Funded by
the European Union

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

FACULTATEA RELAȚII INTERNAȚIONALE, ȘTIINȚE POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE

DEPARTAMENTUL RELAȚII INTERNAȚIONALE

Catedra Jean Monnet „EU's Role in the Emerging International System" (EUREIS)

Victor JUC **Liliana BENIUC**

UE ÎN SISTEMUL RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE

Note de curs
la disciplina

Aprobat de
Consiliul Calității al USM

Chișinău, 2026

CZU 327:061.1EU(075.8)
J 83

Recomandat spre publicare de către Consiliul Calității al USM
(Proces-verbal nr. 1 din 15.10.2025)

Recenzenți:

1. Grigore VASILESCU, dr. hab., prof. univ.
2. Cristina EJOVA, dr. hab., prof. univ.
3. Grigore PÎRȚAC, dr., conf. univ.

„Uniunea Europeană în sistemul relațiilor internaționale". Note de curs se adresează masteranzilor ciclului II – masterat, programul de studii Studii Europene, cadrelor didactice din învățământul universitar, specialiștilor din administrația publică și diplomație, reprezentanților societății civile din Republica Moldova, precum și tuturor persoanelor interesate de rolul Uniunii Europene în relațiile internaționale contemporane.

Lucrarea contribuie la extinderea și aprofundarea cunoștințelor privind evoluția Uniunii Europene ca actor internațional, specificul acțiunii sale externe, locul UE în sistemul internațional post-Război Rece, precum și capacitatea acesteia de a acționa ca putere civilă, normativă, economică și geopolitică. Totodată, notele de curs urmăresc să faciliteze înțelegerea mecanismelor prin care Uniunea Europeană influențează procesele internaționale, promovează valorile democratice, susține multilateralismul și contribuie la configurarea ordinii internaționale contemporane.

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA

Juc, Victor.

UE în sistemul relațiilor internaționale: Note de curs / Victor Juc, Liliana Beniuc; Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Departamentul Relații Internaționale, Catedra Jean Monnet "EU's Role in the Emerging International System" (EUREIS). – Chișinău: Editura USM, 2026. – 488 p.: tab.
Bibliogr.: p. 460-478 (202 tit.). – Funded by the European Union. – 15 ex.

ISBN 978-9975-77-592-2.

Text: nemediat.

327:061.1EU(075.8)

J 83

Această ediție este realizată cu suportul Programului Erasmus+ al Uniunii Europene
Publicația de față reflectă numai punctul de vedere al autorilor și Comisia Europeană nu este responsabilă pentru eventuala utilizare a informațiilor pe care le conține

ISBN 978-9975-77-592-2

© Victor JUC, Liliana BENIUC, 2026
©Universitatea de Stat din Moldova

CUPRINS

LISTA ABREVIERILOR 9

INTRODUCERE 10

Tema 1. UNIUNEA EUROPEANĂ CA ACTOR AL RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE POST-RĂZBOI RECE 22
1.1 Reconfigurarea sistemului internațional după încheierea Războiului Rece 23
1.2 Transformarea UE din comunitate economică în actor politic global 27
1.3 Extinderea Uniunii Europene și consolidarea rolului său în relațiile internaționale 31
1.4 Uniunea Europeană ca putere civilă, normativă, economică și geopolitică 34
1.5 Specificul Uniunii Europene în comparație cu statul-națiune și cu marile puteri clasice 42

Tema 2. REPERE CONCEPTUAL-TEORETICE PRIVIND ROLUL UE ÎN SISTEMUL INTERNAȚIONAL 48
2.1 Conceptualizarea Uniunii Europene ca actor al sistemului internațional 49
2.2 Teorii ale integrării europene și relevanța lor pentru explicarea rolului extern al UE 56
2.3 Abordările teoriei relațiilor internaționale privind UE în sistemul internațional 63
2.4 Suveranitate, guvernanță postnațională și capacitatea de acțiune externă a UE 69

Tema 3. CADRUL INSTITUȚIONAL-JURIDIC AL ACȚIUNII EXTERNE A UNIUNII EUROPENE 76
3.1 Evoluția politico-instituțională și juridică a acțiunii externe a Uniunii Europene 78
3.2 Actorii instituționali și repartizarea rolurilor în acțiunea externă a UE 83
3.3 Competențele externe și procesul decizional al Uniunii Europene 89
3.4 Instrumentele juridice, reprezentarea și coerența acțiunii externe a UE 95

Tema 4. POLITICA EXTERNĂ ȘI DE SECURITATE COMUNĂ: EVOLUȚIE, INSTITUȚII, MECANISME 106
4.1 Evoluția funcțională a PESC: de la consultare diplomatică la orientare strategică 108
4.2 Formarea interesului european: preferințe naționale, europenizare și construirea consensului 113
4.3 Guvernanța diplomatică multinivel și ciclul de elaborare a PESC 117
4.4 Instrumentele politico-diplomatice și mecanismele de implementare ale PESC 121
4.5 Eficiența, solidaritatea și perspectivele reformei PESC în contextul geopolitic contemporan 124

Tema 5. POLITICA DE SECURITATE ȘI APĂRARE COMUNĂ ȘI ROLUL UNIUNII EUROPENE CA ACTOR DE SECURITATE ÎN SISTEMUL INTERNAȚIONAL EMERGENT 132
5.1 PSAC și transformarea rolului internațional al Uniunii Europene: de la gestionarea crizelor la furnizarea de securitate 134
5.2 Misiunile și operațiunile PSAC ca instrumente ale prezenței internaționale a UE: tipologie, geografie, planificare și evaluare 139
5.3 Pregătirea europeană pentru apărare: capabilități, industrie, finanțare și autonomie strategică 146
5.4 Interoperabilitatea operațională, contribuția partenerilor și sustenabilitatea misiunilor PSAC 151
5.5 Republica Moldova în politica europeană de securitate și apărare: de la beneficiar al asistenței la partener și contribuitor 153

Tema 6. UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI ARHITECTURA EUROPEANĂ DE SECURITATE: UE–NATO, UE–OSCE, UE-CONSILIUL EUROPEI 163
6.1 Arhitectura europeană de securitate ca sistem instituțional plural: origini, principii și transformări 165
6.2 Parteneriatul strategic UE–NATO: complementaritate, coordonare și distribuirea responsabilităților 170
6.3 Cooperarea UE–OSCE: securitate cooperativă, prevenirea conflictelor și menținerea dialogului paneuropean 174
6.4 Cooperarea UE–Consiliul Europei: securitate democratică, drepturile omului și statul de drept 179

6.5 Republica Moldova în arhitectura europeană de securitate: statut diferențiat, complementaritate instituțională și opțiuni strategice 184

Tema 7. UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI ORGANIZAȚIA NAȚIUNILOR UNITE: MULTILATERALISM ȘI ORDINE BAZATĂ PE REGULI 192
7.1 Fundamentele relației UE–ONU: multilateralismul, Carta ONU și ordinea internațională bazată pe reguli 195
7.2 Reprezentarea și coordonarea Uniunii Europene în sistemul Organizației Națiunilor Unite 200
7.3 Parteneriatul UE–ONU în domeniul păcii și securității internaționale 206
7.4 Cooperarea UE–ONU pentru dezvoltare durabilă, climă, acțiune umanitară și drepturile omului 211
7.5 Reforma multilateralismului, Pactul pentru Viitor și relevanța cooperării UE–ONU pentru Republica Moldova 217

Tema 8. RELAȚIILE UNIUNII EUROPENE CU STATELE UNITE ALE AMERICII, CANADA ȘI SPAȚIUL TRANSATLANTIC 225
8.1 Geneza și structura spațiului transatlantic: comunitate de securitate, ordine liberală și interdependență 228
8.2 Relațiile politice și strategice UE–SUA: de la parteneriat structural la cooperare condiționată 233
8.3 Interdependența economică, tehnologică și reglementară UE–SUA 237
8.4 Relațiile UE–Canada: parteneriat strategic, CETA, securitate și cooperare pentru inovare 242
8.5 Recalibrarea spațiului transatlantic și implicațiile pentru Uniunea Europeană și Republica Moldova 246

Tema 9. RELAȚIILE UNIUNII EUROPENE CU FEDERAȚIA RUSĂ ȘI IMPACTUL RĂZBOIULUI ÎMPOTRIVA UCRAINEI 256
9.1 Evoluția relațiilor UE–Rusia: de la parteneriat strategic și interdependență la rivalitate geopolitică 259
9.2 Războiul Federației Ruse împotriva Ucrainei și transformarea ordinii europene: răspunsul politic, juridic și strategic al UE 263
9.3 Sancțiuni, interdependență instrumentalizată și securitate economică: obiective, eficiență, limite și prevenirea eludării 267
9.4 Sprijinul Uniunii Europene pentru Ucraina: reziliență, finanțare, reconstrucție, justiție și integrare europeană 271

9.5 Noua politică europeană față de Rusia și implicațiile pentru Republica Moldova și sistemul internațional emergent 274

Tema 10. RELAȚIILE UNIUNII EUROPENE CU CHINA, INDIA, JAPONIA, ASEAN ȘI REGIUNEA INDO-PACIFICĂ 281
10.1 Regiunea Indo-Pacifică în strategia externă a Uniunii Europene: delimitare, interese și instrumente 284
10.2 Relațiile UE–China: interdependență, competiție economică, rivalitate sistemică și reducerea riscurilor 288
10.3 Relațiile UE–India: parteneriat strategic, comerț, tehnologie, conectivitate și autonomie strategică 292
10.4 Relațiile UE–Japonia: convergență normativă, securitate economică și cooperare strategică 296
10.5 Parteneriatul UE–ASEAN, arhitectura regională și implicațiile pentru Republica Moldova 300

Tema 11. RELAȚIILE UNIUNII EUROPENE CU BALCANII DE VEST ȘI POLITICA DE EXTINDERE 308
11.1 Balcanii de Vest în politica externă a Uniunii Europene: de la stabilizare postconflict la perspectivă de aderare 312
11.2 Mecanismele politicii de extindere: criterii, condiționalitate, negocieri, noua metodologie și integrare graduală 317
11.3 Traiectorii naționale diferențiate: Albania, Bosnia și Herțegovina, Kosovo, Muntenegru, Macedonia de Nord și Serbia 323
11.4 Dimensiunea economică, regională și geopolitică a extinderii UE: planul de creștere, conectivitate, securitate și competiție externă 329
11.5 Credibilitatea și viitorul extinderii: reformarea Uniunii Europene și lecții pentru Republica Moldova 335

Tema 12. PARTENERIATUL ESTIC ȘI POLITICA UNIUNII EUROPENE FAȚĂ DE VECINĂTATEA ESTICĂ 344
12.1 Geneza și evoluția Parteneriatului Estic: de la Politica europeană de vecinătate la un cadru diferențiat de asociere, reziliență și convergență europeană 347
12.2 Arhitectura, instrumentele și mecanismele de implementare ale Parteneriatului Estic 352

12.3 Traiectoriile diferențiate ale partenerilor estici: asociere, cooperare selectivă, democratizare și contestare geopolitică 358
12.4 Reconfigurarea Parteneriatului Estic după 2022: securitate, reziliență, conectivitate și dimensiunea Mării Negre 363
12.5 Eficiența, limitele și viitorul politicii UE față de vecinătatea estică: implicații pentru Republica Moldova 367

Tema 13. RELAȚIILE UNIUNII EUROPENE CU REPUBLICA MOLDOVA: DE LA COOPERARE ȘI ASOCIERE LA NEGOCIERI DE ADERARE 375
13.1 Evoluția relațiilor dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova: de la cooperare post-sovietică la asociere politică și perspectivă de aderare 379
13.2 Acordul de Asociere și integrarea sectorială: ZLSAC, mobilitate, energie, transformare digitală, educație și cercetare 383
13.3 Procesul de aderare al Republicii Moldova la Uniunea Europeană: etape, instituții, examinarea analitică a acquis-ului, negocieri și condiționalitate 388
13.4 Parteneriatul UE–Republica Moldova în domeniul securității și rezilienței: amenințări hibride, energie, frontiere și conflictul transnistrean 393
13.5 Dimensiunea societală și academică a integrării europene: participare publică, comunicare, universități și perspective strategice 397

Tema 14. POLITICILE UNIUNII EUROPENE ÎN CONTEXTUL CONFLICTELOR INTERNAȚIONALE ȘI AL CRIZELOR REGIONALE 404
14.1 Fundamente conceptuale și metodologice ale politicilor UE privind conflictele și crizele: conflict, fragilitate, securitate umană și abordare integrată 406
14.2 Instrumentele Uniunii Europene în ciclul conflictului: prevenire, avertizare timpurie, mediere, răspuns la criză, stabilizare și consolidarea păcii 410
14.3 Politicile UE în Orientul Mijlociu și Africa de Nord: gestionarea tensiunii dintre norme, interese, ajutor umanitar și soluționare politică 419
14.4 Politicile UE în Sahel, Sudan și Cornul Africii: securitate, dezvoltare, guvernanță, proprietate locală și recalibrare strategică 422
14.5 Evaluarea comparativă a eficienței politicilor UE și implicațiile pentru Republica Moldova 426

Tema 15. UNIUNEA EUROPEANĂ ÎN SISTEMUL INTERNAȚIONAL EMERGENT: AUTONOMIE STRATEGICĂ, REZILIENȚĂ, TRANZIȚIE VERDE ȘI COMPETIȚIE GEOPOLITICĂ 430

15.1 Autonomia strategică drept paradigmă ideatică și metodă de guvernare a acțiunii europene 433

15.2 Fundamentele juridice ale securității economice: competențe, instrumente și limite constituționale 437

15.3 Suveranitatea tehnologică și capacitatea stratificată a Uniunii Europene: de la resurse la standarde și inovare 441

15.4 Reziliența strategică, competitivitatea și tranziția verde: construirea capacității productive europene 445

15.5 Autonomia strategică și apărarea totală europeană: coerență, legitimitate și implicații pentru Republica Moldova 449

ÎNCHEIERE 456

BIBLIOGRAFIE 460

ANEXE 479

Anexa 1. Cronologie selectivă a evoluției rolului internațional al Uniunii Europene și a relațiilor UE–Republica Moldova 479

Anexa 2. Repere ale relațiilor UE–Republica Moldova 482

Anexa 3. Arhitectura instituțional-juridică și traseele decizionale ale acțiunii externe a UE 483

Anexa 4. Matricea integrată a instrumentelor de acțiune externă ale Uniunii Europene 485

LISTA ABREVIERILOR

AED – Agenția Europeană de Apărare
ASEAN – Asociația Națiunilor din Asia de Sud-Est
CEPA – Acord de parteneriat cuprinzător și consolidat
CETA – Acordul economic și comercial cuprinzător dintre Uniunea Europeană și Canada
CJUE – Curtea de Justiție a Uniunii Europene
CPE – Cooperarea Politică Europeană
CPS – Comitetul Politic și de Securitate
COREPER – Comitetul Reprezentanților Permanenți ai guvernelor statelor membre
COREU – Rețeaua de corespondență europeană în domeniul politicii externe
EPF – Instrumentul european pentru pace (European Peace Facility)
CSP / PESCO – Cooperarea structurată permanentă
EUMM – Misiunea de monitorizare a Uniunii Europene
EUNAVFOR – Forța navală a Uniunii Europene
EUPM Moldova – Misiunea de Parteneriat a Uniunii Europene în Republica Moldova
Euratom – Comunitatea Europeană a Energiei Atomice
FMI – Fondul Monetar Internațional
G7 – Grupul celor șapte economii avansate
G20 – Grupul celor douăzeci
IA – Inteligență artificială
MERCOSUR – Piața Comună a Sudului
NATO – Organizația Tratatului Atlanticului de Nord
NDICI – Europa globală – Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională
OMC – Organizația Mondială a Comerțului
ONU – Organizația Națiunilor Unite
OSCE – Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
PaE – Parteneriatul Estic
PESC – Politica externă și de securitate comună
PEV – Politica europeană de vecinătate
PSAC – Politica de securitate și apărare comună
SEAE – Serviciul European de Acțiune Externă
SUA – Statele Unite ale Americii
TFUE – Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
TUE – Tratatul privind Uniunea Europeană
UE – Uniunea Europeană
ZLSAC – Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător

INTRODUCERE

Prezentarea generală a cursului. Sistemul relațiilor internaționale din primele decenii ale secolului al XXI-lea traversează o transformare structurală, determinată de redistribuirea puterii, fragmentarea ordinii globale, intensificarea competiției geopolitice și geoeconomice, precum și de multiplicarea riscurilor transnaționale. Războiul Federației Ruse împotriva Ucrainei, rivalitatea strategică dintre marile puteri, vulnerabilizarea instituțiilor multilaterale, amenințările hibride, insecuritatea energetică, atacurile cibernetice, presiunile asupra lanțurilor de aprovizionare, schimbările climatice și accelerarea transformărilor tehnologice modifică simultan mediul de securitate, economia mondială și mecanismele guvernanței internaționale. Puterea nu mai este exprimată exclusiv prin capacități militare și control teritorial, ci și prin piață, monedă, tehnologie, date, standarde, infrastructuri, acces la resurse, capacitate de reglementare și reziliență instituțională.

În această configurație, Uniunea Europeană ocupă o poziție distinctă, fiindcă nu este un stat federal în sens clasic și nici o organizație internațională interguvernamentală obișnuită, ci un actor internațional *sui generis,* întemeiat pe o ordine juridică autonomă, competențe atribuite, suveranitate exercitată în comun și guvernanță multinivel. Acțiunea sa externă rezultă din interacțiunea dintre instituțiile Uniunii, statele membre, dreptul european, interesele naționale, obiectivele comune și valorile consacrate prin tratate. Specificul european constă în capacitatea de a combina puterea economică și reglementatoare cu diplomația, condiționalitatea, extinderea, cooperarea pentru dezvoltare, ajutorul umanitar, măsurile restrictive, gestionarea crizelor și, într-o măsură tot mai pronunțată, instrumentele de securitate și apărare.

Notele de curs „Uniunea Europeană în sistemul relațiilor internaționale" sunt elaborate în cadrul *Catedrei Jean Monnet „EU's Role in the Emerging International System"* – EUREIS și urmăresc să ofere masteranzilor o înțelegere sistemică, critică și aplicativă a evoluției, capacității de acțiune, instrumentelor, limitelor și perspectivelor Uniunii Europene în politica mondială. Disciplina este concepută ca un demers interdisciplinar, situat la interferența relațiilor internaționale, studiilor europene, dreptului Uniunii Europene, studiilor de securitate, economiei politice internaționale și analizei politicilor publice. Obiectivul său nu constă numai în prezentarea instituțiilor și politicilor europene, ci în explicarea mecanismelor prin care acestea produc influență, generează transformări și răspund presiunilor sistemului internațional.

Logica și structura tematică a cursului. Conținutul celor cincisprezece teme este organizat într-o succesiune analitică ce pornește de la fundamentele is-

torice, conceptuale și juridice ale rolului internațional al UE și avansează spre politicile, relațiile externe, crizele și transformările strategice ale perioadei contemporane. Primele trei teme construiesc baza explicativă a disciplinei. Tema 1 examinează afirmarea Uniunii Europene ca actor al relațiilor internaționale după încheierea Războiului Rece, transformarea sa din comunitate economică în actor politic global, rolul extinderii și particularitățile puterii civile, normative, economice și geopolitice. Tema 2 valorifică principalele teorii ale integrării europene și ale relațiilor internaționale pentru a explica statutul sui generis al UE, capacitatea sa de actor internațional, raportul dintre ambiții și resurse, suveranitatea partajată și guvernanța postnațională. Tema 3 analizează cadrul instituțional-juridic al acțiunii externe, distribuirea competențelor între Uniune și statele membre, procesul decizional, acordurile internaționale, reprezentarea externă, coerența și controlul jurisdicțional.

Temele 4 și 5 dezvoltă dimensiunea politico-diplomatică și de securitate. Politica externă și de securitate comună este examinată nu numai ca regim juridic, ci și ca proces de formare a interesului european, de europenizare a politicilor externe naționale, de negociere a consensului și de utilizare coordonată a instrumentelor diplomatice. Analiza urmărește traseul unei inițiative de la avertizarea timpurie și stabilirea agendei până la adoptare, implementare, monitorizare și evaluare. Politica de securitate și apărare comună este abordată prin evoluția misiunilor și operațiunilor civile și militare, dezvoltarea capabilităților, cooperarea industrială și tehnologică, Busola Strategică, pregătirea pentru apărare și raportul dintre autonomia de acțiune a UE și complementaritatea cu NATO.

Temele 6 și 7 plasează Uniunea Europeană în arhitectura instituțională a securității și guvernanței globale. Relațiile UE–NATO, UE–OSCE și UE–Consiliul Europei sunt analizate prin prisma complementarității mandatelor, diviziunii funcționale a sarcinilor, prevenirii suprapunerilor și consolidării securității democratice. Cooperarea cu Organizația Națiunilor Unite este examinată ca expresie a angajamentului european față de multilateralism, Carta ONU, dreptul internațional și ordinea bazată pe reguli. În același timp, cursul problematizează limitele sistemului multilateral, selectivitatea aplicării normelor, dificultățile reprezentării europene și necesitatea reformării instituțiilor globale.

Temele 8, 9 și 10 sunt consacrate raporturilor Uniunii Europene cu principalele centre de putere și regiuni ale lumii. Relațiile cu Statele Unite ale Americii, Canada și spațiul transatlantic sunt evaluate prin interdependența economică, cooperarea politică și de securitate, divergențele comerciale și tehnologice, precum și dezbaterea privind repartizarea responsabilităților strategice. Relațiile cu Federația Rusă sunt analizate în evoluția lor de la cooperare și interdependență la confrun-

tare, sancțiuni și reducerea dependențelor, cu accent asupra impactului războiului împotriva Ucrainei asupra securității europene, politicii energetice, extinderii și ordinii internaționale. Relațiile cu arealul asiatic includ China, India, Japonia, ASEAN și regiunea indo-pacifică, fiind urmărite prin prisma comerțului, tehnologiei, conectivității, securității maritime, parteneriatelor strategice și competiției pentru influență și standarde.

Temele 11, 12 și 13 examinează vecinătatea europeană, extinderea și raporturile cu Republica Moldova. Politica față de Balcanii de Vest este analizată ca instrument de stabilizare, democratizare și transformare instituțională, dar și prin dificultățile condiționalității, ale credibilității perspectivei de aderare și ale capacității Uniunii de a integra noi membri. Parteneriatul Estic este interpretat ca arhitectură regională a relațiilor cu vecinătatea estică, aflată între asociere, integrare sectorială, diferențiere și competiție geopolitică. Tema dedicată relațiilor UE–Republica Moldova urmărește trecerea de la cooperare și asociere la statutul de țară candidată și negocierile de aderare, aprofundând Acordul de Asociere, integrarea economică, mobilitatea, cooperarea sectorială, securitatea, reziliența și rolul instituțiilor naționale în preluarea și aplicarea acquis-ului Uniunii. Tema 14 abordează politicile Uniunii Europene în contextul conflictelor internaționale și al crizelor regionale. Accentul este plasat pe analiza conflictului, avertizarea timpurie, prevenire, mediere, răspuns la criză, ajutor umanitar, măsuri restrictive, stabilizare, reconstrucție și consolidarea păcii. Studiile de caz din Orientul Mijlociu, Africa de Nord, Sahel, Sudan și Cornul Africii permit evaluarea diferenței dintre obiective și rezultate, a relației dintre stabilitate și democratizare, a importanței asumării locale și a efectelor neintenționate ale intervenției externe. Astfel, politica UE este examinată prin criterii de relevanță, coerență, legalitate, legitimitate, eficiență, impact și sustenabilitate.

Tema 15 are o funcție integratoare și prospectivă. Ea plasează Uniunea Europeană în sistemul internațional emergent și analizează autonomia strategică deschisă, securitatea economică, reducerea riscurilor, suveranitatea tehnologică, reziliența, pregătirea pentru crize, tranziția verde și competiția geopolitică. Sunt examinate relațiile dintre capacitatea de decizie, piața unică, competitivitate, inovare, infrastructuri critice, tehnologii strategice, finanțare, resurse, neutralitate climatică și legitimitate democratică. Tema urmărește să demonstreze că autonomia nu presupune izolare sau autosuficiență absolută, ci capacitatea de a gestiona interdependențele, de a diversifica opțiunile, de a proteja funcțiile esențiale și de a coopera cu partenerii dintr-o poziție de reziliență și responsabilitate.

Problematica transversală. Cele cincisprezece teme sunt reunite printr-un set de tensiuni analitice care structurează întregul curs: raportul dintre puterea nor-

mativă și necesitatea acțiunii geopolitice; dintre deschiderea economică și protecția împotriva dependențelor excesive; dintre autonomia europeană și alianțele strategice; dintre diversitatea intereselor naționale și coerența deciziei comune; dintre extinderea Uniunii și capacitatea sa de absorbție; dintre stabilitate și transformare democratică; dintre securitate și respectarea drepturilor fundamentale; dintre decarbonizare, competitivitate și echitate socială. Aceste tensiuni nu sunt tratate ca opoziții care pot fi soluționate prin formule absolute, ci ca probleme de guvernanță ce necesită prioritizare, proporționalitate, coordonare și evaluarea consecințelor.

Cursul propune, astfel, o interpretare multidimensională a puterii europene. UE este analizată ca putere civilă prin diplomație, cooperare, prevenirea conflictelor și asistență; ca putere normativă prin drept, condiționalitate și promovarea valorilor; ca putere de piață și reglementare prin standarde, comerț și acces la piața internă; ca actor diplomatic prin PESC, Serviciul European de Acțiune Externă și rețeaua delegațiilor; ca furnizor de securitate prin PSAC, parteneriate și misiuni; și ca actor geopolitic prin extindere, sancțiuni, securitate economică, sprijin pentru parteneri și protejarea infrastructurilor și tehnologiilor critice. Această abordare permite evaluarea nu doar a declarațiilor și documentelor strategice, ci și a capacității Uniunii de a transforma resursele juridice, economice și instituționale în rezultate externe verificabile.

Relevanța pentru Republica Moldova. Dimensiunea aplicativă a disciplinei este centrată constant asupra Republicii Moldova. În condițiile statutului de țară candidată și ale desfășurării negocierilor de aderare, înțelegerea Uniunii Europene ca actor internațional devine o condiție a participării competente la procesul de integrare. Aderarea nu presupune numai armonizarea legislației, ci și înțelegerea logicii instituționale, a intereselor statelor membre, a proceselor de negociere, a politicilor externe și de securitate și a transformărilor strategice ale Uniunii. Instituțiile Republicii Moldova trebuie să poată identifica actorul european competent, să formuleze poziții argumentate, să furnizeze date credibile, să construiască alianțe și să transforme angajamentele politice în rezultate administrative și sociale.

Conținutul cursului evidențiază faptul că integrarea europeană a Republicii Moldova se desfășoară într-un mediu de securitate profund schimbat. Alinierea la politica externă a UE, protejarea infrastructurilor critice, consolidarea securității energetice și cibernetice, examinarea investițiilor, controlul exporturilor, combaterea amenințărilor hibride, dezvoltarea rezilienței democratice, pregătirea pentru crize și tranziția verde devin componente ale aceleiași agende de europenizare. Republica Moldova nu este analizată exclusiv ca beneficiar al asistenței europene, ci și ca viitor contributor la securitatea, conectivitatea, cunoașterea regională și capacitatea de acțiune a Uniunii în vecinătatea estică.

Finalități formative și metodologice. Disciplina urmărește formarea unor competențe avansate de analiză, sinteză, argumentare și evaluare. Masteranzii sunt orientați să utilizeze critic tratatele, actele instituțiilor, jurisprudența Curții de Justiție, strategiile europene, rapoartele de monitorizare și literatura științifică; să compare abordări teoretice și modele de politică externă; să identifice actorii, interesele, resursele și mecanismele cauzale; să diferențieze obiectivele declarate de capacitățile efective și să evalueze rezultatele, impactul și efectele neintenționate. Accentul este pus pe trecerea de la descrierea evenimentelor la explicarea proceselor și formularea unor concluzii fundamentate. Strategiile didactice valorifică prelegerea problematizată, analiza documentelor oficiale, studiul de caz, comparația, cartografierea actorilor și dependențelor, analiza scenariilor, simularea negocierilor și a celulelor de criză, dezbaterea academică și cercetarea individuală sau de grup. Produsele formative includ eseuri analitice, studii de caz, rapoarte tematice, proiecte de cercetare și note de politici publice. Aceste activități urmăresc dezvoltarea capacității de a transforma informația într-o evaluare profesională, iar evaluarea într-o recomandare realistă, proporțională și aplicabilă. Prin arhitectura sa, cursul oferă o perspectivă coerentă asupra evoluției Uniunii Europene de la proiect de integrare economică la actor internațional complex, confruntat cu necesitatea de a combina dreptul, valorile, piața, diplomația, securitatea, tehnologia și reziliența. Cele cincisprezece teme formează un parcurs de la explicarea statutului și instituțiilor Uniunii la analiza relațiilor sale cu actorii globali și regionali, a politicilor de extindere și vecinătate, a gestionării conflictelor și a scenariilor privind ordinea internațională emergentă. În ansamblu, disciplina contribuie la formarea unei viziuni științifice, critice și aplicative asupra UE ca actor central al transformărilor internaționale contemporane și ca reper strategic al modernizării și integrării europene a Republicii Moldova.

I. COMPETENȚE GENERALE, PROFESIONALE ȘI REZULTATELE ÎNVĂȚĂRII

COMPETENȚE GENERALE (CG)	REZULTATELE ÎNVĂȚĂRII (RI)
CG 1. Interpretarea informațiilor colectate privind procesele, evenimentele și politicile relevante din sistemul relațiilor internaționale	**RI 1.** Absolventul/candidatul la atribuirea calificării poate sistematiza informații privind evoluțiile, politicile, documentele și procesele relevante ale UE în sistemul relațiilor internaționale, pentru a aprecia rolul UE ca actor global, putere normativă, economică, diplomatică și de securitate.
CG 2. Asistarea procesului decizional în activitatea instituțiilor și organizațiilor implicate în domeniul politicii externe, cooperării internaționale și integrării europene	**RI 2.** Absolventul/candidatul la atribuirea calificării poate evalua sarcinile și determina activitățile necesare analizei, planificării și gestiunii afacerilor externe, prin corelarea politicilor Uniunii Europene cu cadrul normativ, instituțional și strategic al acțiunii externe europene și al procesului de integrare europeană a Republicii Moldova.
COMPETENȚE PROFESIONALE (CP)	**REZULTATELE ÎNVĂȚĂRII (RI)**
CP1. Evaluarea informațiilor privind rolul Uniunii Europene în politica mondială, relațiile externe, securitatea europeană și situația geopolitică internațională	**RI 6.** Absolventul/candidatul la atribuirea calificării poate analiza rolul UE în sistemul relațiilor internaționale, Politica externă și de securitate comună, Politica de securitate și apărare comună, relațiile UE cu actorii globali și regionali, precum și situația geopolitică internațională, în baza cadrului juridic, instituțional și strategic specific UE.
CP2. Promovarea intereselor naționale ale Republicii Moldova în raport cu Uniunea Europeană și cu alți actori internaționali	**RI 8.** Absolventul/candidatul la atribuirea calificării poate formula căi de impulsionare a cooperării Republicii Moldova cu UE, statele membre ale UE, organizațiile internaționale și partenerii regionali, în vederea consolidării procesului de integrare europeană, a securității naționale și a cooperării internaționale.
CP3. Implementarea politicii statului privind dezvoltarea relațiilor de parteneriat, bună vecinătate, cooperare regională și conviețuire pașnică în context european și internațional	**RI 10**. Absolventul/candidatul la atribuirea calificării poate determina traseul și dinamica exprimării și implementării obiectivelor naționale ale Republicii Moldova în relațiile cu UE, cu statele membre, cu organizațiile internaționale și cu alți actori relevanți ai sistemului internațional, inclusiv în contextul negocierilor de aderare și al alinierii la acquis-ul UE.

Notă. Competențele și rezultatele învățării vor fi însoțite de cod și număr de ordine conform Standardului de calificare.

II. ADMINISTRAREA DISCIPLINEI

Forma de învățământ	Codul unității de curs/ modulului	Denumirea unității de curs/ modulului	Responsabil de unitatea de curs/ modulul	Semestrul	Ore							Evaluarea	Nr. de credite
					Total	Contact direct			FPPU*	Studiu individual			
						C	S	L		asincron*	individual		
cu frecvență	S.O.05	Uniunea Europeană în sistemul relațiilor internaționale	Juc Victor Beniuc Liliana	I	180	30	60			90		Examen	6
cu frecvență redusă													
la distanță													
cu frecvență *dual*													

III. STRATEGII DE EVALUARE

Formele de organizare a instruirii.

Pentru realizarea finalităților educaționale ale disciplinei „Uniunea Europeană în sistemul relațiilor internaționale", vor fi utilizate următoarele forme de organizare a instruirii: curs introductiv, curs tematic curent, curs de sinteză, seminar introductiv, seminar de reluare și aprofundare, seminar aplicativ și seminar integrativ.

Pe parcursul cursului, masteranzii vor fi stimulați să aplice metode variate de cercetare și analiză, precum studiul de caz, analiza comparată, analiza documentelor oficiale ale UE, analiza SWOT, analiza PESTEL, elaborarea scenariilor prospective și redactarea notelor de politici. La finalul cursului, absolvenții vor fi capabili să analizeze fenomenele internaționale nu doar descriptiv, ci printr-o abordare critică, fundamentată pe cunoașterea cadrului instituțional al UE, a intereselor actorilor

implicați, a mecanismelor de decizie europene și a implicațiilor geopolitice pentru Republica Moldova.

Strategiile didactice aplicate

Strategiile didactice utilizate derivă din specificul disciplinei și îmbină metodele de predare teoretică cu metode aplicative, centrate pe cercetare și analiză critică. În cadrul instruirii vor fi utilizate metode de comunicare verbală și scrisă, problematizarea, explicația conceptuală, analiza documentelor oficiale, metoda deductivă, metoda comparativă, studiul de caz, cercetarea individuală și de grup, generare colectivă de idei și dezbaterea academică.

Totalitatea paradigmelor și abordărilor teoretice va fi însoțită de analize aplicative realizate pe exemple concrete: reacția UE la războiul Rusiei împotriva Ucrainei, politica de sancțiuni a UE, relațiile UE–NATO, procesul de aderare al Republicii Moldova, relațiile UE–China, relațiile UE–SUA, Parteneriatul Estic, politica de extindere și rolul UE în gestionarea conflictelor regionale.

La finalul cursului, masteranzii își vor forma o viziune proprie, coerentă și argumentată asupra rolului Uniunii Europene în sistemul relațiilor internaționale contemporane, asupra limitelor acțiunii externe europene și asupra perspectivelor UE în ordinea internațională emergentă.

Strategiile de evaluare a rezultatelor academice

Evaluarea rezultatelor academice se realizează prin două forme principale: evaluarea intermediară și evaluarea finală, în conformitate cu cerințele instituționale, obiectivele disciplinei și finalitățile programului de studii.

Evaluarea sumativă intermediară se realizează prin lucrări de control, activități seminariale, prezentări tematice, studii de caz și elaborarea produselor individuale. Subiectele evaluărilor intermediare vor fi structurate pe trei niveluri: nivelul de cunoaștere și înțelegere, nivelul de aplicare și nivelul de integrare a cunoștințelor.

Evaluarea sumativă finală se desfășoară în conformitate cu planul de învățământ, sub formă de **examen scris.** Testele de examinare vor include subiecte formulate astfel încât să evalueze capacitatea masteranzilor de a defini concepte, de a aplica instrumente de analiză și de a integra cunoștințele în interpretarea rolului UE în sistemul relațiilor internaționale.

Aprecierea rezultatelor academice se va efectua în baza baremelor unice de evaluare stabilite la nivelul facultății și în raport cu criteriile de performanță ale disciplinei.

Structura evaluării finale

La stabilirea notei finale se iau în considerare		Ponderea în notare, exprimată în % (Total=100%)
Testarea continuă pe parcursul semestrului: participarea la seminare, dezbateri, studii de caz, analize de documente UE	cel puțin 60%	20%
Testarea periodică prin lucrări de control / evaluări intermediare		20%
Activități individuale: referat, eseu analitic, notă de politici publice, proiect de cercetare, studiu de caz		20%
Activități practice		0%
Alte activități		0%
Rezultatele de la examenul final	cel mult 40%	40%

Modalitatea de calcul a notei finale

Evaluarea finală se realizează prin examen scris, utilizând două subiecte, fiecare structurat pe trei niveluri de complexitate: cunoaștere și înțelegere, aplicare și integrare.

Nota finală la disciplină se calculează conform Regulamentului de evaluare a randamentului academic al USM:

Nota finală = Nota semestrială 60% + Nota de la examen 40%.

Nota semestrială, care reprezintă rezultatul evaluărilor curente, se calculează în modul următor:

30% — media evaluărilor la seminar;

30% — media celor două testări semestriale;

40% — evaluarea lucrului individual.

Nota de la examen constituie 40% din nota finală la disciplină.

Cerințele minimale pentru promovare

Pentru promovarea disciplinei, masterandul trebuie să îndeplinească următoarele cerințe minimale:

- obținerea notei minime de promovare la evaluarea semestrială;
- obținerea notei minime de promovare la examenul final;
- predarea produselor lucrului individual în termenul stabilit;
- participarea la activitățile didactice, în proporție de cel puțin 75% din numărul total de ore de contact direct;
- citirea bibliografiei aferente cursului;
- participarea activă la seminare, dezbateri și activități aplicative;
- respectarea cerințelor de redactare academică și de integritate științifică.

Exemplu de test sumativ:

Pentru examen la disciplina **Uniunea Europeană în sistemul relațiilor internaționale**

Program: Studii Europene, ciclul II, Masterat

Subiectul I. Uniunea Europeană ca actor al relațiilor internaționale

1.1. Definiți conceptul de „actor internațional sui generis" în raport cu Uniunea Europeană (3 p.).

1.2. Determinați principalele instrumente prin care UE își proiectează influența în sistemul internațional (5 p.).

1.3. Evaluați rolul UE în consolidarea ordinii internaționale bazate pe reguli (7 p.).

Subiectul II. Relațiile UE cu Republica Moldova

2.1 Prezentați principalele etape ale relațiilor dintre Republica Moldova și UE **(3 p.)**

2.2 Explicați importanța Acordului de Asociere, a ZLSAC și a statutului de țară candidată pentru evoluția relațiilor Republicii Moldova cu UE **(5 p.)**

2.3 Formulați recomandări privind consolidarea capacității Republicii Moldova de a avansa în procesul negocierilor de aderare la Uniunea Europeană **(7 p.)**

Matricea de specificație la testul pentru examen

Nota	**10**	**9**	**8**	**7**	**6**	**5**	**4**	**3**	**2**	**1**
Punctaj	30-29	28-26	25-19	18-12	11-9	8-6	5-4	3	2	1

" "_____2026 Examinator _____.

IV. TEMATICA ȘI REPARTIZAREA ORIENTATIVĂ A ORELOR

Nr. d/o	Unități de conținut	Ore														
		Curs				Seminar				FPPU	Studiu individual					
		Cu frecvență	f/r	La distanță	dual	Cu frecvență	f/r	La distanță	dual	dual	Cu frecvență	f/r		La distanță		dual
												asincron	individual	asincron	individual	
1.	Uniunea Europeană ca actor al relațiilor internaționale post-Război Rece	2				4					6					
2.	Repere conceptu-al-teoretice privind rolul UE în sistemul internațional	2				4					6					
3.	Cadrul instituțional-juridic al acțiunii externe a UE	2				4					6					
4.	Politica externă și de securitate comună: evoluție, instituții, mecanisme	2				4					6					
5.	Politica de securitate și apărare comună și Busola Strategică a UE	2				4					6					
6.	Uniunea Europeană și arhitectura euro-peană de securitate: UE–NATO, UE–OS-CE, UE–Consiliul Europei	2				4					6					

Nr. d/o	Unități de conținut	Ore														
7.	Uniunea Europeană și Organizația Națiunilor Unite: multilateralism și ordine bazată pe reguli	2				4					6					
8.	Relațiile UE cu SUA, Canada și spațiul transatlantic	2				2					6					
9.	Relațiile UE cu Federația Rusă și impactul războiului împotriva Ucrainei	2				4					6					
10.	Relațiile UE cu China, India, Japonia, ASEAN și regiunea indo-pacifică	2				2					6					
11.	Relațiile UE cu Balcanii de Vest și politica de extindere	2				4					6					
12.	Parteneriatul Estic și politica UE față de vecinătatea estică	2				4					6					
13.	Relațiile Uniunii Europene cu Republica Moldova	2				4					6					
14.	Politicile UE în contextul conflictelor internaționale și al crizelor regionale	2				4					6					
15.	UE în sistemul internațional emergent: autonomie strategică, reziliență, tranziție verde și competiție geopolitică	2				4					6					
	Lucrare de control					4										
Total		**30**				**60**					**90**					

Tema 1. UNIUNEA EUROPEANĂ CA ACTOR AL RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE POST-RĂZBOI RECE

Termeni-cheie: *Uniunea Europeană, actor internațional, actor sui generis, sistem internațional post-Război Rece, ordine internațională, ordine mondială policentrică, globalizare, interdependență, extinderea UE, putere civilă, putere normativă, putere economică, putere geopolitică, multilateralism, autonomie strategică, PESC, PSAC.*

Unități de conținut:

1. Reconfigurarea sistemului internațional după încheierea Războiului Rece .
2. Transformarea UE din comunitate economică în actor politic global
3. Extinderea Uniunii Europene și consolidarea rolului său în relațiile internaționale.
4. Uniunea Europeană ca putere civilă, normativă, economică și geopolitică.
5. Specificul Uniunii Europene în comparație cu statul-națiune și cu marile puteri clasice.

Abilități

- distinge principalele transformări ale sistemului internațional după anii 1989–1991;
- explică premisele afirmării Uniunii Europene ca actor al relațiilor internaționale post-Război Rece;
- stabilește particularitățile UE ca actor internațional sui generis;
- analizează evoluția UE de la comunitate economică la actor politic, diplomatic și strategic;
- aplică conceptele de putere civilă, putere normativă, putere economică și putere geopolitică în analiza rolului UE;
- compară Uniunea Europeană cu statul-națiune și cu marile puteri clasice;
- evaluează rolul extinderii UE în consolidarea influenței europene în sistemul internațional

Responsabilitate și autonomie

Absolventul/masterandul, în mod autonom, utilizează concepte, metode și instrumente de analiză specifice relațiilor internaționale pentru a interpreta rolul UE în sistemul internațional post-Război Rece. Acesta evaluează specificul UE ca actor internațional, argumentează diferențele dintre UE și actorii statali tradiționali și formulează aprecieri privind capacitatea UE de a acționa ca putere civilă, normativă, economică și geopolitică în ordinea internațională contemporană.

Forme și strategii de organizare a activităților didactice: prelegere introductivă problematizată, învățare exploratorie ghidată, discuții dirijate în clasă, chestionare orală, generare colectivă de idei, dezbatere academică, analiză comparativă, studiu de caz și lucru cu documente oficiale ale UE. Activitățile vor fi orientate spre identificarea specificului UE ca actor internațional post-Război Rece, prin compararea UE cu statul-națiune și cu marile puteri clasice, precum și prin evaluarea capacității sale de a acționa ca putere civilă, normativă, economică și geopolitică.

Repere de conținut:

Introducere

Uniunea Europeană s-a afirmat, după încheierea Războiului Rece, ca un actor distinct al relațiilor internaționale, contribuind la reconfigurarea ordinii europene și globale prin extindere, integrare regională, cooperare economică, diplomație multilaterală și promovarea valorilor democratice. Transformările produse în anii 1989–1991 au creat condițiile trecerii UE de la statutul de comunitate economică la cel de actor politic, normativ, diplomatic și strategic, implicat activ în gestionarea proceselor internaționale contemporane.

Specificul Uniunii Europene constă în caracterul său *sui generis*, deoarece aceasta nu este un stat-națiune clasic, dar dispune de instrumente importante de influență internațională: piața internă, politica de extindere, politica de vecinătate, acordurile de asociere, sancțiunile, asistența externă, misiunile civile și militare, precum și promovarea multilateralismului și a ordinii internaționale bazate pe reguli. Din această perspectivă, tema contribuie la formarea capacității masteranzilor de a explica, analiza și evalua rolul UE ca putere civilă, normativă, economică și geopolitică în sistemul internațional contemporan.

1.1 Reconfigurarea sistemului internațional după încheierea Războiului Rece

Încheierea Războiului Rece a reprezentat una dintre cele mai importante transformări sistemice ale relațiilor internaționale contemporane. Între anii 1989 - 1991, prăbușirea regimurilor comuniste din Europa Centrală și de Est, dezintegrarea Pactului de la Varșovia, reunificarea Germaniei și destrămarea Uniunii Sovietice au determinat sfârșitul ordinii bipolare instituite după cel de-al Doilea Război Mondial. G. John Ikenberry subliniază că acest moment a fost diferit de marile reconfigurări sistemice anterioare - 1648, 1713, 1815, 1919 sau 1945 - deoarece vechea ordine bipolară s-a prăbușit pașnic, fără un război direct între marile puteri[1].

Din perspectivă teoretică, reconfigurarea sistemului internațional după Războiul Rece a generat dezbateri ample privind natura noii ordini mondiale. Realismul și neorealismul au explicat transformarea prin modificarea distribuției puterii în sistemul internațional. Kenneth Waltz a considerat că structura sistemului internațional este determinată de distribuția capacităților între marile puteri, iar dispariția unuia dintre cei doi poli ai sistemului bipolar a creat o nouă configurație de putere[2]. Totuși, sfârșitul pașnic al Războiului Rece a constituit o provocare pentru teoria realistă,

[1] Ikenberry, G. J. (2010). The restructuring of the international system after the Cold War, pp. 535–556.

[2] Waltz, K. N. (1979). Theory of international politics.

deoarece aceasta a explicat mai bine stabilitatea bipolară decât transformarea ei fără confruntare militară directă. Richard Ned Lebow și Thomas Risse-Kappen au remarcat că teoriile consacrate ale relațiilor internaționale - realismul, liberalismul, instituționalismul - nu au anticipat posibilitatea unei asemenea schimbări sistemice pașnice[1].

O primă consecință a acestei transformări a fost apariția unei ordini unipolare, dominate de Statele Unite ale Americii. În anii 1990, SUA au rămas singura superputere globală, dispunând de superioritate militară, economică, tehnologică și instituțională. Charles Krauthammer a definit această etapă drept „*momentul unipolar*"[2], iar William Wohlforth a argumentat că unipolaritatea americană putea produce stabilitate, deoarece superioritatea SUA reducea probabilitatea unei confruntări directe între marile puteri[3]. În opoziție, Christopher Layne a atras atenția asupra caracterului temporar al unipolarității, susținând că dominația americană urma să provoace, în timp, reacții de contrabalansare din partea altor centre de putere[4].

Din perspectivă liberal-instituționalistă, sfârșitul Războiului Rece nu a distrus ordinea internațională postbelică, ci a extins-o. Potrivit lui Ikenberry, lumea creată de Statele Unite și aliații occidentali după 1945 a rămas, în esență, intactă; sfârșitul Războiului Rece a consolidat și a extins această ordine, iar fostul bloc sovietic a început un proces lent de integrare în instituțiile și normele occidentale[5]. În această logică, NATO, Uniunea Europeană, Consiliul Europei, OSCE, FMI, Banca Mondială și OMC au devenit instrumente de integrare, socializare instituțională, democratizare și stabilizare a spațiului postcomunist.

În același timp, abordarea constructivistă a evidențiat faptul că sfârșitul Războiului Rece nu poate fi explicat doar prin redistribuirea materială a puterii. Alexander Wendt a demonstrat că anarhia internațională nu determină automat conflictul, deoarece semnificația acesteia depinde de identitățile, percepțiile și normele actorilor. Din această perspectivă, transformarea din 1989–1991 a fost nu doar geopolitică, ci și ideatică: statele Europei Centrale și de Est au început să se redefinească prin raportare la democrație, economie de piață, stat de drept, integrare europeană și apartenență euro-atlantică. De aceea, reconfigurarea sistemului internațional trebuie înțeleasă atât ca modificare a distribuției puterii, cât și ca transformare a identităților politice și a normelor dominante.

[1] Lebow, R. N., & Risse-Kappen, T. (Eds.). (1996). International relations theory and the end of the Cold War.

[2] Krauthammer, C. (1990/1991). The unipolar moment, pp. 23–33.

[3] Wohlforth, W. C. (1999). The stability of a unipolar world.

[4] Layne, C. (1993). The unipolar illusion: Why new great powers will rise.

[5] Ikenberry, G. J. (2010). The restructuring of the international system after the Cold War, pp. 535–556.

O contribuție importantă la analiza reconfigurării sistemului internațional post-Război Rece aparține lui Victor Juc, care a examinat procesul de formare a ordinii mondiale policentriste. În studiul „*Formarea ordinii mondiale policentriste după încheierea Războiului Rece*", autorul susține că structura sistemului internațional configurată după prăbușirea bipolarismului are un caracter policentric, fiind determinată de cristalizarea mai multor centre majore de putere, între care NAFTA, OPEC și Uniunea Europeană[1]. Această interpretare este utilă deoarece permite depășirea explicației strict unipolare a anilor 1990 și evidențiază rolul regiunilor, organizațiilor economice și actorilor integraționiști în structurarea noii ordini mondiale. În aceeași direcție, Victor Juc a analizat reconfigurarea ordinii mondiale după Războiul Rece sub aspect teoretico-metodologic, accentuând necesitatea de a interpreta noua ordine prin prisma replierilor geostrategice, a transformărilor structurale și a apariției unor noi centre de influență în articolul „*Reconfigurarea ordinii mondiale după încheierea Războiului Rece: aspecte teoretico-metodologice*"[2], ceea ce confirmă relevanța lor pentru analiza sistemului internațional post-bipolar. Din această perspectivă, ordinea post-Război Rece nu trebuie înțeleasă ca o simplă înlocuire a bipolarității cu hegemonia americană, ci ca o etapă de tranziție spre o structură mai complexă, în care puterea este distribuită neuniform între actori statali, organizații internaționale, centre economice regionale, corporații transnaționale și rețele non-statale. Nataliya Gorodnia susține că sistemul internațional a trecut, într-o perioadă istorică relativ scurtă, de la bipolaritate la unipolaritate și ulterior spre multipolaritate, iar această nouă configurație este mai instabilă și mai imprevizibilă decât formele anterioare ale ordinii internaționale[3].

Reconfigurarea sistemului internațional a modificat și agenda securității. În timpul Războiului Rece, securitatea internațională era definită în primul rând prin rivalitatea militară și nucleară dintre SUA și URSS. După 1991, amenințările au devenit mai difuze, mai regionale și mai transnaționale: conflicte etnice, separatism, state fragile, terorism, migrație, criminalitate transnațională, insecuritate energetică, amenințări hibride, securitate cibernetică și schimbări climatice. Leonid Kistersky subliniază că sfârșitul confruntării bipolare a schimbat profund realitățile păcii și securității, dar nu a produs automat o lume mai sigură; dimpotrivă, comunitatea internațională a fost confruntată cu amenințări multiple și cu necesitatea restructurării instituțiilor create în perioada Războiului Rece[4].

[1] Juc, V. (2010). Formarea ordinii mondiale policentriste după încheierea Războiului Rece, pp. 83–90.

[2] Juc, V. (2009). Reconfigurarea ordinii mondiale după încheierea Războiului Rece: Aspecte teoretico-metodologice, pp. 44–60.

[3] Gorodnia, N. (2016). Transformation of the post-Cold War international system: Trends and prospects.

[4] Kistersky, L. (1996). New dimensions of the international security system after the Cold War.

Giandomenico Picco propune o lectură complementară, accentuând coexistența dominației unei singure superputeri cu fenomenul asimetriei. Într-o lume globalizată, actorii mici - grupări teroriste, rețele criminale, state fragile, ONG-uri sau chiar indivizi - pot influența actorii mari prin instrumente asimetrice. Securitatea cibernetică, infrastructurile critice, piețele financiare și securitatea energetică au devenit vulnerabile la acțiuni care nu mai depind exclusiv de capacitatea militară clasică[1].

Pentru Europa, sfârșitul Războiului Rece a creat condițiile unei transformări istorice. Dispariția Cortinei de Fier a permis extinderea NATO și a Uniunii Europene spre Europa Centrală și de Est, consolidând integrarea fostelor state comuniste în structurile occidentale. Totodată, această extindere a generat interpretări divergente: în viziunea occidentală, ea a reprezentat democratizare, stabilizare și reunificare europeană; în percepția Federației Ruse, ea a fost asociată treptat cu marginalizarea strategică și cu extinderea infrastructurii euro-atlantice spre frontierele sale. Richard Sakwa susține că perioada post-Război Rece a fost marcată de o „pace rece", deoarece problemele fundamentale ale securității europene nu au fost soluționate, iar crizele din Georgia și Ucraina au reflectat tensiuni mai profunde ale ordinii europene post-1989[2]. În acest context, Uniunea Europeană s-a afirmat treptat ca actor distinct al relațiilor internaționale post-Război Rece. Tratatul de la Maastricht a consacrat Uniunea Europeană și a introdus Politica externă și de securitate comună, marcând trecerea de la o comunitate predominant economică la o construcție politico-instituțională cu ambiții externe mai pronunțate. Totuși, afirmarea UE în sistemul internațional a avut un caracter gradual și diferențiat, fiind condiționată de natura sa instituțională originală, de raportul dintre competențele comune și interesele statelor membre, precum și de transformările mediului internațional.

În perioada post-Război Rece, Uniunea Europeană a exercitat influență în special prin extindere, piața internă, politica comercială comună, acordurile de asociere, politica de vecinătate, asistența financiară, sancțiunile, diplomația multilaterală și promovarea normelor democratice. Aceste instrumente au permis UE să contribuie la stabilizarea Europei Centrale și de Est, la europenizarea statelor candidate și la consolidarea ordinii europene bazate pe reguli. În același timp, rolul său în domeniul securității și apărării a rămas mai limitat, deoarece statele membre au păstrat competențe importante în politica externă și de securitate, iar arhitectura europeană de securitate a continuat să fie strâns legată de NATO. Prin urmare, reconfigurarea sistemului internațional după încheierea Războiului Rece poate fi definită ca un proces multidimensional, care a inclus dispariția bipolarismului, afirmarea temporară a

[1] Picco, G. (2005). A new international system? The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations.

[2] Sakwa, R. (2015). Reflections on post-Cold War order.

unipolarității americane, extinderea ordinii liberale occidentale, intensificarea globalizării, apariția amenințărilor asimetrice, creșterea rolului actorilor non-statali și tranziția treptată spre o ordine policentrică sau multipolară. În acest cadru, UE s-a afirmat ca actor european și internațional atipic, capabil să exercite influență prin instrumente economice, normative, instituționale și diplomatice, dar limitat în domeniul securității dure de dependența de consensul statelor membre și de relația sa cu NATO.

Pentru Republica Moldova, această reconfigurare are o semnificație directă. Statutul de stat aflat la intersecția dintre vecinătatea estică a UE, spațiul post-sovietic și arhitectura europeană de securitate determină necesitatea unei înțelegeri aprofundate a transformărilor sistemului internațional. Acordul de Asociere, Parteneriatul Estic, politica europeană de vecinătate și procesul de integrare europeană confirmă faptul că UE nu este doar un actor extern, ci și un reper strategic pentru modernizarea instituțională, consolidarea rezilienței și orientarea politicii externe a Republicii Moldova.

1.2 Transformarea UE din comunitate economică în actor politic global

Evoluția Uniunii Europene în perioada post-Război Rece reflectă depășirea treptată a profilului său inițial, centrat pe integrarea economică, și afirmarea progresivă a unei capacități politice, diplomatice și strategice în relațiile internaționale. Dacă primele decenii ale integrării europene au fost dominate de obiective economice — reconstrucție, piață comună, liberalizarea schimburilor, politică agricolă comună și consolidarea interdependenței dintre statele membre — perioada de după 1989–1991 a creat condițiile afirmării Uniunii ca actor implicat activ în reconfigurarea ordinii europene și globale.[1]

La origine, Comunitatea Economică Europeană a fost concepută ca un proiect de integrare economică, orientat spre formarea pieței comune și spre prevenirea revenirii rivalităților interstatale care au marcat istoria Europei moderne. Totuși, chiar din această etapă, dimensiunea economică a integrării a avut implicații externe. Politica comercială comună, acordurile de asociere, relațiile cu fostele colonii ale statelor membre, politica de dezvoltare și participarea Comunității la negocieri comerciale multilaterale au reprezentat primele forme de proiecție internațională europeană. Ben Tonra observă că, deși tratatele fondatoare nu includeau o politică externă și de securitate în sens clasic, Comunitățile Europene aveau deja o prezență internațională

[1] Ginsberg, R. H., & Smith, M. E. (2007). Understanding the European Union as a global political actor: Theory, practice, and impact.

prin existența lor juridică, prin tratatele încheiate și prin interacțiunea cu alți actori globali.[1]

După încheierea Războiului Rece, această dimensiune externă s-a amplificat considerabil. Transformările sistemului internațional au creat un nou context pentru afirmarea UE: fostele state comuniste au început tranziția spre democrație și economie de piață, Europa Centrală și de Est a devenit spațiu de extindere instituțională occidentală, iar Uniunea Europeană a fost chemată să contribuie la stabilizarea, democratizarea și modernizarea continentului. În aceste condiții, rolul UE nu mai putea fi limitat la gestionarea pieței interne. Uniunea a devenit tot mai implicată în definirea noii ordini europene, prin extindere, asociere, condiționalitate, asistență financiară, cooperare politică și sprijin pentru reforme.

Un moment decisiv în această transformare l-a constituit Tratatul de la Maastricht, intrat în vigoare în 1993. Prin acest tratat a fost creată Uniunea Europeană, iar integrarea europeană a fost plasată într-un cadru politic mai larg. Instituirea Politicii externe și de securitate comune a marcat trecerea de la cooperarea politică limitată la ambiția formulării unei acțiuni externe comune. Maastricht nu a transformat UE într-un stat sau într-o mare putere clasică, dar a oferit un cadru instituțional pentru coordonarea pozițiilor externe ale statelor membre. Bojinović Fenko și Brsakoska Bazerkoska subliniază că, după Maastricht, UE a dobândit o politică externă proprie, iar ulterior Tratatul de la Lisabona a consolidat procedurile, obiectivele și instrumentele acțiunii externe europene[2]. Totuși, dezvoltarea politicii externe europene a fost graduală și marcată de limite. Războaiele din fosta Iugoslavie au demonstrat dificultatea Uniunii de a acționa coerent în situații de criză militară și au evidențiat dependența securității europene de NATO și de Statele Unite ale Americii. Aceste experiențe au contribuit la conștientizarea necesității dezvoltării unor instrumente europene de gestionare a crizelor, prevenire a conflictelor și participare la stabilizarea regională. Prin urmare, afirmarea UE ca actor politic global nu a fost un proces liniar, ci o evoluție determinată atât de ambițiile instituționale ale Uniunii, cât și de presiunile crizelor internaționale.

Tratatul de la Amsterdam, intrat în vigoare în 1999, a reprezentat o etapă suplimentară în consolidarea dimensiunii externe a Uniunii. Acesta a introdus funcția de Înalt Reprezentant pentru Politica externă și de securitate comună, urmărind să ofere mai multă vizibilitate și continuitate reprezentării externe a UE. În același timp, dezvoltarea Politicii Europene de Securitate și Apărare, ulterior Politica de securitate și apărare comună, a indicat intenția Uniunii de a-și crea instrumente proprii pentru misiuni civile și militare, gestionarea crizelor, consolidarea păcii și sprijinirea statelor

[1] Tonra, B. (f.a.). The European Union as a global actor.

[2] Bojinović Fenko, A., & Brsakoska Bazerkoska, J. (2024). The EU as a global actor: The significance of changes in the world order from 2004 to 2024 as regards EU actorness. *Studia Europejskie – Studies in European Affairs,* 2.

fragile. Aceste evoluții au arătat că Uniunea începea să își asume un rol mai activ în domenii aflate anterior aproape exclusiv în competența statelor membre.

O etapă de importanță majoră a fost Tratatul de la Lisabona, intrat în vigoare în 2009. Acesta a oferit Uniunii Europene personalitate juridică unică, a consolidat funcția de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, care este în același timp vicepreședinte al Comisiei Europene, și a creat Serviciul European de Acțiune Externă. Aceste reforme au urmărit să asigure o mai bună coordonare între dimensiunea interguvernamentală a politicii externe și instrumentele gestionate de Comisie, precum politica de dezvoltare, politica de vecinătate, ajutorul umanitar, comerțul și extinderea. Victor Juc și Liliana Beniuc arată că afirmarea UE ca actor internațional este strâns legată de consolidarea dimensiunii instituționale, de mecanismele de adoptare și realizare a deciziilor de politică externă și de relația dintre instituțiile europene și statele membre[1].

În plan practic, transformarea Uniunii în actor politic global s-a realizat prin multiplicarea instrumentelor sale de acțiune externă. Politica comercială comună a rămas unul dintre cele mai importante mijloace de influență internațională, deoarece UE negociază acorduri comerciale, stabilește standarde și utilizează accesul la piața internă ca instrument de cooperare și condiționare. Politica de dezvoltare și ajutorul umanitar au consolidat profilul Uniunii ca donator major și partener al statelor din afara Europei. Politica europeană de vecinătate și acordurile de asociere au permis UE să structureze relațiile cu statele din proximitatea sa, inclusiv prin promovarea reformelor politice, economice și administrative. De asemenea, regimurile de sancțiuni au devenit un instrument important al acțiunii externe europene. Uniunea Europeană utilizează sancțiuni economice, financiare, diplomatice și restrictive pentru a răspunde încălcărilor dreptului internațional, amenințărilor la adresa păcii, încălcărilor drepturilor omului sau acțiunilor care subminează stabilitatea regională. Aceste instrumente au devenit deosebit de vizibile după anexarea Crimeii de către Federația Rusă în 2014 și, mai ales, după declanșarea agresiunii militare la scară largă împotriva Ucrainei în 2022. În acest context, UE a demonstrat că poate utiliza puterea economică și financiară ca mijloc de presiune politică și strategică.

Extinderea Uniunii Europene a reprezentat un alt mecanism esențial al transformării sale într-un actor politic global. Prin extinderile succesive, mai ales cele din 2004 și 2007, Uniunea a contribuit la depășirea divizării Europei moștenite din perioada Războiului Rece. Integrarea statelor din Europa Centrală și de Est a consolidat democrația, statul de drept, economia de piață și stabilitatea instituțională în spațiul postcomunist. În același timp, extinderea a sporit greutatea geopolitică, demografică, economică și normativă a Uniunii. Deși politica de extindere este analizată distinct

[1] Juc, V., & Beniuc, L. (2019). Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene.

în subiectul următor, aici trebuie subliniat faptul că ea a fost unul dintre principalele instrumente prin care UE și-a transformat influența economică în influență politică.

Crizele succesive din ultimele două decenii au accelerat transformarea UE. Criza financiară globală, criza zonei euro, migrația, Brexitul, pandemia COVID-19, competiția dintre marile puteri, ascensiunea Chinei, dependențele energetice și tehnologice, precum și războiul Rusiei împotriva Ucrainei au obligat Uniunea să își redefinească rolul internațional. Bojinović Fenko și Brsakoska Bazerkoska observă că, între 2004 și 2024, UE a fost nevoită să se adapteze unui sistem internațional mai fragmentat, multipolar și competitiv, dar a continuat să utilizeze capacitățile sale economice, normative și instituționale în domenii precum comerțul digital, tranziția verde și reglementarea noilor tehnologii[1].

În fața acestor provocări, UE a început să combine instrumentele sale tradiționale - comerț, norme, reglementare, cooperare, dezvoltare - cu instrumente mai strategice: securitate economică, reziliență, reducerea dependențelor critice, sprijin militar și financiar pentru parteneri, protecția infrastructurilor critice și consolidarea politicilor de apărare. Niklas Helwig și Ville Sinkkonen arată că noțiunea de autonomie strategică a devenit un cadru important pentru interpretarea răspunsului european la provocările globale, nu ca izolare sau decuplare, ci ca abilitate a UE și a statelor membre de a gestiona interdependențele externe în funcție de propriile interese și valori[2]. Această evoluție nu înseamnă că Uniunea Europeană s-a transformat într-o mare putere clasică. UE nu dispune de un centru politic unic similar statului-națiune, nu are o politică externă complet unificată și nu deține un monopol asupra instrumentelor militare. Politica externă și de securitate continuă să depindă de consensul statelor membre, iar diferențele dintre interesele naționale pot limita rapiditatea și coerența deciziilor. Totuși, Uniunea a dobândit o capacitate considerabilă de a influența mediul internațional prin instrumente economice, juridice, diplomatice, instituționale și, tot mai mult, strategice. Caracterul său global nu derivă din reproducerea modelului statal clasic, ci din capacitatea de a combina politici interne și externe într-un sistem complex de acțiune internațională.

În discursul și practica instituțională contemporană, Uniunea Europeană se prezintă tot mai frecvent ca actor global și partener strategic. Această orientare se observă în relațiile sale cu statele candidate, cu vecinătatea estică și sudică, cu Statele Unite, China, statele din Indo-Pacific, Africa și organizațiile internaționale. UE încearcă să își consolideze profilul internațional prin parteneriate, acorduri comerciale, cooperare pentru dezvoltare, diplomație climatică, sprijin pentru multilateralism și

[1] Bojinović Fenko, A., & Brsakoska Bazerkoska, J. (2024). The EU as a global actor: The significance of changes in the world order from 2004 to 2024 as regards EU actorness.

[2] Helwig, N., & Sinkkonen, V. (2022). Strategic autonomy and the EU as a global actor: The evolution, debate and theory of a contested term.

participare la gestionarea crizelor globale. În același timp, presiunile geopolitice recente au determinat Uniunea să acorde o importanță mai mare securității energetice, competitivității economice, industriei de apărare, tehnologiilor critice și rezilienței democratice.

Pentru Republica Moldova, transformarea UE din comunitate economică în actor politic global are o semnificație directă. Uniunea Europeană nu este doar un partener comercial sau un donator extern, ci un actor politic care influențează modernizarea instituțională, reformele juridice, securitatea economică, consolidarea statului de drept și orientarea strategică a țării. Acordul de Asociere, Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător, statutul de țară candidată și procesul de aderare demonstrează că relația Republicii Moldova cu UE depășește sfera cooperării tehnice. Ea se înscrie într-un proces mai amplu de integrare europeană, transformare internă și ancorare geopolitică în ordinea europeană.

Prin urmare, transformarea Uniunii Europene din comunitate economică în actor politic global trebuie înțeleasă ca proces istoric complex, desfășurat prin acumularea treptată de competențe, instituții și instrumente externe. De la piața comună și politica comercială comună, UE a evoluat spre o construcție politico-instituțională capabilă să acționeze în domenii precum politica externă, dezvoltarea, vecinătatea, sancțiunile, gestionarea crizelor, securitatea energetică și extinderea. Această transformare rămâne incompletă și dependentă de voința statelor membre, dar confirmă faptul că Uniunea Europeană a devenit un actor internațional relevant al ordinii post-Război Rece, cu un profil distinct de cel al statelor și al marilor puteri clasice.

1.3 Extinderea Uniunii Europene și consolidarea rolului său în relațiile internaționale

Procesul de extindere a Uniunii Europene a constituit, după încheierea Războiului Rece, unul dintre principalele mecanisme prin care proiectul european și-a extins influența politică, normativă și instituțională asupra continentului. Dacă reconfigurarea sistemului internațional după încheierea Războiului Rece a creat premisele unei noi ordini europene, iar transformarea Comunității Economice Europene în Uniunea Europeană a consolidat capacitatea instituțională a integrării europene, politica de extindere a devenit principalul instrument prin care UE și-a proiectat influența asupra continentului. În acest sens, extinderea nu trebuie înțeleasă doar ca extindere teritorială a Uniunii, ci ca mecanism de stabilizare, democratizare, europenizare și consolidare a rolului UE în relațiile internaționale.

În literatura de specialitate, extinderea este frecvent apreciată drept una dintre cele mai eficiente politici externe ale Uniunii Europene. Antoaneta Dimitrova și Elit-

sa Kortenska subliniază că, după extinderea din 2004–2007, aceasta a fost considerată unul dintre cele mai importante instrumente de politică externă ale UE, deoarece a contribuit la stabilizarea vecinătății, susținerea tranzițiilor postcomuniste, consolidarea reformelor democratice și întărirea drepturilor și libertăților în statele candidate[1]. În aceeași direcție, Dimitrova arată că extinderea estică a UE a fost percepută ca un succes deoarece Uniunea a reușit să extindă stabilitatea dincolo de frontierele sale și să proiecteze normele și regulile europene asupra statelor candidate[2].

Politica de extindere a avut, de la început, o dublă semnificație: internă și externă. Pe plan intern, aderarea noilor state a modificat structura instituțională, echilibrul politic, mecanismele decizionale și capacitatea de funcționare a Uniunii. Pe plan extern, extinderea a consolidat influența geopolitică a UE, a extins aria pieței interne, a lărgit spațiul de aplicare a normelor europene și a contribuit la formarea unei zone mai largi de pace, democrație și stabilitate. Fraser Cameron sublinia încă din anii 1990 că extinderea spre Europa Centrală și de Est reprezenta atât o provocare istorică fără precedent, cât și o oportunitate majoră, deoarece integrarea noilor democrații urma să consolideze securitatea și stabilitatea europeană, dar impunea totodată reforme instituționale pentru a evita paralizarea procesului decizional al Uniunii.[3]

Extinderea din 2004–2007 a reprezentat momentul cel mai important al consolidării rolului UE în Europa post-Război Rece. Prin aderarea statelor din Europa Centrală și de Est, a statelor baltice, a Maltei și Ciprului, iar ulterior a Bulgariei și României, Uniunea Europeană a depășit vechea diviziune geopolitică a continentului. Această extindere a avut o puternică semnificație simbolică, fiind interpretată ca proces de „reunificare a Europei", dar și o semnificație strategică, deoarece a extins zona de democrație, economie de piață, stat de drept și stabilitate instituțională. Dimitrova și Kortenska arată că extinderea estică a fost justificată prin necesitatea stabilizării vecinătății și prin responsabilitatea istorică de a susține revenirea statelor postcomuniste în spațiul european[4]. În același timp, extinderea a demonstrat că integrarea europeană nu presupune doar aderarea formală la instituțiile UE, ci și un proces amplu de transformare internă. Statele candidate trebuie să își adapteze legislația, instituțiile, politicile publice și practicile administrative la standardele europene. Acest proces de europenizare implică armonizarea cu *acquis-ul comunitar*, consolidarea capacității administrative, reformarea justiției, combaterea corupției,

[1] Dimitrova, A., & Kortenska, E. (2016). Enlargement as foreign policy in the Western Balkans: Has it reached its limits? MAXCAP Project.

[2] Dimitrova, A. L. (2011). Speeding up or slowing down? Lessons from the last enlargement on the dynamics of enlargement-driven reform, pp. 221–233.

[3] Cameron, F. (f.a.). The European Union and the challenge of enlargement (Halki International Seminars, OP97.3).

[4] Dimitrova, A., & Kortenska, E. (2016). Enlargement as foreign policy in the Western Balkans: Has it reached its limits? MAXCAP Project.

protecția drepturilor fundamentale și dezvoltarea unei economii compatibile cu piața internă. Prin urmare, extinderea funcționează ca instrument de export instituțional și normativ, prin care UE își proiectează modelul de guvernare dincolo de frontierele sale. Totuși, extinderea nu a fost lipsită de dificultăți. Problemele privind statul de drept, corupția, capacitatea administrativă, funcționarea justiției și sustenabilitatea reformelor au determinat UE să își ajusteze treptat metodologia de extindere. Experiența Bulgariei și României a condus la instituirea Mecanismului de Cooperare și Verificare, iar procesul ulterior de extindere spre Balcanii de Vest a acordat o importanță sporită capitolelor referitoare la justiție, drepturi fundamentale, libertate, securitate și stat de drept. Rosa Balfour și Corina Stratulat susțin că, după 2007, UE a acordat o atenție mai mare bunei guvernări, independenței justiției, combaterii corupției, administrației publice, societății civile și libertății mass-media[1].

Războiul Federației Ruse împotriva Ucrainei a readus politica de extindere în centrul agendei strategice a Uniunii Europene. Acordarea statutului de candidat Ucrainei și Republicii Moldova, la 23 iunie 2022, a avut o valoare simbolică, politică și geopolitică deosebită. Bourguignon, Demertzis și Sprenger arată că această decizie a reprezentat un gest de sprijin și solidaritate, dar și un moment care a relansat dezbaterea privind rolul UE ca actor geopolitic[2]. În același timp, autorii subliniază că procesul de aderare rămâne complex și de lungă durată, iar capacitatea UE de a absorbi noi membri constituie un obstacol suplimentar, alături de criteriile pe care statele candidate trebuie să le îndeplinească.[3] În contextul războiului din Ucraina, extinderea a dobândit o semnificație geopolitică explicită, care nu mai este tratată doar ca instrument de reformă internă a statelor candidate, ci și ca instrument de securitate, stabilizare regională și consolidare a ordinii europene. Barbara Lippert susține că dimensiunea externă și de securitate a extinderii s-a deplasat „de la marginal la central", iar dinamica extinderii și evoluția Politicii de Securitate și Apărare Comună pot contribui reciproc la afirmarea UE ca furnizor de securitate[4]. Această perspectivă este esențială pentru înțelegerea extinderii actuale, în special în raport cu Ucraina, Republica Moldova și Balcanii de Vest.

Pentru Republica Moldova, extinderea UE are o semnificație directă și profundă. Acordul de Asociere, Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător, statutul de țară candidată și deschiderea negocierilor de aderare plasează Republica Moldova

[1] Balfour, R., & Stratulat, C. (2012). The enlargement of the European Union [Discussion paper].

[2] Bourguignon, J., Demertzis, M., & Sprenger, E. (2022). EU enlargement: Expanding the Union and its potential, pp. 205–208.

[3] Ibidem.

[4] Lippert, B. (2024). From marginal to central: The foreign and security dimension of EU enlargement policy.

într-un proces de transformare instituțională și geopolitică. Extinderea UE nu mai reprezintă doar un obiectiv de politică externă, ci un cadru de modernizare internă, consolidare a statului de drept, reformă administrativă, securitate economică, reziliență societală și ancorare strategică în spațiul european. În acest sens, Republica Moldova se înscrie atât în logica extinderii ca instrument de europenizare și stabilizare, cât și în noua logică geopolitică a extinderii ca răspuns la insecuritatea regională.

Extinderea contribuie la consolidarea rolului UE în relațiile internaționale prin mai multe mecanisme. În primul rând, ea extinde aria de aplicare a normelor, legislației și standardelor europene. În al doilea rând, sporește influența geopolitică a Uniunii asupra vecinătății sale. În al treilea rând, consolidează rolul UE ca actor de stabilizare regională. În al patrulea rând, transformă relațiile dintre UE și statele candidate într-un proces complex de reformă, monitorizare, negociere și convergență. În al cincilea rând, extinderea confirmă că Uniunea Europeană nu este doar o piață comună, ci și o comunitate politică și normativă capabilă să modeleze ordinea europeană. În același timp, extinderea poate genera tensiuni interne și externe. Pe plan intern, ea ridică probleme legate de reforma instituțională, buget, coeziune, agricultură, votul în Consiliu, funcționarea pieței interne și protejarea statului de drept. Pe plan extern, extinderea poate fi percepută de alți actori drept proiectare geopolitică a influenței UE. Din acest motiv, extinderea actuală trebuie analizată nu doar prin prisma criteriilor tehnice de aderare, ci și prin raportare la ordinea internațională emergentă, la competiția geopolitică și la capacitatea Uniunii de a acționa coerent.

Prin urmare, extinderea Uniunii Europene a fost unul dintre cele mai eficiente instrumente prin care UE și-a consolidat rolul în relațiile internaționale post-Război Rece. Ea a contribuit la reunificarea continentului european, la stabilizarea statelor postcomuniste, la democratizare, europenizare și extinderea ordinii liberale europene. Prin criteriile de la Copenhaga, condiționalitate și negocieri de aderare, UE a reușit să proiecteze norme, reguli și standarde asupra statelor candidate. Totuși, extinderea ridică probleme privind capacitatea de absorbție, funcționarea instituțională, statul de drept, opinia publică și raportul dintre lărgire și aprofundare. După 2022, extinderea a dobândit o dimensiune geopolitică și de securitate mult mai pronunțată, în special în raport cu Ucraina, Republica Moldova și Balcanii de Vest.

1.4 Uniunea Europeană ca putere civilă, normativă, economică și geopolitică

Analiza Uniunii Europene ca putere civilă, normativă, economică și geopolitică permite înțelegerea modului concret în care Uniunea și-a exercitat influența în relațiile internaționale după încheierea Războiului Rece. Dacă subiectele precedente

au evidențiat reconfigurarea sistemului internațional, evoluția UE de la comunitate economică la actor politic și rolul extinderii în consolidarea influenței europene, prezentul subiect examinează principalele forme prin care Uniunea acționează în plan extern: diplomația, cooperarea, normele, piața internă, reglementarea, condiționalitatea, sancțiunile, sprijinul pentru statele partenere și adaptarea la competiția geopolitică actuală. În acest cadru, UE nu trebuie analizată după modelul marilor puteri clasice, întemeiate prioritar pe forță militară, dominație teritorială și ierarhie strategică. Specificul influenței europene constă în combinarea instrumentelor economice, juridice, diplomatice, normative și, mai recent, geopolitice. De aceea, literatura de specialitate a descris Uniunea Europeană prin mai multe formule complementare: putere civilă, putere normativă, putere de piață, putere reglementatoare și putere geopolitică. Aceste formule nu se exclud reciproc, ci evidențiază etape, instrumente și logici diferite ale prezenței internaționale a UE.

Conceptul de „*putere civilă*" este asociat, în primul rând, cu François Duchêne, care a interpretat Comunitatea Europeană ca un tip de actor diferit de marile puteri tradiționale. În această perspectivă, influența europeană nu se bazează prioritar pe forță militară, ci pe cooperare, interdependență economică, diplomație, instituții și promovarea unui cadru internațional întemeiat pe drept și multilateralism. Anna Skolimowska arată că, pentru Duchêne, puterea Comunităților Europene era fondată pe piața comună și pe instrumente politice non-militare, iar politica externă a unei puteri civile se realiza prin mijloace economice, diplomatice și culturale[1]. Această interpretare a fost dezvoltată ulterior de Mario Telò, care a analizat UE ca „putere civilă în formare", responsabilă nu doar pentru stabilizarea democratică a continentului european, ci și pentru promovarea guvernanței globale și a unei ordini internaționale mai instituționalizate[2].Din această perspectivă, Uniunea Europeană este văzută ca un actor care încearcă să reducă rolul forței în relațiile internaționale și să privilegieze negocierea, interdependența, instituțiile multilaterale și soluțiile juridice.

Puterea civilă a UE s-a manifestat vizibil după Războiul Rece prin sprijinul acordat tranzițiilor democratice din Europa Centrală și de Est, prin programe de asistență tehnică și financiară, prin cooperare pentru dezvoltare, prin susținerea societății civile și prin participarea la reconstrucția postconflict. Extinderea UE, politica europeană de vecinătate, Parteneriatul Estic, sprijinul pentru administrația publică, reforma justiției și consolidarea instituțiilor democratice pot fi interpretate ca expresii ale acestei puteri civile. În practică, puterea civilă a UE se exprimă prin preferința pentru soluții negociate, prevenirea conflictelor, cooperare regională, sprijin pentru buna

[1] Skolimowska, A. (2015). The European Union as a "normative power" in international relations: Theoretical and empirical challenges.

[2] Telò, M. (2006). Europe: A civilian power? European Union, global governance, world order.

guvernare, asistență pentru dezvoltare, consolidarea păcii și promovarea multilateralismului. Uniunea Europeană nu urmărește, în mod tradițional, să impună ordinea prin dominație militară directă, ci să construiască spații de cooperare și convergență instituțională. Această logică s-a regăsit în relațiile UE cu Balcanii de Vest, cu statele Parteneriatului Estic și cu statele candidate sau potențial candidate.

Totuși, interpretarea UE ca putere civilă a fost criticată. Hedley Bull considera ideea de putere civilă drept o „contradicție în termeni", deoarece, în sistemul internațional, o putere reală ar trebui să dispună și de capacități militare credibile. Thomas Diez reia această dezbatere și arată că, ulterior, Ian Manners a reformulat discuția despre puterea civilă în direcția conceptului de putere normativă[1]. Această critică nu anulează relevanța ideii de putere civilă, dar arată limitele sale în contexte marcate de război, presiuni militare, amenințări hibride și competiție strategică. În cazul Republicii Moldova, dimensiunea civilă a puterii UE este vizibilă prin sprijinul acordat reformelor instituționale, administrației publice, justiției, societății civile, educației, dezvoltării regionale și consolidării capacității de guvernare. UE a acționat în Republica Moldova nu doar ca partener economic, ci și ca furnizor de expertiză, asistență și modele administrative. Această dimensiune este importantă deoarece apropierea de UE presupune nu numai armonizare legislativă, ci și transformare instituțională și consolidarea practicilor democratice.

Conceptul de „*putere normativă*" a fost consacrat de Ian Manners, care a susținut că Uniunea Europeană are capacitatea de a modela concepțiile despre ceea ce este considerat „normal" în politica internațională[2]. În această interpretare, UE nu influențează doar prin resurse materiale, ci prin idei, valori, standarde, norme juridice și practici instituționale. Normele promovate de Uniune includ pacea, democrația, statul de drept, drepturile omului, libertatea, egalitatea, solidaritatea, dezvoltarea durabilă și buna guvernare. Puterea normativă trebuie înțeleasă în sens aplicat, prin mecanismele concrete prin care UE proiectează norme și standarde în relațiile sale externe. Printre aceste mecanisme se numără criteriile de aderare, condiționalitatea democratică, clauzele privind drepturile omului în acordurile internaționale, politica de extindere, politica de vecinătate, Parteneriatul Estic, Acordurile de Asociere, sprijinul pentru statul de drept, standardele comerciale, reglementările de mediu și politicile privind protecția datelor.

Anna Skolimowska subliniază că puterea normativă desemnează capacitatea UE de a difuza standardele integrării europene în comunitatea internațională, iar această capacitate nu se întemeiază doar pe resurse economice, ci și pe abilitatea de a răspândi

[1] Diez, T. (2021). The EU in a changing world order: In defence of normative power 2.0.

[2] Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? Journal of Common Market Studies. Volume 40. Number 2. pp. 235-258.

standarde juridice, politice și discursive[1]. Din această perspectivă, UE influențează statele partenere prin socializare instituțională, condiționalitate, europenizare și transfer de reguli. Statele candidate sau asociate nu preiau doar norme juridice izolate, ci sunt invitate să adopte un model mai larg de guvernare, bazat pe democrație constituțională, economie de piață, administrație funcțională și protecția drepturilor fundamentale. Politica de extindere este cel mai vizibil exemplu de putere normativă aplicată. Prin criteriile de la Copenhaga, negocierile de aderare, monitorizarea capitolelor, evaluările periodice și condiționalitatea reformelor, UE a influențat profund transformarea statelor din Europa Centrală și de Est. După 2004 și 2007, aceeași logică a fost aplicată, într-o formă mai exigentă, în relația cu Balcanii de Vest, iar după 2022 a dobândit o importanță deosebită pentru Ucraina și Republica Moldova. În cazul Republicii Moldova, puterea normativă a UE se manifestă prin Acordul de Asociere, Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător, statutul de țară candidată, procesul de examinare analitică a acquis-ului, condițiile privind reforma justiției, combaterea corupției, funcționarea instituțiilor democratice, protecția drepturilor fundamentale și alinierea treptată la acquis-ul european. Astfel, UE nu influențează Republica Moldova doar prin asistență financiară, ci și prin orientarea normativă a reformelor interne.

Laurent Cohen-Tanugi susține că influența normativă a UE se manifestă prin trei dimensiuni:

1) capacitatea de a adopta și aplica propriul drept, inclusiv cu efect extraterritorial;
2) capacitatea de a influența conținutul normelor internaționale în negocieri multilaterale;
3) capacitatea de a servi drept model normativ voluntar pentru alte state și regiuni[2]. Această observație este importantă deoarece arată că normativitatea europeană nu se limitează la discursul valoric, ci se exprimă prin drept, politici publice, standarde și mecanisme instituționale. Totuși, puterea normativă a UE nu este lipsită de ambiguități.

Helene Sjursen critică unele interpretări ale UE ca putere normativă deoarece acestea riscă să presupună aprioric că Uniunea este o „forță a binelui", fără criterii suficiente de evaluare[3]. André Gerrits observă, la rândul său, că dezbaterea despre „*Normative Power Europe*" este adesea eurocentrică, deoarece UE este percepută diferit de actorii non-europeni, iar influența sa normativă nu este întotdeauna re-

[1] Skolimowska, A. (2015). The European Union as a "normative power" in international relations: Theoretical and empirical challenges.

[2] Cohen-Tanugi, L. (2021). Europe as an international normative power: State of play and perspectives.

[3] Sjursen, H. (2005). The EU as a "normative power": How can this be? ARENA Centre for European Studies.

cunoscută sau acceptată în afara spațiului european[1]. Aceste critici sunt relevante pentru o analiză echilibrată. UE promovează statul de drept, drepturile omului și multilateralismul, dar eficiența puterii sale normative depinde de credibilitate, consecvență și aplicarea uniformă a principiilor. Dublele standarde, diferențele dintre retorică și practică sau tolerarea unor derapaje democratice din motive geopolitice pot slăbi atractivitatea normativă a Uniunii. De aceea, analiza puterii normative trebuie să includă nu doar valorile declarate ale UE, ci și aplicarea lor efectivă în politici, acorduri, sancțiuni, condiționalități și parteneriate externe.

O altă dimensiune centrală a rolului internațional al Uniunii Europene este „*puterea economică și reglementatoare"*. Aceasta derivă din dimensiunea pieței interne, politica comercială comună, capacitatea de reglementare, standardele tehnice, normele de concurență, protecția consumatorilor, regulile privind datele personale, politicile de mediu, reglementarea digitală și acordurile comerciale. În multe domenii, UE exercită influență nu prin presiune militară, ci prin capacitatea de a stabili reguli care devin relevante dincolo de frontierele sale.

Chad Damro a conceptualizat această dimensiune prin formula Market Power Europe, potrivit căreia piața internă oferă UE baza materială pentru externalizarea regulilor și standardelor sale[2]. Uniunea Europeană dispune de una dintre cele mai mari piețe din lume, iar accesul la această piață este condiționat de respectarea unor norme riguroase. Din această cauză, statele terțe, companiile multinaționale și actorii economici globali sunt adesea determinați să se adapteze standardelor europene pentru a putea opera pe piața UE.

Anu Bradford a dezvoltat ideea „*efectului Bruxelles*", explicând că multe companii multinaționale adoptă standardele europene ca standarde globale, deoarece este mai eficient să aplice un singur set de reguli, compatibil cu cerințele UE, decât să opereze cu standarde diferite pentru fiecare piață[3]. Acest efect este vizibil în domenii precum protecția datelor personale, politica de concurență, siguranța produselor, standardele alimentare, protecția mediului, tranziția verde, economia digitală și reglementarea inteligenței artificiale. Regulamentul general privind protecția datelor este unul dintre cele mai cunoscute exemple ale influenței reglementatoare europene. Chiar și companiile din afara UE au fost nevoite să își adapteze politicile privind datele personale pentru a respecta standardele europene, întrucât piața UE este prea importantă pentru a fi ignorată. În mod similar, normele europene privind concurența, protecția consumatorilor, standardele de mediu, siguranța alimentară și produsele digitale influențează comportamentul actorilor economici globali.

[1] Gerrits, A. (Ed.). (2009). Normative power Europe in a changing world: A discussion.
[2] Damro, C. (2012). Market power Europe.
[3] Bradford, A. (2020). The Brussels effect: How the European Union rules the world.

Cohen-Tanugi consideră că normativitatea europeană s-a consolidat în special prin piața internă și prin capacitatea UE de a aplica propriile reguli dincolo de frontierele sale, inclusiv în domeniul concurenței, protecției datelor și standardelor de mediu[1]. Această observație confirmă faptul că puterea economică a UE nu se reduce la volumul comerțului sau la ponderea PIB-ului european, ci se exprimă prin transformarea accesului la piața europeană într-un instrument de influență internațională.

Politica comercială comună reprezintă o altă expresie majoră a puterii economice europene. UE negociază acorduri comerciale în numele statelor membre, stabilește condiții privind standardele sanitare și fitosanitare, protecția mediului, concurența, achizițiile publice, proprietatea intelectuală și dezvoltarea durabilă. În acest mod, acordurile comerciale ale UE nu sunt simple instrumente economice, ci vehicule de transmitere a unor norme și standarde. Pentru Republica Moldova, această dimensiune este vizibilă prin Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător. ZLSAC nu reprezintă doar liberalizare comercială, ci și apropiere de piața internă a UE prin armonizarea reglementărilor, standardelor tehnice, normelor sanitare, regulilor de concurență și procedurilor vamale. Prin ZLSAC, Republica Moldova este conectată gradual la logica pieței europene, iar producătorii, instituțiile și autoritățile naționale sunt încurajați să adopte standarde compatibile cu cele ale UE.

Puterea economică a Uniunii s-a manifestat și prin sprijinul financiar acordat partenerilor săi. Asistența macrofinanciară, programele de sprijin bugetar, fondurile pentru infrastructură, energia, dezvoltarea locală, educația, cercetarea și reziliența instituțională contribuie la consolidarea influenței externe a UE. În cazul Republicii Moldova, sprijinul financiar european a devenit deosebit de important în contextul crizelor energetice, al presiunilor economice, al vulnerabilităților generate de războiul din Ucraina și al necesității consolidării rezilienței statului.

Uniunea Europeană ca *putere geopolitică*. În ultimele două decenii, însă, UE a fost tot mai mult constrânsă să își asume și o dimensiune geopolitică. Crizele din vecinătatea estică și sudică, anexarea Crimeii în 2014, războiul Rusiei împotriva Ucrainei, competiția SUA–China, insecuritatea energetică, amenințările hibride, dependențele tehnologice și fragmentarea ordinii internaționale au demonstrat că puterea normativă și economică nu sunt suficiente într-un mediu internațional marcat de rivalități strategice. Thomas Diez observă că discursul UE despre „*Comisia geopolitică*", „*autonomie strategică*" și „*pragmatism principial*" pare să indice o trecere de la puterea normativă la puterea geopolitică, deși această transformare nu presupune abandonarea completă a normelor[2]. Această observație este importantă: geopolitizarea UE nu

[1] Cohen-Tanugi, L. (2021). Europe as an international normative power: State of play and perspectives.

[2] Diez, T. (2021). The EU in a changing world order: In defence of normative power 2.0.

trebuie înțeleasă ca renunțare la drept, democrație sau multilateralism, ci ca încercare de adaptare a instrumentelor europene la un mediu internațional mai conflictual. În această logică, UE ca putere geopolitică nu trebuie confundată cu o mare putere militară clasică. Uniunea nu acționează prin dominație teritorială directă și nu dispune de o politică militară complet unificată. Totuși, ea poate produce efecte geopolitice prin sancțiuni, extindere, parteneriate de securitate, securitate energetică, reducerea dependențelor strategice, controlul investițiilor, sprijin financiar și militar pentru parteneri, infrastructură critică, conectivitate și consolidarea rezilienței statelor vecine.

Regimurile de sancțiuni adoptate împotriva Federației Ruse după 2014 și, în special, după declanșarea agresiunii militare la scară largă împotriva Ucrainei în 2022 constituie un exemplu relevant al geopolitizării instrumentelor economice ale UE. Prin sancțiuni financiare, comerciale, tehnologice și individuale, Uniunea Europeană a utilizat ponderea sa economică pentru a răspunde încălcării dreptului internațional și pentru a limita resursele agresorului. Astfel, piața, finanțele, tehnologia și reglementarea au devenit instrumente de presiune geopolitică. Sprijinul acordat Ucrainei după 2022 confirmă, de asemenea, transformarea rolului extern al UE. Uniunea a oferit sprijin financiar, umanitar, economic, diplomatic și, prin mecanisme specifice, sprijin militar. De asemenea, acordarea statutului de candidat Ucrainei și Republicii Moldova a transformat extinderea într-un instrument geopolitic explicit. Extinderea nu mai este doar mecanism de reformă internă, ci și răspuns strategic la instabilitatea regională și la agresiunea Federației Ruse.

Veronica Anghel susține că, în condiții de război și reconfigurare a ordinii globale, extinderea și aprofundarea integrării sunt tot mai mult prezentate ca instrumente ale obiectivelor geopolitice ale UE, iar extinderea devine atât instrument de influență, cât și mecanism de remodelare a identității strategice a Uniunii[1]. interpretare este deosebit de relevantă pentru Europa de Est, unde politica de extindere, securitatea regională, reziliența democratică și competiția geopolitică sunt strâns interconectate.

Securitatea energetică reprezintă o altă dimensiune a geopolitizării UE. Dependența de resurse energetice externe, mai ales de gazul rusesc, a demonstrat vulnerabilitatea Uniunii și a statelor partenere. După 2022, reducerea dependențelor energetice, diversificarea surselor, interconectarea infrastructurilor, sprijinul pentru statele vulnerabile și tranziția energetică au devenit nu doar obiective economice sau ecologice, ci și obiective geopolitice. În cazul Republicii Moldova, sprijinul UE pentru securitatea energetică are semnificație strategică, deoarece reduce vulnerabilitatea față de presiunile externe și consolidează reziliența statului.

[1] Anghel, V. (2025). Why the EU is a geopolitical power: Wartime enlargement, integration, and reform.

Autonomia strategică trebuie înțeleasă, în acest context, ca expresie a geopolitizării recente a UE. Ea nu presupune izolare sau retragere din cooperarea internațională, ci capacitatea Uniunii de a reduce vulnerabilitățile, de a gestiona interdependențele și de a acționa mai eficient într-un mediu global competitiv. În Tema 1, această noțiune este relevantă mai ales pentru a explica de ce UE acordă o atenție sporită industriei de apărare, securității economice, tehnologiilor critice, energiei, infrastructurilor și rezilienței democratice.

Thomas Diez propune ideea unei „puteri normative 2.0", care să depășească eurocentrismul și tonul moralizator al vechii abordări, dar să păstreze angajamentul pentru drept internațional, multilateralism, democrație și drepturile omului[1]. Din această perspectivă, Uniunea Europeană nu trebuie să aleagă între a fi putere normativă și a fi putere geopolitică. Provocarea actuală constă în capacitatea de a combina normele cu interesele, dreptul cu securitatea, piața cu strategia și multilateralismul cu protejarea propriilor vulnerabilități.

Relevanța pentru Republica Moldova. Pentru Republica Moldova, combinarea celor patru forme de putere europeană este esențială. UE este putere civilă prin sprijinul pentru reforme, administrație publică, educație, societate civilă, dezvoltare locală și consolidarea instituțiilor democratice. Este putere normativă prin condiționalitatea democratică, acquis-ul european, criteriile de aderare, reforma justiției, statul de drept și protecția drepturilor fundamentale. Este putere economică și reglementatoare prin piața internă, ZLSAC, asistența financiară, standardele comerciale, armonizarea tehnică și integrarea graduală în spațiul economic european. Este putere geopolitică prin extindere, sprijin pentru reziliență, securitate energetică, contracararea amenințărilor hibride, susținerea Ucrainei și consolidarea ancorării strategice a Republicii Moldova în spațiul european. În acest sens, integrarea europeană a Republicii Moldova nu poate fi analizată doar ca proces tehnic de armonizare legislativă. Ea reprezintă un proces de transformare instituțională, economică, normativă și geopolitică. Aderarea la UE presupune adoptarea standardelor europene, consolidarea instituțiilor, modernizarea administrației, creșterea competitivității economice, reducerea vulnerabilităților energetice și întărirea rezilienței democratice. Din perspectiva relațiilor internaționale, apropierea Republicii Moldova de UE este parte a unei reconfigurări mai largi a ordinii europene în condiții de război, competiție geopolitică și fragmentare a mediului internațional.

Prin urmare, Uniunea Europeană poate fi analizată în relațiile internaționale post-Război Rece prin mai multe forme complementare de putere. Puterea civilă evidențiază preferința pentru mijloace non-militare, diplomație, cooperare, prevenirea conflictelor și multilateralism. Puterea normativă exprimă capacitatea Uniunii

[1] Diez, T. (2021). The EU in a changing world order: In defence of normative power 2.0.

de a proiecta norme, valori și standarde prin extindere, condiționalitate, acorduri de asociere, clauze democratice și politici externe sectoriale. Puterea economică și reglementatoare derivă din piața internă, politica comercială comună, standardele europene, „efectul Bruxelles" și capacitatea UE de a transforma accesul la piață într-un instrument de influență globală. Puterea geopolitică reflectă adaptarea Uniunii la un mediu internațional mai competitiv, în care sancțiunile, extinderea, securitatea energetică, sprijinul pentru Ucraina și Republica Moldova, reziliența și reducerea dependențelor strategice au devenit instrumente centrale ale acțiunii externe. În ansamblu, UE nu acționează ca o mare putere clasică, dar nici nu poate fi redusă la o simplă organizație economică sau diplomatică. Forța sa internațională derivă din capacitatea de a combina norme, piață, reglementare, diplomație, asistență, extindere și instrumente strategice. În perioada post-Război Rece, această combinație a permis Uniunii să contribuie la stabilizarea Europei, la transformarea statelor candidate, la consolidarea ordinii europene bazate pe reguli și la adaptarea treptată la provocările geopolitice contemporane.

1.5 Specificul Uniunii Europene în comparație cu statul-națiune și cu marile puteri clasice

Uniunea Europeană reprezintă una dintre cele mai originale construcții politico-juridice ale epocii contemporane. Specificul său nu poate fi înțeles adecvat dacă este analizată exclusiv prin categoriile clasice ale statului-națiune sau ale marii puteri tradiționale. UE nu este un stat federal în sens deplin, nu este nici o simplă organizație internațională, dar nici o mare putere clasică organizată în jurul suveranității teritoriale, al interesului național unitar și al capacității militare autonome. Ea constituie o formă politică sui generis, întemeiată pe integrare, drept, guvernanță multinivel, suveranitate partajată și capacitate de acțiune colectivă.

În raport cu statul-națiune, Uniunea nu dispune de competență generală, de un centru executiv unic sau de monopolul utilizării legitime a forței; în raport cu organizațiile internaționale clasice, ea se distinge prin ordinea juridică proprie, efectele directe ale dreptului Uniunii, instituțiile supranaționale și densitatea politicilor comune. Tema 2 dezvoltă consecințele teoretice ale acestei configurații, iar Tema 3 îi examinează expresia juridico-instituțională.

Uniunea Europeană și marile puteri clasice. Specificul Uniunii Europene devine și mai vizibil în comparație cu marile puteri clasice. În relațiile internaționale, marile puteri au fost definite, în mod tradițional, prin capacitate militară, resurse economice, control teritorial, influență diplomatică, capacitate de proiecție globală și voință strategică unitară. State precum Statele Unite ale Americii, China sau

Federația Rusă dispun de centre politice decizionale relativ unitare, de forțe armate naționale, de doctrine strategice proprii și de capacitatea de a acționa rapid în situații de criză. Chiar dacă și aceste state au dezbateri interne, ele pot formula și executa politici externe în numele unui interes național definit centralizat.

UE funcționează după o logică diferită, care nu are un interes național unic, deoarece este alcătuită din state membre cu istorii, priorități, culturi strategice și interese externe diferite. Unele state sunt mai preocupate de amenințările din Est, altele de Mediterana, migrație sau Sahel; unele acordă prioritate relației transatlantice, altele insistă asupra consolidării autonomiei europene; unele au tradiții de neutralitate, altele sunt profund integrate în structurile NATO. Această diversitate nu anulează acțiunea comună, dar o face mai dificilă și mai lentă decât în cazul marilor puteri clasice.

Marile puteri clasice se bazează, în mod tradițional, pe forță militară, alianțe, descurajare, controlul spațiilor strategice și competiție geopolitică. UE s-a construit inițial împotriva acestei logici. Proiectul european a apărut ca răspuns la distrugerile provocate de naționalismul agresiv, militarismul și rivalitățile geopolitice dintre statele europene. Integrarea europeană a urmărit să transforme relațiile dintre fostele state rivale prin interdependență economică, instituții comune, drept și solidaritate. În acest sens, UE exprimă o alternativă istorică la politica tradițională a echilibrului de putere. Integrarea europeană a creat un model de pace structurală, valori fundamentale și prosperitate economică bazată pe piața comună[1].

Totuși, Uniunea Europeană nu este lipsită de putere, fiindcă dispune de una dintre cele mai mari piețe interne din lume, de o monedă internațională importantă, de capacitate de reglementare, de politică comercială comună, de instrumente de sancțiuni, de influență normativă și de capacitatea de a condiționa accesul la piață, fonduri și integrare. Spre deosebire de marile puteri clasice, UE își exercită influența mai ales prin interdependență, standarde, acorduri, reglementare și atractivitate instituțională. Ea nu proiectează putere în primul rând prin dominație militară directă, ci prin capacitatea de a crea reguli și de a determina alți actori să se adapteze acestor reguli. Această formă de putere este vizibilă în raport cu statele candidate și asociate. Prin politica de extindere, UE a influențat profund transformarea statelor din Europa Centrală și de Est. Prin politica europeană de vecinătate și Parteneriatul Estic, a proiectat standarde asupra statelor din proximitatea sa. Prin ZLSAC, a conectat state precum Republica Moldova la piața europeană și la reglementările sale. Prin sancțiuni, a utilizat instrumente economice pentru a răspunde încălcărilor dreptului internațional. Prin sprijin financiar și tehnic, a contribuit la modernizarea instituțională și la consolidarea rezilienței partenerilor.

[1] Zabalo, J., Filibi, I., & San-Epifanio Escajedo, L. (f.a.). Made-to-measure future(s) for democracy? Views from the Basque Atalaia.

În ultimele două decenii, iar mai ales după agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei, UE a început să își asume mai explicit un profil geopolitic. Totuși, această geopolitizare nu transformă Uniunea într-o mare putere clasică. Literatura recentă subliniază că UE rămâne un actor fără statalitate clasică, fără interes național unic și fără control deplin asupra politicii externe și de apărare, domenii care rămân în mare măsură dependente de voința statelor membre.[1] În același timp, Uniunea dezvoltă forme specifice de influență geopolitică prin extindere, interdependență, sprijin financiar, condiționalitate, securitate energetică, sancțiuni, aliniere strategică și construcția unui spațiu de stabilitate în vecinătatea sa. Această caracteristică poate fi înțeleasă ca o formă de geopolitică relațională. UE nu acționează precum un stat imperial sau ca o putere militară unitară, ci ca un sistem complex care produce influență prin norme, rețele, proceduri, finanțare, infrastructuri, conectivitate și integrare instituțională[2]. În loc să controleze direct teritorii, UE creează cadre de convergență. În loc să impună unilateral dominația, negociază condiții de apropiere. În loc să se bazeze exclusiv pe forță militară, utilizează piața, dreptul, standardele, extinderea și cooperarea sectorială.

Uniunea Europeană ca putere prin interdependență. Un element distinctiv al UE este capacitatea de a transforma interdependența în influență. În lumea globalizată, actorii nu sunt influențați doar prin forță militară, ci și prin acces la piețe, tehnologii, finanțare, standarde, infrastructuri, lanțuri valorice, energie și reglementări. UE a dezvoltat o formă specifică de putere tocmai prin administrarea acestor interdependențe. Piața internă atrage companii și state terțe; standardele europene devin repere globale; acordurile comerciale transmit norme; extinderea generează reforme; condiționalitatea orientează politicile interne ale statelor candidate și asociate. Această putere prin interdependență este evidentă în cazul Republicii Moldova. Relația cu UE nu se limitează la diplomație, ci include comerț, investiții, asistență financiară, standarde tehnice, reforme administrative, securitate energetică, justiție, educație, cercetare și mobilitate. ZLSAC a facilitat orientarea unei părți importante a economiei moldovenești spre piața europeană. Acordul de Asociere a creat un cadru pentru alinierea legislației și politicilor publice. Statutul de țară candidată și deschiderea negocierilor de aderare au amplificat presiunea reformatoare și au transformat integrarea europeană într-un proiect de modernizare internă. Prin urmare, diferența dintre UE și o mare putere clasică este esențială pentru Republica Moldova. O mare putere clasică poate exercita presiune prin dominație militară, dependență energetică, influență politică directă sau control strategic. UE acționează, în mod obișnuit, prin integrare graduală, reforme, standarde, asistență, acces la piață, condiționalitate și ancorare instituțională. Această

[1] Anghel, V. (2025). Why the EU is a geopolitical power: Wartime enlargement, integration, and reform, pp. 2862–2885.

[2] Ibidem.

formă de influență nu este lipsită de constrângeri, deoarece presupune reforme costisitoare, adaptare legislativă și schimbări administrative profunde. Totuși, ea este diferită de dominația geopolitică tradițională, deoarece se bazează pe reguli, negociere, convergență și asumare voluntară a criteriilor de integrare.

Limitele modelului european în comparație cu actorii statali. Originalitatea Uniunii Europene este însoțită de limite evidente. Spre deosebire de marile puteri clasice, Uniunea are dificultăți în adoptarea rapidă a deciziilor strategice. În domenii precum securitatea, apărarea, relațiile cu marile puteri sau gestionarea crizelor militare, pozițiile statelor membre pot fi divergente. Tradițiile naționale de politică externă, experiențele istorice, poziționările geografice și interesele economice influențează modul în care statele membre se raportează la dosarele externe. Studiile privind tradițiile naționale de politică externă arată că acestea pot condiționa puternic formularea unei politici externe europene comune[1]. Această limitare este importantă în comparația cu marile puteri clasice. SUA, China sau Rusia pot acționa mai rapid în anumite situații, deoarece dispun de centre decizionale statale și de instrumente coerente de politică externă. UE trebuie să negocieze intern pozițiile sale. Această negociere poate reduce viteza reacției, dar poate oferi și legitimitate mai largă atunci când decizia comună este adoptată. Prin urmare, slăbiciunea UE este, în același timp, și o expresie a naturii sale pluraliste: Uniunea nu impune o voință unică de sus în jos, ci construiește consens între state și instituții.

Concluzii

Un rol esențial în consolidarea influenței internaționale a Uniunii Europene l-a avut politica de extindere. Aceasta a funcționat ca instrument de stabilizare, democratizare, europenizare și reunificare a continentului european după divizarea produsă de Războiul Rece. Prin criteriile de la Copenhaga, condiționalitate, negocieri de aderare, acorduri de asociere și preluarea acquis-ului european, UE a reușit să proiecteze norme, reguli și standarde asupra statelor candidate și asociate. După 2022, în contextul războiului Federației Ruse împotriva Ucrainei, extinderea a dobândit o dimensiune geopolitică și de securitate mai pronunțată, devenind nu doar mecanism de reformă internă, ci și instrument de consolidare a rezilienței și stabilității în vecinătatea estică.

Analiza Uniunii Europene ca putere civilă, normativă, economică și geopolitică demonstrează caracterul multidimensional al influenței europene. Puterea civilă se exprimă prin diplomație, cooperare, prevenirea conflictelor, dezvoltare și multilateralism. Puterea normativă se manifestă prin promovarea democrației, statului de drept, drepturilor omului, condiționalității și standardelor europene. Puterea economică și

[1] National foreign policy traditions and European foreign policy: The case of Germany. (f.a.).

reglementatoare derivă din piața internă, politica comercială comună, capacitatea de stabilire a regulilor și „efectul Bruxelles". Puterea geopolitică, accentuată în ultimele două decenii, se exprimă prin sancțiuni, securitate energetică, sprijin pentru Ucraina și Republica Moldova, reducerea dependențelor strategice și consolidarea rezilienței statelor partenere.

Specificul Uniunii Europene devine evident prin comparația cu statul-națiune, organizațiile internaționale clasice și marile puteri tradiționale. UE nu dispune de un teritoriu propriu separat de statele membre, nu are un demos unic și nu deține monopolul forței legitime. Totodată, ea depășește modelul organizațiilor internaționale clasice, deoarece dispune de o ordine juridică proprie, instituții cu atribuții normative, politici comune și mecanisme de conformare. În raport cu marile puteri clasice, UE nu se definește prin dominație militară sau interes național unitar, ci prin capacitatea de a transforma interdependența în influență, cooperarea în reguli și apropierea instituțională în stabilizare regională.

Pentru Republica Moldova, aceste concluzii au o relevanță directă. Uniunea Europeană nu reprezintă doar un partener extern, ci un reper strategic de modernizare instituțională, consolidare democratică, dezvoltare economică, securitate energetică și ancorare geopolitică. Acordul de Asociere, Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător, statutul de țară candidată și procesul de aderare confirmă faptul că relația Republicii Moldova cu UE depășește cooperarea tehnică și se înscrie într-un proces mai amplu de transformare internă și integrare în ordinea europeană contemporană.

Sarcini de autoevaluare

1. Analizați impactul transformărilor sistemului internațional după încheierea Războiului Rece asupra afirmării Uniunii Europene ca actor al relațiilor internaționale.
2. Explicați procesul de transformare a Uniunii Europene din comunitate economică în actor politic, diplomatic și strategic cu relevanță globală.
3. Evaluați rolul extinderii Uniunii Europene în consolidarea influenței sale internaționale, în stabilizarea spațiului european postcomunist și în reconfigurarea ordinii europene după 2022.
4. Caracterizați Uniunea Europeană ca putere civilă, normativă, economică și geopolitică, evidențiind principalele instrumente prin care aceasta își exercită influența externă.
5. Comparați specificul Uniunii Europene cu statul-națiune, organizațiile internaționale clasice și marile puteri tradiționale, argumentând caracterul său de actor internațional *sui generis*.

Referințe bibliografice selective

1. Anghel, V. (2025). Why the EU is a geopolitical power: Wartime enlargement, integration, and reform. *Journal of European Public Policy*, 32(12), 2862–2885. https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2558974
2. Bojinović Fenko, A., & Brsakoska Bazerkoska, J. (2024). The EU as a global actor: The significance of changes in the world order from 2004 to 2024 as regards EU actorness. *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 2. https://journalse.com/the-eu-as-a-global-actor-the-signi%EF%AC%81cance-of-changes-in-the-world-order-from-2004-to-2024-as-regards-eu-actorness/
3. Bradford, A. (2020). *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford University Press. https://academic.oup.com/book/36491
4. Bretherton, C., & Vogler, J. (2005). *The European Union as a global actor (ed*. a 2-a). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203022672
5. Damro, C. (2012). Market power Europe. *Journal of European Public Policy*. https://eustudies.org/assets/files/papers/EUSA-11%20Damro%20MPE%20Paper-Submitted.pdf
6. Ginsberg, R. H., & Smith, M. E. (2007). Understanding the European Union as a global political actor: Theory, practice, and impact. În The state of the European Union: Making history: European integration and institutional change at fifty. Oxford University Press. [Ediție online: Oxford Academic, 2023]. https://doi.org/10.1093/oso/9780199218677.003.0015
7. Ikenberry, G. J. (2010). The restructuring of the international system after the Cold War. În M. P. Leffler & O. A. Westad (Eds.), The Cambridge history of the Cold War (Vol. III: Endings, pp. 535–556). Cambridge University Press. https://www.cambridge.org/core/books/abs/cambridge-history-of-the-cold-war/restructuring-of-the-international-system-after-the-cold-war/A22FF235F213C9F260F1EF09FFF33EE3
8. Juc, V., & Beniuc, L. (2019). *Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene*. Tipografia Centrală. https://www.academia.edu/attachments/115797662/download_file
9. Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*. https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/mannersnormativepower.pdf
10. Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (Eds.). (2005). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell University Press. https://www.gbv.de/dms/greifswald/toc/485183617.pdf

Tema 2. REPERE CONCEPTUAL-TEORETICE PRIVIND ROLUL UE ÎN SISTEMUL INTERNAȚIONAL

Termeni-cheie: *Uniunea Europeană, actor internațional, actor sui generis, sistem internațional, capacitate de acțiune internațională, prezență internațională, capabilitate, coerență, neofuncționalism, interguvernamentalism liberal, instituționalism, constructivism, guvernanță multinivel, suveranitate partajată, supranaționalism, interguvernamentalism, autonomie strategică, decalaj capabilități–așteptări.*

Unități de conținut:

1. Conceptualizarea Uniunii Europene ca actor al sistemului internațional.
2. Teorii ale integrării europene și relevanța lor pentru explicarea rolului extern al UE.
3. Abordări ale relațiilor internaționale privind UE în sistemul internațional.
4. Suveranitate, guvernanță postnațională și capacitatea de acțiune externă a UE.

Abilități

- definește conceptele fundamentale utilizate în analiza UE ca actor internațional;
- explică specificul UE ca actor sui generis în sistemul internațional;
- identifică principalele teorii ale integrării europene relevante pentru analiza acțiunii externe a UE;
- compară interpretările neofuncționaliste, interguvernamentaliste, instituționaliste și constructiviste privind rolul UE;
- aplică abordările realismului, liberalismului și constructivismului la analiza UE în relațiile internaționale;
- analizează raportul dintre suveranitatea statelor membre și capacitatea de acțiune externă a Uniunii Europene;
- evaluează limitele teoretice și practice ale UE ca actor internațional.

Responsabilitate și autonomie:

Studentul, în mod autonom, utilizează concepte și teorii specifice studiilor europene și relațiilor internaționale pentru a interpreta rolul Uniunii Europene în sistemul internațional; compară abordările teoretice privind integrarea europeană și acțiunea externă a UE, formulează argumente privind caracterul sui generis al Uniunii și evaluează critic raportul dintre ambițiile, capabilitățile și limitele UE ca actor internațional.

Forme și strategii de organizare a activităților didactice: prelegere problematizată; învățare exploratorie ghidată; discuții dirijate; chestionare orală; generare colectivă de idei; dezbatere academică în baza ideilor teoretice expuse; analiză comparativă a abordărilor teoretice; explozia stelară; lucru individual cu surse teoretice; elaborarea unei scheme conceptuale privind rolul UE în sistemul internațional.

Repere de conținut

Introducere

Tema examinează conceptele și teoriile utilizate pentru explicarea rolului internațional al Uniunii Europene, cu accent pe relația dintre integrarea internă, ca-

pacitatea de acțiune și mediul extern. Conținutul temei valorifică noțiuni fundamentale, precum *capacitate de acțiune internațională*, prezență internațională, capabilitate, coerență, recunoaștere externă, autonomie strategică, suveranitate strategică și decalajul dintre capabilități și așteptări. Aceste concepte permit înțelegerea modului în care Uniunea Europeană își formulează pozițiile externe, își proiectează influența, își mobilizează resursele și încearcă să asigure coerența acțiunii externe într-un sistem internațional marcat de interdependență, competiție geopolitică, fragmentarea guvernanței globale și transformări ale ordinii internaționale. În acest cadru, rolul UE este interpretat nu doar prin prisma instituțiilor sale, ci și prin raportarea la statele membre, la interesele naționale, la normele comune, la instrumentele de politică externă și la capacitatea Uniunii de a transforma diversitatea internă într-o acțiune comună credibilă.

Analiza rolului Uniunii Europene presupune utilizarea teoriilor integrării europene și ale relațiilor internaționale. Neofuncționalismul, interguvernamentalismul liberal, instituționalismul, constructivismul, guvernanța multinivel și integrarea diferențiată explică procesele interne care au modelat construcția europeană și au influențat acțiunea sa externă. În același timp, realismul, liberalismul, constructivismul, abordarea sistemică, precum și perspectivele critice, postcoloniale și feministe oferă interpretări distincte asupra raportului dintre UE, putere, cooperare, norme, identitate, interese și legitimitate internațională.

2.1 Conceptualizarea Uniunii Europene ca actor al sistemului internațional

Analiza Uniunii Europene ca actor al sistemului internațional pornește de la o problemă conceptuală fundamentală: Uniunea nu poate fi încadrată integral nici în categoria statului-națiune, nici în cea a organizațiilor internaționale clasice. În teoria relațiilor internaționale, actorul este definit, în mod obișnuit, ca o entitate capabilă să formuleze interese, să elaboreze strategii, să mobilizeze resurse, să interacționeze cu alți actori și să producă efecte asupra mediului internațional. Din această perspectivă, Uniunea Europeană îndeplinește condițiile generale ale capacității de acțiune internațională, însă într-o formă particulară, compozită și multinivelară. Ea dispune de instituții comune, competențe externe, personalitate juridică, politici publice cu impact extern, capacitate de negociere internațională, instrumente economice, diplomatice, normative și, într-o măsură mai limitată, de securitate și apărare. Totodată, UE nu are suveranitate statală deplină, nu deține monopol asupra forței militare și nu dispune de o politică externă complet unificată în sensul tradițional al statului modern.

Din perspectivă juridico-instituțională, Uniunea Europeană poate fi considerată actor internațional deoarece interacționează cu state terțe, organizații internaționale și chiar cu propriile state membre într-un mod juridic și politic distinct de statele care o compun. Bart Van Vooren și Ramses A. Wessel definesc UE drept o entitate care are o existență juridică distinctă și o identitate proprie, constituită din valori, interese și politici pe care încearcă să le definească și să le promoveze pe plan internațional. Această abordare este importantă deoarece deplasează analiza de la întrebarea dacă UE este sau nu stat spre întrebarea mai relevantă pentru studiile europene: în ce condiții, prin ce instrumente și cu ce efecte acționează Uniunea în mediul internațional[1].

Caracterul internațional al Uniunii Europene nu este un fenomen recent, deoarece încă de la Tratatul de la Roma din 1957, Comunitatea Economică Europeană a primit competențe externe în domeniul politicii comerciale comune și în încheierea acordurilor de asociere. Pe măsura aprofundării integrării europene, aceste competențe s-au extins spre domenii precum cooperarea pentru dezvoltare, mediul, energia, securitatea, politica externă și apărarea. Prin urmare, UE a devenit treptat nu doar o piață comună sau un proiect de integrare regională, ci un actor cu prezență globală și cu o capacitate tot mai mare de a influența normele, regulile și practicile relațiilor internaționale. Van Vooren și Wessel subliniază că dreptul relațiilor externe ale UE are atât o dimensiune internă, referitoare la organizarea constituțională și instituțională a acțiunii externe, cât și o dimensiune externă, care privește raportul Uniunii cu ordinea juridică internațională[2].

Totuși, natura UE rămâne dificil de definit prin categoriile tradiționale ale dreptului internațional și ale teoriei relațiilor internaționale. Uniunea Europeană nu este o organizație interguvernamentală obișnuită, deoarece statele membre au transferat competențe semnificative către instituții comune, iar dreptul UE produce efecte directe și prioritare în ordinea juridică internă a statelor membre. În același timp, UE nu este nici un stat federal deplin, deoarece competențele sale derivă din tratate, iar statele membre păstrează rolul decisiv în domenii sensibile, precum politica externă, securitatea națională și apărarea. De aceea, literatura de specialitate utilizează frecvent noțiunea de actor *sui generis*, pentru a desemna caracterul original, hibrid și ireductibil al Uniunii Europene.

Conceptul de actor *sui generis* permite înțelegerea faptului că UE combină elemente ale unei organizații internaționale, ale unei comunități juridice, ale unui sistem politic multinivel și ale unei puteri normative, care nu acționează întotdeauna ase-

[1] Van Vooren, B., & Wessel, R. A. (2014). EU external relations law: Text, cases and materials.

[2] Ibidem.

menea unui stat, dar nici nu se limitează la funcțiile unei organizații internaționale clasice. În politica comercială, de exemplu, UE are o capacitate de acțiune mult mai apropiată de cea a unui actor unitar, deoarece competențele sunt transferate la nivel supranațional. În politica externă și de securitate comună, dimpotrivă, acțiunea este dependentă de consensul statelor membre, de convergența intereselor naționale și de capacitatea instituțiilor europene de a construi o poziție comună. Această diferențiere explică de ce capacitatea de acțiune internațională a UE este variabilă: puternică în anumite domenii, limitată sau fragmentată în altele.

Unul dintre conceptele centrale pentru explicarea statutului internațional al Uniunii Europene este cel de „*capacitate de acțiune internațională*", care desemnează aptitudinea unei entități de a formula obiective, de a mobiliza resurse și de a acționa deliberat și eficient în raport cu ceilalți actori ai sistemului internațional. Yann Richard și Gilles Van Hamme arată că dezbaterea privind statutul UE ca actor internațional s-a dezvoltat încă din anii 1970, pe fondul extinderii conceptului de „*actor*" dincolo de cadrul statocentric, prin includerea organizațiilor internaționale, organizațiilor neguvernamentale, corporațiilor transnaționale și a altor entități capabile să influențeze distribuția resurselor, formularea normelor și definirea valorilor la nivel global. Din această perspectivă, Uniunea Europeană poate fi analizată în funcție de capacitatea sa de a exercita influență asupra proceselor internaționale, de a interacționa autonom cu ceilalți actori și de a proiecta norme, valori și interese în mediul internațional[1]. În această direcție, cercetările privind calitatea Uniunii Europene de actor internațional au propus mai multe criterii pentru evaluarea capacității sale de acțiune externă. O contribuție importantă aparține lui Jupille și Caporaso, care identifică patru dimensiuni fundamentale ale acestei calități: coeziunea, autoritatea, autonomia și recunoașterea. Coeziunea desemnează capacitatea Uniunii de a formula și susține preferințe comune; autoritatea reflectă existența competențelor și a temeiului juridic necesare acțiunii externe; autonomia exprimă capacitatea UE de a acționa în baza unor obiective și interese proprii, care nu se reduc la suma preferințelor individuale ale statelor membre; iar recunoașterea presupune acceptarea Uniunii de către ceilalți actori internaționali ca interlocutor legitim. Aceste criterii evidențiază faptul că statutul UE de actor internațional nu derivă exclusiv din existența instituțiilor și competențelor sale, ci și din capacitatea de a formula poziții comune, de a acționa autonom și coerent și de a fi recunoscută ca participant relevant în relațiile internaționale[2].

[1] Richard, Y., & Van Hamme, G. (2013). The European Union as an actor in international relations: A geographical assessment of European actorness. *L'Espace géographique,* 42(1) pp. 15-30.

[2] Ibidem.

O altă formulare influentă aparține lui Charlotte Bretherton și John Vogler, care propun analiza Uniunii Europene prin triada „*oportunitate–prezență–capabilitate”*. *Oportunitatea* desemnează contextul internațional în care UE acționează și care poate facilita sau limita acțiunea sa externă. *Prezența* se referă la influența exercitată de Uniune prin simpla existență a pieței sale interne, a standardelor juridice, a politicilor economice și a modelului său normativ. *Capabilitatea* indică resursele, instrumentele și mecanismele instituționale prin care UE poate transforma prezența în acțiune externă efectivă. Această abordare este deosebit de importantă pentru că nu compară mecanic UE cu statul, ci o analizează prin prisma capacității reale de a modela procese, reguli și comportamente în sistemul internațional[1]. Prin urmare, UE poate fi interpretată ca actor internațional nu doar prin ceea ce „este”, ci și prin ceea ce „face”, deoarece influențează comerțul mondial, reglementările tehnice, standardele de mediu, politicile climatice, cooperarea pentru dezvoltare, extinderea, vecinătatea europeană, drepturile omului, sancțiunile internaționale și procesele multilaterale. Puterea sa derivă mai puțin din constrângerea militară și mai mult din capacitatea de reglementare, atractivitatea modelului său instituțional, condiționalitatea politică și economică, forța pieței interne și diplomația multilaterală. Din acest motiv, UE a fost conceptualizată ca „*putere civilă”, „putere normativă”, „putere de piață”, „putere de reglementare*” și, mai recent, „*actor geopolitic*”. În același timp, literatura de specialitate avertizează asupra necesității evitării unei interpretări idealizate a Uniunii Europene ca „*actor internațional*”. Richard și Van Hamme subliniază că *capacitatea de acțiune internațională a UE* are un caracter diferențiat, variind în funcție de domeniul de politică, gradul de coerență internă, resursele disponibile și particularitățile contextului internațional. Astfel, Uniunea poate exercita o influență considerabilă în domenii precum comerțul, politica climatică sau reglementarea, în timp ce eficiența sa poate fi mai redusă în situații care implică securitatea militară, utilizarea instrumentelor de forță sau conflicte geopolitice în care interesele statelor membre sunt divergente. Această variație evidențiază caracterul sectorial și condiționat al rolului internațional al UE și necesitatea evaluării sale în raport cu domeniul concret de acțiune și cu gradul de convergență politică dintre statele membre[2].

Roy H. Ginsberg a contribuit substanțial la această dezbatere prin analiza decalajului dintre capabilități și așteptări. Autorul observă că, odată cu Tratatul de la Maastricht și crearea Politicii externe și de securitate comune, așteptările privind o diplomație europeană colectivă au crescut considerabil. Totuși, aceste așteptări au depășit adesea capacitățile reale ale instituțiilor, instrumentelor și resurselor Uniu-

[1] Bretherton, C., & Vogler, J. (2005). The European Union as a global actor (ed. a 2-a). Routledge.

[2] Richard, Y., & Van Hamme, G. (2013). The European Union as an actor in international relations: A geographical assessment of European actorness. *L'Espace géographique,* 42(1).

nii. Crizele din Bosnia, Kosovo sau Irak au demonstrat limitele capacității UE de a acționa rapid, coerent și strategic în domeniul securității. Cu toate acestea, Ginsberg subliniază că decalajul nu este definitiv, deoarece UE și-a dezvoltat treptat procedurile decizionale, instrumentele de politică externă și practicile de cooperare între statele membre.[1] Importanța analizei lui Ginsberg constă în faptul că aceasta mută accentul de la simpla demonstrare a existenței UE ca actor internațional spre evaluarea efectelor concrete ale acțiunii sale externe. Astfel, întrebarea centrală nu este doar dacă UE este actor, ci cât de eficient acționează, în ce domenii, cu ce instrumente și în raport cu ce obiective. Din această perspectivă, UE trebuie analizată ca actor cu eficiență variabilă. În domeniile în care competențele sunt clare și instituțiile europene au o capacitate decizională consolidată, Uniunea poate acționa mai coerent. În domeniile dominate de logica interguvernamentală, acțiunea depinde de consensul statelor membre și de capacitatea acestora de a depăși interesele naționale divergente.

Dimensiunea diplomatică a Uniunii Europene a fost consolidată semnificativ prin Tratatul de la Lisabona, care a creat funcția de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate/Vicepreședinte al Comisiei și Serviciul European de Acțiune Externă. Aceste inovații au urmărit să ofere Uniunii o voce mai coerentă și o reprezentare mai eficientă pe plan internațional. Volumul coordonat de Joachim Koops și Gjovalin Macaj evidențiază faptul că UE trebuie analizată ca actor diplomatic multinivel și multiactorial, în care instituțiile europene, statele membre, delegațiile UE, reprezentanții speciali și mecanismele de coordonare interinstituțională participă la procesele de reprezentare, negociere și comunicare internațională.[2] Totuși, chiar și după Lisabona, diplomația UE rămâne marcată de tensiuni între unitate și diversitate, între reprezentarea comună și interesele naționale, între logica supranațională și cea interguvernamentală. Koops și Macaj arată că succesul diplomației UE depinde nu doar de instituții, ci și de capacitatea de coordonare, de competențele actorilor implicați, de mandatul negociatorilor, de contextul internațional și de recunoașterea din partea partenerilor externi. Astfel, Uniunea nu trebuie înțeleasă ca actor monolitic, ci ca un sistem diplomatic complex, în care coerența este construită permanent prin negociere internă și adaptare externă.[3] Această complexitate este confirmată și de cercetările recente privind caracterul multiactorial al politicii externe europene.

[1] Ginsberg, R. H. (1999). Conceptualizing the European Union as an international actor: Narrowing the theoretical capability–expectations gap. *Journal of Common Market Studies,* 37(3), pp. 429–454.

[2] Koops, J. A., & Macaj, G. (Eds.). (2015). The European Union as a diplomatic actor. Palgrave Macmillan.

[3] Ibidem.

Pernille Rieker și Mathilde Tomine Eriksdatter Giske susțin că teoriile tradiționale ale integrării europene și ale relațiilor internaționale nu reușesc să surprindă pe deplin natura multiactorială a politicii externe și de securitate a UE. Politica externă europeană nu se reduce la acțiunea instituțiilor UE și nici la suma politicilor externe ale statelor membre. Ea include procese formale și informale, acțiuni ale statelor membre în afara cadrului strict al UE, forme de integrare diferențiată, coaliții de state, lideri, urmăritori, actori reticenți, perturbatori sau chiar actori care părăsesc anumite cadre de cooperare.[1] Din această perspectivă, conceptualizarea UE ca actor internațional trebuie să țină cont de faptul că acțiunea externă europeană este produsul interacțiunii dintre mai multe niveluri: instituțiile UE, statele membre, agențiile specializate, delegațiile externe, partenerii internaționali și regimurile multilaterale. Această structură conferă Uniunii flexibilitate, dar produce și dificultăți de coordonare. UE poate mobiliza o gamă largă de instrumente, însă mobilizarea lor coerentă presupune compatibilizarea intereselor, competențelor și mandatelor diferiților actori implicați.

O contribuție teoretică importantă la înțelegerea *calității Uniunii Europene de actor internațional* aparține lui Stephan Klose, care propune o perspectivă inspirată din teoria rolurilor. Potrivit acestei abordări, capacitatea de acțiune internațională a UE nu trebuie considerată o proprietate fixă și invariabilă, ci o capacitate construită contextual de a defini, asuma și exercita roluri internaționale. Aceasta rezultă din interacțiunea dintre resursele materiale și sociale disponibile, capacitatea actorilor de a formula și adapta conduite și așteptările existente atât în interiorul Uniunii, cât și în mediul internațional. Din această perspectivă, UE se afirmă ca actor internațional nu numai prin instituțiile și competențele sale formale, ci și prin modul în care își definește rolurile, le comunică, le negociază cu ceilalți actori și le transpune în practică în contexte internaționale concrete[2]. Prezenta abordare este utilă pentru explicarea transformării UE din actor preponderent economic în actor politic, diplomatic și strategic. În anumite contexte, UE se prezintă ca promotor al multilateralismului, în altele ca putere normativă, mediator, donator, actor de securitate, furnizor de reguli sau actor geopolitic. Aceste roluri nu sunt date o dată pentru totdeauna, ci sunt construite în funcție de crize, de așteptările partenerilor, de resursele disponibile și de capacitatea internă de coordonare. De aceea, UE nu are un singur profil internațional, ci o pluralitate de roluri care se activează diferit în funcție de domeniu și context.

În condițiile ordinii internaționale contemporane, capacitatea de acțiune internațională a Uniunii Europene este influențată și de fragmentarea guvernanței

[1] Rieker, P., & Giske, M. T. E. (2021). Conceptualising the multi-actor character of EU(rope)'s foreign policy (JOINT Research Papers, 2).

[2] Klose, S. (2018). Theorizing the EU's actorness: Towards an interactionist role theory framework. *JCMS: Journal of Common Market Studies,* 56(5), pp. 1144–1160.

globale. Tom Delreux și Joseph Earsom evidențiază faptul că numeroase domenii ale guvernanței globale funcționează prin complexe de regimuri internaționale, constituite din ansambluri de forumuri, instituții și acorduri parțial suprapuse. Într-un asemenea context, UE este obligată să acționeze concomitent în mai multe cadre instituționale, să coordoneze pozițiile statelor membre și ale instituțiilor europene, să utilizeze strategii de negociere adaptate și să își ajusteze conduita în funcție de configurația fiecărui regim internațional. Capacitatea Uniunii de a exercita influență în aceste forumuri depinde de statutul său juridic, de competențele relevante, de eficiența mecanismelor interne de coordonare și, în mod esențial, de posibilitatea formulării și susținerii unei poziții comune[1]. Această observație este importantă deoarece evidențiază că UE nu acționează într-un sistem internațional simplu, dominat exclusiv de state, ci într-o ordine policentrică și instituțional fragmentată. Uniunea trebuie să își proiecteze influența în ONU, OMC, G20, regimuri climatice, forumuri de securitate, organizații regionale și parteneriate strategice. În unele cazuri, această prezență multiplă îi oferă avantaje, deoarece îi permite să conecteze diferite domenii de politică. În alte cazuri, fragmentarea instituțională complică acțiunea UE, mai ales atunci când competențele sunt împărțite între Uniune și statele membre.

Schimbările recente ale ordinii mondiale au amplificat presiunea asupra Uniunii Europene ca actor internațional. Studiul realizat de Ana Bojinović Fenko și Julija Brsakoska Bazerkoska evidențiază că, între 2004 și 2024, capacitatea de acțiune internațională a UE a fost afectată de evoluția sistemului internațional spre multipolaritate, de tranziția de la multilateralism spre forme de plurilateralism, de acțiuni unilaterale ale marilor puteri și de delegitimarea parțială a ordinii liberale internaționale. În acest context, UE a rămas atașată multilateralismului transparent și normelor internaționale, dar a fost obligată să își consolideze dimensiunea geopolitică și capacitățile de securitate, mai ales în urma agresiunii Rusiei împotriva Ucrainei.[2] Prin urmare, conceptualizarea UE ca actor internațional trebuie să includă și tensiunea dintre profilul său tradițional de putere civilă/normativă și noile presiuni geopolitice. Uniunea continuă să se bazeze pe piață, norme, reglementare, diplomație și multilateralism, dar este tot mai mult solicitată să acționeze strategic în vecinătatea sa, să răspundă la crize de securitate, să reducă dependențe economice și energetice și să își dezvolte autonomia strategică. Această transformare nu anulează natura civilă și normativă a UE, ci o completează printr-o dimensiune geopolitică mai accentuată. În același timp, conceptualizarea UE ca actor strategic rămâne discutabilă. Asle Toje susține că Uniunea a dezvoltat o formă de capacitate strategică de

[1] Delreux, T., & Earsom, J. (2023). The European Union as an actor navigating international regime complexes, pp. 1–5.

[2] Bojinović Fenko, A., & Brsakoska Bazerkoska, J. (2024). The EU as a global actor: The significance of changes in the world order from 2004 to 2024 as regards EU actorness.

acțiune internațională, dar aceasta nu corespunde modelului unei mari puteri clasice, ci mai curând profilului unei „puteri mici" sau al unui actor care încearcă să își maximizeze influența prin resurse selective, cooperare, prudență strategică și utilizarea instituțiilor internaționale. Această interpretare este utilă pentru a explica de ce UE dispune de resurse economice și normative importante, dar întâmpină dificultăți în mobilizarea lor rapidă și coerentă în domeniile care presupun utilizarea instrumentelor de forță.[1]

În concluzie, Uniunea Europeană trebuie conceptualizată ca actor internațional *sui generis*, compozit, multinivel, multidimensional și cu eficiență variabilă. Ea este actor juridic, economic, diplomatic, normativ și, tot mai mult, geopolitic, însă nu este un stat și nu funcționează după logica unei mari puteri tradiționale. Capacitatea sa de acțiune depinde de competențele conferite prin tratate, de coerența internă, de recunoașterea externă, de resursele disponibile, de contextul internațional și de raportul dintre instituțiile europene și statele membre. Forța UE constă în capacitatea de a combina norme, piață, diplomație, condiționalitate, reglementare și cooperare multilaterală. Limitele sale derivă din fragmentarea decizională, dependența de consens, diferențele dintre culturile strategice naționale și dificultatea de a transforma prezența internațională în acțiune strategică unitară. Astfel, analiza UE ca actor al sistemului internațional oferă o perspectivă esențială asupra transformărilor contemporane ale puterii, suveranității și guvernanței globale.

2.2 Teorii ale integrării europene și relevanța lor pentru explicarea rolului extern al UE

Teoriile integrării europene oferă un cadru indispensabil pentru înțelegerea modului în care UE și-a construit treptat statutul de actor al sistemului internațional. Rolul extern al UE nu poate fi explicat exclusiv prin teoriile clasice ale politicii externe, deoarece Uniunea nu este stat, nu dispune de suveranitate deplină și nu acționează întotdeauna printr-un centru decizional unic. Acțiunea externă europeană rezultă dintr-o combinație complexă între competențele supranaționale, cooperarea interguvernamentală, politicile comune, interesele statelor membre, instituțiile europene, normele juridice și presiunile mediului internațional. Din această perspectivă, teoriile integrării europene sunt relevante deoarece explică nu doar de ce statele europene au acceptat să transfere competențe către nivelul comunitar, ci și cum aceste competențe au produs efecte externe, transformând treptat Uniunea într-un actor internațional cu profil propriu.

[1] Toje, A. (2008). The European Union as a small power, or conceptualizing Europe's strategic actorness, pp. 199–215.

Literatura de specialitate subliniază că teoria integrării europene nu formează un corp omogen, ci include abordări diferite din punct de vedere ontologic, epistemologic și metodologic. Bergmann și Niemann arată că teoriile integrării europene, alături de analiza politicii externe și teoria relațiilor internaționale, reprezintă una dintre principalele tradiții prin care politica externă europeană a fost analizată și conceptualizată. Autorii observă că teoriile clasice, precum neofuncționalismul și interguvernamentalismul, au fost inițial orientate spre explicarea rezultatului procesului de integrare, în timp ce, din anii 1980, interesul cercetării s-a deplasat treptat și spre analiza sistemului de guvernanță rezultat din integrarea europeană[1]. Această observație este importantă pentru tema dată, deoarece rolul extern al UE trebuie înțeles atât ca rezultat al integrării istorice, cât și ca expresie a unui sistem de guvernanță complex, în care nivelul european și nivelul național interacționează permanent.

Prima contribuție majoră la explicarea rolului extern al UE aparține ***neofuncționalismului***. Asociat cu Ernst B. Haas și Leon Lindberg, neofuncționalismul interpretează integrarea europeană ca proces gradual, generat de efectul de antrenare. Potrivit acestei perspective, integrarea într-un domeniu tehnic sau economic creează presiuni pentru integrarea în domenii conexe. Astfel, cooperarea inițială în domeniul cărbunelui și oțelului a favorizat dezvoltarea pieței comune, iar piața comună a impus ulterior politici comune în domeniul concurenței, comerțului, transporturilor, mediului, energiei și protecției consumatorilor. Prin acumularea acestor politici interne, Comunitatea Europeană și, ulterior, UE au dobândit o prezență internațională tot mai pronunțată.[2]

Relevanța neofuncționalismului pentru explicarea rolului extern al UE constă în faptul că acțiunea externă europeană poate fi interpretată ca rezultat al extinderii treptate a competențelor interne. UE nu a devenit actor internațional printr-o decizie unică de constituire a unei politici externe clasice, ci printr-o succesiune de transferuri sectoriale de competență. Politica comercială comună este exemplul cel mai clar: odată ce statele membre au creat o piață comună și au acceptat reguli comerciale comune, reprezentarea externă în raport cu terții a devenit o necesitate funcțională. Același mecanism poate fi observat în domeniul politicii de mediu, al schimbărilor climatice, al energiei, al migrației, al extinderii și al cooperării pentru dezvoltare. În toate aceste cazuri, politicile interne ale UE au produs efecte externe, iar Uniunea a fost obligată să își dezvolte mecanisme de reprezentare, negociere și influență internațională.

Neofuncționalismul explică, de asemenea, rolul instituțiilor supranaționale în dezvoltarea acțiunii externe a UE. Comisia Europeană, Curtea de Justiție a UE, Par-

[1] Bergmann, J., & Niemann, A. (2015). Theories of European integration, pp. 166–182.
[2] Ibidem.

lamentul European și, mai târziu, Serviciul European de Acțiune Externă au contribuit la consolidarea capacității europene de formulare și implementare a politicilor cu dimensiune externă. Bergmann și Niemann subliniază că teoriile integrării europene, inclusiv neofuncționalismul, permit înțelegerea actorilor care impulsionează cooperarea în domeniul politicii externe și a canalelor prin care aceștia acționează. Spre deosebire de abordările strict interguvernamentale, aceste teorii evidențiază implicarea actorilor supranaționali, a experților, a rețelelor de politici și a altor actori non-statali în procesul decizional european[1].

Totuși, neofuncționalismul are și limite, deoarece în pofida faptului că explică relativ bine dezvoltarea dimensiunii externe a politicilor economice, comerciale, de mediu sau de reglementare, dar este mai puțin convingător în domeniul politicii externe, securității și apărării, unde statele membre rămân prudente în transferul competențelor. În aceste domenii, logica efectului de antrenare este limitată de sensibilitatea suveranității naționale, de diferențele dintre culturile strategice ale statelor membre și de dependența deciziilor de consens politic. De aceea, pentru explicarea rolului extern al UE este necesară completarea neofuncționalismului cu interguvernamentalismul și interguvernamentalismul liberal.

Interguvernamentalismul pornește de la premisa că statele membre rămân actorii centrali ai integrării europene. În această perspectivă, UE este atât rezultatul unei dinamici autonome a instituțiilor supranaționale, cât și produsul negocierilor dintre guvernele naționale. Integrarea europeană avansează atunci când interesele statelor membre converg și stagnează atunci când aceste interese diverg. În domeniul acțiunii externe, interguvernamentalismul este deosebit de relevant, deoarece politica externă, securitatea și apărarea sunt domenii tradiționale ale suveranității statale. Anna Michalski arată că primele teorii ale integrării europene, în special interguvernamentalismul și neofuncționalismul, s-au dezvoltat diferit în funcție de modul în care autorii au înțeles natura sistemului internațional, raportul dintre sursele interne și externe ale influenței și rolul statului-națiune în raport cu instituțiile europene.[2]

Interguvernamentalismul explică de ce Politica externă și de securitate comună a rămas mult timp dependentă de voința statelor membre. Cooperarea în materie de politică externă a început prin consultări informale, a evoluat prin Cooperarea Politică Europeană, iar apoi a fost instituționalizată prin Tratatul de la Maastricht sub forma PESC. Cu toate acestea, chiar și după Maastricht și Lisabona, deciziile în materie de politică externă și securitate continuă să reflecte preferințele statelor membre. Din această perspectivă, UE acționează extern atunci când statele membre consideră că acțiunea comună le sporește influența, reduce costurile individuale sau

[1] Bergmann, J., & Niemann, A. (2015). Theories of European integration, pp. 166–182.
[2] Michalski, A. (2021/2022). Contending theories of European foreign policy integration.

conferă legitimitate unei poziții externe. În schimb, UE rămâne divizată sau inactivă atunci când interesele naționale sunt contradictorii, așa cum s-a observat în unele crize internaționale, în raportarea față de marile puteri sau în chestiuni sensibile de securitate.

Interguvernamentalismul liberal, asociat cu Andrew Moravcsik, dezvoltă această perspectivă prin explicarea integrării ca rezultat al preferințelor naționale, al negocierilor interstatale și al instituționalizării acordurilor. Potrivit acestei abordări, guvernele naționale își formează preferințele sub influența actorilor interni, apoi negociază la nivel european în funcție de puterea lor relativă, iar instituțiile europene sunt create pentru a garanta credibilitatea angajamentelor asumate. Aplicat la rolul extern al UE, interguvernamentalismul liberal explică de ce Uniunea este mai puternică în domeniile în care statele membre au interese economice convergente și mai slabă acolo unde preferințele naționale sunt divergente. Politica comercială comună, sancțiunile economice, acordurile de asociere sau extinderea pot fi explicate prin existența unor beneficii comune, în timp ce politica de apărare și reacțiile la crize geopolitice sunt adesea condiționate de diferențele dintre interesele naționale.

O contribuție importantă a interguvernamentalismului este explicarea non-deciziilor și a inacțiunii UE. Bergmann și Niemann subliniază că teoria integrării europene, în special prin interguvernamentalism, poate explica situațiile în care politica externă europeană rămâne blocată, deoarece noțiunile de „conștiință a suveranității" și „constrângeri interne" ajută la înțelegerea rezultatelor de tip status quo sau chiar dezintegrare parțială [1]. Această perspectivă este esențială pentru analiza UE ca actor internațional, deoarece lipsa de acțiune este uneori la fel de relevantă ca acțiunea propriu-zisă. Dacă UE nu adoptă o poziție comună într-o criză internațională, aceasta nu înseamnă că nu există interese europene, ci că mecanismul de agregare a preferințelor statelor membre nu a produs un consens suficient.

Instituționalismul adaugă o altă dimensiune explicativă. Dacă interguvernamentalismul accentuează rolul statelor, instituționalismul evidențiază faptul că instituțiile europene nu sunt simple instrumente pasive ale guvernelor, ci structuri care modelează comportamente, creează rutine, reduc incertitudinea și influențează preferințele actorilor. Din perspectivă instituționalistă, acțiunea externă a UE este rezultatul unor reguli, proceduri, competențe și practici instituționalizate care structurează cooperarea dintre statele membre și instituțiile europene. Politica externă europeană nu poate fi redusă la negocieri interguvernamentale punctuale, deoarece ea se desfășoară într-un cadru instituțional dens, format din Consiliu, Comisie, Parlamentul European, Înaltul Reprezentant, Serviciul European de Acțiune Externă, agenții specializate și delegații ale UE.

[1] Bergmann, J., & Niemann, A. (2015). Theories of European integration, pp. 166–182.

Instituționalismul este util pentru explicarea continuității politicii externe europene. Chiar dacă statele membre au preferințe diferite, instituțiile pot conserva experiență, expertiză și practici comune. În domenii precum extinderea, politica de vecinătate, cooperarea pentru dezvoltare, politica comercială sau diplomația climatică, instituțiile UE au dezvoltat proceduri relativ stabile, care permit Uniunii să acționeze previzibil și coerent. De asemenea, instituționalismul explică efectele de dependență de cale: odată create, instituțiile și politicile externe ale UE generează așteptări, interese birocratice, mecanisme de coordonare și costuri politice ale revenirii la acțiunea exclusiv națională.

Guvernanța multinivel și abordarea rețelelor de politici oferă o înțelegere și mai nuanțată a acțiunii externe a UE. Uniunea Europeană funcționează ca un sistem în care decizia politică este distribuită între nivelul european, nivelul național, nivelul regional și rețele de actori publici și privați. În politica externă, această realitate este vizibilă prin implicarea instituțiilor UE, a statelor membre, a experților, a organizațiilor internaționale, a actorilor economici, a organizațiilor societății civile și a partenerilor externi. Bergmann și Niemann arată că abordarea guvernanței și analiza rețelelor de politici depășesc înțelegerea politicii externe europene ca proces exclusiv statal, evidențiind implicarea actorilor non-statali și a actorilor de la niveluri diferite în elaborarea deciziilor[1]. Această perspectivă este deosebit de relevantă pentru explicarea politicilor externe sectoriale ale UE. De exemplu, în politica climatică, acțiunea externă europeană implică instituții europene, guverne naționale, experți tehnici, industrii, organizații de mediu și parteneri internaționali. În politica de dezvoltare, UE acționează prin Comisie, state membre, agenții de implementare, organizații internaționale și actori locali. În domeniul migrației, politica externă europeană include dimensiuni de securitate, dezvoltare, drepturile omului, controlul frontierelor și cooperare cu state terțe. Prin urmare, UE nu este doar un actor diplomatic clasic, ci un sistem de guvernanță externă care combină reguli, fonduri, standarde, condiționalitate, expertiză și cooperare instituționalizată.

Constructivismul contribuie la explicarea rolului extern al UE prin accentul pus pe norme, identitate, valori și discurs. Din această perspectivă, interesele nu sunt date obiectiv, ci sunt construite social prin interacțiune, instituții și reprezentări colective. Aplicat la UE, constructivismul explică de ce Uniunea se definește frecvent ca putere normativă, civilă, promotoare a democrației, drepturilor omului, statului de drept, multilateralismului și cooperării pașnice. În politica externă europeană, normele nu sunt doar instrumente retorice, ci elemente constitutive ale identității internaționale a UE. Uniunea își legitimează acțiunea externă prin referire la valori,

[1] Bergmann, J., & Niemann, A. (2015). Theories of European integration, pp. 166–182.

iar această autodefinire influențează modul în care își formulează strategiile, parteneriatele și condiționalitățile.

Constructivismul este important și pentru înțelegerea extinderii UE și a politicii de vecinătate. Extinderea nu a fost doar un proces tehnic de aderare la piața internă, ci și o strategie de export al normelor europene privind democrația, economia de piață, statul de drept, drepturile minorităților și buna guvernare. În mod similar, politica europeană de vecinătate și acordurile de asociere urmăresc apropierea statelor partenere de normele și standardele UE. Din această perspectivă, rolul extern al Uniunii nu constă doar în apărarea intereselor materiale, ci și în modelarea comportamentului altor actori prin difuzarea normelor și prin crearea unor cadre de socializare instituțională.

Totuși, constructivismul trebuie aplicat critic. Promovarea valorilor europene nu este întotdeauna coerentă, iar UE se confruntă frecvent cu tensiunea dintre interese și norme. În relațiile cu marile puteri, cu regimuri autoritare sau cu state partenere importante economic, Uniunea poate oscila între logica normativă și logica pragmatică. Această tensiune nu anulează relevanța constructivismului, dar arată că identitatea normativă a UE este permanent negociată și adaptată contextului geopolitic. În condițiile competiției strategice contemporane, UE încearcă să combine discursul normativ cu interesele de securitate, reziliență economică, autonomie strategică și protecție a lanțurilor de aprovizionare.

Postfuncționalismul și teoriile politicizării adaugă o dimensiune actuală analizei rolului extern al UE. Dacă teoriile clasice ale integrării au acordat un rol limitat opiniei publice, cercetările recente arată că integrarea europeană a intrat în sfera politicii de masă. Theresa Kuhn subliniază că, pe fundalul crizelor recente și al Brexitului, identitățile colective și raportul dintre identitatea europeană și cea națională pot influența ritmul și direcția integrării europene[1]. Pentru rolul extern al UE, această observație este relevantă deoarece politica externă europeană nu mai este doar domeniul elitelor diplomatice și al instituțiilor, ci devine subiect al dezbaterii publice, al polarizării politice și al contestării suveranității.

Politicizarea afectează capacitatea UE de acțiune externă în mai multe moduri. Pe de o parte, crizele pot crea presiuni pentru mai multă integrare, așa cum s-a observat în dezvoltarea unor instrumente comune în domeniul securității, apărării, energiei sau rezilienței economice. Pe de altă parte, politicizarea poate limita integrarea, atunci când opinia publică sau partidele politice naționale se opun transferului de competențe către nivelul european. Astfel, autonomia strategică, politica de apărare,

[1] Kuhn, T. (2019). Grand theories of European integration revisited: Does identity politics shape the course of European integration? Journal of European Public Policy. *Journal of European Public Policy*, 26(8), pp. 1213–1230.

gestionarea migrației sau sancțiunile externe nu sunt doar probleme tehnice, ci și teme cu impact asupra legitimității interne a UE.

O altă abordare relevantă este ***integrarea diferențiată***. Rieker și Giske arată că teoriile tradiționale surprind incomplet caracterul multiactorial al politicii externe și de securitate europene. Ele propun o abordare care include procese formale și informale, acțiuni ale statelor membre în afara cadrului strict al UE și roluri diferite ale actorilor — lideri, urmăritori, reticenți, perturbatori sau actori care se retrag[1]. Această perspectivă este importantă deoarece politica externă europeană nu evoluează uniform. Unele state membre susțin aprofundarea cooperării în securitate și apărare, altele sunt mai prudente; unele promovează sancțiuni dure, altele preferă dialogul; unele se implică activ în vecinătatea estică, altele acordă prioritate Mediteranei sau relațiilor economice globale.

Integrarea diferențiată permite explicarea modului în care Uniunea Europeană poate acționa pe plan extern chiar și în absența unui nivel uniform de integrare în toate domeniile. Cooperarea structurată permanentă, misiunile civile și militare, coalițiile între statele membre, inițiativele în domeniul apărării, regimurile de sancțiuni și parteneriatele externe pot funcționa prin formule flexibile și niveluri diferențiate de participare. O asemenea flexibilitate poate consolida capacitatea de acțiune a Uniunii, dar poate genera, concomitent, riscuri de fragmentare și de diminuare a coerenței externe. Prin urmare, integrarea diferențiată reprezintă atât o soluție pragmatică, cât și o provocare teoretică, fiindcă demonstrează că UE poate exercita un rol internațional semnificativ fără a evolua către un model federal, dar evidențiază, totodată, faptul că capacitatea sa de acțiune internațională rămâne dependentă de geometria variabilă a participării și de gradul de convergență a voinței politice a statelor membre.

În concluzie, teoriile integrării europene sunt esențiale pentru explicarea rolului extern al Uniunii Europene deoarece arată că acest rol nu este rezultatul unei politici externe unice, centralizate și statale, ci produsul unui proces istoric complex. Neofuncționalismul explică extinderea treptată a competențelor și efectele externe ale integrării interne. Interguvernamentalismul și interguvernamentalismul liberal explică rolul decisiv al statelor membre, negocierile de interese, blocajele și non-deciziile. Instituționalismul evidențiază importanța regulilor, procedurilor, dependenței de cale și capacității administrative. Guvernanța multinivel și rețelele de politici arată caracterul plural, sectorial și policentric al acțiunii externe europene. Constructivismul explică dimensiunea normativă, identitară și discursivă a UE. Postfuncționalismul și integrarea diferențiată permit înțelegerea impactului politicizării, al identităților colective și al flexibilității instituționale asupra acțiunii externe. Prin combinarea

[1] Rieker, P., & Giske, M. T. E. (2021). Conceptualising the multi-actor character of EU(rope)'s foreign policy (JOINT Research Papers, 2).

acestor abordări, rolul extern al UE poate fi înțeles ca rezultat al interacțiunii dintre integrarea internă, interesele statelor membre, instituțiile europene, normele comune și presiunile sistemului internațional. UE este actor internațional nu pentru că reproduce modelul statului-națiune, ci pentru că a construit, prin integrare, un ansamblu de competențe, politici, instrumente și norme care îi permit să influențeze mediul internațional. În același timp, limitele sale externe derivă din aceeași natură compozită: dependența de consens, diferențele dintre statele membre, fragmentarea competențelor și tensiunea dintre logica supranațională și cea interguvernamentală. De aceea, analiza teoretică a integrării europene rămâne indispensabilă pentru înțelegerea Uniunii Europene ca actor al sistemului internațional contemporan.

.

2.3 Abordările teoriei relațiilor internaționale privind UE în sistemul internațional

Analiza UE prin prisma teoriilor relațiilor internaționale presupune depășirea interpretării strict instituționale a integrării europene și plasarea UE în logica generală a sistemului internațional. În acest cadru, Uniunea este examinată în raport cu distribuția puterii, cooperarea internațională, instituțiile multilaterale, normele, identitatea, interdependența, transformările ordinii globale și raporturile dintre actor și structură. Specificul acestei abordări constă în faptul că UE nu este analizată doar ca proiect intern de integrare regională, ci ca participant activ la procesele politicii mondiale. Astfel, întrebarea centrală nu este doar cum funcționează instituțiile UE, ci în ce măsură Uniunea Europeană poate acționa ca actor internațional, cum își formulează interesele, ce tip de putere exercită și ce limite întâmpină în raport cu statele, organizațiile internaționale și marile puteri.

Volumul coordonat de Christopher Hill și Michael Smith propune o interpretare utilă pentru această problemă, evidențiind trei perspective complementare: UE ca subsistem al relațiilor internaționale, UE ca participant la procesele relațiilor internaționale și UE ca putere în sistemul internațional. Această distincție permite evitarea unei abordări reduse la politica externă comună și deschide analiza către dimensiuni mai largi: economie mondială, comerț, securitate, extindere, dezvoltare, interdependență și relații cu marile puteri.[1] Din această perspectivă, UE este simultan obiect și subiect al relațiilor internaționale: este influențată de transformările sistemului global, dar contribuie, la rândul ei, la modelarea normelor, regulilor și practicilor acestuia.

[1] Hill, C., Smith, M., & Vanhoonacker, S. (Eds.). (2017). International relations and the European Union.

Prima abordare relevantă este ***realismul***, care pornește de la premisa că sistemul internațional este anarhic, deoarece nu există o autoritate centrală superioară statelor. În viziune realistă, actorii principali ai relațiilor internaționale sunt statele, iar comportamentul acestora este determinat de interese naționale, securitate, supraviețuire, putere și echilibru strategic. Aplicat Uniunii Europene, realismul atrage atenția asupra unei probleme fundamentale: UE nu este stat, nu dispune de monopol asupra forței armate, nu are o armată comună în sens clasic și nu poate decide întotdeauna rapid în domenii de „*high politics*", precum securitatea, apărarea, războiul sau raporturile cu marile puteri. Din perspectivă realistă, UE apare ca un actor incomplet sau constrâns, deoarece politica externă și de securitate comună rămâne dependentă de voința statelor membre. Deși Uniunea dispune de instituții și instrumente externe, deciziile în materie de politică externă, securitate și apărare presupun un grad ridicat de consens politic. Această condiție explică dificultățile UE de a acționa coerent în crize internaționale, mai ales atunci când statele membre au percepții diferite asupra amenințărilor. În raport cu Federația Rusă, China, Statele Unite sau Orientul Mijlociu, statele membre nu au avut întotdeauna priorități identice: unele au pus accent pe securitatea militară, altele pe relații economice, altele pe autonomia strategică sau pe menținerea centralității relației transatlantice.

Realismul este, prin urmare, deosebit de util pentru explicarea limitelor strategice ale UE. El arată că puterea economică nu se transformă automat în putere militară sau strategică, iar interdependența nu elimină competiția geopolitică. În contextul războiului Rusiei împotriva Ucrainei, al competiției sino-americane, al fragmentării ordinii multilaterale și al revenirii politicii de putere, UE este obligată să își reevalueze instrumentele de acțiune externă. Totuși, realismul are și limite evidente. Dacă se pornește de la premisa că doar statele sunt actori autentici, atunci UE este redusă la suma politicilor externe naționale. O asemenea interpretare nu poate explica suficient capacitatea Comisiei Europene în politica comercială, rolul dreptului UE, activitatea Serviciului European de Acțiune Externă, influența standardelor europene sau capacitatea Uniunii de a proiecta norme asupra statelor terțe. Această limită este subliniată și în literatura recentă privind caracterul multiactorial al politicii externe europene. Rieker și Giske arată că realismul tinde să înțeleagă politica externă a UE ca simplă agregare a politicilor statelor membre, ceea ce face dificilă conceptualizarea UE ca sistem multiactorial, în care instituțiile europene, statele membre, actorii administrativi, experții, agențiile și partenerii externi participă împreună la producerea acțiunii externe.[1] Prin urmare, realismul explică foarte bine constrângerile geopolitice ale UE, dar nu poate explica pe deplin specificul său instituțional, normativ și funcțional.

[1] Rieker, P., & Giske, M. T. E. (2021). Conceptualising the multi-actor character of EU(rope)'s foreign policy (JOINT Research Papers, 2).

A doua abordare majoră este **liberalismul**, care interpretează relațiile internaționale prin cooperare, interdependență, instituții, regimuri internaționale, drept internațional, democrație și beneficii reciproce. Spre deosebire de realism, liberalismul nu reduce politica mondială la competiția pentru putere, ci subliniază posibilitatea cooperării instituționalizate. Aplicat UE, liberalismul oferă una dintre cele mai solide explicații ale apariției și consolidării proiectului european: statele vest-europene au transformat relațiile istorice de rivalitate în relații de cooperare prin instituții comune, piață internă, drept supranațional și mecanisme permanente de negociere. Din perspectivă liberală, Uniunea Europeană reprezintă una dintre cele mai avansate forme de instituționalizare a cooperării internaționale, care demonstrează că statele pot accepta reguli comune, pot partaja competențe și pot construi instituții capabile să reducă incertitudinea, să gestioneze interdependența și să limiteze conflictul. Această logică se reflectă și în acțiunea externă a UE. Uniunea susține ordinea internațională bazată pe reguli, multilateralismul, Organizația Națiunilor Unite, Organizația Mondială a Comerțului, regimurile climatice, acordurile comerciale și cooperarea pentru dezvoltare. În acest sens, liberalismul explică de ce UE preferă soluțiile negociate, instituționalizate și juridic reglementate în raport cu folosirea unilaterală a forței.

Liberalismul instituțional este relevant mai ales pentru analiza rolului UE în economia mondială și în guvernanța globală. În politica comercială, Uniunea dispune de competențe consolidate și poate negocia acorduri internaționale în numele statelor membre. În politica de mediu și climă, UE acționează ca promotor al cooperării multilaterale și al standardelor globale. În politica de dezvoltare, Uniunea combină asistența financiară cu obiective privind buna guvernanță, drepturile omului și dezvoltarea durabilă. În politica de extindere și vecinătate, UE utilizează condiționalitatea, acordurile de asociere, reformele instituționale și transferul de norme pentru a apropia statele partenere de modelul european. Mark A. Pollack observă că dezbaterea privind integrarea europeană și UE ca organizație internațională a fost abordată în teoria relațiilor internaționale prin realism, liberalism, instituționalism rațional și constructivism. În interpretarea sa, realismul, liberalismul și instituționalismul rațional tind să se apropie de un model raționalist, care explică acțiunea actorilor prin interese, preferințe și constrângeri instituționale, în timp ce constructivismul rămâne principala alternativă orientată spre rolul normelor și identităților.[1] Această observație este importantă, deoarece ne sugerează că analiza UE nu poate fi redusă la o singură școală teoretică: Uniunea este un actor care combină interese materiale, reguli instituționale și orientări normative.

[1] Pollack, M. A. (2001). International relations theory and European integration, pp. 221–244.

Cu toate acestea, liberalismul are și limite, deoarece poate supraestima capacitatea instituțiilor de a depăși conflictul și poate subestima revenirea competiției geopolitice. Într-o ordine internațională marcată de rivalitatea dintre marile puteri, de fragmentarea economică, de războaie regionale și de contestarea normelor liberale, UE nu poate fi înțeleasă doar ca promotor al cooperării. Liberalismul explică foarte bine rolul UE în domenii precum comerțul, mediul, dezvoltarea și guvernanța globală, dar trebuie completat prin realism pentru înțelegerea presiunilor strategice și prin constructivism pentru explicarea dimensiunii normative și identitare.

A treia abordare este ***constructivismul***, care pornește de la ideea că relațiile internaționale nu sunt determinate exclusiv de putere materială sau de interese economice, ci și de norme, identități, idei, valori și reprezentări sociale. În viziune constructivistă, interesele actorilor nu sunt fixe, ci se formează prin interacțiune socială. Aplicat la UE, constructivismul este esențial deoarece UE se definește nu doar prin instituții și politici, ci și printr-un set de valori: democrație, stat de drept, drepturile omului, demnitate umană, solidaritate, egalitate, multilateralism și cooperare pașnică. Constructivismul explică de ce UE încearcă să își proiecteze identitatea normativă în exterior. Politica de extindere, politica europeană de vecinătate, condiționalitatea democratică, promovarea drepturilor omului, sprijinul pentru societatea civilă și diplomația climatică sunt expresii ale acestei dimensiuni. UE nu acționează doar pentru maximizarea intereselor materiale, ci și pentru modelarea comportamentului altor actori prin norme, standarde și practici instituționalizate. Din această perspectivă, conceptul de „putere normativă" este strâns legat de constructivism, deoarece accentuează capacitatea Uniunii de a influența ceea ce este considerat legitim, acceptabil și „normal" în relațiile internaționale.

Sahlin demonstrează că neorealismul și constructivismul oferă explicații diferite pentru politica externă și de securitate comună a UE, dar niciuna dintre aceste teorii nu oferă singură o explicație completă a puterii globale sau a influenței Uniunii. Totuși, fiecare explică aspecte distincte ale dezvoltării politicii externe europene.[1] Această concluzie este utilă pentru abordarea didactică a temei: realismul clarifică limitele de putere și constrângerile geopolitice, iar constructivismul explică normele, identitatea și discursul prin care UE își legitimează acțiunea externă. Constructivismul este important și pentru înțelegerea politicii externe europene ca proces de formare a unei identități colective. Statele membre nu cooperează doar pentru beneficii materiale, ci și pentru că împărtășesc, cel puțin parțial, o reprezentare comună despre Europa ca spațiu al păcii, dreptului și democrației. Totuși, această identitate nu este uniformă. Crizele interne, ascensiunea euroscepticismului, disputele privind

[1] Sahlin, J. (f.a.). Comparing theories of the European Union: An essay on how to analyze the EU's foreign policy and international power.

migrația, statul de drept, raportarea la Rusia, poziționarea față de China sau relația cu Statele Unite arată că identitatea externă a UE este negociată permanent. De aceea, constructivismul explică atât coerența discursului normativ european, cât și tensiunile dintre valorile proclamate și practica politică.

O contribuție suplimentară la analiza UE în sistemul internațional este oferită de ***abordarea sistemică***. Zbigniew Czachór și Piotr Baranowski propun definirea „*vieții internaționale*" a UE prin teoria sistemelor, argumentând că Uniunea poate fi conceptualizată ca sistem adaptiv complex. Această abordare permite depășirea opoziției simple dintre agent și structură: UE este influențată de sistemul internațional, dar contribuie și la reproducerea sau transformarea acestuia.[1] În această perspectivă, Uniunea nu este doar un actor care reacționează la stimuli externi, ci un sistem politic complex care procesează presiuni, produce răspunsuri, adaptează reguli și își modifică instrumentele în funcție de schimbările mediului internațional.

Abordarea sistemică este utilă deoarece permite analiza UE ca structură deschisă, aflată într-o relație permanentă cu mediul extern. Crizele economice, migrația, conflictele regionale, războiul din Ucraina, competiția tehnologică, schimbările climatice și transformările ordinii multilaterale pot fi înțelese ca presiuni asupra sistemului european. Răspunsurile UE - sancțiuni, politici de reziliență, mecanisme de protecție economică, politici energetice, inițiative de apărare, extindere, sprijin pentru Ucraina, diplomație climatică - reprezintă forme de adaptare sistemică. Czachór și Baranowski subliniază că relația dintre structură și agenți este dinamică și constitutivă: structurile create de actori ajung să influențeze comportamentul actorilor, iar aceștia reproduc sau modifică structurile prin acțiunile lor. Această perspectivă se apropie de teoriile guvernanței multinivel și ale rețelelor de politici. UE funcționează ca un sistem fragmentat, dar dens instituționalizat, în care decizia nu aparține unui singur centru. Statele membre, Comisia Europeană, Consiliul, Parlamentul European, Curtea de Justiție, Serviciul European de Acțiune Externă, agențiile europene, actorii economici și societatea civilă participă, în grade diferite, la definirea acțiunii externe. Jachtenfuchs arată că abordarea guvernanței a schimbat analiza integrării europene, deplasând atenția de la întrebarea privind crearea „*euro-polity*" spre modul în care această structură produce politici, reglementează relații sociale și funcționează comparativ cu alte sisteme politice.[2]

În completarea realismului, liberalismului, constructivismului și abordării sistemice, teoriile critice, postcoloniale, feministe și culturale aduc o perspectivă necesa-

[1] Czachór, Z., & Baranowski, P. (2025). The international life of the European Union: Systems theory, European integration, and international relations. *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 1.

[2] Pollack, M. A. (2001). International relations theory and European integration. *Journal of Common Market Studies,* 39(2), pp. 221–244.

ră asupra raporturilor de putere ascunse în discursurile despre universalism, dezvoltare, democrație și cooperare. Aceste abordări atrag atenția că acțiunea externă a UE poate fi percepută diferit de actorii din Sudul Global: ca sprijin pentru modernizare și cooperare, dar uneori și ca formă de paternalism, condiționalitate asimetrică sau reproducere a unor ierarhii istorice. De aceea, analiza UE ca actor internațional trebuie să includă nu doar ceea ce Uniunea declară despre sine, ci și modul în care este percepută de alții.

Gstöhl și Schunz evidențiază faptul că studiile recente despre acțiunea externă a UE includ abordări discursive, teorii ale justiției globale, perspective feministe, abordări postcoloniale și analize ale percepțiilor externe. Acestea urmăresc depășirea eurocentrismului și „decentrarea" analizei acțiunii externe europene prin includerea perspectivelor actorilor non-europeni.[1] Din această perspectivă, UE nu trebuie interpretată doar ca promotor al normelor, ci și ca actor care trebuie să reflecteze critic asupra propriului trecut istoric, asupra relațiilor coloniale ale Europei și asupra modului în care politicile sale sunt receptate în vecinătate, în Africa, Asia, America Latină sau Orientul Mijlociu.

Abordările postcoloniale subliniază că universalismul european poate fi perceput ambivalent. Pe de o parte, UE promovează drepturi, stat de drept, dezvoltare durabilă și multilateralism. Pe de altă parte, partenerii externi pot interpreta condiționalitatea europeană ca expresie a unei relații asimetrice. De aceea, legitimitatea globală a UE depinde nu doar de resursele sale economice sau de forța normelor promovate, ci și de capacitatea de dialog, co-creare și recunoaștere a pluralității experiențelor istorice. În această logică, diplomația culturală, educațională, științifică și societatea civilă devin instrumente importante pentru construirea unui rol global mai echilibrat.

Perspectivele feministe completează această analiză prin evidențierea dimensiunii de gen în acțiunea externă. Implementarea Agendei Femeile, Pacea și Securitatea, promovarea egalității de gen în politicile de dezvoltare, participarea femeilor în procesele de pace și analiza impactului diferențiat al conflictelor sunt exemple ale modului în care UE încearcă să integreze norme globale în politica sa externă. Totuși, aceste abordări atrag atenția și asupra discrepanței dintre angajamentele declarate și implementarea practică. Astfel, studiul UE în sistemul internațional nu poate ignora raportul dintre discurs, instituții și rezultate.

În contextul actual, relevanța teoriilor relațiilor internaționale crește deoarece UE se confruntă cu o ordine globală mai fragmentată, mai competitivă și mai instabilă. Bojinović Fenko și Brsakoska Bazerkoska arată că, după Tratatul de la Roma, Comunitatea Economică Europeană și apoi Uniunea Europeană au dezvoltat relații

[1] Gstöhl, S., & Schunz, S. (2021). The external action of the European Union: Concepts, approaches, theories. Bloomsbury Academic.

externe tot mai complexe, iar după Maastricht și Lisabona și-au consolidat instrumentele de politică externă, inclusiv prin Serviciul European de Acțiune Externă. În același timp, transformările sistemului internațional au modificat condițiile acțiunii externe europene, iar UE a devenit un actor relevant în domenii precum comerțul, dezvoltarea, drepturile omului, schimbările climatice, ajutorul umanitar și democratizarea.[1] Această evoluție confirmă faptul că UE nu mai poate fi analizată doar ca proiect economic regional, ci trebuie interpretată ca actor complex al guvernanței globale.

În concluzie, teoriile relațiilor internaționale oferă instrumente complementare pentru analiza UE în sistemul internațional. Realismul explică limitele strategice ale Uniunii, dependența de statele membre, constrângerile militare și presiunile generate de competiția dintre marile puteri. Liberalismul evidențiază capacitatea UE de a promova cooperarea, instituțiile, interdependența și ordinea internațională bazată pe reguli. Constructivismul explică rolul normelor, identității, valorilor și discursului în acțiunea externă europeană. Abordarea sistemică permite interpretarea UE ca sistem adaptiv complex, aflat într-o relație dinamică cu mediul internațional. Abordările critice, feministe, postcoloniale și culturale atrag atenția asupra percepțiilor externe, asupra riscului eurocentrismului și asupra necesității unui dialog mai echilibrat cu partenerii globali. Prin urmare, Uniunea Europeană nu poate fi interpretată adecvat printr-o singură teorie. Statutul său de actor *sui generis* cere o analiză plurală, capabilă să combine puterea, cooperarea, instituțiile, normele, identitatea, guvernanța și contextul geopolitic. UE este simultan actor economic, normativ, juridic, diplomatic, instituțional și geopolitic, dar eficiența sa depinde de coerența internă, de consensul statelor membre, de resursele disponibile și de capacitatea de adaptare la schimbările sistemului internațional contemporan.

2.4 Suveranitate, guvernanță postnațională și capacitatea de acțiune externă a UE

Problema suveranității ocupă un loc central în analiza Uniunii Europene, deoarece UE reprezintă una dintre cele mai complexe forme de organizare politică apărute în ordinea internațională postbelică. UE nu este nici stat federal în sens clasic, nici simplă organizație internațională interguvernamentală, ci o construcție politico-juridică *sui generis*, situată între logica suveranității naționale și logica guvernanței supranaționale. În accepțiunea modernă, suveranitatea a fost asociată cu autoritatea supremă a statului asupra unui teritoriu, a unei populații și a unui sistem juridic pro-

[1] Bojinović Fenko, A., & Brsakoska Bazerkoska, J. (2024). The EU as a global actor: The significance of changes in the world order from 2004 to 2024 as regards EU actorness.

priu. În tradiția westphaliană, suveranitatea desemna independența statului față de intervenția externă și capacitatea acestuia de a decide autonom în afacerile interne și externe. Totuși, procesul integrării europene a modificat profund această concepție, deoarece statele membre au acceptat să exercite în comun anumite competențe, să se supună unor norme juridice comune și să participe la mecanisme decizionale care limitează exercitarea unilaterală a autorității naționale.

Uniunea Europeană poate fi interpretată, astfel, ca model de suveranitate partajată, în care autoritatea politică și juridică nu este concentrată într-un singur centru de putere. Raportul RECONNECT privind conceptul de suveranitate în UE subliniază că istoria Uniunii este, în mare măsură, istoria distribuirii progresive a puterilor și politicilor publice între nivelul european și statele membre. Această distribuire ridică o întrebare fundamentală: cine are autoritatea de a decide asupra competențelor și asupra exercitării lor?[1] Din această perspectivă, suveranitatea în UE nu mai poate fi înțeleasă exclusiv ca monopol statal, ci ca relație dinamică între statele membre, instituțiile europene, dreptul UE și cetățenii europeni.

Specificul Uniunii constă în faptul că statele membre continuă să se declare suverane, dar exercită o parte importantă a puterilor lor prin structuri comune. Raportul RECONNECT observă că transferurile sau „limitările" de suveranitate acceptate de statele membre au produs o transformare progresivă: statele rămân formal suverane, însă numeroase competențe care exprimau tradițional suveranitatea au fost transferate sau exercitate prin instituțiile Uniunii. UE dispune de puteri legislative, executive și jurisdicționale, chiar dacă nu deține, asemenea statului, monopolul coerciției fizice legitime. În plus, dreptul Uniunii produce efecte directe în ordinile juridice naționale și are prioritate față de dreptul intern în domeniile de competență ale UE, ceea ce accentuează caracterul original al acestei construcții politico-juridice.[2] Această transformare nu trebuie interpretată ca dispariție a suveranității, ci ca reconfigurare a acesteia. În Uniunea Europeană, suveranitatea nu este pur și simplu pierdută, ci exercitată într-un cadru instituțional și juridic mai complex. Statele membre acceptă constrângeri comune pentru a obține capacități colective pe care nu le-ar putea exercita eficient în mod individual. În domenii precum piața internă, politica comercială, concurența, politica monetară pentru statele din zona euro, mediul, protecția consumatorilor, reglementarea digitală sau sancțiunile economice, exercitarea în comun a competențelor poate spori capacitatea efectivă de acțiune a statelor. Astfel, integrarea europeană nu înseamnă doar limitarea suveranității naționale, ci și recuperarea unei forme de capacitate politică într-un mediu internațional caracterizat de interdependențe, competiție economică și presiuni geopolitice.

[1] Bifulco, R., & Nato, A. (2020). The concept of sovereignty in the EU – past, present and the future.

[2] Ibidem.

Guvernanța postnațională desemnează tocmai această schimbare a centrului decizional de la statul-națiune exclusiv către o structură policentrică, multinivelară și interdependentă. În cadrul UE, decizia politică rezultă din interacțiunea dintre guvernele naționale, Comisia Europeană, Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene, Parlamentul European, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Banca Centrală Europeană, agențiile europene, parlamentele naționale, autoritățile regionale, societatea civilă și actorii economici. Brack, Coman și Crespy arată că, în UE, guvernarea nu mai este realizată exclusiv de stat, ci de o varietate de actori supranaționali, statali și non-statali într-un sistem policentric și neierarhic. În această arhitectură, supremația politică nu aparține integral nici statelor membre, nici instituțiilor supranaționale, ci se distribuie diferit în funcție de domeniul de politică.[1] Acest model de guvernanță postnațională produce atât avantaje, cât și tensiuni. Avantajul principal constă în capacitatea de a gestiona probleme transnaționale care depășesc competențele statului național: schimbările climatice, migrația, crizele financiare, securitatea energetică, reglementarea piețelor digitale, protecția infrastructurilor critice, pandemiile, criminalitatea transfrontalieră și competiția tehnologică. În asemenea domenii, statul nu mai poate acționa eficient singur, deoarece problemele nu se opresc la frontiere. Raportul RECONNECT oferă exemplul protecției mediului, arătând că amenințările climatice și ecologice determină statele să coopereze, iar independența statală este relativizată tocmai în acest domeniu în care efectele acțiunilor unui stat pot depăși teritoriul său și pot afecta alte state.[2]

În același timp, guvernanța postnațională generează tensiuni de legitimitate democratică și conflicte privind competențele. Dacă decizia este distribuită între mai multe niveluri, devine mai dificil de stabilit cine răspunde politic pentru rezultatele decizionale. Criza zonei euro, criza migrației, Brexitul, pandemia COVID-19, disputele privind statul de drept și războiul Rusiei împotriva Ucrainei au readus în prim-plan întrebarea privind limitele competențelor UE și dreptul statelor membre de a decide independent în domenii esențiale. Brack, Coman și Crespy susțin că, în ultimele decenii, revendicările de suveranitate au devenit tot mai politizate și au luat forma unor conflicte multidimensionale de suveranitate. Acestea nu mai privesc doar opoziția dintre suveranitatea națională și suveranitatea supranațională, ci implică și suveranitatea parlamentară și suveranitatea populară.[3] Prin urmare, dezbaterea contemporană despre suveranitate în UE trebuie să depășească opoziția simplă dintre „mai multă

[1] Bickerton, C. J., Brack, N., Coman, R., & Crespy, A. (2022). Conflicts of sovereignty in contemporary Europe: A framework of analysis, pp. 257–274.

[2] Bifulco, R., & Nato, A. (2020). The concept of sovereignty in the EU – past, present and the future.

[3] Bickerton C. J., Brack, N. Op. cit.

Europă" și „mai multă suveranitate națională". Realitatea instituțională europeană este mai complexă. Uneori, transferul sau exercitarea comună a competențelor poate diminua libertatea formală de acțiune a statelor membre, dar poate spori capacitatea lor efectivă de a influența procese globale. Alteori, intervenția UE poate fi percepută ca intruziune în autonomia democratică internă, mai ales atunci când afectează politici sensibile precum fiscalitatea, migrația, justiția, politica socială, securitatea națională sau identitatea constituțională. De aceea, conflictele de suveranitate sunt, în fond, conflicte privind autoritatea, legitimitatea și capacitatea de acțiune într-un sistem politic compus.

Din perspectivă teoretică, problema centrală nu este inventarierea normelor de competență, ci explicarea modului în care exercitarea comună a autorității poate transforma autonomia formală a statelor în capacitate colectivă de acțiune. Capacitatea externă a UE depinde însă de domeniul concret de politică. În politica comercială comună, Uniunea dispune de competență exclusivă și poate acționa ca actor unitar în negocierile internaționale. În schimb, în politica externă, de securitate și apărare, statele membre rămân actori decisivi, iar consensul politic este esențial. Această diferență explică de ce UE poate fi foarte influentă în domeniul reglementării economice, al standardelor comerciale, al concurenței sau al politicii climatice, dar mai puțin coerentă în situații de criză militară sau competiție geopolitică dură. McNamara și Meunier au evidențiat această tensiune în cazul monedei euro, arătând că UE este foarte puternică în domeniul comerțului, dar mult mai lentă și fragmentată în formarea unei poziții comune în politica externă și de securitate.[1]

Exemplul reprezentării externe a euro este relevant pentru înțelegerea raportului dintre suveranitate națională și putere internațională. Moneda unică a fost concepută nu doar ca instrument economic intern, ci și ca mijloc de consolidare a influenței Europei în diplomația economică globală. Totuși, absența unei „voci unice" în foruri precum G7 sau FMI limitează capacitatea zonei euro de a transforma integrarea monetară în putere internațională. McNamara și Meunier arată că statele participante la uniunea economică și monetară au renunțat la monedele naționale, dar nu au fost dispuse să renunțe pe deplin la suveranitatea privind reprezentarea externă a monedei comune.[2] Această observație confirmă o problemă generală a UE: integrarea internă nu produce automat capacitate externă unitară, dacă nu este însoțită de mecanisme politice clare de reprezentare și decizie.

Coerența acțiunii externe presupune, astfel, mai mult decât coordonare administrativă. Ea presupune convergența intereselor naționale, claritatea obiectivelor

[1] McNamara, K. R., & Meunier, S. (2002). Between national sovereignty and international power: What external voice for the euro? International Affairs, 78(4), pp. 849–868.

[2] Ibidem.

strategice, compatibilizarea instrumentelor economice și diplomatice, disponibilitatea statelor membre de a susține poziții comune și capacitatea instituțiilor europene de a acționa credibil. În domenii precum sancțiunile, politica de vecinătate, sprijinul pentru Ucraina, relațiile cu Rusia, parteneriatele cu Statele Unite, China sau India, diplomația climatică și securitatea energetică, UE trebuie să combine dimensiunea normativă cu realismul strategic. Fără această articulare, Uniunea riscă să rămână un actor cu resurse importante, dar cu acțiune fragmentată.

În concluzie, suveranitatea, guvernanța postnațională și capacitatea de acțiune externă a UE sunt trei dimensiuni interdependente ale aceluiași proces de transformare a puterii politice în Europa. Uniunea Europeană nu desființează suveranitatea statelor membre, dar o reconfigurează prin partajarea competențelor, prin instituționalizarea cooperării și prin crearea unor mecanisme comune de acțiune. Guvernanța postnațională permite gestionarea unor probleme transnaționale, dar generează conflicte de legitimitate, responsabilitate democratică și delimitare a competențelor. Capacitatea externă a UE depinde de claritatea competențelor, de unitatea statelor membre, de coerența instituțională și de resursele materiale și normative disponibile. Într-o ordine internațională marcată de competiție geopolitică, interdependențe vulnerabile și contestarea multilateralismului, UE este obligată să transforme suveranitatea partajată într-o capacitate strategică efectivă. Aceasta presupune nu renunțarea la statul-națiune, ci adaptarea lui la condițiile unei lumi în care niciun stat european nu poate acționa singur cu aceeași eficiență cu care poate acționa împreună cu ceilalți.

Concluzii

Conceptul de „*capacitate de acțiune internațională*” oferă un cadru teoretic relevant pentru evaluarea modului în care Uniunea Europeană se afirmă ca actor al sistemului internațional. Din această perspectivă, UE poate fi analizată în funcție de prezența sa internațională, resursele și capabilitățile instituționale disponibile, gradul de coerență a acțiunii externe, autonomia decizională și nivelul de recunoaștere de către ceilalți actori internaționali. Capacitatea de acțiune internațională a UE are însă un caracter diferențiat și variabil, fiind influențată de domeniul de politică, distribuția competențelor și gradul de convergență dintre statele membre. Uniunea exercită o influență considerabilă în domenii precum comerțul, reglementarea, cooperarea pentru dezvoltare, politica climatică, extinderea și promovarea standardelor normative, dar întâmpină dificultăți mai pronunțate în domeniile securității și apărării, unde necesitatea consensului, diferențele dintre culturile strategice naționale și fragmentarea competențelor pot limita capacitatea de acțiune unitară.

Teoriile integrării europene contribuie la explicarea modului în care dimensiunea internă a integrării a generat efecte externe și a transformat treptat UE într-un actor al sistemului internațional. Neofuncționalismul evidențiază logica extinderii competențelor prin efecte de antrenare, interguvernamentalismul liberal explică rolul intereselor naționale și al negocierilor dintre statele membre, instituționalismul subliniază importanța regulilor, procedurilor și continuității administrative, iar constructivismul pune accent pe norme, valori, identitate și socializare europeană. În același timp, realismul, liberalismul și constructivismul din teoria relațiilor internaționale permit interpretarea UE în raport cu distribuția puterii, cooperarea instituționalizată, interdependența, ordinea internațională bazată pe reguli și proiecția normativă a valorilor europene.

Un element central al temei îl constituie raportul dintre suveranitate, guvernanță postnațională și capacitatea de acțiune externă. UE nu anulează suveranitatea statelor membre, ci o reconfigurează prin competențe partajate, norme comune și mecanisme colective de decizie. Această reconfigurare poate limita acțiunea unilaterală a statelor, dar, în același timp, le poate spori capacitatea de influență într-un sistem internațional marcat de interdependențe, competiție geopolitică și vulnerabilități transnaționale. Prin urmare, eficiența externă a UE depinde de capacitatea sa de a transforma pluralitatea intereselor naționale într-o acțiune comună coerentă, credibilă și strategic orientată.

Sarcini de autoevaluare

1. Analizați specificul UE ca actor *sui generis* al sistemului internațional, evidențiind elementele care o diferențiază atât de statul-națiune, cât și de organizațiile internaționale clasice.
2. Explicați relevanța conceptului de *capacitate de acțiune internațională* pentru înțelegerea rolului extern al Uniunii Europene, având în vedere dimensiunile de prezență internațională, capabilitate, coerență, autonomie și recunoaștere externă.
3. Stabiliți contribuția teoriilor integrării europene la explicarea acțiunii externe a UE, cu referire la neofuncționalism, interguvernamentalism liberal, instituționalism, constructivism, guvernanță multinivel și integrare diferențiată.
4. Comparați modul în care realismul, liberalismul, constructivismul și abordările critice interpretează rolul Uniunii Europene în sistemul internațional contemporan, luând în considerare raportul dintre putere, cooperare, norme, identitate și interese.
5. Evaluați raportul dintre suveranitatea partajată, guvernanța postnațională, autonomia strategică și capacitatea de acțiune externă a Uniunii Europene.

Referințe bibliografice selective

1. Bergmann, J., & Niemann, A. (2015). Theories of European integration. În K. E. Jørgensen, Å. K. Aarstad, E. Drieskens, K. V. Laatikainen, & B. Tonra (Eds.), The SAGE handbook of European foreign policy (pp. 166–182). SAGE. https://www.researchgate.net/publication/291274626_Theories_of_European_integration
2. Bickerton, C. J., Brack, N., Coman, R., & Crespy, A. (2022). Conflicts of sovereignty in contemporary Europe: A framework of analysis. *Comparative European Politics*, 20, 257–274. https://doi.org/10.1057/s41295-022-00269-6
3. Bifulco, R., & Nato, A. (2020). *The concept of sovereignty in the EU – past, present and the future*. RECONNECT – Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law, Horizon 2020. https://www.researchgate.net/publication/341941252_The_concept_of_sovereignty_in_the_EU_-past_present_and_the_future_The_concept_of_sovereignty_in_the_EU_-_past_present_and_the_future_Work_Package_4_-Deliverable_3
4. Bojinović Fenko, A., & Brsakoska Bazerkoska, J. (2024). The EU as a global actor: The significance of changes in the world order from 2004 to 2024 as regards EU actorness. *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 2. https://journalse.com/the-eu-as-a-global-actor-the-signi%EF%AC%81cance-of-changes-in-the-world-order-from-2004-to-2024-as-regards-eu-actorness/
5. Bretherton, C., & Vogler, J. (2005). *The European Union as a global actor (ed*. a 2-a). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203022672
6. Ginsberg, R. H. (1999). Conceptualizing the European Union as an international actor: Narrowing the theoretical capability–expectations gap. *Journal of Common Market Studies*, 37(3), 429–454. https://ideas.repec.org/a/bla/jcmkts/v37y1999i3p429-454.html
7. Gstöhl, S., & Schunz, S. (2021). *The external action of the European Union: Concepts, approaches, theories*. Bloomsbury Academic. https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781352012132_A43161949/preview-9781352012132_A43161949.pdf
8. Hill, C., Smith, M., & Vanhoonacker, S. (Eds.). (2017). *International relations and the European Union*. Oxford University Press. https://www.academia.edu/124215746/International_Relations_and_the_European_Union
9. Pollack, M. A. (2001). International relations theory and European integration. *Journal of Common Market Studies*, 39(2), 221–244. https://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/grieco%202001.pdf
10. Van Vooren, B., & Wessel, R. A. (2014). *EU external relations law: Text, cases and materials*. Cambridge University Press. https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781352012132_A43161949/preview-9781352012132_A43161949.pdf

Tema 3. CADRUL INSTITUȚIONAL-JURIDIC AL ACȚIUNII EXTERNE A UNIUNII EUROPENE

Termeni-cheie: *acțiunea externă a Uniunii Europene, competențe externe, personalitate juridică, principiul atribuirii, cooperare loială, echilibru instituțional, coerență, Consiliul European, Consiliul Afaceri Externe, Înaltul Reprezentant, Comisia Europeană, Parlamentul European, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Serviciul European de Acțiune Externă, delegațiile UE, acorduri internaționale, acorduri mixte, articolul 218 TFUE, reprezentare externă, unanimitate, majoritate calificată, abținere constructivă, măsuri restrictive.*

Unități de conținut:

1. Evoluția politico-instituțională și juridică a acțiunii externe a Uniunii Europene.
2. Actorii instituționali și repartizarea rolurilor în acțiunea externă a UE.
3. Competențele externe și procesul decizional al Uniunii Europene.
4. Instrumentele juridice, reprezentarea și coerența acțiunii externe a UE.

Abilități

- identifică principalele etape ale constituirii cadrului instituțional-juridic al acțiunii externe a Uniunii Europene;
- explică raportul dintre dimensiunea supranațională și cea interguvernamentală a acțiunii externe europene;
- analizează atribuțiile Consiliului European, Consiliului, Comisiei, Parlamentului European, Curții de Justiție, Înaltului Reprezentant și Serviciului European de Acțiune Externă;
- delimitează competențele exclusive, partajate și complementare ale Uniunii și explică formarea competențelor externe implicite;
- aplică dispozițiile tratatelor privind negocierea și încheierea acordurilor internaționale, adoptarea deciziilor PESC și instituirea măsurilor restrictive;
- evaluează rolul principiilor atribuirii, cooperării loiale, echilibrului instituțional, coerenței și controlului jurisdicțional;
- interpretează mecanismele de reprezentare externă a UE în relațiile cu statele terțe și organizațiile internaționale;
- aplică analiza instituțional-juridică la relațiile dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova.

Responsabilitate și autonomie

Absolventul/masterandul, în mod autonom, utilizează tratatele Uniunii Europene, actele instituțiilor, jurisprudența Curții de Justiție și literatura de specialitate pentru a analiza arhitectura instituțională și juridică a acțiunii externe. Acesta determină instituția competentă, temeiul juridic și procedura decizională aplicabilă unei situații externe, argumentează repartizarea atribuțiilor dintre Uniune și statele membre, evaluează coerența reprezentării europene și formulează concluzii privind eficiența și legitimitatea mecanismelor utilizate. Masterandul aplică independent aceste cunoștințe la studii de caz referitoare la acorduri internaționale, sancțiuni, reprezentarea UE în organizații internaționale și relațiile UE–Republica Moldova.

Forme și strategii de organizare a activităților didactice

Prelegere problematizată; analiza ghidată a dispozițiilor TUE și TFUE; lectura comparată a actelor juridice și a jurisprudenței Curții de Justiție; elaborarea unei hărți instituționale a acțiunii externe; studiu de caz privind negocierea și încheierea unui acord internațional; simularea unei reuniuni a Consiliului Afaceri Externe; analiză comparativă între procedura PESC și procedurile externe prevăzute de TFUE; dezbatere academică privind unanimitatea și extinderea votului cu majoritate calificată; analiza unui regim de măsuri restrictive; studiu aplicativ privind Acordul de Asociere UE–Republica Moldova; elaborarea unei note de politici publice referitor la coerența reprezentării externe a Uniunii.

Repere de conținut

Introducere

Acțiunea externă a Uniunii Europene reprezintă ansamblul politicilor, competențelor, procedurilor și instrumentelor prin care Uniunea interacționează cu statele terțe, organizațiile internaționale și ceilalți actori ai sistemului internațional. Noțiunea are un conținut mai larg decât Politica externă și de securitate comună, deoarece include politica comercială comună, cooperarea pentru dezvoltare, ajutorul umanitar, politica de vecinătate, extinderea, dimensiunea externă a politicilor energetice, de mediu, migrație, transport, cercetare și securitate, precum și încheierea acordurilor internaționale. Titlul V din TUE formulează principiile și obiectivele generale ale acțiunii externe, iar partea a cincea din TFUE reglementează principalele politici și proceduri externe ale Uniunii[1].

Din această perspectivă, dreptul relațiilor externe ale UE răspunde unor întrebări fundamentale: cine poate acționa în numele Uniunii, în ce domeniu, în baza cărui temei juridic și prin ce procedură? Aceste întrebări nu sunt exclusiv tehnice. Alegerea temeiului juridic determină instituțiile participante, regula de vot, rolul Parlamentului European, întinderea controlului jurisdicțional și raportul dintre UE și statele membre. În spatele disputelor privind competența sau procedura se află, așadar, probleme constituționale privind echilibrul instituțional, suveranitatea statelor, legitimitatea democratică și capacitatea Uniunii de a acționa coerent la nivel internațional[2].

Relevanța practică a acestei problematici este evidentă pentru Republica Moldova. Acordul de Asociere, Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător, dialogul politic, asistența financiară, alinierea la declarațiile și deciziile PESC, procesul de examinare analitică a acquis-ului și negocierile de aderare implică instituții și

[1] Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

[2] Wessel, R. A., & Larik, J. (Eds.). (2020). *EU external relations law: Text, cases and materials* (ed. a 2-a). Hart Publishing.

proceduri europene distincte. Înțelegerea cadrului instituțional-juridic permite explicarea traseului unei inițiative de la orientarea politică formulată de Consiliul European până la negocierea tehnică realizată de Comisie, adoptarea deciziilor de către Consiliu, controlul Parlamentului European și implementarea pe teren prin Delegația UE și autoritățile naționale.

Dreptul structurează procesul, dar nu elimină negocierea politică. În același timp, cadrul instituțional-juridic trebuie examinat din perspectiva principiului autonomiei ordinii juridice a Uniunii. UE participă la dreptul internațional și încheie acorduri, însă urmărește să protejeze caracteristicile esențiale ale propriei ordini: competențele instituțiilor, rolul Curții de Justiție, efectivitatea dreptului și protecția drepturilor fundamentale. De aceea, acordurile externe, mecanismele de soluționare a litigiilor și obligațiile internaționale sunt evaluate nu doar prin prisma dreptului internațional, ci și a compatibilității lor cu structura constituțională a Uniunii.

3.1 Evoluția politico-instituțională și juridică a acțiunii externe a Uniunii Europene

Dezvoltarea acțiunii externe europene a avut un caracter gradual și cumulativ. Comunitățile Europene au fost create, în primul rând, pentru integrarea economică, nu pentru exercitarea unei politici externe generale. Totuși, crearea uniunii vamale și a pieței comune a produs din timpuriu efecte externe. Comunitatea Economică Europeană și-a asumat competențe în politica comercială comună și în încheierea unor acorduri cu state terțe, iar personalitatea juridică a Comunității i-a permis să participe la relațiile economice internaționale. Astfel, dimensiunea externă s-a dezvoltat inițial prin comerț, asociere, cooperare și participare la negocieri multilaterale.

O contribuție decisivă la extinderea competențelor externe a aparținut Curții de Justiție. În cauza ERTA din 1971, Curtea a stabilit că existența unor norme comune interne poate genera competență externă a Comunității și poate limita acțiunea individuală a statelor membre. Logica hotărârii a fost ulterior codificată în articolele 3 alineatul (2) și 216 TFUE: Uniunea poate încheia acorduri atunci când tratatele prevăd aceasta, când acordul este necesar pentru realizarea unui obiectiv, când este prevăzut de un act juridic sau când poate afecta normele comune ori modifica domeniul lor de aplicare[1]. Acest mecanism al competențelor implicite a transformat progresiv politicile interne în surse de autoritate externă.

În paralel cu relațiile economice externe, statele membre au dezvoltat o cooperare politică distinctă. Raportul Davignon din 1970 a instituit Cooperarea Politică

[1] Wessel, R. A., & Larik, J. (Eds.). (2020). *EU external relations law: Text, cases and materials* (ed. a 2-a). Hart Publishing.

Europeană, bazată pe reuniuni periodice ale miniștrilor afacerilor externe și ale directorilor politici. Raportul de la Copenhaga din 1973 a intensificat consultările, a dezvoltat grupurile de lucru și a încurajat coordonarea ambasadelor statelor membre în țări terțe. Cooperarea Politică Europeană nu avea personalitate juridică, buget propriu sau instituții autonome; ea funcționa pe baza consensului și a voinței guvernelor. Importanța sa a constat în formarea unei practici de consultare și socializare diplomatică, prin care statele au început să considere coordonarea europeană o etapă normală a elaborării politicilor naționale[1].

Actul Unic European a consacrat juridic, pentru prima dată, Cooperarea Politică Europeană. Titlul III al actului a prevăzut obligația statelor de a se informa și consulta asupra problemelor de politică externă de interes general, cu scopul formulării și realizării unei politici externe europene. Comisia a fost asociată lucrărilor, iar Parlamentul European trebuia informat. Cu toate acestea, politica externă a rămas separată de ordinea comunitară, iar Curtea de Justiție nu a primit competență asupra acesteia. Dualitatea dintre relațiile externe comunitare și cooperarea diplomatică interguvernamentală a devenit o caracteristică persistentă a construcției europene.

Un aspect important al perioadei pre-Lisabona îl constituie existența paralelă a personalității juridice a Comunității Europene și a unei Uniuni lipsite inițial de personalitate juridică explicită. Acordurile din domeniile comunitare erau încheiate de Comunitate, în timp ce PESC se baza pe decizii interguvernamentale și pe acțiunea coordonată a statelor. Această dualitate crea dificultăți de reprezentare, de asumare a obligațiilor și de identificare a responsabilității internaționale. Personalitatea juridică internațională introdusă prin Lisabona a simplificat această situație, fără a uniformiza însă regimurile procedurale. Evoluția competențelor externe a fost influențată și de fenomenul de externalizare a politicilor interne. Extinderea reglementării europene în domenii precum mediul, transportul, concurența, protecția datelor, migrația și energia a produs nevoia unor acorduri și forme de cooperare cu state terțe. În consecință, acțiunea externă nu s-a dezvoltat numai prin decizii de politică externă, ci și prin efectul extern al pieței interne și al legislației europene. Această evoluție explică de ce Comisia și Curtea de Justiție au devenit actori externi importanți, chiar în absența unei politici diplomatice centralizate.

Tratatul de la Maastricht a transformat Cooperarea Politică Europeană în Politica externă și de securitate comună și a integrat-o în structura Uniunii Europene. PESC a constituit al doilea pilon al Uniunii, alături de Comunitățile Europene și cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne. Tratatul a introdus obiective comune, poziții comune și acțiuni comune, dar a păstrat controlul statelor membre și regula unanimității. Comisia era asociată, însă nu deținea monopolul inițiativei, Parlamentul

[1] Beniuc, L. (2023). Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene: Suport de curs.

avea un rol consultativ, iar jurisdicția Curții era exclusă în mare măsură. Maastricht a produs, prin urmare, instituționalizarea politicii externe fără comunitarizarea acesteia. Primele experiențe ale PESC au scos în evidență dificultățile sistemului. Războaiele din fosta Iugoslavie au demonstrat că declarațiile comune și instrumentele economice nu erau suficiente pentru gestionarea unor crize armate. Președinția rotativă oferea vizibilitate temporară, dar nu asigura continuitate, iar reprezentarea externă era împărțită între președinția Consiliului, Comisie și diplomațiile naționale. Această fragmentare a alimentat dezbaterea privind necesitatea unei figuri diplomatice permanente și a unor structuri europene de analiză, planificare și gestionare a crizelor[1].

Tratatul de la Amsterdam a creat funcția de Înalt Reprezentant pentru PESC, exercitată inițial de secretarul general al Consiliului. Numirea lui Javier Solana în 1999 a consolidat vizibilitatea internațională a Uniunii și a oferit continuitate negocierilor diplomatice. Amsterdam a introdus strategiile comune și posibilitatea abținerii constructive, a integrat misiunile de tip Petersberg și a dezvoltat instrumentele de planificare. Totuși, Înaltul Reprezentant nu controla instrumentele economice ale Comisiei și nu dispunea de un serviciu diplomatic propriu. Uniunea continua să fie reprezentată printr-o formulă complexă, în care președinția rotativă, Înaltul Reprezentant și comisarul pentru relații externe exercitau atribuții parțial suprapuse.

Tratatul de la Nisa a adaptat unele proceduri la extinderea Uniunii și a consacrat structurile politico-militare dezvoltate la sfârșitul anilor 1990. Comitetul Politic și de Securitate, Comitetul Militar și Statul-Major al UE au consolidat capacitatea instituțională de gestionare a crizelor. În același timp, Comisia administra politica de extindere, vecinătatea, dezvoltarea și asistența externă, în timp ce Consiliul și Înaltul Reprezentant gestionau PESC. Creșterea numărului de instrumente nu a fost însoțită de o coordonare suficientă, iar problema coerenței a devenit centrală.

Convenția privind viitorul Europei și Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa au propus crearea unui ministru al afacerilor externe al Uniunii și a unui serviciu european de acțiune externă. Deși Tratatul constituțional nu a intrat în vigoare, o parte importantă a reformelor sale a fost preluată de Tratatul de la Lisabona. Alegerea unei denumiri mai prudente – Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate – reflectă sensibilitatea statelor față de simbolurile statalității, dar funcția a păstrat esența instituțională a proiectului constituțional.

Dezvoltarea PESC și PSAC a fost însoțită de apariția reprezentanților speciali ai Uniunii Europene, numiți de Consiliu pentru anumite regiuni sau teme. Aceștia au oferit prezență politică și expertiză în Balcanii de Vest, Caucazul de Sud, Ori-

[1] Consiliul Uniunii Europene. (2010, 26 iulie). Decizia 2010/427/UE de stabilire a organizării și funcționării Serviciului European de Acțiune Externă, pp. 30–40.

entul Mijlociu, Asia Centrală și în domeniul drepturilor omului. După Lisabona, reprezentanții speciali au continuat să funcționeze sub autoritatea Înaltului Reprezentant, completând activitatea delegațiilor și a SEAE. Existența lor arată că instituționalizarea acțiunii externe s-a realizat și prin instrumente flexibile, adaptate crizelor și nevoilor regionale.

Crearea SEAE a presupus un proces complex de transfer al serviciilor, personalului și responsabilităților. Unele direcții geografice ale Comisiei și ale Secretariatului Consiliului au fost reunite, în timp ce gestionarea programelor financiare a rămas în principal la Comisie. Această separare între programarea strategică și execuția bugetară urmărește controlul financiar și colegialitatea Comisiei, dar reclamă proceduri de coordonare. Tensiunea dintre autonomie și interdependență este, astfel, înscrisă chiar în designul SEAE. Deși Tratatul de la Lisabona a fost prezentat drept soluție la problema *„numărului de telefon al Europei"*, practica a demonstrat că reprezentarea externă plurală nu poate fi eliminată complet. La reuniunile la nivel înalt pot participa președintele Consiliului European și președintele Comisiei; în PESC intervine Înaltul Reprezentant; în negocierile sectoriale, comisarii competenți; iar statele membre își păstrează relațiile bilaterale. Miza reformei nu este existența unei singure voci în orice situație, ci capacitatea vocilor europene de a transmite un mesaj compatibil și de a acționa pe baza unei strategii comune.

Tratatul de la Lisabona a eliminat structura formală pe piloni și a conferit Uniunii personalitate juridică unică prin articolul 47 TUE. Această modificare a permis UE să încheie acorduri și să participe la organizații internaționale în nume propriu, fără distincția anterioară dintre Comunitate și Uniune. Lisabona a introdus în articolul 21 TUE un cadru comun de principii și obiective pentru toate politicile externe: democrație, stat de drept, universalitatea drepturilor omului, respectarea dreptului internațional, menținerea păcii, dezvoltarea durabilă, integrarea economiei mondiale și promovarea multilateralismului. Principala inovație instituțională a fost funcția de Înalt Reprezentant/Vicepreședinte al Comisiei Europene, care conduce PESC, prezidează Consiliul Afaceri Externe, participă la activitatea Comisiei și coordonează aspectele externe ale acesteia. Competențele Înaltului Reprezentant al Uniunii urmăresc conectarea dimensiunii interguvernamentale cu instrumentele supranaționale. Înaltul Reprezentant nu este însă un ministru de externe în sens statal: autoritatea sa depinde de mandatele Consiliului UE, de cooperarea Comisiei Europene și de sprijinul statelor membre.

A doua inovație a fost Serviciul European de Acțiune Externă. Articolul 27 alineatul (3) TUE prevede că acesta asistă Înaltul Reprezentant al Uniunii și cooperează cu serviciile diplomatice naționale. Decizia 2010/427/UE a definit SEAE drept organism funcțional autonom, compus din funcționari ai Consiliului UE și Comisiei Eu-

ropene și din diplomați detașați de statele membre. Serviciul a devenit operațional la 1 ianuarie 2011 și a preluat structuri geografice, tematice și de gestionare a crizelor, precum și coordonarea delegațiilor UE. Delegațiile Comisiei au fost transformate în delegații ale Uniunii, primind un mandat politic și diplomatic mai larg. Ele reprezintă UE în state terțe și pe lângă organizații internaționale, desfășoară dialog politic, raportează evoluțiile locale, coordonează pozițiile europene și sprijină implementarea programelor externe. Delegațiile nu înlocuiesc ambasadele statelor membre, ci formează împreună cu acestea o constelație diplomatică multinivel[1].

Tratatul de la Lisabona a consolidat și rolul Consiliului European, care a devenit instituție a Uniunii și a primit un președinte stabil. Președintele reprezintă Uniunea, la nivelul său, în problemele PESC, fără a afecta atribuțiile Înaltului Reprezentant. În consecință, reforma a redus unele forme de fragmentare, dar a creat și noi zone de suprapunere între președintele Consiliului European, Înaltul Reprezentant și președintele Comisiei. Instituționalizarea a urmat o logică de dependență de traiectorie. Fiecare tratat a construit pe structurile anterioare, păstrând compromisurile dintre state și instituții. Cooperarea Politică Europeană a creat obiceiul consultării, Maastricht a formalizat instrumentele, Amsterdam a personalizat reprezentarea, iar Lisabona a integrat funcțiile fără a elimina separația dintre PESC și politicile TFUE. Această continuitate explică de ce sistemul actual conține elemente provenite din etape istorice diferite.

Caracterul juridic al reformelor a fost însoțit de o schimbare a culturii diplomatice. Reuniunile regulate, elaborarea declarațiilor comune, detașarea diplomaților și activitatea delegațiilor au favorizat apariția unor practici europene de analiză și negociere. Totuși, socializarea nu a uniformizat culturile strategice naționale. Diferențele privind utilizarea forței, relația transatlantică, vecinătatea estică sau sudică și prioritățile economice continuă să influențeze decizia comună. Tratatul de la Lisabona a consacrat continuitatea dintre valorile interne și acțiunea externă. Articolul 21 TUE prevede că Uniunea se bazează în exterior pe principiile care au inspirat propria sa creare și dezvoltare[2]. Această legătură transformă democrația, statul de drept și drepturile omului în repere juridice ale politicii externe, nu doar în obiective retorice. În același timp, aplicarea lor trebuie conciliată cu securitatea, interesele economice și necesitatea cooperării cu parteneri diverși.

Evoluția post-Lisabona evidențiază și o creștere a rolului Consiliului European în gestionarea crizelor. Liderii naționali intervin direct în dosare de sancțiuni, extindere, război, energie și relații cu marile puteri. Această tendință poate asigura autoritate politică și resurse, dar poate reduce autonomia Consiliului Afaceri Externe

[1] Consiliul Uniunii Europene. (2010, 26 iulie). Decizia 2010/427/UE de stabilire a organizării și funcționării Serviciului European de Acțiune Externă, pp. 30–40.

[2] Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

și a Înaltului Reprezentant. Raportul dintre conducerea strategică a liderilor și coordonarea diplomatică permanentă rămâne o problemă centrală a arhitecturii europene. Evaluarea perioadei post-Lisabona confirmă caracterul hibrid al sistemului. În domenii precum comerțul, dezvoltarea și reglementarea, Comisia Europeană dispune de resurse juridice și financiare considerabile. În crizele geopolitice majore, Consiliul European și statele membre stabilesc orientarea politică, iar Înaltul Reprezentant și SEAE asigură coordonarea și reprezentarea. Astfel, reforma nu a produs centralizare deplină, ci o coordonare mai densă între centre instituționale distincte.

Pentru Republica Moldova, această evoluție explică trecerea relațiilor cu Comunitățile Europene de la cooperare economică și asistență tehnică la asociere politică, integrare economică și perspectivă de aderare. Acordul de Asociere, ZLSAC, dialogul politic, misiunile de asistență și procesul de aderare sunt gestionate prin arhitectura creată succesiv de Maastricht, Amsterdam și Lisabona. Înțelegerea acestei evoluții permite distingerea rolului Consiliului European în orientarea strategică, al Comisiei în evaluarea reformelor, al SEAE în dialogul politic și al statelor membre în construirea consensului.

3.2 Actorii instituționali și repartizarea rolurilor în acțiunea externă a UE

Acțiunea externă a Uniunii Europene este produsul unui sistem policentric, în care nicio instituție nu deține monopolul general al politicii externe. Rolul actorilor variază în funcție de domeniu, temei juridic și procedură. Consiliul European și Consiliul domină PESC, Comisia are o poziție centrală în politicile externe supranaționale, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și Serviciul European de Acțiune Externă conectează componentele sistemului, Parlamentul exercită funcții democratice și bugetare, iar Curtea de Justiție garantează respectarea competențelor și a ordinii juridice. Statele membre rămân actori indispensabili, atât prin instituțiile Uniunii, cât și prin propriile servicii diplomatice.

Consiliul European stabilește interesele strategice, obiectivele și orientările generale ale acțiunii externe. Potrivit articolelor 22 și 26 TUE, acesta identifică interesele și obiectivele strategice ale Uniunii și definește liniile generale ale PESC, inclusiv în chestiuni cu implicații de apărare. În momente de criză, reuniunile șefilor de stat sau de guvern devin principalul forum pentru definirea răspunsului european. Concluziile Consiliului European nu sunt, în mod obișnuit, acte legislative, dar orientează activitatea Consiliului, Comisiei și Înaltului Reprezentant[1].

[1] Wessels, W. (2019). The new EU system: The evolution of the Union's institutional architecture.

Președintele Consiliului European asigură continuitatea lucrărilor și reprezintă Uniunea, la nivelul său, în problemele PESC. Formularea tratatului – „la nivelul său" – urmărește delimitarea față de Înaltul Reprezentant și Comisie. În practică, reprezentarea la reuniunile la nivel înalt poate implica președintele Consiliului European și președintele Comisiei Europene, în timp ce Înaltul Reprezentant participă atunci când agenda include politica externă și de securitate comună. Această reprezentare plurală poate proiecta forță politică, dar necesită coordonare pentru evitarea mesajelor divergente[1].

Consiliul Uniunii Europene este principalul organ decizional al statelor membre. În domeniul extern, formațiunea centrală este Consiliul Afaceri Externe, care reunește, în funcție de agendă, miniștrii afacerilor externe, apărării, comerțului sau dezvoltării. Consiliul elaborează PESC pe baza orientărilor Consiliului European, adoptă decizii, autorizează negocieri internaționale, aprobă semnarea și încheierea acordurilor și instituie măsuri restrictive. În reuniunile miniștrilor de externe, Consiliul Afaceri Externe este prezidat de Înaltul Reprezentant, ceea ce asigură o continuitate superioară fostului sistem al președinției rotative. Activitatea Consiliului este pregătită de o rețea de organisme. COREPER II examinează dosarele cu dimensiune politică, instituțională și externă. Comitetul Politic și de Securitate monitorizează situația internațională, contribuie la definirea politicilor și exercită, sub responsabilitatea Consiliului și a Înaltului Reprezentant, controlul politic și conducerea strategică a operațiunilor de gestionare a crizelor. Grupurile geografice și tematice reunesc experți naționali și funcționari europeni, pregătind decizii privind regiuni, sancțiuni, drepturile omului, neproliferarea, dezvoltarea și alte domenii.

Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate ocupă o poziție instituțională hibridă. Articolul 18 TUE îi atribuie conducerea PESC, contribuția prin propuneri la elaborarea acesteia, executarea deciziilor Consiliului și reprezentarea Uniunii. El prezidează Consiliul Afaceri Externe și este vicepreședinte al Comisiei, responsabil de coerența acțiunii externe. În literatura de specialitate, funcția este descrisă prin expresia „*dublă pălărie*", deși numărul efectiv al responsabilităților este mai mare: membru al Comisiei, președinte al Consiliului Afaceri Externe, mandatar al Consiliului European, conducător al SEAE și interlocutor al Parlamentului European. Alături de instituțiile consacrate de articolul 13 TUE, acțiunea externă implică organe, agenții și instrumente financiare specializate. Agenția Europeană de Apărare sprijină dezvoltarea capacităților și cooperarea în materie de armament; Banca Europeană de Investiții finanțează proiecte externe; Europol, Eurojust și Frontex cooperează cu state terțe în limitele mandatelor lor;

[1] Wessels, W. (2019). The new EU system: The evolution of the Union's institutional architecture.

agențiile de reglementare participă la rețele internaționale tehnice. Aceste structuri nu formulează politica externă generală, dar transformă prioritățile Uniunii în cooperare operațională și standarde sectoriale[1].

Reprezentanții speciali ai UE formează o categorie intermediară între diplomația instituțională și mandatele politice temporare. Consiliul îi numește la propunerea Înaltului Reprezentant, stabilind obiectivele, durata și resursele. Ei pot sprijini medierea, dialogul politic, prevenirea conflictelor și promovarea drepturilor omului. Relația lor cu delegațiile trebuie coordonată pentru evitarea suprapunerilor, iar responsabilitatea politică revine Înaltului Reprezentant și Consiliului[2].

Comitetul Economic și Financiar, comitetele comerciale, grupurile de lucru pentru extindere și structurile de gestionare a crizelor arată că acțiunea externă se construiește și la nivel tehnic. Negocierile interinstituționale nu au loc numai între lideri, ci și prin mii de interacțiuni între funcționari, experți și diplomați. Acest nivel pregătitor are o influență majoră asupra formulării opțiunilor, deoarece definește datele, interpretează mandatele și elaborează proiectele de decizie.

Poziția instituțională hibridă a Înaltului Reprezentant al Uniunii permite articularea instrumentelor politice, diplomatice, economice și financiare ale acțiunii externe a Uniunii Europene, dar presupune, în același timp, gestionarea unor logici instituționale distincte. În cadrul Consiliului UE, Înaltul Reprezentant al Uniunii are rolul de a facilita convergența pozițiilor și construirea consensului între statele membre; în cadrul Comisiei Europene, în calitate de vicepreședinte, trebuie să respecte principiul colegialității și orientările politice stabilite de președintele Comisiei Europene; iar în relația cu Parlamentul European are obligații de informare, consultare și responsabilitate politică. Eficiența exercitării funcției depinde, prin urmare, nu numai de competențele conferite prin tratate, ci și de capacitatea de conducere, expertiza diplomatică, aptitudinea de mediere și sprijinul politic al statelor membre.

Potrivit articolului 17 TUE, Comisia Europeană asigură reprezentarea externă a Uniunii, cu excepția Politicii externe și de securitate comune și a celorlalte situații prevăzute de tratate, care deține un rol central în formularea și implementarea politicii comerciale comune, cooperării pentru dezvoltare, ajutorului umanitar, politicii de extindere și de vecinătate, precum și a numeroase politici sectoriale cu dimensiune externă. Comisia formulează recomandări privind deschiderea negocierilor internaționale, este desemnată frecvent în calitate de negociator și gestionează o parte substanțială a instrumentelor bugetare destinate acțiunii externe. Influența sa internațională derivă din expertiza tehnică, capacitatea administrativă, gestionarea

[1] Wessel, R. A., & Larik, J. (Eds.). (2020). *EU external relations law: Text, cases and materials* (ed. a 2-a). Hart Publishing.

[2] Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

resurselor și programelor europene și posibilitatea de a conecta reglementarea internă a Uniunii cu acțiunea sa externă.

Rolul extern al Comisiei Europene s-a consolidat odată cu geopolitizarea politicilor economice și de reglementare. Securitatea economică, aplicarea măsurilor restrictive cu dimensiune economică, controlul exporturilor, examinarea investițiilor străine, politica energetică, protejarea tehnologiilor critice, conectivitatea și dezvoltarea bazei industriale de apărare implică tot mai frecvent instrumente întemeiate pe TFUE și administrate, în diferite grade, de Comisie. Această evoluție poate spori capacitatea Uniunii de a integra resursele economice și reglementare în realizarea obiectivelor strategice externe, dar poate genera și tensiuni de coordonare cu Înaltul Reprezentant și Serviciul European de Acțiune Externă, în special în stabilirea priorităților, articularea instrumentelor și comunicarea poziției externe a UE.

Serviciul European de Acțiune Externă este nucleul administrativ al diplomației europene. Decizia 2010/427/UE îl definește ca organism funcțional autonom, separat de Secretariatul General al Consiliului și de Comisie, cu personal și buget proprii. SEAE sprijină Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, președintele Consiliului European și președintele și membrii Comisiei în exercitarea funcțiilor externe. El furnizează analiză politică, pregătește reuniunile Consiliului Afaceri Externe, coordonează delegațiile, participă la planificarea strategică și menține legături cu serviciile diplomatice naționale[1]. Componența mixtă a SEAE urmărește formarea unei culturi diplomatice europene. Integrarea funcționarilor europeni și a diplomaților naționali facilitează circulația informației și convergența practicilor. Totodată, diferențele de carieră, statut și cultură organizațională pot genera tensiuni. SEAE nu controlează toate instrumentele externe și depinde de Comisia Europeană pentru multe resurse financiare, iar în PESC depinde de mandatele politice ale Consiliului UE. SEAE trebuie, așadar, să exercite influență prin coordonare, expertiză și capacitate de stabilire a agendei, mai degrabă decât prin autoritate ierarhică. Delegațiile UE sunt reprezentanțe ale Uniunii în ansamblu. Șeful delegației primește instrucțiuni de la Înaltul Reprezentant și SEAE, dar colaborează cu serviciile Comisiei Europene în implementarea programelor. Delegațiile desfășoară dialog politic, promovează pozițiile UE, raportează evoluțiile din statul gazdă, coordonează reuniunile ambasadorilor statelor membre și sprijină reprezentarea Uniunii în organizații internaționale. În domeniul protecției consulare, ele pot facilita cooperarea dintre state, fără a substitui responsabilitatea consulară națională.

Parlamentul European își exercită influența și prin puterea de a amâna sau refuza consimțământul pentru un acord. Această competență stimulează informarea timpu-

[1] Consiliul Uniunii Europene. (2010, 26 iulie). Decizia 2010/427/UE de stabilire a organizării și funcționării Serviciului European de Acțiune Externă, pp. 30–40.

rie și dialogul dintre negociator și comisiile parlamentare. În plus, Parlamentul poate condiționa finanțarea unor instrumente externe de respectarea drepturilor omului, transparență și rezultate. Chiar dacă rezoluțiile sale nu sunt întotdeauna obligatorii, ele pot influența agenda publică și costul politic al deciziilor Consiliului și Comisiei. Curtea de Justiție joacă și un rol de protejare a autonomiei ordinii juridice. Prin avize și hotărâri, aceasta verifică dacă acordurile externe păstrează competențele instituțiilor și jurisdicția instanțelor Uniunii. Controlul nu urmărește izolarea dreptului UE de dreptul internațional, ci evitarea unor mecanisme care ar modifica structura constituțională fără revizuirea tratatelor. În această privință, procedura avizului prevăzută de articolul 218 alineatul (11) este un instrument preventiv deosebit de important[1].

Diplomațiile naționale nu sunt simple executante ale deciziilor europene. Ele furnizează informație, inițiative, contacte, personal și expertiză regională, iar unele state pot conduce informal dosare în care dispun de experiență. Totodată, diferențele de capacitate dintre state produc o participare inegală: statele mari au rețele globale, în timp ce statele mici beneficiază într-o măsură mai mare de delegațiile UE. Sistemul european permite agregarea resurselor, dar nu elimină asimetriile dintre diplomațiile naționale.

Președintele Comisiei Europene influențează orientarea externă prin definirea priorităților politice ale colegiului, repartizarea portofoliilor și reprezentarea Uniunii în domeniile Comisiei. Comisarii responsabili de comerț, extindere, parteneriate internaționale, energie, climă, migrație sau economie digitală desfășoară diplomație sectorială. Această multiplicitate face necesară coordonarea internă a Comisiei și relația constantă cu Înaltul Reprezentant[2].

Președinția rotativă a Consiliului UE și-a pierdut rolul de reprezentare generală în PESC, dar continuă să prezideze celelalte formațiuni ale Consiliului și numeroase grupuri de lucru. În negocierile externe ale politicilor sectoriale, președinția facilitează compromisurile între state și reprezintă Consiliul în dialogul interinstituțional. Prin urmare, reforma de la Lisabona a redus, dar nu a eliminat relevanța președinției semestriale pentru acțiunea externă[3].

Parlamentul European are competențe mai reduse în PESC decât în politicile legislative, dar rolul său este substanțial. Articolul 36 TUE obligă Înaltul Reprezentant să consulte Parlamentul asupra principalelor aspecte și opțiuni fundamentale și să îl informeze asupra evoluției politicii. Parlamentul adoptă rezoluții, organizează audieri,

[1] Curtea de Justiție a Uniunii Europene. (2017, 16 mai). Avizul 2/15, Acordul de liber schimb UE–Singapore (ECLI:EU:C:2017:376).

[2] Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

[3] Wessels, W. (2019). The new EU system: The evolution of the Union's institutional architecture.

examinează raportul anual PESC și controlează cheltuielile administrative și o parte a instrumentelor externe. Prin Comisia pentru afaceri externe, subcomisiile pentru securitate și drepturile omului și delegațiile interparlamentare, el dezvoltă o diplomație parlamentară proprie[1]. În procedura acordurilor internaționale, Parlamentul este informat imediat și pe deplin în toate etapele, conform articolului 218 alineatul (10) TFUE. Pentru acordurile de asociere, acordurile cu implicații bugetare importante și domeniile supuse procedurii legislative ordinare, consimțământul Parlamentului este obligatoriu. Hotărârile în cauzele Parlamentul/Consiliul privind acordurile cu Mauritius și Tanzania au confirmat că obligația de informare se aplică inclusiv acordurilor predominant PESC și constituie o garanție a echilibrului instituțional[2].

Curtea de Justiție a UE asigură respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor. În acțiunea externă, ea soluționează litigii privind competențele, alegerea temeiului juridic, procedurile acordurilor, efectele dreptului internațional și legalitatea actelor instituțiilor. Jurisdicția sa asupra PESC este limitată de articolele 24 TUE și 275 TFUE, dar nu este absentă. Curtea poate controla delimitarea dintre PESC și celelalte politici și legalitatea măsurilor restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice. În cauza Rosneft, Curtea de Justiție a UE a confirmat posibilitatea examinării, prin procedura preliminară, a validității unor măsuri restrictive PESC[3]. Statele membre sunt simultan creatori, participanți și executanți ai acțiunii externe europene. Ele stabilesc orientările prin Consiliul European, adoptă decizii în Consiliu, furnizează resurse diplomatice și militare și implementează măsurile europene. În același timp, își păstrează personalitatea internațională, ambasadele, reprezentarea în organizații și competențele esențiale în securitate și apărare. Articolele 4 alineatul (3) și 24 alineatul (3) TUE impun cooperarea loială, sprijinirea politicii externe a Uniunii și abținerea de la acțiuni contrare intereselor acesteia. În organizațiile internaționale, statele membre trebuie să își coordoneze acțiunea și să susțină pozițiile UE. Articolele 34 și 35 TUE prevăd coordonarea în organizații și conferințe internaționale, inclusiv responsabilitatea statelor membre care participă în Consiliul de Securitate al ONU de a apăra pozițiile și interesele Uniunii. În domeniile de competență exclusivă, Comisia sau delegația UE poate reprezenta Uniunea; în domeniile partajate, reprezentarea este adesea mixtă și necesită aranjamente de coordonare[4].

[1] Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

[2] Curtea de Justiție a Uniunii Europene. (2014, 24 iunie). Hotărârea în cauza C-658/11, Parlamentul European/Consiliul (ECLI:EU:C:2014:2025).

[3] Curtea de Justiție a Uniunii Europene. (2017, 28 martie). Hotărârea Curții (Marea Cameră) în cauza C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company împotriva Her Majesty's Treasury și alții (ECLI:EU:C:2017:236).

[4] Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

Relația dintre Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și președintele Comisiei Europene este decisivă. Tratatul oferă Înaltului Reprezentant al Uniunii statut de vicepreședinte, însă organizarea internă a Comisiei depinde de președinte. În perioade de convergență, această relație permite mobilizarea rapidă a instrumentelor; în perioade de rivalitate, poate apărea o separare între diplomația politică și geoeconomia administrată de Comisie[1]. Responsabilitatea politică este distribuită. Consiliul European răspunde în principal prin liderii naționali în fața electoratului și parlamentelor lor; Comisia Europeană răspunde colectiv în fața Parlamentului European; Înaltul Reprezentant participă la ambele logici; SEAE este controlat prin buget, audieri și raportare. Această structură de responsabilitate compusă reflectă natura Uniunii, dar poate îngreuna identificarea actorului responsabil pentru succesul sau eșecul unei politici. Relația dintre actori trebuie înțeleasă prin principiul echilibrului instituțional. Fiecare instituție acționează în limitele competențelor conferite și respectă atribuțiile celorlalte. Disputele privind reprezentarea, accesul la informație, bugetul sau temeiul juridic sunt expresia unor tensiuni constituționale reale. Sistemul poate părea fragmentat, dar pluralitatea actorilor permite combinarea legitimității statelor, reprezentării cetățenilor, expertizei supranaționale și controlului juridic.

În relația cu Republica Moldova, această distribuire funcțională este vizibilă. Consiliul European definește perspectiva politică a extinderii; Consiliul UE adoptă deciziile și cadrul negocierilor; Comisia Europeană realizează evaluările, examinarea analitică a acquis-ului și gestionarea asistenței; Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și SEAE coordonează dialogul politic și de securitate; Parlamentul European adoptă rezoluții și exercită control; Delegația UE în Republica Moldova reprezintă Uniunea Europeană pe teren; statele membre completează acțiunea europeană prin cooperare bilaterală. Niciun actor nu gestionează singur relația, iar eficiența depinde de convergența mandatelor și mesajelor.

3.3 Competențele externe și procesul decizional al Uniunii Europene

Competența reprezintă autoritatea juridică de a adopta acte, de a negocia și încheia acorduri sau de a reprezenta Uniunea. Potrivit principiului atribuirii, consacrat de articolul 5 TUE, Uniunea acționează numai în limitele competențelor conferite de statele membre prin tratate. Competențele neatribuite rămân statelor. În acțiunea externă, acest principiu este fundamental deoarece Uniunea nu dispune de o

[1] Helwig, N. (2026). Diplomacy under pressure: The High Representative and Europe's changing foreign policy landscape (European Policy Analysis 2026:1epa).

competență generală de politică externă comparabilă cu aceea a statului; autoritatea sa trebuie identificată în fiecare domeniu și pentru fiecare instrument[1].

Exercitarea competențelor este guvernată și de subsidiaritate și proporționalitate. Subsidiaritatea se aplică domeniilor neexclusive și presupune că Uniunea intervine dacă obiectivele nu pot fi realizate suficient de state, dar pot fi mai bine atinse la nivel european. Proporționalitatea impune ca forma și conținutul acțiunii să nu depășească ceea ce este necesar. În relațiile externe, evaluarea subsidiarității este influențată de nevoia unei reprezentări unitare și de capacitatea Uniunii de a mobiliza piața, bugetul și instrumentele comune.

TFUE clasifică competențele în exclusive, partajate și de sprijin, coordonare sau completare. Politica comercială comună este o competență exclusivă, ceea ce înseamnă că numai Uniunea poate legifera și încheia acorduri, cu excepția cazului în care autorizează statele. Uniunea Vamală, regulile de concurență necesare pieței interne, politica monetară pentru statele din zona euro și conservarea resurselor biologice marine au, de asemenea, dimensiuni externe exclusive. În domeniile partajate – mediu, energie, transport, agricultură, spațiul de libertate, securitate și justiție – atât Uniunea, cât și statele pot acționa. Exercitarea competenței de către UE poate limita competența statelor în măsura acoperită de normele europene. Cooperarea pentru dezvoltare și ajutorul umanitar au un regim particular: Uniunea poate desfășura o politică proprie, fără ca aceasta să împiedice statele să își exercite competențele. Educația, cultura și sănătatea permit acțiuni de sprijin și cooperare internațională, fără armonizare generală[2].

Competențele externe pot fi explicite sau implicite. *Competența explicită* rezultă direct din tratate, precum politica comercială, acordurile de asociere, cooperarea pentru dezvoltare sau acordurile PESC. *Competența implicită* derivă din obiectivele tratatelor și din existența normelor interne. Hotărârea ERTA a formulat principiul potrivit căruia, atunci când Uniunea adoptă norme comune, statele nu mai pot asuma obligații internaționale, care ar putea afecta aceste norme. Articolul 3 alineatul (2) TFUE codifică exclusivitatea externă atunci când acordul este prevăzut de un act legislativ, este necesar pentru exercitarea unei competențe interne sau poate afecta normele comune ori modifica domeniul lor de aplicare. Articolul 216 TFUE oferă formula generală a capacității de a încheia acorduri. Uniunea poate încheia un acord când tratatele prevăd aceasta, când acordul este necesar pentru realizarea unui obiectiv, când un act juridic obligatoriu prevede încheierea sau când acordul poate afecta normele comune. Acordurile încheiate sunt obligatorii pentru instituții și sta-

[1] Crowe, B. (2008). The European External Action Service: Roadmap for success.

[2] Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

tele membre. Această dispoziție conectează competența externă cu întregul sistem de politici interne și confirmă caracterul evolutiv al acțiunii externe[1].

Delimitarea competențelor este adesea complexă în acordurile contemporane, care reunesc comerț, investiții, transport, mediu, dezvoltare și cooperare politică. Avizul 2/15 privind Acordul de liber schimb UE–Singapore a clarificat că majoritatea componentelor acordului intrau în competența exclusivă a Uniunii, dar investițiile de portofoliu și soluționarea litigiilor investitor–stat implicau competențe partajate. Avizul demonstrează că întinderea competenței se determină prin analiza fiecărei componente, nu prin calificarea globală a acordului[2]. Preempțiunea competenței statelor nu trebuie confundată cu existența competenței Uniunii. O competență poate fi partajată, dar exercitarea ei internă de către UE poate împiedica statele să încheie acorduri care afectează normele comune. Intensitatea preempțiunii se determină prin compararea acordului preconizat cu legislația europeană existentă. Curtea examinează domeniul acoperit, evoluția previzibilă a normelor și riscul de afectare, nu doar contradicția directă.

În anumite situații, statele pot fi autorizate să negocieze sau să mențină acorduri cu state terțe într-un domeniu de competență a Uniunii. Autorizația este însoțită de condiții pentru protejarea acquis-ului și a unității externe. Astfel de mecanisme sunt utilizate, de exemplu, în transport, investiții sau cooperare judiciară, atunci când o acțiune europeană unică nu este imediat posibilă. Ele ilustrează flexibilitatea principiului atribuirii și importanța controlului Comisiei[3]. Când un acord cuprinde competențe ale Uniunii și ale statelor membre, el poate fi încheiat ca acord mixt. În acest caz, UE și statele sunt părți, iar ratificarea urmează atât procedura europeană, cât și procedurile constituționale naționale. Mixitatea permite acoperirea completă a domeniilor, dar poate întârzia intrarea în vigoare și poate crea dificultăți de reprezentare și responsabilitate. Cooperarea loială impune instituțiilor și statelor să coordoneze negocierea, ratificarea, implementarea și apărarea acordului.

Alegerea temeiului juridic determină procedura și echilibrul instituțional. Curtea de Justiție aplică, în general, criteriul scopului și conținutului predominant al actului. Dacă actul urmărește obiective inseparabile, pot fi utilizate temeiuri multiple numai dacă procedurile sunt compatibile. Delimitarea dintre PESC și politicile TFUE este deosebit de sensibilă, deoarece PESC presupune unanimitate, rol redus al Parlamentului și jurisdicție limitată, în timp ce politicile TFUE implică frecvent majoritate

[1] Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

[2] Curtea de Justiție a Uniunii Europene. (2017, 16 mai). Avizul 2/15, Acordul de liber schimb UE–Singapore (ECLI:EU:C:2017:376).

[3] Wessel, R. A., & Larik, J. (Eds.). (2020). *EU external relations law: Text, cases and materials* (ed. a 2-a). Hart Publishing.

calificată și control parlamentar și jurisdicțional mai amplu. Procedura generală de negociere și încheiere a acordurilor internaționale este reglementată de articolul 218 TFUE. Procesul începe printr-o recomandare a Comisiei sau, dacă acordul privește în principal PESC, a Înaltului Reprezentant. Consiliul autorizează deschiderea negocierilor, adoptă directivele de negociere, desemnează negociatorul sau șeful echipei și poate institui un comitet special cu care negociatorul se consultă[1].

În timpul negocierilor, Comisia Europeană sau Înaltul Reprezentant al Uniunii acționează în limitele mandatului Consiliului UE. Directivele de negociere pot fi modificate, iar Consiliul UE este informat asupra progresului. În practică, Parlamentul European solicită acces la informație și poate formula rezoluții pentru influențarea mandatului. După finalizarea negocierilor, Consiliul UE autorizează semnarea și, după caz, aplicarea provizorie, apoi adoptă decizia de încheiere. Rolul Parlamentului European depinde de tipul acordului. Consimțământul său este necesar pentru acordurile de asociere, aderarea la Convenția europeană a drepturilor omului, acordurile care creează un cadru instituțional specific, acordurile cu implicații bugetare importante și acordurile din domenii în care se aplică procedura legislativă ordinară sau una specială care necesită consimțământ. În celelalte cazuri, Parlamentul este consultat, cu excepția acordurilor exclusiv PESC. Indiferent de procedură, articolul 218 alineatul (10) impune informarea imediată și deplină[2].

Procesul negocierii internaționale poate fi analizat ca un joc pe mai multe niveluri. Negociatorul trebuie să obțină un rezultat acceptabil pentru partenerul extern, pentru Consiliu, pentru Parlament și, în acordurile mixte, pentru parlamentele naționale. Mandatul de negociere limitează discreția, dar negociatorul dispune de expertiză și informație superioară, ceea ce îi oferă influență. Comitetul special al Consiliului și informarea Parlamentului reduc această asimetrie și asigură controlul politic. Aplicarea provizorie permite punerea în executare a părților unui acord care intră în competența Uniunii înainte de finalizarea tuturor ratificărilor naționale. Instrumentul este important pentru acordurile mixte, ale căror proceduri pot dura mai mulți ani. Totuși, aplicarea provizorie trebuie delimitată cu precizie, pentru a nu acoperi domenii care aparțin exclusiv statelor. Eventuala încetare sau suspendare implică, de asemenea, coordonare între nivelul european și cel național.

Articolul 218 alineatul (11) permite unui stat membru, Parlamentului European, Consiliului UE sau Comisiei Europene să solicite avizul Curții de Justiție asupra compatibilității unui acord preconizat cu tratatele. Un aviz negativ împiedică intrarea în vigoare, dacă acordul sau tratatele nu sunt modificate. Procedura avizului are o

[1] Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

[2] Beniuc, L. (2023). Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene: Suport de curs.

funcție preventivă, evitând angajarea internațională a Uniunii într-o formă incompatibilă cu ordinea sa constituțională. Acordurile de asociere se întemeiază pe articolul 217 TFUE și presupun drepturi și obligații reciproce, acțiuni comune și proceduri speciale. Ele pot crea consilii și comitete de asociere, mecanisme de apropiere legislativă și dialog politic. Acordul de Asociere UE–Republica Moldova ilustrează această categorie: el combină asocierea politică, integrarea economică prin ZLSAC, cooperarea sectorială și instituții comune. Caracterul său mixt a impus participarea UE, Euratom și statelor membre. Procesul decizional PESC este reglementat separat în TUE. Consiliul European identifică interesele și obiectivele strategice, iar Consiliul UE elaborează politica și adoptă decizii. Înaltul Reprezentant și statele membre pot prezenta inițiative sau propuneri. Articolul 31 stabilește, ca regulă, unanimitatea în Consiliul European și Consiliul UE și exclude adoptarea actelor legislative[1].

Abținerea constructivă permite unui membru al Consiliului să se abțină și să formuleze o declarație formală, fără a împiedica adoptarea deciziei. Statul nu este obligat să aplice decizia, dar acceptă caracterul obligatoriu al acesteia pentru Uniune și se abține de la acțiuni care ar împiedica executarea. Dacă statele care utilizează această procedură ating pragurile prevăzute de tratat, decizia nu este adoptată. Mecanismul urmărește flexibilizarea consensului fără a impune participarea tuturor.

Tratatul de la Lisabona prevede și cazuri limitate de majoritate calificată în PESC: adoptarea unei decizii care definește o acțiune sau poziție pe baza unei decizii strategice a Consiliului European, aplicarea unei propuneri prezentate de Înaltul Reprezentant la cererea Consiliului European, adoptarea unor măsuri de implementare și numirea unui reprezentant special. Un stat poate invoca motive vitale de politică națională pentru a bloca votul și a solicita sesizarea Consiliului European. *Clauza-pasarelă* poate extinde majoritatea calificată, dar nu se aplică deciziilor cu implicații militare sau de apărare. Decizia PESC este un act obligatoriu, dar nu are caracter legislativ. Ea poate defini acțiuni operaționale, poziții ale Uniunii, modalități de implementare și mandate instituționale. Statele trebuie să își conformeze politicile naționale pozițiilor adoptate și să se consulte în Consiliu înainte de angajamente importante. Articolul 32 TUE consacră obligația consultării și convergenței, transformând politica externă comună într-un proces continuu, nu doar într-o succesiune de voturi[2].

Regula unanimității produce atât costuri, cât și beneficii. Ea poate întârzia reacția și oferă fiecărui stat o putere de blocaj, dar asigură asumarea deciziei de către toate guvernele și facilitează implementarea. Majoritatea calificată poate crește

[1] Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

[2] Ibidem.

rapiditatea, însă extinderea ei în domenii sensibile ridică probleme de legitimitate și solidaritate. Dezbaterea contemporană trebuie evaluată prin raportarea la tipul deciziei, implicațiile de securitate și existența unor garanții pentru interesele vitale.

În procesul de aderare, competența decizională este distribuită între instituții și state. Comisia Europeană evaluează îndeplinirea criteriilor și formulează recomandări, Consiliul UE decide în unanimitate etapele negocierilor, Consiliul European oferă orientarea politică, iar Parlamentul trebuie să își dea consimțământul asupra aderării. Tratatul de aderare este semnat de statele membre și statul candidat și ratificat conform procedurilor constituționale. Această procedură confirmă caracterul simultan european și interstatal al extinderii. Articolul 352 TFUE oferă o clauză de flexibilitate pentru realizarea obiectivelor Uniunii atunci când tratatele nu prevăd puterile necesare, dar nu poate fi utilizat pentru extinderea competențelor dincolo de cadrul tratatelor și nici pentru obiective exclusiv PESC. Utilizarea lui necesită unanimitatea Consiliului și aprobarea Parlamentului European. Clauza demonstrează că flexibilitatea este însoțită de garanții instituționale stricte[1].

Alegerea temeiului juridic nu poate fi determinată de preferința politică a instituțiilor. Ea se bazează pe elemente obiective supuse controlului judiciar, în special scopul și conținutul actului. O instituție nu poate alege PESC pentru a evita participarea Parlamentului și nici un temei TFUE pentru a eluda unanimitatea atunci când centrul de greutate este politic și de securitate. Jurisprudența privind acordurile cu Mauritius și Tanzania ilustrează importanța acestei delimitări[2].

Măsurile restrictive evidențiază combinarea procedurilor TUE și TFUE. Consiliul UE adoptă mai întâi o decizie PESC în temeiul articolului 29 TUE, stabilind obiectivele politice și categoriile de măsuri. Dacă sunt necesare măsuri economice aplicabile operatorilor, Consiliul UE adoptă apoi, la propunerea comună a Înaltului Reprezentant al Uniunii și Comisiei Europene, un regulament în temeiul articolului 215 TFUE. Regulamentul are aplicabilitate generală și este supus controlului Curții de Justiție a UE. Această structură dublă conectează decizia politică interguvernamentală cu instrumentul juridic supranațional[3].

Implementarea deciziilor externe este distribuită. Comisia Europeană execută bugetul și monitorizează respectarea dreptului, SEAE și delegațiile asigură coordonarea diplomatică, iar statele membre aplică sancțiuni, participă la misiuni și adap-

[1] Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

[2] Curtea de Justiție a Uniunii Europene. (2016, 14 iunie). Hotărârea Curții (Marea Cameră) în cauza C-263/14, Parlamentul European împotriva Consiliului Uniunii Europene (ECLI:EU:C:2016:435).

[3] Wessel, R. A., & Odermatt, J. (2019). The European Union's engagement with other international institutions: Emerging questions of EU and international law, pp. 2–25.

tează administrațiile. Lipsa unei administrații externe complet centralizate face ca eficiența să depindă de conformitatea națională, schimbul de informații și capacitatea instituțiilor de a urmări implementarea.

Pentru Republica Moldova, procesul decizional european produce efecte concrete în mai multe etape. Comisia Europeană formulează evaluări și recomandări privind aderarea; Consiliul European adoptă deciziile politice majore; Consiliul UE stabilește cadrul de negociere și deschide capitole sau grupuri tematice; Parlamentul exercită control politic și bugetar; Comisia Europeană și autoritățile moldovenești desfășoară examinarea analitică a acquis-ului și monitorizează reformele. În domeniul PESC, alinierea Republicii Moldova la declarațiile și măsurile restrictive europene indică apropierea treptată de politica externă a Uniunii.

În acordurile mixte, ratificarea națională poate introduce incertitudine politică. Refuzul sau întârzierea într-un singur stat poate afecta întregul acord. Pentru reducerea riscului, Uniunea poate încheia separat componentele de competență exclusivă, poate aplica provizoriu anumite părți sau poate opta, atunci când este juridic posibil, pentru un acord numai al Uniunii. Alegerea formei este, astfel, și o decizie strategică privind eficiența și legitimitatea. Implementarea acordurilor este monitorizată prin instituții comune, rapoarte și proceduri de soluționare a diferendelor. Comisia urmărește respectarea obligațiilor care țin de dreptul UE, iar statele răspund pentru domeniile lor. În cazul neexecutării, Uniunea poate suspenda avantaje, adopta măsuri de reechilibrare sau utiliza mecanismele acordului. O politică externă bazată pe acorduri necesită, prin urmare, o administrație capabilă să urmărească aplicarea pe termen lung.

3.4 Instrumentele juridice, reprezentarea și coerența acțiunii externe a UE

Uniunea Europeană își realizează acțiunea externă printr-un ansamblu de instrumente juridice și politico-diplomatice. Alegerea instrumentului depinde de competență, obiectiv, partener și intensitatea relației. Acordurile internaționale creează obligații reciproce; regulamentele și deciziile produc efecte în ordinea juridică a Uniunii; concluziile Consiliului European și ale Consiliului exprimă orientări politice; declarațiile, demersurile diplomatice și dialogurile politice comunică poziții; instrumentele financiare susțin implementarea. Eficiența rezultă din combinarea acestor mijloace, nu din utilizarea izolată a unuia[1]. Acordurile internaționale sunt principalul instrument juridic bilateral și multilateral. Ele pot avea caracter comercial, de

[1] Wessel, R. A., & Larik, J. (Eds.). (2020). *EU external relations law: Text, cases and materials* (ed. a 2-a). Hart Publishing.

asociere, cooperare, parteneriat, dezvoltare, transport, mediu, cercetare, securitate sau PESC. Articolul 216 TFUE stabilește capacitatea generală de încheiere, articolul 217 reglementează asocierea, iar articolul 218 procedura. În domeniul PESC, articolul 37 TUE permite Uniunii Europene să încheie acorduri cu state sau organizații internaționale. Acordurile sunt obligatorii pentru instituții și state și fac parte din ordinea juridică a Uniunii[1].

Acordurile de asociere creează relații privilegiate și instituții comune, care pot prevedea apropiere legislativă, liberalizare comercială, dialog politic, cooperare sectorială și condiționalitate democratică. Acordurile de parteneriat și cooperare sunt, de regulă, mai puțin integrate, în timp ce acordurile comerciale se concentrează pe accesul la piață, servicii, investiții și norme. Acordurile sectoriale permit cooperarea în aviație, energie, pescuit, cercetare sau protecția mediului. Actele unilaterale completează acordurile. Regulamentele pot institui sancțiuni, preferințe comerciale sau măsuri de protecție. Deciziile PESC definesc acțiuni, poziții, misiuni și măsuri restrictive. Deciziile Consiliului autorizează semnarea și încheierea acordurilor. Actele delegate și de punere în aplicare adaptează regimurile tehnice. Alegerea formei juridice determină aplicabilitatea, efectele directe și posibilitatea controlului jurisdicțional[2].

Instrumentele politico-diplomatice includ declarațiile Înaltului Reprezentant al Uniunii, concluziile Consiliului UE, demersurile diplomatice, dialogurile privind drepturile omului, reuniunile la nivel înalt, reprezentanții speciali și strategiile regionale sau tematice. Acestea nu au întotdeauna efect juridic obligatoriu, dar pot orienta comportamentul instituțiilor, coordona statele și transmite semnale partenerilor. Diplomația europeană utilizează frecvent o succesiune graduală: dialog, condiționalitate, stimulente, asistență și, în caz de încălcare, suspendare sau sancțiuni[3].

Instrumentele financiare sunt inseparabile de cadrul juridic. Bugetul UE și instrumentele externe permit finanțarea dezvoltării, ajutorului umanitar, vecinătății, preaderării, stabilității și cooperării tematice. Comisia gestionează majoritatea fondurilor, iar SEAE contribuie la programarea strategică. Parlamentul și Consiliul exercită autoritatea bugetară. Legătura dintre decizia politică și resursele financiare este una dintre principalele surse ale influenței externe europene[4]. Reprezentarea externă este divizată funcțional.

[1] Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

[2] Wessel, R. A., & Larik, J. (Eds.). (2020). *EU external relations law: Text, cases and materials* (ed. a 2-a). Hart Publishing.

[3] Juc, V., & Beniuc, L. (2019). Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene, p. 47.

[4] Gstöhl, S., & Schunz, S. (2021). The external action of the European Union: Concepts, approaches, theories.

În PESC, Înaltul Reprezentant exprimă pozițiile Uniunii și conduce dialogul politic. Președintele Consiliului European reprezintă UE la nivelul șefilor de stat sau de guvern în chestiuni PESC. Comisia reprezintă Uniunea în celelalte politici și negociază frecvent acordurile. Delegațiile UE asigură reprezentarea permanentă pe teren. Statele membre reprezintă propriile interese și, în anumite situații, acționează în numele sau în sprijinul Uniunii[1]. Instituțiile create prin acordurile externe au un rol important în implementare. Consiliile de asociere adoptă decizii obligatorii în limitele acordului, comitetele de asociere pregătesc lucrările, iar subcomitetele sectoriale monitorizează apropierea legislativă și cooperarea. Actele acestor organisme pot produce efecte în ordinea juridică a Uniunii, iar poziția UE este stabilită anterior printr-o decizie a Consiliului în temeiul articolului 218 alineatul (9) TFUE[2].

Măsurile restrictive trebuie să respecte garanțiile procedurale și drepturile fundamentale. Persoanele și entitățile înscrise pe liste trebuie să cunoască motivele, să poată solicita reexaminarea și să beneficieze de control jurisdicțional. Curtea de Justiție a UE și Tribunalul verifică existența unei baze factuale suficiente, proporționalitatea și respectarea dreptului la apărare. Acest control limitează discreția politică și întărește legitimitatea sancțiunilor europene[3].

Reprezentarea externă poate fi complicată atunci când o organizație internațională admite numai state ca membri. În asemenea situații, statele membre exercită drepturile formale, dar trebuie să coordoneze poziția europeană. Dacă Uniunea Europeană are competență exclusivă, statele acționează în interesul Uniunii; dacă competența este partajată, repartizarea intervențiilor trebuie convenită. Lipsa coordonării poate slăbi influența UE și poate crea incertitudine pentru parteneri[4].

În negocierile comerciale, Comisia Europeană este, de regulă, negociatorul unic, pe baza mandatului Consiliului și sub controlul Parlamentului. În acordurile mixte, echipa poate include reprezentanți ai statelor membre. În PESC, negociatorul poate fi Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate. În organizațiile internaționale, configurația depinde de statutul UE și de competență. Uniunea este membră a Organizației Mondiale a Comerțului, dar are, în ONU, un statut consolidat de observator, iar statele membre păstrează calitatea de membri[5].

[1] Consiliul Uniunii Europene. (2010, 26 iulie). Decizia 2010/427/UE de stabilire a organizării și funcționării Serviciului European de Acțiune Externă, pp. 30–40.

[2] Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

[3] Wessel, R. A., & Larik, J. (Eds.). (2020). *EU external relations law: Text, cases and materials* (ed. a 2-a). Hart Publishing.

[4] Wessel, R. A., & Odermatt, J. (2019). The European Union's engagement with other international institutions: Emerging questions of EU and international law, pp. 2–25.

[5] Ibidem.

Reprezentarea mixtă ridică problema unității internaționale. Partenerii externi trebuie să cunoască cine exprimă poziția UE și cine poate asuma obligații. În domeniile de competență exclusivă, reprezentarea unică este mai clară. În domeniile partajate sau mixte, coordonarea internă este esențială. Curtea a subliniat obligația de cooperare loială în negocierea și implementarea acordurilor mixte, pentru a proteja unitatea reprezentării internaționale a Uniunii[1].

Coerența este atât principiu juridic, cât și obiectiv politic. Articolul 21 alineatul (3) TUE obligă Uniunea să asigure coerența între diferitele domenii ale acțiunii externe și între acestea și celelalte politici. Consiliul UE și Comisia Europeană, asistate de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, sunt responsabile de această coerență. Articolul 7 TFUE impune coerența între politicile și activitățile Uniunii, ținând seama de toate obiectivele sale[2].

Literatura distinge mai multe dimensiuni ale coerenței. Coerența orizontală se referă la compatibilitatea dintre politici – de exemplu, comerț, dezvoltare, climă și securitate. Coerența instituțională privește cooperarea dintre Consiliul UE, Comisia Europeană, SEAE și Parlamentul European. Coerența verticală se referă la concordanța dintre pozițiile UE și politicile naționale. Coerența temporală presupune continuitatea între decizii succesive, iar coerența externă vizează concordanța dintre obiective, instrumente și mesajele transmise partenerilor[3]. Coerența nu înseamnă uniformitate absolută. Uniunea Europeană trebuie să gestioneze obiective legitime care pot intra în tensiune: promovarea drepturilor omului și cooperarea cu parteneri autoritari; liberalizarea comerțului și protecția mediului; securitatea energetică și tranziția verde; stabilitatea imediată și transformarea democratică. O politică coerentă presupune identificarea transparentă a priorităților, evaluarea compromisurilor și alegerea unor instrumente compatibile cu valorile și dreptul Uniunii[4]. Principiile generale contribuie la coerența juridică. Respectarea drepturilor fundamentale, proporționalitatea, securitatea juridică, protecția încrederii legitime și dreptul la protecție jurisdicțională se aplică actelor externe în limitele competențelor Uniunii. Studiile recente subliniază că principiile generale structurează identitatea normativă a UE ca actor global și limitează discreția instituțiilor, inclusiv în sancțiuni și cooperarea cu state terțe[5].

[1] Wessel, R. A., & Larik, J. (Eds.). (2020). *EU external relations law: Text, cases and materials* (ed. a 2-a). Hart Publishing.

[2] Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

[3] Gstöhl, S., & Schunz, S. (2021). The external action of the European Union: Concepts, approaches, theories.

[4] Odermatt, J., & Wessel, R. A. (2022). The European Union's external action: Views from the outside.

[5] Kassoti, E., Ott, A., & Wessel, R. A. (2026). General principles in EU external relations law and the EU as a global actor: An introduction.

Controlul democratic este o componentă a legitimității externe. Parlamentul European aprobă numeroase acorduri, exercită control bugetar, formulează rezoluții și audiază Înaltul Reprezentant și comisarii. Parlamentele naționale controlează guvernele în Consiliu și ratifică acordurile mixte. Societatea civilă, mediul academic și grupurile de interese participă prin consultări și dezbateri. Totuși, complexitatea procedurilor poate diminua transparența și poate face dificilă atribuirea responsabilității politice[1].

Coerența verticală presupune și compatibilitatea acțiunilor bilaterale ale statelor cu pozițiile comune. Inițiativele naționale pot completa acțiunea UE, mai ales când un stat dispune de relații istorice sau expertiză, dar pot produce fragmentare dacă transmit semnale contradictorii. Cooperarea loială nu interzice diplomația națională, ci o obligă să țină seama de deciziile și interesele Uniunii[2].

Coerența dintre politicile interne și externe este tot mai importantă. Reglementările privind clima, datele, concurența, sănătatea, energia sau tehnologiile produc efecte asupra partenerilor externi. În același timp, acordurile și angajamentele internaționale influențează legislația internă. O acțiune externă credibilă presupune ca Uniunea să respecte intern standardele pe care le promovează și să evalueze efectele externe ale politicilor sale[3].

Problema responsabilității internaționale este legată de distribuirea competențelor. Partenerul extern trebuie să identifice dacă o obligație revine Uniunii, statelor membre sau ambelor. În acordurile mixte, declarațiile de competență și mecanismele de coordonare pot clarifica situația, dar repartizarea internă se poate modifica prin evoluția legislației UE. Această dinamică explică de ce relațiile externe ale Uniunii sunt uneori percepute ca dificil de gestionat din exterior[4].

În plan diplomatic, coerența se construiește prin practici cotidiene: reuniuni ale șefilor de misiune, telegrame comune, instrucțiuni coordonate, demersuri colective și distribuirea sarcinilor între delegația UE și ambasade. Aceste practici pot produce o comunitate diplomatică europeană, chiar în absența unei ierarhii unice. SEAE are rolul de a transforma coordonarea repetată în memorie instituțională și continuitate[5].

[1] Wessel, R. A., & Larik, J. (Eds.). (2020). *EU external relations law: Text, cases and materials* (ed. a 2-a). Hart Publishing.

[2] Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

[3] Kassoti, E., Ott, A., & Wessel, R. A. (2026). General principles in EU external relations law and the EU as a global actor: An introduction.

[4] Wessel, R. A., & Odermatt, J. (2019). The European Union's engagement with other international institutions: Emerging questions of EU and international law, pp. 2–25.

[5] European Integration Working Group. (2009). The European External Action Service: The nucleus of a strong European foreign policy.

Reprezentanții speciali și mediatorii europeni pot întări coerența atunci când mandatul lor este clar conectat la strategia regională, delegația UE și instrumentele Comisiei. În absența acestei legături, există riscul multiplicării canalelor diplomatice. Coerența nu rezultă din reducerea mecanică a numărului de actori, ci din claritatea responsabilităților, schimbul de informații și existența unui obiectiv comun[1].

Controlul jurisdicțional garantează legalitatea, dar este diferențiat. În politicile TFUE, Curtea poate examina competența, temeiul juridic, procedura și drepturile fundamentale. În PESC, controlul este limitat, însă excepțiile privind delimitarea competențelor și sancțiunile individuale au fost interpretate astfel încât să protejeze statul de drept. Cauzele Mauritius, Tanzania și Rosneft ilustrează extinderea graduală a garanțiilor procedurale și jurisdicționale în domeniul extern[2].

Eficiența acțiunii externe a UE poate fi evaluată prin mai multe criterii: unitatea poziției, rapiditatea deciziei, adecvarea resurselor, implementarea, recunoașterea externă și realizarea obiectivelor. Uniunea Europeană poate avea o poziție juridic coerentă, dar insuficient implementată; poate mobiliza resurse importante, dar fără consens politic; sau poate produce norme cu impact global fără o vizibilitate diplomatică echivalentă. De aceea, eficiența depinde de relația dintre voința politică, competență, capacitate și context[3].

Conducerea instituțională poate contribui la reducerea costurilor generate de fragmentarea procesului decizional și a reprezentării externe a Uniunii Europene. Consiliul European furnizează orientarea și impulsul strategic, Înaltul Reprezentant al Uniunii facilitează construirea consensului și articularea poziției comune, Comisia Europeană mobilizează instrumentele economice, financiare și de reglementare, iar Serviciul European de Acțiune Externă asigură analiza, coordonarea diplomatică și continuitatea acțiunii externe. Atunci când aceste roluri sunt exercitate complementar și converg spre obiective comune, pluralitatea instituțională poate deveni o resursă de capacitate și legitimitate. În schimb, competiția interinstituțională pentru vizibilitate sau promovarea unor priorități divergente poate diminua coerența mesajului extern și, implicit, eficiența acțiunii internaționale a UE[4].

Reprezentarea UE în organizațiile internaționale demonstrează caracterul flexibil al sistemului. Statutul poate varia de la membru deplin la observator sau participant prin statele membre. În OMC, Comisia Europeană negociază și reprezintă Uni-

[1] Juc, V., & Beniuc, L. (2019). Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene, p. 45.

[2] Curtea de Justiție a Uniunii Europene. (2014, 24 iunie). Hotărârea în cauza C-658/11, Parlamentul European/Consiliul (ECLI:EU:C:2014:2025).

[3] Gstöhl, S., & Schunz, S. (2021). The external action of the European Union: Concepts, approaches, theories.

[4] Wessels, W. (2019). The new EU system: The evolution of the Union's institutional architecture.

unea în domeniul comercial. În ONU, delegația UE prezintă poziții, participă la dezbateri și coordonează statele, însă drepturile formale depind de regulile organizației. În instituțiile financiare sau organismele tehnice, reprezentarea poate fi partajată, iar influența depinde de coordonare[1].

Relația cu Republica Moldova oferă un studiu de caz integrator. Acordul de Asociere UE–Republica Moldova constituie temeiul juridic al dialogului și al integrării economice; instituțiile comune ale acordului monitorizează implementarea; Comisia Europeană gestionează apropierea de acquis și asistența; Consiliul UE adoptă decizii politice și măsuri; Parlamentul European exercită control și diplomație parlamentară; SEAE și Delegația UE asigură coordonarea diplomatică; statele membre sprijină reformele bilateral. Procesul de aderare suprapune acestui cadru metodologia de extindere, examinarea analitică a acquis-ului, rapoartele Comisiei și negocierile interguvernamentale.

Coerența relației UE–Republica Moldova presupune articularea condiționalității democratice cu sprijinul financiar, a integrării economice cu securitatea energetică, a reformei instituționale cu reziliența societală și a alinierii PESC cu statutul constituțional și interesele naționale ale Republicii Moldova. Pentru autoritățile moldovenești, înțelegerea competențelor și procedurilor europene este indispensabilă: interlocutorul și instrumentul adecvat diferă în funcție de problemă, iar rezultatele depind de pregătirea tehnică și de capacitatea de a construi sprijin în instituțiile UE și în statele membre.

În ansamblu, instrumentele juridice, reprezentarea și coerența formează un singur sistem. Competența fără instrument nu produce acțiune, instrumentul fără reprezentare nu produce influență, iar reprezentarea fără coerență nu produce credibilitate. Cadrul post-Lisabona oferă Uniunii o bază juridică și instituțională mai solidă, însă performanța depinde de cooperarea dintre instituții și state, de respectarea procedurilor și de capacitatea de adaptare la un mediu internațional competitiv.

Evaluarea eficienței trebuie să distingă între produsele imediate, rezultate și impact. Adoptarea unei decizii sau semnarea unui acord reprezintă un produs imediat; modificarea comportamentului partenerului constituie un rezultat; transformarea durabilă a mediului politic sau economic reprezintă impactul. Uniunea poate fi eficientă în producerea normelor, dar mai puțin eficientă în implementare, mai ales când depinde de autorități naționale sau de voința partenerilor.[2]

Recunoașterea externă este o componentă distinctă a eficienței. Un actor poate avea competență juridică și resurse, dar influența sa depinde și de modul în care este

[1] Wessel, R. A., & Odermatt, J. (2019). The European Union's engagement with other international institutions: Emerging questions of EU and international law, pp. 2–25.

[2] Gstöhl, S., & Schunz, S. (2021). The external action of the European Union: Concepts, approaches, theories.

perceput de statele terțe. Complexitatea reprezentării poate diminua recunoașterea, iar discrepanța dintre valori și practică poate afecta credibilitatea. Perspectiva externă completează, astfel, analiza internă a competențelor și instituțiilor[1]. În relația cu Republica Moldova, mecanismele instituționale ale Acordului de Asociere permit un dialog multinivel. Consiliul de Asociere oferă orientare politică, Comitetul de Asociere și configurația Comerț examinează implementarea, iar subcomitetele tratează domenii tehnice. Aceste structuri conectează autoritățile moldovenești cu Comisia Europeană, SEAE și statele membre și permit transformarea obligațiilor generale în programe și termene concrete.

Procesul de aderare la UE adaugă o dimensiune de condiționalitate și monitorizare. Rapoartele Comisiei, pozițiile comune ale statelor membre și deciziile Consiliului stabilesc ritmul negocierilor. Pentru Republica Moldova, capacitatea de a identifica instituția competentă, de a furniza date credibile și de a implementa angajamentele este la fel de importantă ca voința politică. Cadrul juridic european transformă aderarea într-un proces administrativ și normativ de lungă durată, nu într-o singură decizie diplomatică.

Concluzii

Competențele externe sunt guvernate de atribuirea puterilor și pot fi explicite sau implicite, exclusive sau partajate. Articolele 216–218 TFUE oferă cadrul general al acordurilor, iar TUE stabilește regimul distinct al PESC. Procedura, regula de vot și rolul Parlamentului depind de temeiul juridic. Acordurile mixte și măsurile restrictive demonstrează necesitatea unei cooperări strânse între instituții și state.

Coerența rămâne una dintre principalele provocări ale acțiunii externe a Uniunii Europene. UE trebuie să asigure coordonarea dintre politicile sectoriale, instituțiile implicate și diferitele niveluri de guvernanță, menținând concordanța dintre valorile asumate, interesele urmărite și instrumentele utilizate. Reformele juridice și instituționale pot facilita cooperarea și pot reduce fragmentarea, însă nu pot substitui consensul politic, capacitatea de conducere și capacitatea administrativă necesare formulării și implementării unei acțiuni externe coerente. Pentru Republica Moldova, înțelegerea acestei arhitecturi are o relevanță practică directă, întrucât procesele de asociere și aderare la Uniunea Europeană se desfășoară printr-o succesiune complexă de decizii, evaluări, proceduri și negocieri desfășurate la nivelul instituțiilor europene și al statelor membre.

Din perspectiva dreptului, eficiența externă nu poate justifica ignorarea procedurilor. Respectarea temeiului juridic, a rolului Parlamentului European, a dreptu-

[1] Odermatt, J., & Wessel, R. A. (2022). The European Union's external action: Views from the outside.

rilor fundamentale și a controlului jurisdicțional constituie condiții ale legitimității. O acțiune rapidă, dar adoptată printr-o procedură necorespunzătoare, poate fi anulată și poate afecta credibilitatea internațională a Uniunii Europene. Din perspectiva relațiilor internaționale, normele nu produc automat unitate. Consensul depinde de percepția amenințărilor, interese economice, geografii strategice și culturi diplomatice diferite. Cadrul european oferă forumuri și stimulente pentru convergență, iar rolul instituțiilor constă în reducerea costurilor negocierii, formularea compromisurilor și mobilizarea resurselor comune. Prin urmare, arhitectura externă a UE trebuie apreciată nu după asemănarea cu ministerul de externe al unui stat, ci după capacitatea de a agrega voința și resursele a 27 de state într-o acțiune juridic validă și politic susținută. Caracterul său plural este o limită atunci când blochează decizia, dar poate fi un avantaj atunci când combină legitimitatea, expertiza și rețelele diplomatice ale tuturor participanților.

În cazul Republicii Moldova, cadrul instituțional-juridic al UE trebuie cunoscut ca un mediu de negociere și implementare. Succesul integrării depinde de calitatea reformelor, dar și de capacitatea instituțiilor naționale de a comunica simultan cu Comisia, Consiliul, Parlamentul, SEAE și statele membre. Coordonarea internă a Republicii Moldova trebuie să reflecte complexitatea coordonării europene. În ansamblu, dreptul și instituțiile nu reprezintă doar limite ale acțiunii externe, ci și resurse de putere. Ele permit Uniunii să transforme piața, bugetul, standardele și diplomațiile naționale într-o capacitate colectivă. Durabilitatea influenței europene depinde de păstrarea echilibrului dintre eficiență, legalitate, legitimitate și solidaritatea statelor membre.

Sarcini de autoevaluare:

1. Analizați evoluția cadrului instituțional-juridic al acțiunii externe de la Comunitățile Europene la Tratatul de la Lisabona și explicați caracterul cumulativ al reformelor.
2. Comparați rolurile Consiliului European, Consiliului Afaceri Externe, Comisiei Europene, Înaltului Reprezentant al Uniunii, SEAE, Parlamentului European și Curții de Justiție în formularea și realizarea acțiunii externe.
3. Explicați diferența dintre competențele externe explicite și implicite, competențele exclusive și partajate, ilustrând răspunsul prin jurisprudență și exemple de acorduri.
4. Reconstruiți etapele negocierii și încheierii unui acord internațional în temeiul articolului 218 TFUE și determinați rolul Parlamentului European.
5. Determinați formele de reprezentare a UE într-un stat terț și într-o organizație internațională și explicați necesitatea coordonării cu diplomațiile naționale.

6. Aplicați cadrul instituțional-juridic la relația UE–Republica Moldova, identificând instituțiile, actele și procedurile relevante pentru Acordul de Asociere și negocierile de aderare la UE.

Referințe bibliografice selective

1. Beniuc, L. (2023). *Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene: Suport de curs*. Centrul Editorial-Poligrafic al Universității de Stat din Moldova. https://msuir.usm.md/server/api/core/bitstreams/b89add7f-3d8f-4ffe-9e28-68b395cdfd0c/content
2. Consiliul Uniunii Europene. (2010, 26 iulie). Decizia 2010/427/UE de stabilire a organizării și funcționării Serviciului European de Acțiune Externă. *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 201, 30–40. https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2010/427/oj/ron
3. Curtea de Justiție a Uniunii Europene. (2014, 24 iunie). *Hotărârea în cauza C-658/11, Parlamentul European/Consiliul (ECLI:EU:C:2014:2025)*. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:62011CJ0658
4. Curtea de Justiție a Uniunii Europene. (2016, 14 iunie). *Hotărârea Curții (Marea Cameră) în cauza C-263/14, Parlamentul European împotriva Consiliului Uniunii Europene (ECLI:EU:C:2016:435)*. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62014CJ0263
5. Curtea de Justiție a Uniunii Europene. (2017, 16 mai). *Avizul 2/15, Acordul de liber schimb UE–Singapore (ECLI:EU:C:2017:376)*. https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=2/15
6. Curtea de Justiție a Uniunii Europene. (2017, 28 martie). *Hotărârea Curții (Marea Cameră) în cauza C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company împotriva Her Majesty's Treasury și alții (ECLI:EU:C:2017:236)*. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:62015CJ0072
7. Juc, V., & Beniuc, L. (2019). *Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene*. Tipografia Centrală. https://www.academia.edu/attachments/115797662/download_file
8. Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene. *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, C 202, 7 iunie 2016. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC
9. Wessel, R. A., & Larik, J. (Eds.). (2020). *EU external relations law: Text, cases and materials (ed.* a 2-a). Hart Publishing. https://api.pageplace.de/

preview/DT0400.9781509926749_A39450417/preview-9781509926749_A39450417.pdf

10. Wessels, W. (2019). *The new EU system: The evolution of the Union's institutional architecture*. Jean Monnet Chair, University of Cologne. https://monteus.uni-koeln.de/sites/monteus/user_upload/Wolfgang_Wessels_The_New_EU_System_2019.pdf

Tema 4. POLITICA EXTERNĂ ȘI DE SECURITATE COMUNĂ: EVOLUȚIE, INSTITUȚII, MECANISME

Termeni-cheie: *Politica externă și de securitate comună, coordonare diplomatică, interes european, preferințe naționale, europenizare, cultură strategică, consens, capacitate de conducere, coaliții, guvernanță multinivel, ciclul politic, avertizare timpurie, COREU, diplomație europeană, dialog politic, mediere, măsuri restrictive, comunicare strategică, solidaritate, eficiență, majoritate calificată, abținere constructivă, Republica Moldova.*

Unități de conținut:

1. Evoluția funcțională a PESC: de la consultare diplomatică la orientare strategică.
2. Formarea interesului european: preferințe naționale, europenizare și construirea consensului.
3. Guvernanța diplomatică multinivel și ciclul de elaborare a PESC.
4. Instrumentele politico-diplomatice și mecanismele de implementare ale PESC.
5. Eficiența, solidaritatea și perspectivele reformei PESC în contextul geopolitic contemporan.

Abilități

- explică evoluția funcțională a PESC fără a o confunda cu cadrul juridic general al acțiunii externe a UE;
- identifică factorii care modelează preferințele externe ale statelor membre și explică procesele de europenizare a politicilor externe naționale;
- analizează formarea interesului comun european prin negociere, socializare diplomatică, capacitate de conducere și construire de coaliții;
- reconstituie ciclul unei inițiative PESC, de la anticipare și stabilirea agendei până la implementare, monitorizare și evaluare;
- diferențiază funcțiile instrumentelor politico-diplomatice: semnalizare, persuasiune, stimulare, constrângere, mediere și prezență internațională;
- evaluează adecvarea unui ansamblu de instrumente la obiectivele, actorii și contextul unei crize internaționale;
- aplică criterii de eficiență, coerență, legitimitate, solidaritate și sustenabilitate în analiza PESC;
- formulează recomandări privind utilizarea flexibilității decizionale și consolidarea capacității diplomatice europene;
- raportează convergența în materie de PESC la obligațiile și interesele Republicii Moldova ca stat candidat.

Responsabilitate și autonomie

Absolventul/masterandul, în mod autonom, analizează PESC ca proces de formare a interesului comun, coordonare diplomatică și utilizare strategică a instrumentelor externe. Acesta identifică preferințele și constrângerile actorilor, reconstruiește traseul unei inițiative de la avertizare timpurie până la evaluare, selectează un ansamblu adecvat de instrumente și formulează recomandări privind coerența, solidaritatea și eficiența. Masterandul aplică independent aceste cunoștințe la studii de caz privind gestionarea crizelor, măsurile restrictive, medierea, comunicarea strategică și convergența Republicii Moldova cu PESC.

Forme și strategii de organizare a activităților didactice

Prelegere problematizată; analiză funcțională a etapelor PESC; elaborarea unei matrice a preferințelor statelor membre; cartografierea actorilor și a fluxurilor de informații; simularea negocierii unui consens; analiză a rețelei COREU ca comunitate de practică; exercițiu de avertizare timpurie și construire a scenariilor; elaborarea unui pachet de instrumente politico-diplomatice; evaluarea unui regim de măsuri restrictive; redactarea unei note de politici publice privind utilizarea flexibilității decizionale; studiu aplicativ privind alinierea Republicii Moldova la PESC.

Repere de conținut

Introducere

Politica externă și de securitate comună (PESC) reprezintă cadrul prin care statele membre își coordonează orientările externe și construiesc poziții comune. Pornind de la delimitările juridice prezentate în Tema 3, analiza de față urmărește formarea interesului european, negocierea consensului și utilizarea instrumentelor politico-diplomatice.

PESC trebuie înțeleasă ca un sistem de coordonare între politicile externe naționale, care își păstrează autonomia, și o politică comună care nu este pe deplin centralizată. Statele membre continuă să dispună de ministere ale afacerilor externe, rețele diplomatice proprii, relații bilaterale, responsabilitate politică și culturi strategice distincte. În același timp, participarea constantă la reuniuni, schimbul confidențial de informații, elaborarea declarațiilor comune și susținerea pozițiilor Uniunii în cadrul organizațiilor internaționale influențează treptat modul în care guvernele își definesc interesele, prioritățile și opțiunile de politică externă. Din această perspectivă, PESC poate fi caracterizată drept o formă de guvernanță diplomatică multinivel, întemeiată pe interdependență, negociere, socializare și învățare instituțională. Analiza PESC presupune, totodată, distingerea dintre unanimitate, ca regulă formală de adoptare a deciziilor, și consens, ca proces politic de construire a acordului. Votul reprezintă etapa finală a unei succesiuni de consultări, negocieri, compromisuri și reformulări. Înainte ca un dosar să ajungă pe agenda miniștrilor, acesta este examinat de experți, diplomați, reprezentanți permanenți, structurile Serviciului European de Acțiune Externă și serviciile competente ale Comisiei Europene. Propunerile sunt ajustate pentru a reduce costurile politice pentru statele membre, a integra preocupările pozițiilor minoritare și a preveni blocajele decizionale. Prin urmare, PESC funcționează nu numai prin norme și proceduri formale, ci și prin practici informale, reputație, reciprocitate și anticiparea comportamentului celorlalți participanți la procesul decizional[1].

[1] Smith, M. E. (2004). Europe's foreign and security policy: The institutionalization of cooperation.

Mediul internațional contemporan a sporit presiunea asupra PESC. Războiul, competiția dintre marile puteri, utilizarea dependențelor economice ca instrument de presiune, amenințările hibride, atacurile cibernetice, dezinformarea, terorismul și insecuritatea energetică solicită răspunsuri rapide și coerente. În același timp, obiectivele externe ale Uniunii Europene rămân largi: apărarea valorilor și intereselor, susținerea ordinii internaționale bazate pe reguli, prevenirea conflictelor, consolidarea rezilienței, cooperarea multilaterală și protejarea cetățenilor. Distanța dintre ambiții și capacități, formulată clasic prin conceptul de *capability–expectations gap* (decalajul dintre capacitățile efective ale UE și așteptările formulate în raport cu rolul său internațional), rămâne un criteriu important de evaluare[1].

PESC este influențată de o tensiune structurală între valori și interese. UE urmărește să promoveze democrația, statul de drept, drepturile omului și dreptul internațional, dar trebuie să gestioneze simultan securitatea energetică, controlul migrației, relațiile comerciale, stabilitatea regională și cooperarea cu parteneri ale căror regimuri politice nu corespund standardelor europene. Strategia Globală a UE din 2016 a formulat ideea „*pragmatismului principial*", încercând să combine fidelitatea față de valori cu evaluarea realistă a mediului internațional[2]. Această formulă nu elimină dilemele, dar oferă un cadru pentru analiza compromisurilor.

Pentru Republica Moldova, studierea PESC are o relevanță directă. Statutul de țară candidată presupune creșterea gradului de aliniere la declarațiile, pozițiile și măsurile restrictive ale Uniunii, dezvoltarea capacității administrative de implementare și participarea mai intensă la dialogul politic și de securitate. Convergența nu este doar o obligație formală, ci un proces de socializare strategică: autoritățile trebuie să înțeleagă modul în care sunt construite prioritățile europene, să transmită informații credibile, să argumenteze interesele naționale într-un limbaj compatibil cu agenda UE și să anticipeze consecințele externe ale deciziilor comune.

4.1 Evoluția funcțională a PESC: de la consultare diplomatică la orientare strategică

Evoluția PESC poate fi analizată mai adecvat prin prisma transformării funcțiilor îndeplinite de cooperarea europeană, decât prin simpla succesiune cronologică a tratatelor. Într-o primă etapă, funcția dominantă a fost consultarea diplomatică, prin care guvernele urmăreau să evite inițiativele externe necoordonate și să cunoască în prealabil pozițiile partenerilor europeni. Ulterior, consultarea a fost completată de coordonarea politică, concretizată prin formularea unor declarații și

[1] European External Action Service. (2016). Shared vision, common action: A stronger Europe.

[2] Ibidem.

poziții comune. Într-o etapă ulterioară, Uniunea Europeană a urmărit să coreleze pozițiile politice cu instrumente economice, diplomatice și operaționale, sporind astfel capacitatea de transpunere a orientărilor comune în acțiuni externe concrete. Etapa contemporană este caracterizată de necesitatea consolidării orientării strategice, capacității de anticipare și reacției coordonate într-un mediu internațional marcat de intensificarea competiției geopolitice și de multiplicarea riscurilor de securitate[1].

Primele proiecte de integrare politică și de apărare din anii 1950 au eșuat deoarece statele nu erau pregătite să transfere controlul asupra securității și politicii externe. Eșecul nu a eliminat însă problema coordonării. Dezvoltarea pieței comune și creșterea rolului Comunităților Europene în comerț au creat o discrepanță între influența economică și fragmentarea diplomatică. Statele europene constatau că acționau împreună în negocierile comerciale, dar exprimau poziții separate în problemele politice majore.

Cooperarea Politică Europeană, inițiată în anii 1970, a răspuns acestei discrepanțe printr-un mecanism flexibil de consultare. Valoarea sa nu a constat într-o autoritate supranațională, ci în instituirea unor rutine: reuniuni regulate ale miniștrilor și directorilor politici, schimb de telegrame, grupuri geografice și tematice și coordonarea reprezentanțelor diplomatice. Prin repetare, aceste practici au redus costurile informaționale și au creat așteptarea că partenerii vor fi consultați înaintea unei inițiative naționale importante[2].

Schimbul de informații a produs un efect de socializare. Diplomații au început să utilizeze un vocabular comun, să cunoască sensibilitățile celorlalte state și să anticipeze limitele compromisului. Rețeaua COREU a oferit infrastructura unei comunicări rapide și confidențiale. Studiile asupra acestei rețele arată că ea a evoluat dincolo de funcția tehnică inițială și a contribuit la formarea unei comunități de practică, în care participanții dezvoltă proceduri, repere și interpretări comune[3].

În anii 1980, cooperarea a devenit mai densă. Statele au încercat să transforme consultarea într-o obligație politică și să sporească continuitatea între reuniuni. Totuși, eficiența depindea de convergența intereselor. Atunci când diferențele strategice erau profunde, mecanismul producea formule prudente sau reacții întârziate. Această caracteristică a rămas prezentă și după instituirea PESC: procedurile pot facilita compromisul, dar nu pot elimina conflictul dintre prioritățile naționale.

[1] Smith, M. E. (2004). Europe's foreign and security policy: The institutionalization of cooperation.

[2] Keukeleire, S., & Delreux, T. (2022). *The foreign policy of the European Union* (ed. a 3-a). Bloomsbury Academic.

[3] Bicchi, F. (2011). The EU as a community of practice: Foreign policy communications in the COREU network.

Sfârșitul Războiului Rece a schimbat funcția cooperării europene. Dispariția bipolarității, reunificarea Germaniei, destrămarea Iugoslaviei și tranzițiile din Europa Centrală și de Est au creat așteptarea ca Europa integrată să își asume o responsabilitate politică mai mare. Instituirea PESC prin Tratatul de la Maastricht a exprimat această ambiție. Din punct de vedere funcțional, schimbarea a însemnat trecerea de la consultare la formularea unei politici comune, chiar dacă statele au păstrat controlul asupra deciziilor esențiale. Războaiele din fosta Iugoslavie au scos la iveală limitele noii politici. Uniunea dispunea de instrumente diplomatice și economice, dar avea dificultăți în definirea unei strategii comune, în coordonarea cu actorii militari și în susținerea deciziilor prin resurse adecvate. Criza a alimentat percepția unui decalaj între așteptări și capacități și a arătat că vizibilitatea diplomatică nu poate substitui unitatea politică și capacitatea de implementare[1].

Reformele ulterioare au urmărit continuitatea și operaționalizarea. Apariția unei reprezentări diplomatice mai stabile, a structurilor de analiză și planificare și a organismelor politico-militare a fost răspunsul instituțional la lecțiile Balcanilor. Din perspectiva temei de față, important nu este inventarul acestor structuri, prezentat în tema precedentă, ci schimbarea practicii: dosarele au început să fie urmărite permanent, mandatele au devenit mai precise, iar relația dintre decizia politică și implementare a fost tratată mai sistematic. Criza din Kosovo a accelerat învățarea. Statele membre au conștientizat că prevenirea și gestionarea crizelor presupun coordonarea diplomației, sancțiunilor, asistenței, reconstrucției și, atunci când este necesar, a unor capacități de securitate. PESC a început să fie legată de o abordare mai largă a conflictului, în care etapele de avertizare timpurie, mediere, intervenție, stabilizare și reconstrucție sunt analizate ca părți ale aceluiași proces.

Strategia Europeană de Securitate din 2003 a reprezentat o etapă de maturizare conceptuală, care a formulat o evaluare comună a amenințărilor și a evidențiat multilateralismul eficace, prevenirea conflictelor și cooperarea cu partenerii. Importanța sa a constat în trecerea de la reacții predominant episodice la încercarea de a defini o viziune asupra mediului internațional. Strategia nu a eliminat divergențele, vizibile inclusiv în contextul războiului din Irak, dar a oferit un cadru comun pentru planificare.

Extinderea Uniunii Europene a modificat baza socială și geopolitică a PESC. Noile state membre au adus experiențe istorice, priorități regionale și percepții diferite asupra Rusiei, relației transatlantice, Balcanilor și vecinătății estice. Extinderea a sporit resursele diplomatice și cunoașterea regională, dar a mărit și numărul preferințelor care trebuiau agregate. Evoluția PESC a devenit astfel inseparabilă de capacitatea de a integra diversitatea strategică.

[1] Hill, C. (1993). The capability–expectations gap, or conceptualizing Europe's international role, pp. 305–328.

Tratatul de la Lisabona a încercat să asigure o legătură mai strânsă între orientarea politică, reprezentare și instrumentele externe. Tema precedentă a analizat în detaliu inovațiile juridice și instituționale. Pentru analiza funcțională, consecința principală a fost apariția unei infrastructuri diplomatice mai continue, capabile să producă analiză, să coordoneze delegațiile și să susțină Înaltul Reprezentant. Totuși, reforma a creat o capacitate de coordonare, nu un centru ierarhic unic.

Primii ani post-Lisabona au arătat că noile structuri nu garantează automat consensul. Primăvara Arabă, intervenția din Libia și războiul din Siria au evidențiat diferențe privind utilizarea forței, recunoașterea actorilor politici, sancțiunile și prioritățile regionale. PESC a putut mobiliza asistență și măsuri restrictive, dar dificultățile de anticipare și lipsa unei strategii comune pentru vecinătatea sudică au limitat impactul.

Anexarea ilegală a Crimeii în 2014 și conflictul din estul Ucrainei au determinat o consolidare a utilizării sancțiunilor și a coordonării diplomatice. Uniunea Europeană a demonstrat că poate menține, în timp, un regim restrictiv costisitor atunci când statele percep încălcarea dreptului internațional ca amenințare comună. Totodată, această experiență a evidențiat importanța monitorizării, a prevenirii eludării și a corelării sancțiunilor cu diplomația și sprijinul acordat partenerului afectat[1].

Crizele teroriste, migrația, dezinformarea și atacurile cibernetice au extins agenda PESC. Distincția dintre securitatea internă și externă a devenit mai dificilă, iar diplomația a trebuit să coopereze cu politicile privind justiția, frontierele, energia, tehnologia și protecția infrastructurilor. Această interdependență a crescut nevoia de coerență orizontală, dar a creat și riscul ca prioritățile de securitate imediată să domine obiectivele normative.

Strategia Globală din 2016 a exprimat o nouă etapă funcțională, care a introdus ideile de pragmatism principial, reziliență, abordare integrată a conflictelor și autonomie în luarea deciziilor. În locul unei narațiuni exclusiv transformative, documentul a recunoscut caracterul contestat al ordinii internaționale și necesitatea protejării Uniunii și a vecinătății sale. Prioritățile formulate au orientat PESC spre o combinație mai strânsă între valori, interese și capabilități[2].

Brexitul a avut efecte ambivalente. Uniunea Europeană a pierdut un stat cu capacități diplomatice, militare și de informații importante, dar negocierile privind retragerea au stimulat solidaritatea celorlalte state membre. În anumite dosare, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord a continuat să coopereze informal cu partenerii europeni, demonstrând că eficiența politicii externe depinde și de rețele flexibile, nu numai de apartenența instituțională.

[1] Giumelli, F. (2013). How EU sanctions work: A new narrative (Chaillot Paper No.

[2] European External Action Service. (2016). Shared vision, common action: A stronger Europe.

Pandemia COVID-19 a amplificat dimensiunea geoeconomică a politicii externe. Disfuncțiile lanțurilor de aprovizionare, competiția pentru echipamente și vaccinuri și utilizarea conectivității ca instrument de influență au făcut ca reziliența economică să devină o preocupare strategică. PESC a trebuit să fie coordonată mai strâns cu politica industrială, comerțul, sănătatea și cooperarea pentru dezvoltare.

Agresiunea pe scară largă a Federației Ruse împotriva Ucrainei, începută în 2022, a accelerat transformarea PESC. Statele membre au adoptat succesiv sancțiuni, au coordonat poziții diplomatice și au sprijinit Ucraina printr-un ansamblu de instrumente. Cazul a demonstrat că o amenințare percepută ca fundamentală poate produce convergență rapidă, dar și că menținerea unității devine mai dificilă pe măsură ce cresc costurile economice și politice. Această etapă poate fi descrisă drept o maturizare geopolitică a PESC. Uniunea nu renunță la multilateralism și la instrumentele normative, dar acordă o atenție mai mare descurajării, rezilienței, securității economice, dependențelor critice și protejării spațiului democratic. Evoluția nu înseamnă transformarea UE într-o mare putere clasică, ci adaptarea instrumentelor sale distinctive la un mediu mai conflictual.

Abordată funcțional, evoluția PESC cuprinde cinci transformări: de la informare la anticipare; de la declarații la pachete de instrumente; de la reacție punctuală la strategie; de la coordonare interguvernamentală restrânsă la guvernanță multinivel; de la separarea politicii externe de celelalte politici la integrarea dimensiunilor diplomatice, economice și tehnologice. Aceste schimbări sunt cumulative, dar nu ireversibile.

Instituționalizarea a produs învățare, însă nu a eliminat dependența de voința politică. Rutinele și normele pot face cooperarea mai probabilă, pot reduce incertitudinea și pot facilita compromisul, dar nu pot obliga statele să accepte o politică percepută drept incompatibilă cu interesele lor vitale. Evoluția PESC trebuie, de aceea, explicată prin interacțiunea dintre instituții, crize și schimbarea preferințelor naționale[1].

Un rezultat important este europenizarea politicilor externe naționale. Statele nu doar contribuie la PESC, ci își adaptează administrațiile, limbajul și prioritățile la procesul european. Unele inițiative naționale sunt încărcate pe agenda UE, iar deciziile europene sunt descărcate și integrate în politica internă. Acest circuit modifică treptat identitatea diplomatică și creează o relație de interdependență între nivelul național și cel european[2].

[1] Smith, M. E. (2004). Europe's foreign and security policy: The institutionalization of cooperation.

[2] Tonra, B. (2001). The Europeanisation of national foreign policy: Dutch, Danish and Irish foreign policy in the European Union.

Pentru Republica Moldova, această evoluție explică de ce alinierea la PESC nu poate fi redusă la preluarea unor declarații. Ea implică dezvoltarea capacității de analiză, participarea la schimbul de informații, implementarea măsurilor restrictive, coordonarea mesajelor și înțelegerea priorităților strategice ale Uniunii. Procesul de aderare va intensifica această socializare și va solicita o cultură administrativă capabilă să funcționeze într-un sistem diplomatic multinivel.

În concluzie, evoluția PESC nu este o tranziție liniară de la cooperare slabă la politică unitară. Ea este un proces de acumulare a practicilor, instrumentelor și capacităților, întrerupt și accelerat de crize. Rezultatul este o politică mai densă și mai strategică decât la începuturile sale, dar care continuă să depindă de convergența preferințelor statelor și de capacitatea instituțiilor de a transforma diversitatea într-o acțiune comună.

4.2 Formarea interesului european: preferințe naționale, europenizare și construirea consensului

PESC se formează prin interacțiunea dintre preferințele naționale și procesul european. Interesul comun nu există întotdeauna înaintea negocierii; el este adesea construit prin schimb de informații, definirea comună a problemei, evaluarea costurilor și identificarea unui minim strategic acceptabil. Pentru a înțelege rezultatul, analiza trebuie să pornească de la factorii care determină poziția fiecărui stat și să urmărească modul în care acești factori sunt modificați sau reinterpretați în cadrul european[1]. Geografia este unul dintre cei mai importanți factori. Statele situate la frontiera estică acordă, de regulă, o atenție sporită Rusiei, Ucrainei, securității energetice și amenințărilor hibride. Statele mediteraneene sunt mai sensibile la instabilitatea din Africa de Nord și Orientul Mijlociu, migrație și securitatea maritimă. Poziția geografică nu determină mecanic politica, dar influențează percepția proximității, urgenței și costurilor unei crize.

Experiența istorică modelează culturile strategice. Ocupațiile, neutralitatea, tradițiile coloniale, statutul de mare putere, relația cu Statele Unite și experiența participării la operațiuni internaționale produc diferențe în ceea ce privește utilizarea forței, sancțiunile, medierea și raportul dintre autonomie și alianțe. Aceste diferențe explică de ce aceeași amenințare poate fi interpretată ca problemă existențială de un stat și ca risc gestionabil de altul.

Structura economică influențează preferințele prin dependențe comerciale, energetice, financiare și tehnologice. Un stat expus puternic unei piețe sau unei resurse poate solicita măsuri graduale, derogări sau perioade de tranziție. Alt stat, mai

[1] Keukeleire, S., & Delreux, T. (2022). *The foreign policy of the European Union* (ed. a 3-a). Bloomsbury Academic.

puțin expus, poate susține un răspuns sever. Negocierea PESC include, prin urmare, nu doar argumente de principiu, ci și distribuirea costurilor și identificarea unor mecanisme de compensare.

Politica internă are un rol decisiv. Coalițiile guvernamentale, parlamentele, partidele, opinia publică, mediul de afaceri și comunitățile diasporale pot modifica marja de negociere a unui guvern. O poziție acceptabilă la Bruxelles poate deveni dificil de susținut intern, iar liderii încearcă uneori să utilizeze nivelul european pentru a legitima o opțiune națională. Analiza preferințelor trebuie să includă, așadar, raportul dintre arena europeană și competiția politică internă.

Capacitatea administrativă produce asimetrii. Statele cu rețele diplomatice extinse și servicii analitice dezvoltate pot furniza informație, propune texte și conduce negocieri. Statele mici dispun de resurse mai limitate, dar pot compensa prin specializare, credibilitate, participare activă în grupurile de lucru și formarea de coaliții. În PESC, influența nu este proporțională exclusiv cu mărimea; expertiza și reputația pot conferi unui stat un rol de intermediar.

Europenizarea descrie influența reciprocă dintre PESC și politicile externe naționale. Procesul are o dimensiune descendentă, prin care deciziile și normele UE sunt integrate în practica națională; o dimensiune ascendentă, prin care statele încearcă să transforme prioritățile proprii în priorități europene; și o dimensiune orizontală, prin care guvernele învață unele de la altele. Aceste trei direcții pot funcționa simultan[1].

Plasarea unei priorități naționale pe agenda europeană presupune traducerea ei într-un interes comun. Un stat care solicită atenție pentru o regiune trebuie să demonstreze legătura cu securitatea, valorile sau prosperitatea Uniunii, să ofere informații și să construiască sprijin. Argumentul strict național are șanse reduse; argumentul europenizat leagă problema de obiective comune și propune instrumente utilizabile de toate statele.

Descărcarea unei poziții europene în politica națională poate produce adaptări administrative și politice. Ministerele își modifică procedurile de coordonare, creează puncte de contact, consultă mai frecvent alte instituții și urmăresc implementarea deciziilor. În timp, participarea la PESC poate schimba criteriile prin care este evaluată o inițiativă: nu numai beneficiul bilateral imediat, ci și efectul asupra unității și credibilității europene.

Socializarea diplomatică este mecanismul prin care interacțiunea repetată produce norme de conduită. Diplomații învață că surprinderea partenerilor, blocajul nejustificat sau transmiterea unor mesaje contradictorii pot afecta reputația și coo-

[1] Tonra, B. (2001). The Europeanisation of national foreign policy: Dutch, Danish and Irish foreign policy in the European Union.

perarea viitoare. Reuniunile frecvente creează un capital de încredere, iar compromisurile sunt facilitate de anticiparea reciprocă a limitelor. Comunitatea de practică nu elimină interesele, dar modifică modul în care acestea sunt exprimate și negociate[1].

Construirea consensului începe prin definirea comună a problemei. Statele pot fi de acord asupra faptelor, dar nu asupra semnificației lor; pot recunoaște o amenințare, dar să difere asupra cauzelor și instrumentelor. Documentele de analiză, sintezele informative, evaluările serviciilor diplomatice și dezbaterile politice contribuie la stabilirea unui cadru interpretativ. Cine definește problema influențează opțiunile considerate legitime.

Stabilirea agendei reprezintă, în consecință, o sursă importantă de influență în procesul decizional al PESC. Un dosar poate fi introdus pe agenda europeană la inițiativa unui stat membru, a Înaltului Reprezentant al Uniunii, ca urmare a unei crize externe sau sub presiunea Parlamentului European și a opiniei publice. Menținerea acestuia pe agendă presupune însă furnizarea constantă de informații relevante, existența unui sprijin politic suficient și conectarea problemei la prioritățile strategice ale Uniunii. Numeroase inițiative nu sunt respinse formal prin vot, ci își pierd treptat relevanța politică prin diminuarea atenției, amânarea repetată a examinării sau lipsa unei coaliții capabile să susțină dosarul.

Conducerea politică poate fi exercitată în forme distincte și complementare. Conducerea structurală se întemeiază pe resurse și pe capacitatea actorilor de a oferi stimulente sau de a mobiliza instrumente relevante. Conducerea antreprenorială constă în formularea compromisurilor, medierea divergențelor și negocierea unor pachete acceptabile pentru participanți. Conducerea intelectuală se manifestă prin capacitatea de a formula o interpretare convingătoare a problemei și de a defini cadrul conceptual în care aceasta este dezbătută. În cadrul PESC, rezultatele durabile apar frecvent atunci când aceste forme de conducere se completează reciproc: statele cu resurse și influență susțin orientarea generală, iar actorii cu credibilitate diplomatică facilitează formularea soluției și construirea consensului.

Coalițiile tematice și regionale contribuie la agregarea preferințelor și la formarea sprijinului pentru inițiative comune. Statele membre pot coopera într-un anumit dosar fără a constitui blocuri politice permanente. O coaliție eficientă urmărește să dispună de o bază geografică și politică suficient de largă, să evite percepția promovării unui interes exclusiv regional și să formuleze soluții care iau în considerare preocupările și costurile celorlalte state membre. Astfel de coaliții pot facilita formarea consensului, dar pot genera și polarizare atunci când sunt percepute drept mecanisme de presiune sau de marginalizare a unor participanți.

[1] Bicchi, F. (2011). The EU as a community of practice: Foreign policy communications in the COREU network, pp. 1115–1132.

Negocierea în cadrul PESC presupune frecvent și corelarea mai multor dosare, prin care concesiile realizate într-un domeniu pot fi compensate prin garanții, derogări sau sprijin într-un altul. Aceste schimburi nu sunt întotdeauna explicite și se pot desfășura pe perioade mai îndelungate, fiind susținute de memoria instituțională și de principiul reciprocității. Actorii reține atât contribuțiile la facilitarea compromisului, cât și utilizarea repetată a dreptului de blocaj, ceea ce influențează negocierile ulterioare. Consensul nu presupune însă uniformitatea deplină a preferințelor naționale, ci poate reflecta acordul asupra obiectivului general, concomitent cu diferențe privind ritmul, instrumentele sau modalitățile de implementare. Formulările flexibile pot facilita adoptarea unei poziții comune, dar un grad excesiv de ambiguitate poate diminua eficiența implementării. Prin urmare, soliditatea consensului trebuie evaluată nu numai prin adoptarea formală a unei decizii sau declarații, ci și prin disponibilitatea statelor membre de a asuma costurile și responsabilitățile necesare realizării obiectivelor convenite.

Abținerea constructivă și alte forme de flexibilitate pot separa unitatea deciziei de participarea identică a tuturor. Din perspectivă politică, ele permit unui stat să își protejeze o sensibilitate fără a împiedica acțiunea comună. Utilizarea eficientă presupune însă încredere: statul care se distanțează trebuie să evite subminarea deciziei, iar majoritatea trebuie să respecte limitele legitime ale minorității[1]. Valorile comune oferă un limbaj al consensului, dar interpretarea lor nu este uniformă. Statele pot fi de acord asupra importanței drepturilor omului și să difere asupra condiționalității, sancțiunilor sau dialogului. Dilema dintre stabilitate și transformare apare frecvent în relațiile cu regimuri autoritare. Consensul este mai robust atunci când obiectivele normative sunt legate de o strategie realistă de implementare.

Relația transatlantică constituie o altă linie de diferențiere. Unele state văd cooperarea strânsă cu SUA și NATO ca fundament indispensabil al securității europene; altele insistă asupra unei capacități autonome de evaluare și acțiune. În practică, cele două orientări pot fi complementare dacă autonomia este definită ca posibilitatea de a decide și contribui, nu ca separare strategică.

Crizele pot accelera convergența prin reducerea ambiguității. O amenințare vizibilă și imediată facilitează acordul asupra priorităților și legitimează costuri care ar fi fost contestate în condiții normale. Totuși, convergența inițială poate scădea odată cu prelungirea crizei. Menținerea consensului necesită distribuirea echitabilă a sarcinilor, comunicare publică și evaluarea periodică a strategiei. Divergențele sunt gestionate și prin delimitarea nivelului de ambiție. În locul unei decizii maximaliste, statele pot conveni asupra unui nucleu comun și pot permite acțiuni suplimentare

[1] Uniunea Europeană. (2016). Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană.

unor grupuri. Această diferențiere poate crește capacitatea de acțiune, dar trebuie conectată la obiectivele Uniunii și menținută deschisă participării altor state pentru a evita fragmentarea.

Republica Moldova trebuie să înțeleagă aceste procese deoarece susținerea europeană pentru un dosar nu rezultă automat din relevanța sa națională. Autoritățile trebuie să prezinte problema transnistreană, amenințările hibride, securitatea energetică sau reforma instituțională ca probleme conectate la securitatea și valorile Uniunii, să furnizeze date credibile și să construiască relații cu instituțiile și statele membre. Alinierea la PESC presupune și gestionarea preferințelor interne. Deciziile privind sancțiunile, relațiile cu state terțe sau participarea la inițiative europene pot produce costuri economice și controverse politice. Guvernul trebuie să asigure coordonarea interinstituțională, fundamentarea juridică și comunicarea publică, astfel încât convergența europeană să fie înțeleasă ca alegere strategică, nu ca simplă conformare externă.

În ansamblu, formarea interesului european este un proces de transformare, nu o medie aritmetică a pozițiilor naționale. Preferințele sunt negociate, reformulate și uneori modificate prin interacțiune. PESC devine mai eficientă atunci când instituțiile oferă informație și continuitate, statele acceptă reciprocitatea, iar conducerea transformă preocupările particulare într-o strategie comună.

4.3 Guvernanța diplomatică multinivel și ciclul de elaborare a PESC

Guvernanța diplomatică multinivel descrie modul în care inițiativele PESC sunt elaborate prin interacțiunea dintre nivelul european și administrațiile naționale. Tema precedentă a stabilit atribuțiile juridice ale instituțiilor. Aici interesul analitic privește fluxul activității: cum este identificată o problemă, cine o formulează, cum circulă informația, unde se negociază compromisul, cum este pusă în aplicare decizia și prin ce mecanisme sunt revizuite rezultatele.

Prima etapă a ciclului este anticiparea. Delegațiile UE, ambasadele statelor membre, serviciile de informații, organizațiile internaționale și actorii locali furnizează date privind riscurile politice, sociale și de securitate. Valoarea informației depinde de rapiditate, verificare și integrarea perspectivelor. Un volum mare de rapoarte nu garantează avertizarea timpurie dacă semnalele nu sunt sintetizate și transmise factorilor de decizie.

Analiza strategică transformă datele în interpretări. Aceasta trebuie să distingă între eveniment, tendință și scenariu, să identifice actorii și interesele și să evalueze consecințele inacțiunii. Într-un sistem multinivel, analizele pot fi concurente: sta-

tele, SEAE și Comisia Europeană pot acorda importanță diferită acelorași factori. Dezbaterea dintre interpretări este utilă dacă produce o evaluare comună, dar poate întârzia acțiunea când fiecare actor își protejează propria narațiune.

Stabilirea agendei urmează atunci când problema este recunoscută drept relevantă pentru Uniune. Inițiativa poate proveni dintr-o capitală, de la Înaltul Reprezentant, dintr-o solicitare a unui partener sau dintr-o criză care impune reacție. Transformarea unei probleme într-un dosar PESC necesită formularea unui obiectiv european și identificarea unui forum de dezbatere. Problemele fără susținere politică pot rămâne la nivel tehnic. Încadrarea politică este decisivă. Aceeași situație poate fi prezentată ca încălcare a dreptului internațional, criză umanitară, amenințare la adresa securității, problemă de reziliență sau risc economic. Fiecare încadrare favorizează anumite instrumente și instituții. De aceea, negocierea începe înaintea textului deciziei, prin disputa asupra naturii problemei și a nivelului de ambiție.

Organismele pregătitoare ale Consiliului UE funcționează ca spații de filtrare și negociere. Grupurile geografice și tematice examinează detaliile, Comitetul Politic și de Securitate integrează dimensiunea politică și operațională, iar COREPER gestionează problemele sensibile și legătura cu celelalte politici. Nu toate divergențele ajung la miniștri; multe sunt soluționate prin reformulări, clarificări și pachete negociate la nivel diplomatic. Rețeaua COREU susține circulația rapidă a informației și a proiectelor de poziție. Importanța sa depășește tehnologia comunicării. Mesajele creează o arhivă comună, permit consultarea simultană și reduc avantajul informațional al actorilor cu rețele diplomatice mai mari. Totodată, eficiența depinde de disciplină: supraîncărcarea, formulările neclare sau utilizarea rețelei pentru semnalizare politică pot diminua valoarea sa[1]. Elaborarea textului este o formă de negociere substanțială. Ordinea paragrafelor, alegerea verbelor, gradul de precizie și menționarea actorilor transmit poziții politice. Termeni precum „condamnă", „deplânge", „solicită" sau „este pregătită să adopte măsuri" indică intensități diferite. Compromisul lingvistic poate menține unitatea, dar trebuie evitată diluarea mesajului până la pierderea obiectivului.

Consiliul Afaceri Externe reprezintă principalul nivel politic de validare și orientare a deciziilor în domeniul acțiunii externe. Miniștrii pot soluționa divergențele rămase în urma negocierilor pregătitoare, pot solicita revizuirea proiectelor sau pot corela un anumit dosar cu alte priorități ale Uniunii. Procesul decizional nu este însă izolat de nivelul național: mandatele sunt pregătite în capitale, iar miniștrii mențin legătura cu propriile guverne pe parcursul negocierilor. Rezultatul reflectă, astfel,

[1] Bicchi, F. (2011). The EU as a community of practice: Foreign policy communications in the COREU network.

atât dinamica negocierii europene, cât și constrângerile și preferințele naționale. Înaltul Reprezentant asigură prezidarea Consiliului Afaceri Externe și continuitatea coordonării diplomatice, iar influența sa nu derivă exclusiv din atribuțiile formale, ci și din capacitatea de a formula o interpretare comună a problemelor, de a menține anumite dosare pe agenda europeană și de a valorifica expertiza și rețeaua Serviciului European de Acțiune Externă. Eficiența funcției presupune combinarea neutralității procedurale cu capacitatea de orientare politică: Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate trebuie să fie acceptat de statele membre ca mediator credibil și, în același timp, să fie capabil să formuleze opțiuni și să faciliteze convergența pozițiilor naționale.

Comisia Europeană intră în ciclul PESC atunci când obiectivele politice necesită instrumente financiare, comerciale, energetice, tehnologice sau de dezvoltare. Coordonarea timpurie este esențială. Dacă decizia politică este formulată fără evaluarea resurselor și a constrângerilor sectoriale, implementarea poate fi întârziată. Dacă instrumentele Comisiei Europene sunt programate fără orientare strategică, ele pot produce activități fragmentate. Adoptarea deciziei nu încheie ciclul. Urmează traducerea obiectivelor în sarcini, termene, responsabilități și resurse. Înaltul Reprezentant al Uniunii și SEAE coordonează dimensiunea diplomatică, Comisia Europeană gestionează numeroase instrumente complementare, iar statele implementează măsurile naționale. Delegațiile UE asigură legătura cu autoritățile și actorii locali și raportează efectele.

Implementarea evidențiază diferența dintre unitatea formală și capacitatea efectivă. Statele pot adopta aceeași decizie, dar să dispună de resurse administrative diferite sau să o aplice cu intensități inegale. Pentru sancțiuni, de exemplu, eficiența depinde de autorități vamale, financiare și judiciare. Pentru diplomație, depinde de coerența mesajelor bilaterale și de disponibilitatea de a susține public poziția comună.

Monitorizarea trebuie proiectată de la început. Obiectivele generale trebuie transformate în indicatori: schimbarea comportamentului actorului vizat, menținerea unității internaționale, reducerea riscului, aplicarea măsurilor sau protejarea populației. Fără criterii, revizuirea devine o negociere politică bazată pe impresii. Indicatorii nu elimină judecata, dar fac transparentă legătura dintre instrument și rezultat.

Evaluarea poate conduce la menținere, intensificare, reducere sau înlocuire. O politică nu trebuie continuată numai pentru că retragerea ar semnala slăbiciune; nici abandonată imediat dacă rezultatele sunt lente. Revizuirea trebuie să compare scenariul actual cu alternativa realistă și să includă efectele neintenționate. În ca-

zul sancțiunilor, pot apărea eludare, costuri umanitare sau consolidarea narativelor adversarului[1].

Învățarea instituțională închide ciclul. După o criză, actorii trebuie să examineze calitatea anticipării, rapiditatea consultării, claritatea mandatului, adecvarea resurselor și cooperarea cu partenerii. Lecțiile trebuie integrate în proceduri, instruire și planificare. Fără memorie instituțională, aceeași dificultate reapare sub o formă nouă.

Guvernanța multinivel include și practici informale. Consultările bilaterale înaintea reuniunilor, grupurile restrânse, contactele dintre cabinete și schimbul dintre experți pot accelera compromisul. Informalitatea este utilă pentru explorarea opțiunilor, dar decizia finală trebuie reintegrată în cadrul comun pentru a evita excluderea statelor și pierderea legitimității.

Timpul este o resursă politică. În crize, procedurile scrise, reuniunile extraordinare și consultările digitale pot scurta procesul. Totuși, viteza poate crește riscul erorilor, al informațiilor neverificate și al măsurilor disproporționate. Guvernanța eficientă combină capacitatea de reacție cu mecanisme de revizuire rapidă.

Transparența PESC este limitată de necesitatea confidențialității diplomatice, dar legitimitatea solicită explicarea obiectivelor și costurilor. Parlamentele, massmedia și societatea civilă trebuie să poată evalua direcția politicii fără acces la toate detaliile negocierii. Comunicarea insuficientă permite dezinformării să prezinte compromisul drept slăbiciune sau decizia europeană drept impunere externă.

Republica Moldova participă la acest ciclu în calitate de partener și stat candidat. Delegația UE, autoritățile naționale și ambasadele statelor membre schimbă informații, iar guvernul este solicitat să se alinieze sau să implementeze decizii. Capacitatea de a furniza date, de a explica riscurile regionale și de a coordona instituțiile interne influențează modul în care problemele Moldovei sunt integrate în agenda europeană. Pentru administrația moldovenească, alinierea eficientă necesită un ciclu intern compatibil: monitorizarea dosarelor PESC, evaluarea juridică și economică, decizia politică, comunicarea interinstituțională, implementarea și raportarea. Reacțiile fragmentate sau tardive reduc credibilitatea. Un mecanism național clar permite anticiparea, nu doar răspunsul la solicitări.

În ansamblu, guvernanța PESC este un proces continuu, în care instituțiile și statele transformă informația în orientare, orientarea în instrumente și instrumentele în rezultate. Calitatea sa depinde de cooperarea dintre niveluri, de capacitatea de mediere și de existența unei bucle reale de monitorizare și învățare.

[1] Giumelli, F. (2013). *How EU sanctions work: A new narrative* (*Chaillot Paper No.* 129). European Union Institute for Security Studies.

4.4 Instrumentele politico-diplomatice și mecanismele de implementare ale PESC

Instrumentele PESC trebuie selectate în funcție de efectul urmărit, nu după vizibilitatea politică. O clasificare utilă distinge instrumente de semnalizare, persuasiune, stimulare, constrângere, mediere, prezență și coordonare. În practică, politicile eficiente combină mai multe categorii și stabilesc o succesiune: avertizare, dialog, stimulente, măsuri restrictive și revizuire.

Documentele strategice oferă orientare pe termen mediu și stabilesc priorități. Strategiile globale, regionale sau tematice nu produc singure rezultate, dar creează un cadru pentru alocarea atenției și a resurselor. Calitatea lor depinde de claritatea obiectivelor, ierarhizarea priorităților și legătura cu mecanismele de implementare. O strategie foarte generală poate facilita consensul, dar riscă să devină o listă de aspirații[1].

Declarațiile și concluziile sunt instrumente de semnalizare, care pot condamna o acțiune, exprima solidaritate, solicita schimbarea comportamentului sau anunța disponibilitatea pentru măsuri. Avantajul constă în rapiditate și flexibilitate. Limita apare când mesajele nu sunt urmate de acțiune sau când formularea este atât de prudentă încât partenerii nu pot identifica intenția Uniunii.

Demersurile diplomatice permit transmiterea confidențială a unei poziții și solicitarea unui răspuns. Ele sunt utile atunci când publicitatea ar rigidiza comportamentul partenerului sau când Uniunea dorește să clarifice consecințele fără escaladare. Eficiența depinde de coordonarea delegației UE cu ambasadele statelor membre și de consecvența mesajelor bilaterale.

Dialogul politic este instrumentul central al persuasiunii. Reuniunile la nivel înalt, consultările ministeriale, dialogurile privind securitatea și drepturile omului și contactele tehnice permit explicarea pozițiilor și negocierea unor pași concreți. Dialogul nu trebuie confundat cu acceptarea status quo-ului. El este eficient când are obiective, calendar, condiții și posibilitatea trecerii la alte instrumente.

Medierea urmărește facilitarea comunicării dintre părți, definirea unei agende și identificarea unui compromis. Uniunea poate acționa prin Înaltul Reprezentant, reprezentanți speciali, delegații sau diplomați mandatați. Credibilitatea mediatorului depinde de imparțialitate procedurală, expertiză, acces la părți și capacitatea de a conecta acordul politic la stimulente și sprijin pentru implementare.

Reprezentanții speciali oferă prezență politică și continuitate în dosare regionale sau tematice. Ei pot menține contacte pe care instituțiile centrale nu le pot gestiona

[1] European External Action Service. (2016). Shared vision, common action: A stronger Europe.

zilnic și pot transmite rapid informații. Mandatul trebuie însă integrat în strategia generală, pentru a evita canale paralele și competiția cu delegațiile UE.

Coordonarea în organizațiile internaționale multiplică influența europeană. Statele membre și delegațiile UE negociază poziții, distribuie intervențiile și susțin candidați sau rezoluții. O poziție comună poate transforma numărul statelor într-o pârghie diplomatică. Divergențele publice reduc însă credibilitatea și permit altor actori să negocieze separat cu capitalele.

Măsurile restrictive sunt instrumente de constrângere și semnalizare. Ele pot urmări schimbarea comportamentului, limitarea capacității actorului vizat sau exprimarea normelor europene. Analiza lor nu trebuie redusă la arhitectura juridică, examinată în tema precedentă. Din perspectiva politicii externe, problema centrală este designul: cine este vizat, ce resurse sunt afectate, ce mesaj este transmis și în ce condiții măsurile pot fi modificate. Sancțiunile țintite încearcă să reducă efectele asupra populației prin concentrarea asupra persoanelor, entităților, sectoarelor sau tehnologiilor relevante. Precizia mărește legitimitatea, dar poate facilita eludarea și transferul activităților. Regimurile eficiente necesită informație actualizată, cooperare internațională, capacitate administrativă și revizuirea listelor. Eficiența sancțiunilor nu se măsoară numai prin conformarea completă a țintei. Ele pot restrânge resursele, fragmenta coaliția adversarului, întârzia proiecte, semnala costuri și susține o negociere. Evaluarea trebuie să distingă între constrângere, descurajare și semnalizare. Așteptarea ca orice regim să producă rapid schimbarea politică poate conduce la concluzii eronate[1].

Stimulentele includ accesul la cooperare, asistență, parteneriate, mobilitate, expertiză și sprijin politic. Deși multe sunt gestionate prin politici din afara PESC, orientarea diplomatică poate defini condițiile și prioritățile. Stimulentele sunt credibile când oferta este concretă, condițiile sunt clare, iar partenerul consideră că Uniunea își va respecta angajamentul. Condiționalitatea combină stimulente și posibilitatea suspendării avantajelor. Ea funcționează mai bine când obiectivele sunt realizabile, criteriile sunt verificabile și recompensa are valoare. În relațiile cu state candidate, perspectiva aderării oferă o pârghie deosebită, dar eficiența depinde de credibilitatea procesului și de consecvența evaluării. Comunicarea strategică explică obiectivele, combate dezinformarea și construiește sprijin, care nu este propagandă, ci corelarea mesajelor cu faptele și audiențele. Uniunea Europeană trebuie să comunice diferit cu guverne, societăți, mediul de afaceri și comunități vulnerabile, menținând însă un nucleu coerent. Discrepanța dintre declarații și acțiuni afectează credibilitatea.

Diplomația publică, schimburile academice și sprijinul pentru societatea civilă contribuie la relații pe termen lung. Aceste instrumente nu produc efecte imediate

[1] Giumelli, F. (2013). How EU sanctions work: A new narrative (Chaillot Paper No.

comparabile cu sancțiunile, dar influențează percepții, rețele și capacitatea actorilor locali. Ele sunt importante mai ales în medii în care comunicarea oficială este controlată sau polarizată.

Instrumentele trebuie integrate într-o teorie a schimbării, care explică prin ce mecanism acțiunea Uniunii Europene ar trebui să producă rezultatul: creșterea costurilor, oferirea unei alternative, izolarea diplomatică, consolidarea rezilienței sau facilitarea compromisului. Fără o asemenea logică, instrumentele pot deveni activități autonome, menținute din inerție. Secvențierea este esențială. Publicarea imediată a tuturor măsurilor poate elimina spațiul pentru negociere, în timp ce gradualismul excesiv poate fi interpretat drept lipsă de voință. O strategie poate combina un avertisment clar cu termene, stimulente și măsuri pregătite în avans. Revizuirea trebuie să fie previzibilă, dar nu automată.

Un „pachet" de politică externă poate include poziție diplomatică, sancțiuni, sprijin financiar, asistență tehnică, comunicare și cooperare cu organizații internaționale. Avantajul este complementaritatea; riscul este dispersarea responsabilității. Un actor trebuie să coordoneze obiectivele, iar fiecare instrument să aibă termene și indicatori. Studiul de caz poate porni de la presiuni hibride asupra unui stat partener. Uniunea ar putea combina condamnarea publică, demersuri diplomatice, sprijin pentru instituții, măsuri împotriva actorilor responsabili, cooperare cibernetică și comunicare strategică. Alegerea depinde de probe, solicitarea partenerului, riscul escaladării și capacitatea de implementare. Monitorizarea trebuie să examineze și efectele asupra terților. Sancțiunile pot afecta întreprinderi legitime; condiționalitatea poate produce polarizare; comunicarea poate fi percepută drept ingerință. Evaluarea impactului și consultarea actorilor locali reduc efectele neintenționate și permit ajustarea.

Pentru Republica Moldova, instrumentarul PESC are o dublă relevanță. Țara beneficiază de dialog, sprijin pentru reziliență și cooperare diplomatică, dar trebuie să se alinieze la poziții și măsuri restrictive. Implementarea solicită coordonarea autorităților financiare, vamale, judiciare și diplomatice, precum și comunicarea efectelor către mediul economic. Republica Moldova poate contribui activ prin informație regională, participare la dialoguri, susținerea pozițiilor UE în organizații și dezvoltarea unor practici compatibile de analiză și comunicare. Statul candidat nu este doar receptor; el poate încărca pe agenda europeană experiența sa privind amenințările hibride, securitatea energetică și reziliența democratică.

Riscul principal al instrumentarului PESC este substituirea strategiei prin instrument. Adoptarea unei declarații sau a sancțiunilor poate crea impresia de acțiune, fără a clarifica rezultatul urmărit. O politică matură pornește de la obiectiv, selectează instrumentul proporțional, stabilește indicatori și acceptă modificarea atunci când contextul se schimbă. În concluzie, puterea PESC rezultă mai puțin din existența

unui instrument unic și mai mult din capacitatea de a combina diplomația, stimulentele, constrângerea, prezența și comunicarea într-o strategie coerentă. Instrumentul adecvat este cel care produce efectul necesar cu costuri acceptabile și poate fi susținut politic în timp.

4.5 Eficiența, solidaritatea și perspectivele reformei PESC în contextul geopolitic contemporan

Evaluarea PESC trebuie să pornească de la natura sa. Compararea mecanică cu politica externă a unui stat conduce la concluzia previzibilă că Uniunea este prea lentă și fragmentată. O evaluare mai riguroasă examinează dacă sistemul colectiv produce o valoare adăugată față de suma acțiunilor naționale: informație mai bună, poziții mai legitime, resurse agregate, influență sporită și continuitate diplomatică[1].

Eficiența poate fi analizată pe trei niveluri. Produsul imediat îl reprezintă decizia, declarația, mandatul sau regimul de măsuri adoptat. Rezultatul privește modificarea comportamentului actorilor, menținerea unității sau mobilizarea partenerilor. Impactul desemnează transformarea durabilă a mediului politic și de securitate. Confuzia dintre aceste niveluri poate conduce la supraevaluarea numărului de acte și la subevaluarea efectelor indirecte.

Conceptul decalajului dintre capabilități și așteptări rămâne relevant. Uniunii Europene i se solicită să prevină conflicte, să răspundă crizelor, să apere valori, să protejeze vecinătatea și să contribuie la ordinea globală. Capacitățile sunt însă distribuite între instituții și state, iar resursele nu urmează întotdeauna ambițiile. Reducerea decalajului presupune atât consolidarea instrumentelor, cât și prioritizarea obiectivelor[2]. Unitatea politică este prima condiție a eficienței. Când statele împărtășesc evaluarea amenințării și acceptă costurile, piața, diplomațiile și instrumentele financiare ale Uniunii Europene pot produce o pârghie considerabilă. Când convergența este superficială, deciziile sunt diluate, implementarea devine inegală, iar partenerii încearcă să exploateze diferențele.

Solidaritatea trebuie înțeleasă ca disponibilitate de a suporta costuri pentru un obiectiv comun, care nu presupune distribuție identică a sarcinilor. Statele membre pot contribui prin resurse diferite: expertiză, sprijin financiar, prezență diplomatică, aplicarea sancțiunilor sau găzduirea unor inițiative. Problema este dacă ansamblul contribuțiilor este suficient și perceput ca echitabil.

Coerența orizontală se referă la relația dintre PESC și comerț, energie, dezvoltare, climă, migrație și tehnologie. O poziție diplomatică poate fi subminată de

[1] Keukeleire, S., & Delreux, T. (2022). The foreign policy of the European Union (ed.

[2] Hill, C. (1993). The capability–expectations gap, or conceptualizing Europe's international role.

dependențe economice sau de politici sectoriale contradictorii. Coerența nu cere subordonarea tuturor politicilor PESC, ci identificarea explicită a compromisurilor și evitarea situațiilor în care un instrument anulează efectul altuia.

Coerența verticală se referă la concordanța dintre poziția Uniunii și acțiunile naționale. Vizitele bilaterale, contractele, mesajele publice și voturile în organizațiile internaționale pot întări sau slăbi politica comună. Cooperarea loială are aici o dimensiune practică: guvernele trebuie să evalueze efectul european al inițiativelor proprii, chiar atunci când acestea rămân juridic naționale.

Coerența temporală înseamnă menținerea unei direcții suficient de mult pentru a produce efecte. Partenerii și adversarii testează disponibilitatea Uniunii de a continua politica atunci când costurile cresc. Schimbarea este legitimă dacă rezultă din evaluare și context, dar oscilațiile neexplicate afectează credibilitatea și încurajează strategii de așteptare.

Unanimitatea este frecvent identificată drept principalul obstacol, care protejează interesele vitale și conferă legitimitate, dar oferă fiecărui stat capacitatea de blocaj. Costurile pot include reacții întârziate, texte diluate și negocieri în care un dosar extern este utilizat pentru concesii fără legătură. Raportul Parlamentului European din 2023 analizează aceste costuri și opțiunile de reformă[1].

Trecerea la majoritate calificată poate crește capacitatea de decizie, dar nu garantează unitatea politică. O minoritate obligată formal să accepte o poziție ar putea implementa minimal sau transmite mesaje divergente. De aceea, reforma trebuie să distingă între categorii de decizii. Declarațiile, implementarea unor strategii deja convenite sau anumite măsuri restrictive pot fi mai potrivite pentru flexibilizare decât deciziile cu implicații militare.

Utilizarea mai frecventă a abținerii constructive reprezintă o cale intermediară, care permite acțiunea comună fără a obliga statul să participe în aceeași măsură. Obstacolul este politic: guvernele pot considera că abținerea semnalează izolare sau pierderea influenței. Normalizarea mecanismului ar necesita o cultură a responsabilității, în care neparticiparea nu este echivalentă cu subminarea[2].

Diferențierea și coalițiile de state pot completa PESC atunci când consensul deplin nu este posibil. Avantajul este mobilizarea celor dispuși și capabili. Riscul constă în apariția unor centre paralele, în excluderea statelor mici și în confuzia reprezentării externe. Pentru a rămâne compatibilă cu interesul comun, diferențierea trebuie să fie transparentă, deschisă și conectată la instituțiile UE. Capacitatea administrativă a SEAE și a serviciilor naționale influențează direct performanța. Analiza,

[1] Navarra, C., Jančová, L., & Ioannides, I. (2023). Qualified majority voting in EU common foreign and security policy: A cost of non-Europe report (PE 740.243).

[2] Uniunea Europeană. (2016). Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană.

planificarea, cunoașterea limbilor și regiunilor, gestionarea informației și continuitatea personalului sunt resurse strategice. Reducerea bugetelor diplomatice poate produce economii imediate, dar slăbește anticiparea și implementarea. PESC are nevoie de investiții în expertiză, nu numai de reforme ale regulilor de vot.

Culturile strategice diferite pot converga prin experiență comună, exerciții, evaluări și rotația personalului. Convergența nu înseamnă uniformizarea istoriei sau geografiei, ci dezvoltarea unor repere comune privind amenințările, utilizarea instrumentelor și solidaritatea. Crizele pot accelera acest proces, dar și polariza statele dacă distribuția costurilor este percepută drept inechitabilă.

Dimensiunea geoeconomică oferă Uniunii Europene avantaje specifice. Piața internă, moneda, standardele, accesul la tehnologie și capacitatea de reglementare pot susține obiectivele externe. Totuși, utilizarea lor strategică trebuie să respecte dreptul, proporționalitatea și interesele pe termen lung. Transformarea interdependenței în instrument de presiune poate genera reacții de decuplare și contramăsuri. Legitimitatea democratică este condiție a sustenabilității. Guvernele răspund în fața parlamentelor naționale, iar Parlamentul European exercită control politic și bugetar. Totuși, complexitatea negocierilor și confidențialitatea pot reduce transparența. Explicarea obiectivelor, publicarea criteriilor de evaluare și dezbaterea costurilor sporesc sprijinul fără a compromite informațiile sensibile.

Credibilitatea normativă depinde de consecvența dintre standardele promovate și practica internă. Selectivitatea poate fi inevitabilă din cauza resurselor și contextului, dar diferențele de tratament trebuie argumentate. Când Uniunea Europeană invocă drepturile omului într-un caz și ignoră încălcări comparabile într-altul fără explicație, partenerii contestă legitimitatea politicii. Parteneriatele cu ONU, NATO, OSCE, Consiliul Europei și organizațiile regionale multiplică resursele și legitimitatea. Cooperarea este eficientă când există complementaritate și împărțirea clară a sarcinilor. Suprapunerea mandatelor, competiția instituțională sau dependența excesivă de un partener pot limita autonomia decizională.

Reziliența a devenit un criteriu central. În locul așteptării ca Uniunea să controleze complet evoluțiile externe, politica urmărește consolidarea capacității statelor și societăților de a preveni și absorbi crize. Sprijinul pentru instituții, infrastructuri, securitate energetică, mass-media și societate civilă poate produce efecte durabile, dar trebuie evitată folosirea rezilienței ca justificare pentru acceptarea stagnării democratice[1].

Comunicarea strategică influențează percepția eficienței. O politică poate avea rezultate, dar să fie considerată absentă dacă mesajele sunt fragmentate. Invers, co-

[1] European External Action Service. (2016). Shared vision, common action: A stronger Europe.

municarea intensă nu poate compensa lipsa acțiunii. Coordonarea trebuie să lege mesajul de obiective, să răspundă dezinformării și să explice diferența dintre compromis și indecizie. Învățarea din crize trebuie instituționalizată. Evaluările post-acțiune, schimbul de bune practici și revizuirea scenariilor permit corectarea procedurilor. În absența învățării, fiecare criză este tratată ca excepție, iar aceleași probleme de coordonare se repetă. Cultura evaluării trebuie să accepte identificarea erorilor fără transformarea lor imediată în conflict instituțional.

Extinderea viitoare va modifica PESC. Noile state vor aduce priorități, expertiză și vulnerabilități, iar unanimitatea va deveni mai dificilă. Reforma nu poate fi amânată până după aderare. Uniunea Europeană trebuie să clarifice metodele de construire a consensului, flexibilitatea și responsabilitatea implementării, menținând în același timp egalitatea statelor. Pentru Republica Moldova, eficiența PESC se reflectă în capacitatea Uniunii de a menține atenția asupra vecinătății estice, de a răspunde amenințărilor hibride și de a susține reziliența. Republica Moldova poate contribui prin aliniere credibilă, implementarea măsurilor și furnizarea expertizei regionale. O poziție predictibilă crește încrederea și capacitatea de a influența agenda. Procesul de aderare va solicita adaptarea culturii strategice naționale. Neutralitatea constituțională nu exclude convergența diplomatică, cooperarea în securitate civilă, aplicarea sancțiunilor sau susținerea dreptului internațional. Autoritățile pot să explice public această distincție și să formuleze o doctrină coerentă privind participarea la PESC.

O agendă graduală de reformă ar putea include utilizarea deplină a flexibilităților existente, consolidarea analizei comune, coordonarea mai timpurie cu instrumentele Comisiei, criterii obligatorii de evaluare și un control parlamentar mai structurat. Modificarea tratatelor poate fi discutată, dar numeroase îmbunătățiri depind de practică și voință politică, nu de noi norme. Un studiu de caz integrator poate examina reacția PESC la o campanie hibridă împotriva unui stat candidat. Prima etapă constă în validarea informațiilor și separarea incidentelor izolate de o strategie coordonată. A doua etapă presupune definirea interesului european: protejarea procesului democratic, prevenirea destabilizării regionale și menținerea credibilității politicii de extindere. A treia etapă urmărește formarea unei coaliții suficient de largi pentru a susține un răspuns comun.

Pachetul de măsuri ar putea include o poziție politică, demersuri diplomatice, asistență pentru securitatea cibernetică și comunicațiile strategice, măsuri restrictive împotriva actorilor responsabili și sprijin pentru instituțiile naționale. Fiecare componentă trebuie legată de un obiectiv și de un indicator. De exemplu, sprijinul tehnic poate fi evaluat prin reducerea timpului de răspuns la incidente, iar sancțiunile prin restrângerea accesului la resurse și dificultatea continuării operațiunilor. Solidarita-

tea statelor membre ar trebui examinată prin contribuții concrete. Unele state pot furniza expertiză tehnică, altele informații, asistență financiară sau sprijin diplomatic în organizațiile internaționale. Coordonarea evită duplicarea și permite acoperirea lacunelor. În același timp, statul beneficiar trebuie să demonstreze capacitate de absorbție, transparență și disponibilitatea de a implementa recomandările convenite.

Revizuirea răspunsului după șase sau douăsprezece luni ar trebui să compare rezultatele cu scenariul de inacțiune. Dacă presiunile scad, măsurile pot fi adaptate; dacă actorii își schimbă metodele, pachetul trebuie recalibrat. Exercițiul demonstrează că eficiența PESC nu depinde exclusiv de severitatea reacției, ci de calitatea analizei, coerența instrumentelor, participarea partenerului și capacitatea Uniunii de a menține strategia.

Pentru Republica Moldova, un asemenea studiu de caz este relevant deoarece leagă convergența europeană de responsabilitatea națională. Sprijinul UE poate amplifica reziliența, dar nu poate substitui instituții funcționale, coordonare internă și comunicare publică. Contribuția Republicii Moldova la PESC începe prin propria capacitate de a identifica riscurile, de a documenta amenințările și de a implementa rapid deciziile comune.

În final, performanța PESC rezultă din relația dintre voință, capacitate, instrumente și legitimitate. Nicio reformă singulară nu poate transforma sistemul. Majoritatea calificată fără solidaritate, resursele fără strategie sau declarațiile fără implementare vor produce rezultate limitate. Consolidarea PESC presupune convergență strategică, instituții competente, instrumente adecvate și asumarea costurilor unei politici comune.

Concluzii

Politica externă și de securitate comună trebuie înțeleasă ca un sistem de convergență diplomatică și acțiune colectivă, nu ca reproducere incompletă a politicii externe a unui stat. Evoluția sa a transformat consultarea dintre guverne într-un proces dens de anticipare, negociere, reprezentare, implementare și evaluare. Crizele au accelerat această evoluție, dar au demonstrat constant că instituționalizarea nu poate substitui convergența intereselor și disponibilitatea statelor de a suporta costuri.

Delimitarea față de cadrul instituțional-juridic general este esențială. Competențele, temeiurile juridice, procedura acordurilor internaționale, controlul jurisdicțional și inventarul atribuțiilor instituțiilor aparțin analizei realizate în tema precedentă. Tema de față a urmărit dinamica politică din interiorul acestui cadru: formarea preferințelor, europenizarea, socializarea diplomaților, stabilirea agendei, conducerea, construirea coalițiilor și utilizarea instrumentelor.

Interesul european este construit prin negociere. Geografia, istoria, economia, politica internă și culturile strategice produc poziții diferite, dar participarea repetată la PESC modifică modul în care acestea sunt formulate. Europenizarea funcționează ascendent, descendent și orizontal. Statele încearcă să proiecteze priorități naționale la nivelul Uniunii, integrează deciziile europene și învață din practicile partenerilor.

Guvernanța PESC are un caracter ciclic. Anticiparea și analiza preced stabilirea agendei; organismele diplomatice pregătesc compromisul; decizia este urmată de implementare, monitorizare și revizuire. Eficiența depinde de legătura dintre aceste etape. O decizie rapidă, dar lipsită de resurse și indicatori, poate produce mai puțină influență decât o politică graduală, coerentă și susținută în timp. Instrumentele PESC îndeplinesc funcții diferite: semnalizare, persuasiune, stimulare, constrângere, mediere, prezență și coordonare. Niciun instrument nu este eficient în mod abstract. Sancțiunile trebuie evaluate prin design și rezultate; dialogul prin obiective și condiții; comunicarea prin concordanța cu acțiunea. Puterea Uniunii Europene rezultă din capacitatea de a combina instrumentele într-o teorie credibilă a schimbării. Limitele PESC sunt legate de divergențele strategice, unanimitate, capacități administrative inegale, coerența dintre politicile europene și diferența dintre ambiții și resurse. Reformele trebuie abordate gradual. Flexibilitățile existente, abținerea constructivă, utilizarea delimitată a majorității calificate, consolidarea analizei comune și evaluarea sistematică pot îmbunătăți performanța fără a elimina legitimitatea statelor membre.

Pentru Republica Moldova, PESC constituie un domeniu al integrării europene cu implicații administrative și strategice directe. Alinierea la poziții și măsuri restrictive, cooperarea diplomatică, comunicarea riscurilor regionale și dezvoltarea capacității de implementare sunt componente ale convergenței. Republica Moldova poate contribui la PESC prin expertiza asupra vecinătății estice, dar influența sa va depinde de predictibilitate, informație credibilă și coordonare internă.

În ansamblu, consolidarea PESC presupune echilibrul dintre unitate și diversitate. Pluralitatea statelor poate fi sursă de fragmentare, dar și resursă de expertiză, legitimitate și prezență globală. Instituțiile europene au rolul de a transforma această pluralitate într-o strategie comună, iar statele trebuie să trateze solidaritatea nu ca declarație, ci ca disponibilitate de a implementa și susține deciziile adoptate.

Sarcini de autoevaluare

1. Analizați evoluția funcțională a PESC, distingând etapele consultării, coordonării, operaționalizării și orientării strategice.
2. Elaborați o matrice a preferințelor pentru cel puțin cinci state membre într-un dosar PESC și identificați baza posibilă a consensului.

3. Reconstituiți ciclul unei inițiative PESC, de la avertizarea timpurie până la monitorizare și evaluare, indicând principalele puncte de blocaj.
4. Comparați funcțiile dialogului politic, medierii, sancțiunilor, stimulentelor și comunicării strategice și propuneți o combinație pentru o criză ipotetică.
5. Evaluați avantajele și riscurile unanimității, abținerii constructive, majorității calificate și diferențierii în PESC.
6. Formulați recomandări pentru consolidarea capacității Republicii Moldova de aliniere, implementare și contribuție la PESC.

Referințe bibliografice selective

1. Bicchi, F. (2011). The EU as a community of practice: Foreign policy communications in the COREU network. *Journal of European Public Policy*, 18(8), 1115–1132. https://doi.org/10.1080/13501763.2011.615200
2. European External Action Service. (2016). *Shared vision, common action: A stronger Europe*. A global strategy for the European Union's foreign and security policy. Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2871/9875
3. Giumelli, F. (2013). *How EU sanctions work: A new narrative (Chaillot Paper No*. 129). European Union Institute for Security Studies. https://www.iss.europa.eu/publications/chaillot-papers/how-eu-sanctions-work-new-narrative
4. Hill, C. (1993). The capability–expectations gap, or conceptualizing Europe's international role. *Journal of Common Market Studies*, 31(3), 305–328. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00466.x
5. Juc, V., & Beniuc, L. (2019). *Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene*. Tipografia Centrală. https://www.academia.edu/attachments/115797662/download_file
6. Keukeleire, S., & Delreux, T. (2022). *The foreign policy of the European Union (ed*. a 3-a). Bloomsbury Academic. https://www.researchgate.net/publication/366290639_The_Foreign_Policy_of_the_European_Union_Third_edition
7. Navarra, C., Jančová, L., & Ioannides, I. (2023). *Qualified majority voting in EU common foreign and security policy: A cost of non-Europe report (PE 740.243)*. European Parliamentary Research Service. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2023)740243
8. Smith, M. E. (2004). *Europe's foreign and security policy: The institutionalization of cooperation*. Cambridge University Press. https://ir101.co.uk/

wp-content/uploads/2018/11/Smith-2004-Europes-Foreign-and-Security-Policy.pdf

9. Tonra, B. (2001). *The Europeanisation of national foreign policy: Dutch, Danish and Irish foreign policy in the European Union*. Ashgate. https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315196152/europeanisation-national-foreign-policy-ben-tonra
10. Uniunea Europeană. (2016). Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană. *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, C 202, 13–45. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT

Tema 5. POLITICA DE SECURITATE ȘI APĂRARE COMUNĂ ȘI ROLUL UNIUNII EUROPENE CA ACTOR DE SECURITATE ÎN SISTEMUL INTERNAȚIONAL EMERGENT

Termeni-cheie: *politica de securitate și apărare comună, PSAC, actor de securitate, sistem internațional emergent, gestionarea crizelor, misiuni civile, operațiuni militare, furnizor de securitate, Busola strategică, capacitate de desfășurare rapidă, pregătire pentru apărare, capabilități, bază industrială și tehnologică de apărare, autonomie strategică, securitate maritimă, amenințări hibride, reziliență, multilateralism, parteneriate de securitate și apărare, EUPM Moldova, Republica Moldova.*

Unități de conținut:

1. PSAC și transformarea rolului internațional al Uniunii Europene: de la gestionarea crizelor la furnizarea de securitate.
2. Misiunile și operațiunile PSAC ca instrumente ale prezenței internaționale a UE: tipologie, geografie, planificare și evaluare.
3. Pregătirea europeană pentru apărare: capabilități, industrie, finanțare și autonomie strategică.
4. Multilateralismul de securitate și rețeaua de parteneriate ale Uniunii Europene.
5. Republica Moldova în politica europeană de securitate și apărare: de la beneficiar al asistenței la partener și contributor.

Abilități

– delimitează PSAC de cadrul instituțional-juridic general al acțiunii externe și de mecanismele politico-diplomatice ale PESC;
– explică rolul PSAC în afirmarea Uniunii Europene ca actor și furnizor de securitate în sistemul internațional emergent;
– clasifică misiunile și operațiunile UE după natura mandatului, mediul operațional, instrumentele utilizate și rezultatele urmărite;
– aplică noțiunile de teorie a schimbării, proprietate locală, reformă a sectorului de securitate, sustenabilitate și strategie de tranziție;
– interpretează legătura dintre prioritățile de capabilități, cooperarea europeană, finanțarea comună și baza industrială de apărare;
– evaluează autonomia strategică prin dimensiunile decizională, operațională, industrială și tehnologică;
– analizează complementaritatea UE cu NATO, ONU, OSCE și alți parteneri în prevenirea conflictelor și gestionarea crizelor;
– utilizează indicatori ai produselor imediate, rezultatelor și impactului pentru evaluarea unei misiuni, a unui parteneriat sau a unui program de asistență;
– evaluează rolul EUPM Moldova și al Parteneriatului de securitate și apărare UE–Republica Moldova în consolidarea rezilienței naționale;
– formulează recomandări de politici pentru participarea responsabilă a Republicii Moldova la arhitectura europeană de securitate.

Responsabilitate și autonomie

Absolventul/masterandul, în mod autonom, analizează Politica de securitate și apărare comună drept expresie a rolului internațional al Uniunii Europene, nu doar drept domeniu sectorial al integrării. Acesta stabilește relația dintre amenințare, obiectiv, mandat, resurse și efect strategic; compară instrumente civile, militare, industriale și de parteneriat; identifică limitele politice și operaționale ale intervenției europene; construiește indicatori de evaluare și formulează recomandări argumentate. Masterandul aplică independent aceste competențe la situația Republicii Moldova, corelând integrarea europeană, neutralitatea constituțională, controlul democratic, reziliența instituțională și responsabilitatea statului candidat de a contribui la securitatea europeană.

Forme și strategii de organizare a activităților didactice

Prelegere problematizată; analiză comparativă a misiunilor civile și a operațiunilor militare; cartografierea geografică a prezenței PSAC; elaborarea unei matrice amenințare–obiectiv–instrument–rezultat; studiu de caz privind EUMM Georgia, EUFOR Althea, EUNAVFOR Atalanta și EUPM Moldova; simularea unei revizuiri strategice a unei misiuni; analiza Busolei strategice și a documentelor privind pregătirea pentru apărare; evaluarea unui proiect european de capabilități; dezbatere privind autonomia strategică și complementaritatea UE–NATO; elaborarea unei note de politici publice pentru instituțiile Republicii Moldova; lucru cu documente oficiale, rapoarte de evaluare și studii academice.

Repere de conținut

Introducere

Din 2003, Uniunea Europeană a lansat peste 40 de misiuni și operațiuni în Europa, Africa, Orientul Mijlociu și în vecinătatea estică. În 2026 sunt active 22 de prezențe PSAC: 13 misiuni civile, opt misiuni sau operațiuni militare și o inițiativă cu caracter civil-militar[1]. Aceste date nu demonstrează, prin ele însele, eficiența politicii, dar indică diversificarea geografică și funcțională a rolului UE. Uniunea acționează prin monitorizare, consiliere, reformă a sectorului de securitate, instruire, securitate maritimă, sprijin pentru gestionarea crizelor și consolidarea rezilienței partenerilor.

Busola strategică, aprobată în 2022, a organizat ambiția europeană în jurul a patru piloni – acțiune, securizare, investiții și parteneriate – și a introdus obiective cu termene până în 2030[2]. Capacitatea de desfășurare rapidă a UE, proiectată pentru un efectiv de până la 5.000 de persoane, a devenit operațională în 2025. În paralel, Cartea albă privind apărarea europeană – Pregătire 2030 (Readiness 2030) a deplasat atenția spre pregătire, producție, achiziții comune, securitatea aprovizionării, mobilitate și re-

[1] Council of the European Union. (2026). Civilian and military missions and operations.

[2] Council of the European Union. (2022). A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security.

ducerea lacunelor critice[1]. Prin urmare, PSAC nu mai poate fi înțeleasă exclusiv prin paradigma intervențiilor externe limitate; ea este integrată într-o agendă mai amplă privind capacitatea Europei de a preveni, descuraja, absorbi și gestiona crize.

Uniunea Europeană nu dispune de o armată permanentă, iar apărarea colectivă a majorității statelor membre este realizată în cadrul NATO. Resursele utilizate de PSAC sunt furnizate de state, iar participarea la misiuni depinde de decizia lor politică. Valoarea adăugată a UE constă în combinarea instrumentelor pe care un stat sau o organizație militară nu le poate mobiliza în aceeași configurație: diplomație, sancțiuni, asistență financiară, reglementare, misiuni civile, operațiuni militare, piață, industrie, cooperare pentru dezvoltare și parteneriate.

Michael E. Smith interpretează dezvoltarea PSAC prin prisma învățării experiențiale și a schimbării instituționale. În viziunea sa, fiecare misiune a testat proceduri, a generat expertiză și a obligat Uniunea să își adapteze planificarea, comanda, recrutarea și relația cu partenerii[2]. Daniel Fiott arată, la rândul său, că războiul Rusiei împotriva Ucrainei a creat o fereastră pentru integrarea europeană în apărare, fără a elimina însă preferințele industriale, bugetare și strategice naționale[3]. Evaluarea coordonată de Jaïr van der Lijn și Gretchen Baldwin evidențiază o altă limită: performanța tehnică a unei misiuni civile poate fi anulată de degradarea mediului politic, de lipsa voinței beneficiarului sau de incoerența partenerilor[4]. Aceste trei perspective – învățarea, integrarea selectivă și dependența de context – structurează analiza temei.

5.1 PSAC și transformarea rolului internațional al Uniunii Europene: de la gestionarea crizelor la furnizarea de securitate

PSAC s-a format pe fondul discrepanței dintre influența economică a Uniunii și capacitatea sa redusă de a gestiona crize armate în vecinătate. Conflictele din fosta Iugoslavie au demonstrat că instrumentele comerciale, asistența și declarațiile diplomatice nu erau suficiente atunci când ordinea publică se prăbușea, populația civilă era expusă, iar acordurile necesitau monitorizare și implementare. Răspunsul european a fost dezvoltarea graduală a unei capacități pentru prevenirea conflictelor,

[1] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2025). Joint white paper for European defence – Readiness 2030.

[2] Smith, M. E. (2017). Europe's common security and defence policy: Capacity-building, experiential learning, and institutional change.

[3] Fiott, D. (2023). In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the war on Ukraine.

[4] van der Lijn, J., Baldwin, G., Malejacq, R., Sandor, A., Poupart, P., Oumarou, M. B., & Mahamane, S. O. (2024). Assessing the effectiveness of European Union civilian CSDP missions involved in security sector reform: The cases of Afghanistan, Mali and Niger.

misiuni umanitare, menținerea păcii, stabilizare și sprijinirea instituțiilor de securitate. Originea PSAC nu se află, așadar, într-un proiect de apărare teritorială europeană, ci în necesitatea de a completa diplomația cu instrumente de teren.

Primele misiuni lansate în 2003 au avut o semnificație politică disproporționată față de dimensiunea lor. Ele au demonstrat că UE poate transforma un acord între statele membre într-un mandat, o structură de comandă, personal multinațional și activitate desfășurată într-un stat partener. În această etapă, succesul era adesea apreciat prin capacitatea de a lansa misiunea și de a menține unitatea politică. Ulterior, criteriul s-a schimbat: prezența trebuia să producă efecte măsurabile asupra securității, instituțiilor și comportamentului actorilor locali.

Profilul civil a reprezentat o particularitate importantă. Misiunile de poliție, monitorizare, justiție, administrație și reformă a sectorului de securitate reflectau concepția europeană potrivit căreia securitatea durabilă depinde de instituții legitime, control democratic și stat de drept. Această orientare a diferențiat UE de organizațiile axate predominant pe apărare militară. Totuși, dimensiunea civilă nu trebuie idealizată: consilierea tehnică produce rezultate numai dacă este susținută de voință politică, resurse locale și un mediu suficient de stabil.

Transformarea PSAC nu anulează conceptele de putere civilă și normativă analizate anterior, ci arată adaptarea lor. Uniunea continuă să privilegieze prevenirea, cooperarea, multilateralismul și dreptul internațional, însă a constatat că protejarea acestor principii poate necesita prezență, descurajare, control maritim, instruire și sprijin pentru parteneri. UE devine astfel un furnizor de securitate hibrid: nu reproduce modelul unei mari puteri militare clasice, dar nici nu se limitează la reglementare și finanțare.

În sistemul internațional emergent, securitatea este produsă prin combinații de instrumente. Competiția geopolitică utilizează comerțul, energia, tehnologia, infrastructura, informația și presiunea militară. În consecință, separarea rigidă dintre politică externă, economie și securitate devine mai puțin funcțională. PSAC operează în interiorul acestei interdependențe: o misiune civilă poate sprijini securitatea cibernetică; o operațiune maritimă poate proteja libertatea navigației și fluxurile comerciale; o inițiativă industrială poate reduce dependențe strategice; un parteneriat poate conecta reforma instituțională la dialogul politic.

Michael E. Smith arată că această extindere a rezultat din învățare, nu dintr-un plan unic[1]. Misiunile au generat proceduri pentru planificare, evaluare și coordonare, iar crizele au demonstrat unde capacitatea era insuficientă. Învățarea nu este însă automată. Lecțiile pot fi identificate fără a fi aplicate, mai ales când solicită

[1] Smith, M. E. (2017). Europe's common security and defence policy: Capacity-building, experiential learning, and institutional change.

costuri, personal sau renunțarea la practici naționale. De aceea, evoluția PSAC este inegală: unele domenii s-au consolidat rapid, în timp ce altele rămân dependente de contribuții voluntare și compromisuri ad-hoc.

Agresiunea la scară largă a Federației Ruse împotriva Ucrainei a modificat mediul în care PSAC funcționează. Amenințarea nu mai era reprezentată doar de instabilitate periferică, terorism sau state fragile, ci de un război convențional de mare intensitate pe continent, însoțit de atacuri cibernetice, presiuni energetice, sabotaj, dezinformare și contestarea frontierelor. Busola strategică a fost aprobată în acest context și a formulat o agendă cu patru dimensiuni: acțiune, securizare, investiții și parteneriate[1]. Documentul a introdus o logică mai exigentă a termenelor și rezultatelor, încercând să reducă distanța dintre ambiție și capacitate.

Pilonul „Acțiune" urmărește reacții mai rapide și misiuni adaptabile. Operaționalizarea în 2025 a capacității de desfășurare rapidă, pentru scenarii diferite și un efectiv de până la 5.000 de persoane, este relevantă nu doar numeric. Ea presupune exerciții, planificare prealabilă, module disponibile, transport, sprijin medical, comunicații și voința statelor de a participa. Capacitatea există strategic numai dacă poate fi utilizată în timp util, într-un scenariu realist și cu un obiectiv politic clar.

Pilonul „Securizare" extinde atenția asupra spațiului cibernetic, maritim, aerian, informațional și cosmic, precum și asupra infrastructurilor critice. Aceste domenii arată că securitatea europeană depinde de active civile și private, de rețele și de continuitatea serviciilor. PSAC nu administrează singură toate aceste politici, dar contribuie prin evaluarea amenințărilor, misiuni, echipe de răspuns, cooperare cu partenerii și integrarea dimensiunii externe. Abordarea este necesară deoarece adversarii exploatează tocmai frontierele administrative dintre instituții.

Pilonul „Investiții" tratează capabilitățile și industria ca elemente ale puterii internaționale. Lipsa stocurilor, fragmentarea achizițiilor, dependența de componente și insuficiența producției pot limita o decizie politică. Pilonul „Parteneriate" recunoaște, simultan, că autonomia europeană nu poate fi construită prin izolare. UE are nevoie de NATO, ONU, OSCE, state partenere, industrii și rețele de cercetare. În această configurație, puterea este relațională: capacitatea proprie și cooperarea externă se întăresc reciproc când responsabilitățile sunt clare.

Cartea albă Pregătire 2030 formulează o etapă suplimentară, centrată pe pregătire, descurajare, achiziții colaborative, securitatea aprovizionării și proiecte comune[2]. Ea pornește de la ideea că timpul de avertizare s-a redus și că statele trebuie

[1] Council of the European Union. (2022). A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security.

[2] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2025). Joint white paper for European defence – Readiness 2030.

să transforme bugetele în capabilități disponibile. Pregătirea include întregul lanț: evaluarea amenințărilor, planificare, producție, infrastructură, personal, mentenanță, mobilitate și regenerarea resurselor. O lacună într-o singură verigă poate diminua valoarea celorlalte investiții. Această orientare nu trebuie să marginalizeze componenta civilă. Compactul civil PSAC din 2023 solicită misiuni mai rapide, flexibile, robuste și orientate spre rezultate[1]. Amenințările hibride, corupția instituțională, manipularea informațională, atacurile cibernetice și crizele administrative nu pot fi tratate exclusiv prin mijloace militare. Pregătirea europeană este completă numai atunci când include continuitatea guvernării, protecția drepturilor, comunicarea publică, cooperarea polițienească, justiția și reziliența comunităților.

Raportul civil–militar trebuie conceput funcțional. Componenta militară poate crea un mediu sigur, proteja rute sau sprijini instruirea, în timp ce instrumentele civile contribuie la instituții, responsabilitate și recuperare post-criză. Integrarea europeană în domeniul securității și apărării nu înseamnă eliminarea diferențelor de mandat sau comandă, ci coordonarea în jurul aceluiași efect strategic. Confuzia rolurilor poate afecta legitimitatea, iar separarea excesivă poate produce lacune între stabilizare și guvernare.

PSAC este un indicator al capacității de acțiune internațională a Uniunii Europene. Un actor relevant trebuie să dispună de interese identificabile, autonomie decizională, instrumente, coerență și recunoaștere externă. UE îndeplinește aceste criterii în grade diferite, care are o prezență globală și un instrumentar divers, dar depinde de state pentru personal și resurse. Poate produce standarde și finanțare, dar întâmpină dificultăți când interesele naționale diverg. Este recunoscută drept partener de securitate, fără a fi percepută ca putere militară echivalentă marilor state. Această configurație nu trebuie evaluată printr-o comparație mecanică cu statul. PSAC este o formă de acțiune colectivă a unei uniuni de state, în care legitimitatea rezultă din acordul guvernelor și din instituțiile comune. Pluralitatea de opinii poate întârzia decizia, dar oferă expertiză, acces diplomatic și o bază politică mai largă. În unele situații, o misiune europeană este acceptată tocmai pentru că UE nu este percepută ca actor militar unilateral; în altele, absența unei capacități robuste limitează influența. Avantajul și vulnerabilitatea provin din aceeași natură instituțională.

Transformarea funcțională a PSAC poate fi sintetizată prin patru treceri: de la reacție la anticipare; de la misiuni izolate la abordare integrată; de la gestionarea crizelor externe la pregătirea pentru apărare; de la beneficiar și donator la rețele de parteneriat și contribuție reciprocă. Aceste treceri nu sunt complete și nici ireversibile, care depind de continuitatea politică, de capacitatea statelor de a furniza

[1] Council of the European Union, & Representatives of the Governments of the Member States. (2023). Civilian CSDP compact.

resurse și de eficiența mecanismelor europene de învățare. Pentru Republica Moldova, această transformare schimbă sensul cooperării. Relația cu UE nu se reduce la asistență punctuală, ci implică participarea la un sistem european de evaluare a riscurilor, gestionare a crizelor, reziliență și responsabilitate. Statutul de candidat creează așteptarea unei alinieri progresive și a unei capacități administrative compatibile. Republica Moldova poate beneficia de expertiză și sprijin, dar trebuie să producă analize, să implementeze standarde, să protejeze drepturile și să contribuie cu experiența proprie privind amenințările hibride.

O lectură factologică evidențiază caracterul cumulativ al politicii. Impulsul franco-britanic de la Saint-Malo din 1998 a formulat necesitatea unei capacități europene autonome de acțiune în situații în care Alianța Nord-Atlantică nu este angajată. În 2003 au fost lansate primele misiuni și a fost adoptată Strategia europeană de securitate. În 2016, Strategia globală a introdus pragmatismul principial, reziliența și abordarea integrată. În 2022, Busola strategică a adăugat termene și obiective operaționale, iar în 2025 agenda Pregătire 2030 a mutat centrul de greutate spre pregătire și industrie[1]. Fiecare etapă a adăugat funcții fără a le elimina pe cele anterioare. Această acumulare explică amploarea actuală a PSAC. Uniunea trebuie să păstreze capacitatea de prevenire și misiuni civile, să desfășoare operațiuni specializate, să sprijine partenerii, să dezvolte capabilități și să protejeze domenii strategice. Riscul este „*supraîncărcarea strategică*": obiectivele cresc mai rapid decât personalul, bugetele și atenția politică. Prioritizarea devine, astfel, o funcție centrală. Nu orice amenințare necesită o misiune și nu orice parteneriat trebuie transformat într-o prezență permanentă. Pentru evaluarea priorităților pot fi utilizate patru criterii. Primul este proximitatea și efectul asupra securității europene. Al doilea este avantajul comparativ al UE față de alți actori. Al treilea este fezabilitatea politică și disponibilitatea resurselor. Al patrulea este sustenabilitatea, inclusiv capacitatea partenerului de a continua schimbarea. Aplicarea acestor criterii reduce riscul unei politici reactive, ghidate exclusiv de vizibilitatea crizei sau de presiunea mediatică.

Gestionarea crizelor, apărarea colectivă, reziliența și pregătirea pentru apărare sunt concepte legate, dar distincte. Gestionarea crizelor urmărește prevenirea escaladării, stabilizarea și sprijinirea partenerilor. Apărarea colectivă presupune răspunsul comun la o agresiune și rămâne, pentru majoritatea statelor membre, funcția NATO. Reziliența este capacitatea instituțiilor și societăților de a absorbi și depăși perturbări. Pregătirea pentru apărare descrie starea în care resursele, infrastructura, industria și procedurile permit răspunsul rapid la amenințări. Confundarea acestor

[1] Council of the European Union. (2022). A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security.

concepte produce așteptări false privind atribuțiile UE. PSAC contribuie la toate cele patru dimensiuni, dar în grade diferite. Ea este direct implicată în gestionarea crizelor și consolidarea rezilienței, sprijină pregătirea prin capabilități și industrie și completează apărarea colectivă prin mobilitate, interoperabilitate și parteneriate. Această poziționare intermediară explică de ce politica este dificil de comunicat public: ea nu este nici alianță militară, nici simplu program civil.

Extinderea rolului de securitate creează dileme privind relația dintre valori și eficiență. UE poate coopera cu instituții partenere care au nevoie de reformă, poate sprijini stabilitatea unor regimuri imperfecte sau poate utiliza instrumente restrictive cu efecte asupra populației. O politică normativă nu înseamnă evitarea tuturor compromisurilor, ci formularea transparentă a obiectivelor, protejarea drepturilor și instituirea unor mecanisme de control. Credibilitatea europeană depinde de concordanța dintre standardele promovate și practica misiunilor.

Dilema este evidentă în reforma sectorului de securitate. O instituție mai eficientă poate deveni mai abuzivă dacă responsabilitatea nu este consolidată. În consecință, sprijinul european trebuie să lege profesionalizarea de controlul democratic, integritate și acces la justiție. Această legătură diferențiază UE de modele de asistență centrate exclusiv pe performanță coercitivă și contribuie la rolul său distinct în sistemul internațional.

5.2 Misiunile și operațiunile PSAC ca instrumente ale prezenței internaționale a UE: tipologie, geografie, planificare și evaluare

Misiunile și operațiunile reprezintă forma cea mai vizibilă a prezenței PSAC. În 2026, cele 22 de prezențe active acoperă patru mari funcții: consiliere și reformă instituțională; monitorizare și consolidarea încrederii; instruire și sprijin pentru capacitatea partenerilor; operațiuni executive sau maritime[1]. Distribuția geografică - Europa de Sud-Est, vecinătatea estică, Orientul Mijlociu, Africa și spațiile maritime strategice - reflectă atât prioritățile de securitate ale UE, cât și cererile partenerilor și disponibilitatea statelor membre de a contribui.

Misiunile civile includ modele diferite. EUMM Georgia monitorizează situația și contribuie la reducerea riscului de escaladare; EULEX Kosovo combină funcții de monitorizare, consiliere și, în limitele mandatului, responsabilități executive; EUAM Ucraina și EUAM Irak sprijină reforma sectorului civil de securitate; EUPM Moldova este orientată spre gestionarea crizelor, amenințări hibride, securitate cibernetică și contracararea ingerințelor informaționale[2]. Această diversitate arată că termenul

[1] Council of the European Union. (2026). Civilian and military missions and operations.
[2] Ibidem.

„misiune civilă" descrie natura instrumentului, nu caracterul lipsit de relevanță strategică.

Prezențele militare pot avea mandate executive, de instruire, de asistență sau de securitate maritimă. EUFOR Althea contribuie la menținerea unui mediu sigur în Bosnia și Herțegovina; EUMAM Ucraina sprijină formarea personalului ucrainean; EUTM Somalia și alte misiuni urmăresc dezvoltarea capacității partenerilor; operațiunile Atalanta, Irini și Aspides răspund unor provocări maritime distincte[1]. Tipologia trebuie utilizată cu atenție: denumirea formală nu indică automat intensitatea riscului, iar două misiuni de „*consiliere*" pot opera în contexte politice și de securitate radical diferite.

Proiectarea unei misiuni începe cu diagnosticul. Analiza trebuie să identifice natura problemei, actorii, distribuția puterii, cauzele conflictului, instituțiile relevante, vulnerabilitățile populației și intervențiile deja existente. Un diagnostic care tratează o problemă politică drept simplă lipsă de expertiză va produce o misiune tehnică incapabilă să modifice comportamentele. Invers, o interpretare excesiv geopolitică poate ignora nevoi administrative concrete, care pot fi soluționate prin consiliere și organizare. A doua etapă este formularea efectului strategic. Mandatul trebuie să precizeze ce schimbare urmărește UE și în ce relație se află această schimbare cu strategia politică mai largă. Termeni precum „*consolidarea rezilienței*", „*sprijinirea reformei*" sau „*contribuția la stabilitate*" sunt insuficienți dacă nu sunt traduși în rezultate observabile. O formulare utilă precizează instituțiile vizate, practicile care trebuie modificate, perioada de referință și condițiile care depind de actorii locali.

Teoria schimbării explică mecanismul prin care activitățile vor produce rezultatul. De exemplu, consilierea poate conduce la proceduri mai clare; instruirea poate îmbunătăți competența; exercițiile pot testa cooperarea; monitorizarea poate reduce incertitudinea și riscul unei escaladări. Fiecare legătură conține ipoteze: autoritățile vor aplica recomandările, personalul va rămâne în funcție, datele vor fi partajate, iar mediul politic nu se va deteriora radical. Evaluarea trebuie să verifice aceste ipoteze, nu doar executarea activităților.

Mandatul trebuie corelat cu resursele și accesul. O misiune poate avea obiective ambițioase, dar personal insuficient, acces limitat la instituțiile-cheie sau o durată prea scurtă pentru reforme. În acest caz, problema nu este exclusiv implementarea, ci proiectarea politică. Revizuirea strategică trebuie să compare permanent obiectivele, resursele, condițiile locale și riscurile. Prelungirea automată a mandatului poate transforma misiunea într-o prezență de rutină, iar retragerea prematură poate pierde rezultatele obținute.

[1] Council of the European Union. (2026). Civilian and military missions and operations.

Formarea personalului este o vulnerabilitate constantă a misiunilor civile. Statele membre trebuie să detașeze experți în poliție, justiție, analiză, securitate cibernetică, comunicare, gestionarea crizelor și alte domenii. Posturile neocupate, rotația rapidă și diferențele dintre sistemele administrative reduc continuitatea. Compactul civil din 2023 urmărește creșterea disponibilității, flexibilității și calității personalului, inclusiv participarea mai echilibrată a femeilor[1]. Pentru evaluare contează nu doar numărul experților, ci profilul, stabilitatea, competența lingvistică și capacitatea de adaptare la context.

Implementarea solicită cooperare cu autoritățile locale. „*Proprietatea locală*" nu trebuie redusă la acceptarea formală a misiunii. Beneficiarul trebuie să participe la definirea priorităților, să aloce personal și bugete și să integreze recomandările în proceduri. Totodată, misiunea nu poate invoca proprietatea locală pentru a tolera încălcări ale drepturilor, corupție sau captură instituțională. Parteneriatul autentic combină adaptarea la context cu standarde clare privind legalitatea, integritatea și controlul democratic.

Tranziția trebuie planificată încă de la început. Ea poate însemna transferul responsabilităților către autoritățile naționale, reducerea graduală a personalului, schimbarea mandatului, transformarea într-o echipă de consiliere sau integrarea activităților în alte instrumente ale UE. O strategie de tranziție indică ce funcții vor continua, cine le finanțează, ce competențe trebuie păstrate și cum sunt monitorizate rezultatele după încheierea misiunii. Absența acestei strategii creează dependență și face dificilă aprecierea succesului.

Evaluarea riguroasă distinge între produsul imediat, rezultat și impact.

Produsul imediat este efectul direct al activității: un plan, o procedură, o instruire sau un mecanism de coordonare.

Rezultatul este schimbarea comportamentului sau a capacității instituției: aplicarea procedurii, reducerea timpului de răspuns, îmbunătățirea cooperării.

Impactul tratează securitatea societății: reducerea riscului de conflict, creșterea încrederii, protecția drepturilor și stabilitatea durabilă.

Misiunea controlează într-o măsură mai mare produsele imediate decât impactul, care depinde de factori politici și regionali.

Jaïr van der Lijn, Gretchen Baldwin și colaboratorii lor arată, în evaluarea misiunilor civile implicate în reforma sectorului de securitate din Afganistan, Mali și Niger, că rezultatele tehnice pot fi fragile atunci când mediul politic se degradează[2].

[1] Council of the European Union, & Representatives of the Governments of the Member States. (2023). Civilian CSDP compact.

[2] van der Lijn, J., Baldwin, G., Malejacq, R., Sandor, A., Poupart, P., Oumarou, M. B., & Mahamane, S. O. (2024). Assessing the effectiveness of European Union civilian CSDP missions involved in security sector reform: The cases of Afghanistan, Mali and Niger.

Schimbările de regim, lipsa angajamentului guvernamental și prioritățile divergente ale partenerilor pot anula investiții considerabile. Concluzia metodologică este importantă: misiunea trebuie evaluată împreună cu teoria politică a intervenției, nu separat de ea. Indicatorii de activitate sunt necesari, dar insuficienți. Numărul reuniunilor, instruirilor sau documentelor nu arată dacă instituția funcționează mai bine. Indicatorii de rezultat pot urmări timpul de reacție, aplicarea recomandărilor, calitatea coordonării, transparența deciziei, accesul cetățenilor la servicii sau reducerea incidentelor. Datele cantitative trebuie completate de interviuri, observație, percepția beneficiarilor și evaluări independente. Evaluarea exclusiv internă riscă să privilegieze succesul administrativ și să evite întrebările politice dificile.

Drepturile fundamentale și perspectiva de gen sunt criterii ale eficienței. Instituțiile de securitate care exclud grupuri, tolerează abuzuri sau nu oferă mecanisme de plângere pot deveni mai capabile tehnic, dar mai puțin legitime. Analiza trebuie să examineze efectele asupra femeilor, minorităților, persoanelor strămutate și comunităților vulnerabile. Integrarea acestor dimensiuni îmbunătățește diagnosticul și contribuie la prevenirea conflictelor, deoarece oferă informații despre insecurități pe care indicatorii instituționali le pot ignora.

EUFOR Althea ilustrează o operațiune militară de durată, conectată la implementarea acordului de pace și la menținerea unui mediu sigur în Bosnia și Herțegovina. Valoarea sa constă în descurajare, prezență și capacitatea de a reacționa la deteriorarea situației. Limita constă în faptul că o operațiune poate păstra stabilitatea, dar nu poate soluționa singură blocajele constituționale, polarizarea politică sau problemele de guvernanță. Cazul evidențiază diferența dintre stabilizare și transformare politică.

EUMM Georgia, lansată după războiul din 2008, demonstrează rolul monitorizării neînarmate și al prezenței permanente. Misiunea contribuie la cunoașterea situației, comunicare și reducerea riscului de incidente. Accesul limitat în regiunile separatiste restrânge însă capacitatea de verificare și arată dependența unei misiuni de acceptarea actorilor. EUMM poate gestiona riscul și susține încrederea, dar nu poate impune o soluție politică asupra conflictului.

EUNAVFOR Atalanta arată avantajul specializării maritime și al cooperării internaționale. Operațiunea a contribuit la protejarea navigației și la reducerea unor riscuri în spațiul maritim din largul Cornului Africii. Experiența arată că succesul operațional este mai probabil când obiectivul este delimitat, regulile sunt clare și partenerii cooperează. Totodată, securitatea maritimă nu poate elimina cauzele instabilității de pe uscat. Operațiunea trebuie conectată la diplomație, dezvoltare și consolidarea capacității statelor riverane.

EUPM Moldova reprezintă un model nou de misiune civilă orientată explicit spre reziliență, gestionarea crizelor și amenințări hibride[1], care nu monitorizează un acord de încetare a focului și nu reformează o singură instituție, ci sprijină un ecosistem interinstituțional. Cazul este relevant pentru evoluția PSAC deoarece arată adaptarea misiunilor la presiuni care combină atacuri cibernetice, manipulare informațională, vulnerabilități energetice și interferență politică. Eficiența depinde de capacitatea autorităților moldovenești de a transforma consilierea în proceduri naționale durabile.

Prima lecție este că o misiune nu poate substitui strategia politică. Prezența în teren poate stabiliza, consilia sau monitoriza, dar rezultatul depinde de obiectivele mai largi ale UE și de relația cu actorii locali. A doua lecție abordează adecvarea: instrumentul trebuie ales după problemă. O misiune civilă este potrivită pentru instituții și coordonare; o operațiune militară pentru protecție, descurajare sau securitate maritimă; un parteneriat pentru cooperare pe termen lung. Alegerea pornită de la instrumentul disponibil produce adesea mandate artificiale. A treia lecție este proporționalitatea strategică. Intervenția trebuie să fie suficientă pentru efectul urmărit, dar să evite costuri și riscuri disproporționate. În mediile hibride, o reacție excesivă poate valida narațiunea adversarului, iar una prea modestă poate semnala lipsa voinței. A patra lecție este necesitatea comunicării. Misiunile sunt vulnerabile la dezinformare și la așteptări nerealiste. Obiectivele, limitele și rezultatele trebuie explicate factual, într-un limbaj relevant pentru populația statului gazdă. În final, eficiența misiunilor rezultă din relația dintre mandat realist, resurse, context, proprietate locală, control democratic și capacitatea de învățare. Numărul misiunilor confirmă prezența globală a UE, dar influența sa depinde de rezultate și de recunoașterea externă.

Prezența PSAC reflectă o geografie diferențiată. În Europa de Sud-Est, misiunile sunt legate de implementarea acordurilor de pace, statul de drept și perspectiva europeană. În vecinătatea estică, monitorizarea, reziliența și amenințările hibride au devenit centrale. În Africa, accentul a fost pus pe instruire, reformă și securitate maritimă, dar schimbările politice și contestarea prezenței occidentale au redus spațiul de acțiune. În Orientul Mijlociu, misiunile operează într-un mediu în care escaladarea regională, fragmentarea autorității și statutul teritoriilor complică mandatul. Această diversitate impune adaptare. Un model reușit într-un stat candidat nu poate fi transferat mecanic într-un stat fragil; o misiune de monitorizare nu poate fi evaluată prin aceiași indicatori ca o misiune de reformă; o operațiune maritimă are nevoie de criterii diferite de o misiune de poliție. Standardizarea este utilă pentru proceduri și

[1] European External Action Service. (2026). About EU Partnership Mission in the Republic of Moldova.

responsabilitate, însă proiectarea trebuie să rămână sensibilă la istorie, limbă, legitimitatea instituțiilor și relația cu populația.

Una dintre cele mai dificile situații apare când guvernul beneficiar acceptă formal misiunea, dar rezistă reformelor substanțiale. Consilierea poate fi utilizată pentru legitimitate externă, fără schimbarea practicilor. În aceste cazuri, UE trebuie să combine dialogul, condiționalitatea, monitorizarea și revizuirea sprijinului. Retragerea imediată poate pierde influența, iar continuarea necondiționată poate consolida *status quo-ul*. Decizia trebuie fundamentată prin evaluarea efectelor asupra instituțiilor și populației. Schimbarea bruscă a regimului reprezintă un test pentru teoria schimbării. Dacă misiunea a fost construită pe cooperarea cu anumite autorități, o lovitură de stat sau o ruptură constituțională poate invalida ipotezele. Evaluarea van der Lijn–Baldwin demonstrează că menținerea activităților tehnice într-un mediu politic deteriorat nu înseamnă continuitate strategică[1]. Uniunea trebuie să dispună de praguri și scenarii pentru suspendare, recalibrare sau tranziție.

Misiunile PSAC funcționează alături de delegațiile UE, programele Comisiei, ajutorul umanitar, politica de vecinătate și cooperarea pentru dezvoltare. Coerența nu este obținută prin simpla prezență a tuturor actorilor într-o reuniune. Este necesară o analiză comună, o ierarhie a obiectivelor și delimitarea contribuției fiecărui instrument. Misiunea poate oferi consiliere, un program poate finanța reforma, iar dialogul politic poate crea stimulente. Dacă aceste componente urmăresc ipoteze diferite, activitățile se anulează reciproc. Abordarea integrată trebuie să respecte și principiile umanitare. Actorii umanitari au nevoie de independență, imparțialitate și acces. Integrarea excesivă într-o strategie politico-militară poate afecta percepția și siguranța lor. Coordonarea înseamnă schimb de informații și evitarea efectelor negative, nu subordonarea tuturor instrumentelor unei singure logici.

Impactul unei misiuni trebuie comparat cu o alternativă realistă. Absența unei deteriorări nu poate fi atribuită automat misiunii, dar nici lipsa unei transformări spectaculoase nu înseamnă eșec. Monitorizarea poate preveni incidente, iar prezența poate reduce incertitudinea. Evaluarea contrafactuală întreabă ce s-ar fi întâmplat fără intervenție și folosește surse multiple pentru a estima contribuția UE. Această metodă este mai riguroasă decât atribuirea integrală a evoluțiilor pozitive sau negative misiunii. Învățarea necesită memorie instituțională și disponibilitatea de a recunoaște erori. Rapoartele post-acțiune, evaluările independente și schimbul dintre misiuni trebuie să producă modificări în planificare și instruire. O cultură care sancționează orice recunoaștere a dificultăților stimulează raportarea formală și re-

[1] van der Lijn, J., Baldwin, G., Malejacq, R., Sandor, A., Poupart, P., Oumarou, M. B., & Mahamane, S. O. (2024). Assessing the effectiveness of European Union civilian CSDP missions involved in security sector reform: The cases of Afghanistan, Mali and Niger.

petarea problemelor. Pentru UE, capacitatea de a învăța este o resursă strategică, deoarece compensează parțial lipsa unei structuri centralizate.

Modelul de monitorizare, ilustrat de EUMM Georgia, produce valoare prin prezență, raportare imparțială și reducerea incertitudinii. El este adecvat când părțile acceptă observarea, dar nu sunt pregătite pentru o soluție politică. Principalul rezultat este prevenirea incidentelor și existența unui tablou factual comun. Limita este dependența de acces și de cooperarea actorilor; monitorizarea nu poate impune respectarea acordurilor și nu poate substitui negocierea.

Modelul de stat de drept, ilustrat de EULEX Kosovo, combină monitorizarea, consilierea și, în anumite perioade, atribuții executive. El este justificat când instituțiile locale nu pot exercita integral funcțiile de justiție și ordine. Avantajul este posibilitatea de a susține standarde și continuitate; riscul este crearea dependenței și percepția unei administrări externe. Tranziția trebuie să transfere funcțiile fără a pierde garanțiile de legalitate.

Modelul de instruire și asistență urmărește dezvoltarea capacității partenerului. El este utilizat în misiuni militare și civile, inclusiv în sprijinul Ucrainei și al unor state africane[1]. Eficiența depinde de integrarea instruirii în doctrină, carieră, logistică și comandă. Formarea individuală fără reformarea instituției produce competențe care pot fi pierdute prin rotație sau utilizate incoerent. Indicatorul relevant este schimbarea capacității organizaționale, nu numărul beneficiarilor.

Modelul maritim, reprezentat de Atalanta, Irini și Aspides, utilizează o prezență specializată pentru protejarea navigației, supraveghere și aplicarea unor mandate internaționale[2]. Avantajul constă în obiective relativ delimitate și interoperabilitate. Limita este caracterul simptomatic: securizarea unei rute nu rezolvă conflictul de pe uscat, economia ilegală sau rivalitatea regională. Operațiunea trebuie inclusă într-o strategie diplomatică și economică mai largă.

Comparația celor patru modele demonstrează că PSAC nu dispune de o soluție standard. Monitorizarea reduce incertitudinea, statul de drept consolidează instituții, instruirea dezvoltă capacitate, iar operațiunile maritime protejează spații strategice. Alegerea trebuie să țină seama de natura problemei, acordul partenerului, riscul pentru personal, timpul necesar și posibilitatea unui rezultat sustenabil. O misiune poate combina modele, dar fiecare funcție trebuie să aibă obiectiv și indicator propriu.

[1] Council of the European Union. (2026). Civilian and military missions and operations.
[2] Ibidem.

5.3 Pregătirea europeană pentru apărare: capabilități, industrie, finanțare și autonomie strategică

În analiza politicii de apărare, capabilitatea desemnează capacitatea de a produce un efect într-un anumit mediu și într-un interval de timp relevant, care include personal, instruire, doctrină, comandă, informații, infrastructură, logistică, mentenanță, interoperabilitate și resurse materiale. Această definiție este esențială deoarece o creștere a cheltuielilor nu se transformă automat în pregătire. Resursele pot fi fragmentate între sisteme incompatibile, programe întârziate sau proiecte lipsite de personal și susținere pe termen lung. Pregătirea pentru apărare trebuie analizată ca lanț. Evaluarea amenințării generează priorități; prioritățile sunt transformate în cerințe; cerințele orientează cercetarea, achiziția și producția; capabilitatea devine operațională prin instruire, integrare și mentenanță. În final, sistemul trebuie să poată fi regenerat după utilizare. O vulnerabilitate într-o singură etapă – de exemplu, lipsa personalului sau a infrastructurii – poate reduce valoarea investițiilor realizate în celelalte etape[1]. La nivel european, dificultatea principală este fragmentarea. Statele membre au istorii, percepții ale amenințării, industrii și calendare bugetare diferite. Aceste diferențe sunt legitime, dar produc costuri atunci când cerințele sunt incompatibile, seriile sunt mici, standardele diferă și achizițiile nu sunt coordonate. Rolul UE nu este uniformizarea completă a forțelor naționale, ci identificarea lacunelor comune, stimularea cooperării și crearea condițiilor pentru interoperabilitate.

Instrumentele europene îndeplinesc funcții distincte. Cooperarea structurată permanentă organizează angajamente și proiecte între statele participante; Fondul european de apărare sprijină cercetarea și dezvoltarea colaborativă; Agenția Europeană de Apărare facilitează planificarea și identificarea oportunităților de cooperare; instrumentele financiare mai noi urmăresc achiziții comune și accelerarea producției. Aceste mecanisme nu formează o armată europeană și nu înlocuiesc bugetele naționale, ci încearcă să transforme o piață fragmentată într-un ecosistem mai coerent. *Cartea albă Pregătire 2030* propune o intensificare a acestei logici prin investiții comune, un instrument de împrumuturi de până la 150 de miliarde de euro și prioritizarea lacunelor critice[2]. Cifra exprimă amploarea ambiției financiare, dar nu garantează rezultate. Împrumuturile și flexibilitatea bugetară trebuie legate de proiecte mature, cerințe comune și capacitatea industriei de a livra. Fără coordonare, creșterea rapidă a bugetelor poate reproduce fragmentarea pe o scară mai mare. Ținta cooperării nu este exclusiv reducerea costurilor. Achiziția comună poate îmbunătăți

[1] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2025). Joint white paper for European defence – Readiness 2030.

[2] Ibidem.

interoperabilitatea, securitatea aprovizionării, mentenanța și posibilitatea de a înlocui resursele. Totuși, proiectele comune presupun negocieri privind cerințele, calendarul, distribuirea producției, proprietatea intelectuală și exportul. Aceste costuri de coordonare explică de ce statele preferă uneori soluții naționale, mai ales în situații urgente. Cooperarea reușește atunci când pornește de la o nevoie comună reală și de la un grup de utilizatori care își asumă întregul ciclu de viață.

Baza industrială și tehnologică de apărare a devenit o componentă explicită a autonomiei strategice. Capacitatea de producție, accesul la tehnologie, securitatea lanțurilor de aprovizionare și disponibilitatea competențelor determină libertatea de acțiune a statelor. Dependența nu este problematică în sine; cooperarea internațională este inevitabilă și adesea benefică. Riscul apare când un furnizor, o componentă sau o infrastructură critică poate fi utilizată pentru presiune politică sau poate deveni indisponibilă într-o criză. Politica europeană urmărește, prin urmare, reducerea dependențelor riscante, diversificarea furnizorilor și creșterea producției în domenii prioritare[1]. Această agendă intersectează piața internă, politica industrială, cercetarea, concurența, energia, transportul și educația. Comisia Europeană devine un actor relevant nu prin comanda forțelor, ci prin reglementare, buget, standarde și stimulente. Această „*geoeconomizare*" a apărării este una dintre cele mai importante transformări ale rolului UE în sistemul internațional emergent.

Daniel Fiott observă că războiul împotriva Ucrainei oferă o oportunitate pentru integrarea europeană, dar criza nu elimină logica națională[2]. Statele pot conveni că trebuie să investească mai mult și totuși să prefere furnizori, proiecte și ritmuri diferite. Integrarea este, astfel, selectivă: UE câștigă rol în finanțare, coordonare și industrie, în timp ce deciziile privind structura forțelor și utilizarea acestora rămân în principal naționale. Analiza trebuie să evite atât teza unei „federalizări" rapide, cât și concluzia că nivelul european este irelevant.

Autonomia strategică poate fi descompusă în patru dimensiuni. Autonomia decizională este capacitatea de a formula o evaluare și de a adopta o poziție. Autonomia operațională include planificarea, comanda, mobilitatea și susținerea unei misiuni. Autonomia industrială înseamnă acces la producție și aprovizionare. Autonomia tehnologică se referă la controlul asupra cunoașterii, datelor, comunicațiilor și infrastructurilor critice. UE poate fi relativ puternică într-o dimensiune și dependentă în alta; de aceea, întrebarea generală „este Europa autonomă?" trebuie înlocuită cu o evaluare diferențiată. *Autonomia* nu înseamnă autosuficiență. O politică care urmărește producerea internă a tuturor componentelor ar fi costisitoare și ar

[1] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2025). Joint white paper for European defence – Readiness 2030.

[2] Fiott, D. (2023). In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the war on Ukraine.

slăbi parteneriatele. Obiectivul realist este capacitatea de a gestiona dependențele, de a păstra opțiuni și de a acționa împreună cu parteneri de încredere. În acest sens, cooperarea transatlantică și autonomia europeană pot fi complementare. O Europă care investește, produce și își asumă responsabilități consolidează securitatea euro-atlantică și dispune de opțiuni atunci când NATO nu este angajată. Autonomia are și o dimensiune politică internă. Resursele nu pot compensa lipsa consensului, iar o decizie comună nu poate fi implementată fără capabilități. Relația dintre voință și capacitate este circulară: disponibilitatea resurselor face acțiunea mai credibilă, iar existența unui obiectiv comun justifică investiția. Politica europeană trebuie să evite situația în care statele dezvoltă instrumente fără scenarii de utilizare sau formulează ambiții fără resurse.

Inovarea tehnologică influențează securitatea prin inteligență artificială, sisteme autonome, comunicații securizate, senzori, spațiu și tehnologii cu utilizare dublă. UE poate conecta universități, întreprinderi și administrații, însă finanțarea trebuie orientată de probleme concrete și însoțită de standarde juridice și etice. Viteza inovării nu anulează obligația de a proteja datele, drepturile și controlul uman. Superioritatea tehnologică obținută prin practici incompatibile cu valorile europene ar afecta legitimitatea externă a Uniunii.

Resursa umană este o capabilitate critică. Deficitul de ingineri, specialiști în securitate cibernetică, experți în achiziții, analiști și specialiști în gestionarea proiectelor poate întârzia programele și crește dependența externă. Pregătirea pentru apărare presupune politici educaționale, parteneriate universitare, mobilitate profesională și menținerea personalului. Pentru masteranzii în Studii europene, domeniul creează o nevoie de competențe interdisciplinare: analiză strategică, drept, economie, administrație publică, etică și comunicare.

Controlul democratic trebuie să crească odată cu resursele. Urgența nu justifică proceduri opace, conflicte de interese sau slăbirea auditului. Confidențialitatea protejează informații operaționale, dar nu poate elimina responsabilitatea privind obiectivele, costurile, integritatea achizițiilor și rezultatele. Parlamentele, instituțiile de audit, mass-media și societatea civilă trebuie să poată evalua politica într-o formă compatibilă cu securitatea informațiilor. Legitimitatea este o capabilitate politică: fără încredere publică, programele pe termen lung devin vulnerabile la schimbări și dezinformare.

Statele mici nu pot acoperi toate domeniile și trebuie să prioritizeze. Participarea la proiecte europene oferă acces la standarde, expertiză și economii de scară, dar necesită specializare realistă. Influența poate fi obținută prin competență într-o nișă, prin implementare credibilă și prin furnizarea de informații relevante. Pentru statele candidate, pregătirea presupune și consolidarea administrației: planificare multianu-

ală, transparență, control al costurilor, securitatea informațiilor și capacitatea de a menține resursele primite.

Republica Moldova trebuie să interpreteze agenda capabilităților prin prisma nevoilor sale, a neutralității și a resurselor limitate. Prioritatea nu este reproducerea modelelor statelor mari, ci dezvoltarea unor funcții defensive și de reziliență: gestionarea crizelor, securitatea cibernetică, comunicații, protecția infrastructurilor, mobilitate administrativă, instruire și mentenanță. Sprijinul extern este util numai dacă este integrat într-un plan național, poate fi susținut financiar și este supus controlului democratic.

Procesul anual coordonat de revizuire a apărării oferă o imagine asupra planurilor naționale și a oportunităților de cooperare. PESCO creează un cadru de angajamente și proiecte. Fondul european de apărare intervine în cercetare și dezvoltare. Instrumentele agendei Pregătire 2030 urmăresc finanțarea achizițiilor comune și accelerarea producției[1]. Aceste mecanisme trebuie văzute ca etape ale unui lanț, nu ca alternative. Un proiect de cercetare produce capabilitate numai dacă există utilizatori, comenzi, instruire și mentenanță. Confundarea instrumentelor generează evaluări eronate. Numărul proiectelor PESCO nu indică automat capabilități disponibile, iar volumul finanțării nu demonstrează utilizarea eficientă. Indicatorii relevanți sunt maturitatea proiectului, participarea reală, respectarea termenelor, interoperabilitatea și intrarea în serviciu. Un portofoliu mai redus de proiecte prioritare poate produce mai multă valoare decât o listă largă, menținută pentru echilibru politic.

Securitatea aprovizionării presupune cartografierea dependențelor, diversificarea furnizorilor și capacitatea de a menține producția în criză. Materiile prime, componentele electronice, software-ul, energia și transportul pot deveni puncte de vulnerabilitate. Politica europeană trebuie să distingă între dependențe eficiente, gestionabile, și dependențe critice, care pot bloca decizia. Reducerea riscului poate implica stocuri, contracte pe termen lung, reciclare, substituție tehnologică sau cooperare cu parteneri de încredere.

Rezistența industriei depinde și de previzibilitatea cererii. Întreprinderile nu pot extinde rapid capacitatea fără contracte, finanțare și personal. În același timp, garanțiile publice pot crea rente și proiecte ineficiente. Guvernanța trebuie să combine semnale stabile cu concurență, audit și evaluarea costului pe ciclul de viață. Obiectivul nu este protejarea necondiționată a fiecărei capacități naționale, ci existența unei baze europene capabile, inovatoare și sustenabile.

Mobilitatea arată că pregătirea pentru apărare depinde de politici aparent civile. Drumurile, căile ferate, porturile, podurile, procedurile vamale și infrastruc-

[1] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2025). Joint white paper for European defence – Readiness 2030.

turile digitale determină viteza deplasării resurselor. Investițiile cu utilizare duală pot îmbunătăți simultan conectivitatea economică și reziliența. Coordonarea implică ministere de transport, finanțe, interne și apărare, precum și autorități locale și operatori privați. Această abordare „*whole-of-government*" este relevantă și pentru statele candidate. Pentru Republica Moldova, conectivitatea cu România și Ucraina, reziliența energetică și continuitatea infrastructurilor au o valoare strategică evidentă. Proiectele trebuie evaluate prin utilitatea civilă, compatibilitatea europeană, costul întreținerii și contribuția la gestionarea crizelor. Integrarea în rețele europene poate produce mai multă securitate decât proiectele izolate, deoarece reduce vulnerabilitatea și facilitează sprijinul în situații de urgență.

Creșterea investițiilor în apărare produce efecte asupra bugetelor, pieței muncii, cercetării și dezvoltării regionale. Politica trebuie să explice costul de oportunitate și beneficiile, evitând atât militarizarea discursului public, cât și prezentarea cheltuielilor ca pierdere fără valoare. Pregătirea poate genera inovare și infrastructură, dar trebuie reconciliată cu educația, sănătatea și coeziunea socială. Sustenabilitatea politică depinde de transparența alegerilor.

Dimensiunea climatică nu poate fi ignorată. Evenimentele extreme afectează infrastructura, mobilitatea și cererea de intervenție, iar instituțiile de securitate consumă resurse. Planificarea trebuie să includă adaptarea, eficiența și continuitatea în condiții climatice schimbătoare. Aceasta nu reduce necesitatea pregătirii, ci o face mai realistă. UE poate utiliza standardele și cercetarea pentru a integra reziliența climatică în infrastructuri și capabilități.

Prima probă este transformarea finanțării în proiecte comune. Instrumentele europene pot mobiliza resurse, dar statele trebuie să armonizeze cerințe și calendare. Un proiect comun lansat prea târziu nu răspunde urgenței, iar o achiziție națională rapidă poate crea incompatibilități pentru decenii. Politica trebuie să combine soluții imediate cu o arhitectură pe termen lung, stabilind unde rapiditatea justifică excepția și unde cooperarea este indispensabilă[1].

A doua probă este capacitatea industriei de a crește producția fără reducerea calității, integrității și concurenței. Extinderea necesită investiții, personal și predictibilitate. Contractele publice trebuie să evite atât incertitudinea anuală, cât și garantarea unor rente fără performanță. Indicatorii pot include timpul de livrare, participarea transfrontalieră, reducerea dependențelor și costul total. Raportarea agregată permite controlul public fără divulgarea informațiilor sensibile.

A treia probă este integrarea Ucrainei și a statelor candidate în ecosistemul european. Experiența ucraineană oferă cunoaștere privind inovarea rapidă și adaptarea,

[1] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2025). Joint white paper for European defence – Readiness 2030.

iar statele candidate pot contribui cu poziție geografică, infrastructură și expertiză. Participarea trebuie însă organizată prin reguli privind securitatea informațiilor, proprietatea intelectuală, transparența și compatibilitatea cu acquis-ul. Extinderea ecosistemului poate consolida UE dacă produce convergență, nu lanțuri paralele.

A patra probă este menținerea solidarității între flancuri și state cu capacități fiscale diferite. Amenințările sunt percepute diferit, iar costurile nu sunt distribuite uniform. Instrumentele europene trebuie să susțină proiecte de interes comun și să evite concentrarea beneficiilor într-un număr redus de industrii. Solidaritatea nu presupune contribuții identice, ci un rezultat suficient și echitabil. Statele pot contribui prin finanțare, infrastructură, expertiză sau participare la proiecte.

A cincea probă este coerența cu obiectivele civile ale Uniunii. Pregătirea pentru apărare trebuie să protejeze societatea și ordinea democratică, nu să reducă standardele. Procedurile accelerate trebuie să rămână verificabile, tehnologiile să respecte drepturile, iar infrastructurile duale să ofere beneficii publice. Capacitatea de a combina securitatea cu legalitatea este un element al avantajului european și al credibilității sale internaționale.

5.4 Interoperabilitatea operațională, contribuția partenerilor și sustenabilitatea misiunilor PSAC

Uniunea Europeană nu acționează într-un vid instituțional. Sistemul internațional al securității este alcătuit din organizații cu mandate diferite, alianțe, state, formate regionale și rețele specializate. Avantajul UE constă în capacitatea de a conecta aceste niveluri și de a furniza instrumente complementare. Din această perspectivă, PSAC trebuie analizată ca politică de securitate în rețea: eficiența depinde de distribuirea sarcinilor, schimbul de informații, compatibilitatea standardelor și recunoașterea avantajului comparativ al fiecărui partener.

Rețeaua nu elimină autonomia. Dimpotrivă, un actor are nevoie de capacitate proprie pentru a negocia contribuția și a evita dependența unilaterală. În același timp, autonomia fără parteneriate ar reduce legitimitatea, accesul și resursele. Busola strategică tratează parteneriatele drept sursă de putere și reziliență[1]. În sistemul internațional emergent, în care nicio organizație nu poate gestiona singură războiul, securitatea maritimă, amenințările hibride, schimbările climatice și fragilitatea statelor, capacitatea de a organiza cooperarea devine o formă de putere.

Analiza instituțională a raporturilor UE–NATO, UE–OSCE și UE–Consiliul Europei este rezervată Temei 6, iar cooperarea cu ONU Temei 7. În cadrul PSAC,

[1] Council of the European Union. (2022). A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security.

parteneriatele sunt examinate strict prin contribuția lor la planificarea misiunilor, interoperabilitate, acces la informații, sprijin logistic și sustenabilitatea transferului de responsabilitate către actorii locali.

Parteneriatul eficient presupune reciprocitate. UE furnizează expertiză, acces, sprijin și coordonare, iar partenerul contribuie cu informație, personal, cunoaștere locală, implementare și asumarea reformelor. Relația exclusiv donator–beneficiar produce dependență și rezultate fragile. Un parteneriat matur definește responsabilități, indicatori și mecanisme de evaluare. El poate fi suspendat sau recalibrat dacă ipotezele politice, integritatea sau capacitatea de absorbție se modifică.

Primul risc este duplicarea. Prezența mai multor organizații în același domeniu nu reprezintă automat duplicare; aceasta apare când actorii concurează pentru aceiași experți, finanțează activități identice sau transmit standarde incompatibile. O hartă a intervențiilor, actualizată periodic, permite identificarea lacunelor și distribuirea sarcinilor. Statul beneficiar trebuie să conducă această cartografiere, deoarece el suportă costul administrativ al raportărilor și coordonării.

Al doilea risc este fragmentarea informației. Organizațiile protejează sursele și datele, iar membrii lor nu sunt identici. Cooperarea poate utiliza produse comune neclasificate, celule de legătură, proceduri de securitate și niveluri diferențiate de acces. Lipsa schimbului reduce anticiparea, în timp ce partajarea necontrolată afectează încrederea. Guvernanța informației trebuie tratată ca element al parteneriatului, nu ca problemă tehnică secundară.

Al treilea risc privește condiționalitatea și legitimitatea locală. Sprijinul acordat instituțiilor fără control democratic poate consolida practici opace. În același timp, condiții excesiv de generale sau schimbătoare pot reduce încrederea partenerului. Criteriile trebuie să fie legate de obiective, verificabile și proporționale. Consultarea societății civile și comunicarea publică sporesc legitimitatea, fără a elimina nevoia de confidențialitate în anumite domenii.

Strategia de tranziție trebuie formulată încă din faza de proiectare a misiunii. Retragerea nu poate fi legată exclusiv de expirarea mandatului sau de presiunea bugetară, ci de îndeplinirea unor condiții verificabile: existența personalului local, finanțare sustenabilă, control democratic, proceduri funcționale și capacitatea instituțiilor partenere de a menține rezultatele fără asistență externă permanentă.

Calitatea de actor internațional depinde și de modul în care UE este percepută. Partenerii evaluează unitatea mesajului, rapiditatea, resursele și continuitatea. O misiune bine proiectată poate crește recunoașterea, în timp ce declarațiile neimplementate o reduc. Credibilitatea este acumulată în timp și poate fi pierdută prin retrageri neexplicate sau aplicarea selectivă a standardelor. Comunicarea trebuie să fie coordonată cu acțiunea și să evite promisiuni pe care instrumentele nu le pot susține.

Pentru statele candidate, recunoașterea UE ca furnizor de securitate este influențată de experiența directă. Rezultatele misiunilor, accesul la consultări și sprijinul în crize cântăresc mai mult decât conceptele abstracte. Republica Moldova poate contribui la credibilitatea Uniunii prin implementare și comunicarea rezultatelor, dar poate și semnala lacune. Parteneriatul matur include observații critice și evaluare, nu doar confirmarea politică a relației.

5.5 Republica Moldova în politica europeană de securitate și apărare: de la beneficiar al asistenței la partener și contribuitor

Republica Moldova se află la intersecția dintre războiul din Ucraina, conflictul transnistrean nerezolvat, presiunile hibride și procesul de aderare la Uniunea Europeană. Securitatea națională nu poate fi analizată exclusiv prin dimensiunea militară. Vulnerabilitățile includ dependențe energetice, infrastructuri critice, capacitate administrativă inegală, atacuri cibernetice, finanțare politică opacă, manipulare informațională și polarizare socială. Acest profil face ca instrumentele civile, de reziliență și de gestionare a crizelor ale UE să fie deosebit de relevante.

Integrarea europeană modifică raportul dintre securitatea internă și cea externă. Stabilitatea instituțiilor moldovenești devine interes european, iar reziliența UE este influențată de capacitatea statelor candidate de a proteja procesele democratice, frontierele, comunicațiile și infrastructurile. În același timp, Republica Moldova trebuie să treacă de la o poziție predominant reactivă la una de contribuție: să furnizeze informații, să se alinieze pozițiilor europene, să participe la misiuni și să transforme experiența proprie în cunoaștere utilă partenerilor.

Semnarea, la 21 mai 2024, a Parteneriatului de securitate și apărare a reprezentat o schimbare calitativă. Republica Moldova a fost primul stat partener cu care UE a instituit acest tip de cadru[1]. Documentul reunește domenii anterior dispersate: dialog politic, amenințări hibride, securitate cibernetică, manipulare informațională, gestionarea crizelor, participarea la misiuni, instruire și cooperare cu structurile europene. Parteneriatul nu este o garanție de apărare colectivă și nu substituie procesul de aderare; el organizează cooperarea și stabilește o bază pentru programare și evaluare.

Caracterul său strategic depinde de implementare. Un document cu domenii numeroase poate deveni o listă de intenții dacă nu există priorități, instituții responsabile și termene. Republica Moldova trebuie să utilizeze parteneriatul pentru a construi o singură imagine a nevoilor, a evita solicitările paralele și a lega asistența de refor-

[1] European Union, & Republic of Moldova. (2024). Security and defence partnership between the European Union and the Republic of Moldova.

me. Fiecare prioritate ar trebui să includă: vulnerabilitatea documentată, instituția responsabilă, resursele naționale, contribuția europeană, indicatorul de rezultat și planul de sustenabilitate.

Parteneriatul oferă și o platformă de socializare strategică. Funcționarii și experții moldoveni intră în contact cu limbajul, standardele și practicile UE. Această socializare poate îmbunătăți coordonarea, dar presupune capacitatea de a participa substanțial. Reprezentanții naționali trebuie să vină cu date, analize și opțiuni, nu doar cu solicitări generale. Influența unui stat candidat depinde de credibilitatea informației și de continuitatea poziției sale.

EUPM Moldova a fost instituită în aprilie 2023, la solicitarea autorităților Republicii Moldova, pentru a consolida structurile de gestionare a crizelor și reziliența la amenințări hibride, inclusiv securitatea cibernetică și contracararea manipulării și ingerințelor informaționale. Mandatul inițial a fost prelungit în 2025 până la 31 mai 2027. Pentru perioada 2025–2027, misiunea are un buget estimat de 19,8 milioane de euro și poate include până la 72 de angajați permanenți, internaționali și locali[1]. Aceste date oferă dimensiunea instituțională, dar nu reprezintă criteriul principal al succesului. Misiunea EUPM Moldova operează prin consiliere strategică, identificarea nevoilor de capacitate și o celulă de proiecte care poate sprijini implementarea unor soluții. Specificul său constă în caracterul interinstituțional. Amenințările hibride nu aparțin unei singure autorități; ele solicită cooperare între afaceri externe, interne, apărare, securitate, justiție, comunicații, energie și administrație locală. EUPM poate facilita această cooperare și poate oferi metodologie, însă responsabilitatea deciziei rămâne națională. Evaluarea EUPM trebuie să pornească de la rezultate. Indicatorii pot include timpul de activare a mecanismelor de criză, calitatea schimbului de informații, existența unor proceduri comune, capacitatea de atribuire și comunicare a incidentelor, continuitatea serviciilor și aplicarea recomandărilor. Numărul de instruiri, reuniuni sau documente este relevant doar ca produs imediat. Impactul real este capacitatea instituțiilor moldovenești de a preveni, gestiona și învăța din crize fără dependență permanentă de consiliere externă.

O provocare importantă este absorbția. Instituțiile pot primi recomandări și tehnologii pe care nu le pot menține din cauza lipsei personalului, a rotației sau a bugetelor insuficiente. Pentru fiecare soluție trebuie calculat costul ciclului de viață, identificată instituția care o preia și format personal național. Misiunea trebuie să contribuie la „*formarea formatorilor*” și la memorie instituțională. Universitățile și institutele de cercetare pot susține acest proces prin programe, studii și evaluări.

[1] European Union, & Republic of Moldova. (2024). Security and defence partnership between the European Union and the Republic of Moldova.

Cooperarea cu UE include și măsuri de sprijin pentru capacitatea de apărare și protecție. Potrivit concluziilor Consiliului de Asociere UE–Republica Moldova din 2025, sprijinul acordat prin Instrumentul european pentru pace ajunsese la 197 de milioane de euro pentru perioada 2021–2025[1]. Din perspectivă academică, cifra trebuie interpretată nu ca obiectiv în sine, ci ca test al capacității de planificare, absorbție, mentenanță, interoperabilitate și control democratic. Volumul sprijinului mărește responsabilitatea instituțiilor de a demonstra rezultate și sustenabilitate.

Asistența externă trebuie integrată într-un plan național. Acceptarea unor proiecte pe baza disponibilității finanțării poate produce sisteme izolate, costuri nesustenabile sau dublări. Analiza corectă pornește de la vulnerabilitate, identifică lacuna de capacitate și abia apoi formulează solicitarea. Pentru fiecare proiect sunt necesare criterii de necesitate, complementaritate, sustenabilitate, legalitate și efect asupra populației. Sprijinul european este multiplicator, nu substitut pentru instituții funcționale.

Controlul democratic este o condiție a credibilității. Parlamentul European, Curtea de Conturi, instituțiile de integritate, controlul judiciar și societatea civilă trebuie să poată verifica obiectivele, costurile și respectarea drepturilor. Informațiile operaționale pot fi protejate, însă secretizarea nu trebuie extinsă asupra performanței și responsabilității. O politică de securitate compatibilă cu integrarea europeană trebuie să combine eficiența cu statul de drept.

Neutralitatea constituțională trebuie analizată juridic, strategic și comunicativ, care nu anulează dreptul statului la autoapărare, obligația de a proteja populația sau posibilitatea cooperării internaționale. Misiunile civile, securitatea cibernetică, gestionarea crizelor, participarea la operațiuni de pace și reforma instituțiilor sunt compatibile cu neutralitatea, în limitele Constituției Republicii Moldova și legislației naționale. În același timp, neutralitatea nu trebuie utilizată ca formulă care înlocuiește analiza amenințărilor și pregătirea.

Claritatea conceptuală este importantă pentru combaterea manipulării. Parteneriatul de securitate cu UE nu echivalează cu aderarea la o alianță militară, iar PSAC nu oferă o garanție de apărare colectivă. Autoritățile trebuie să explice ce include și ce nu include cooperarea, ce beneficii concrete produce și ce responsabilități creează. Comunicarea excesiv triumfalistă generează așteptări nerealiste; comunicarea defensivă și secretizarea inutilă alimentează suspiciuni. Mesajul credibil este factual și susținut de rezultate.

Conflictul transnistrean rămâne o problemă politico-diplomatică și de securitate cu particularități proprii. PSAC poate contribui indirect prin reziliență, gestionarea

[1] Council of the European Union. (2025, 5 iunie). The European Union and the Republic of Moldova confirm their strong partnership at the 9th EU–Moldova Association Council meeting.

frontierelor, combaterea activităților ilicite, protecția infrastructurilor și consolidarea instituțiilor, care nu substituie negocierile politice, rolul OSCE și mecanismele de reglementare. Orice inițiativă trebuie evaluată prin efectul asupra populației de pe ambele maluri, riscul escaladării și compatibilitatea cu reintegrarea pașnică.

Aplicarea mecanică a modelelor din alte conflicte ar fi inadecvată. Contextul juridic, prezența militară străină, interdependențele economice și identitățile locale solicită o strategie specifică. UE poate folosi perspectiva aderării, piața, asistența și standardele pentru a crea stimulente și convergență. Totuși, condiționalitatea trebuie calibrată astfel încât să nu izoleze populația sau să consolideze structuri necontrolate. Analiza trebuie să distingă între presiunea asupra actorilor responsabili și protecția comunităților.

Participarea Republicii Moldova la misiuni PSAC are valoare profesională și politică. Personalul detașat acumulează experiență multinațională, învață proceduri și contribuie la solidaritatea europeană. Beneficiul național apare numai dacă experiența este recunoscută la revenire, integrată în instruire și utilizată pentru îmbunătățirea instituțiilor. Participarea nu trebuie să fie simbolică sau să afecteze funcțiile interne; ea trebuie planificată prin selecție, carieră și transfer de lecții. Republica Moldova poate contribui și intelectual. Experiența sa privind presiunile energetice, interferența electorală, dezinformarea și gestionarea unei frontiere aflate în proximitatea războiului este relevantă pentru UE. Pentru a deveni cunoaștere transferabilă, experiența trebuie documentată, analizată și publicată. Universitățile din Republica Moldova devin astfel actori ai rezilienței și al comunicării dintre mediul academic și decidenți.

O foaie de parcurs națională poate fi structurată pe trei orizonturi. *Pe termen scurt,* coordonarea interinstituțională, evaluarea necesităților și implementarea recomandărilor EUPM. *Pe termen mediu*, consolidarea personalului, exerciții, securitatea informațiilor, mecanisme de evaluare și participare selectivă la inițiative europene. *Pe termen lung,* Republica Moldova poate contribui la consolidarea securității europene prin expertiză specializată, proiecte de cercetare, transfer de bune practici și dezvoltarea unor capacități de nișă. Fiecare orizont trebuie să aibă indicatori și responsabilități. Se presupune că, înaintea unui scrutin național, apar simultan incidente cibernetice asupra serviciilor publice, finanțări politice opace, alerte false privind energia și o campanie coordonată de delegitimare a autorităților. Situația nu constituie un atac militar clasic, dar poate afecta ordinea constituțională.

- Prima sarcină este validarea informației și separarea faptelor confirmate de ipoteze. Atribuirea pripită poate afecta credibilitatea, iar minimizarea poate permite acumularea efectelor.
- A doua sarcină este definirea obiectivului. „Eliminarea dezinformării" este incompatibilă cu pluralismul și imposibil de măsurat. Un obiectiv adecvat

este menținerea funcționării serviciilor, protejarea integrității procesului electoral, documentarea finanțărilor ilicite și reducerea capacității actorilor coordonați de a exploata vulnerabilități. Formularea obiectivului determină alegerea instrumentelor și protejează împotriva reacțiilor disproporționate.

- A treia sarcină este organizarea răspunsului. Guvernul trebuie să activeze mecanismele legale existente, să stabilească un tablou comun, să coordoneze comunicarea și să solicite sprijin european pentru lacune precis definite. EUPM poate contribui la coordonare și consiliere, iar parteneriatul oferă cadrul politic[1]. Măsurile trebuie să includă continuitatea serviciilor, investigații financiare, comunicare bazată pe probe, protecția datelor și cooperarea cu platforme și parteneri în limitele legii.
- A patra sarcină este protecția drepturilor. Criza nu poate justifica supravegherea arbitrară, cenzura sau utilizarea selectivă a instituțiilor împotriva opoziției. Orice limitare trebuie să fie legală, necesară, proporțională și supusă controlului. A cincea sarcină este evaluarea: timpul de restabilire a serviciilor, detectarea incidentelor, calitatea schimbului interinstituțional, recuperarea fondurilor și încrederea publică sunt indicatori mai relevanți decât numărul de ședințe.

După criză, un raport post-acțiune trebuie să compare evaluarea inițială cu evoluția reală și să transforme lecțiile în proceduri, bugete și instruire. Scopul nu este distribuirea simplistă a vinei, ci îmbunătățirea. Exercițiul demonstrează că reziliența este acumulată înaintea crizei. Cooperarea cu UE este utilă când construiește relații, competențe și proceduri în perioadele de relativă stabilitate, nu doar când furnizează sprijin după apariția incidentului.

În ansamblu, participarea Republicii Moldova la PSAC trebuie evaluată prin trei criterii: consolidarea capacității naționale, compatibilitatea cu integrarea europeană și contribuția la securitatea regională. Republica Moldova nu este doar obiect al politicii europene; prin statutul de candidat și prin experiența sa poate deveni partener care influențează agenda. Trecerea de la beneficiar la contribuitor necesită profesionalism, date credibile, coordonare și asumarea controlului democratic. Cooperarea europeană este gestionată eficient numai dacă există o arhitectură națională clară. Republica Moldova are nevoie de un mecanism permanent care să conecteze politica externă, apărarea, afacerile interne, securitatea cibernetică, protecția civilă, justiția, finanțele și integrarea europeană. Mecanismul nu trebuie să dubleze instituțiile, ci să stabilească priorități comune, responsabilități, termene și raportare. Secretariatul tehnic trebuie să mențină o imagine actualizată a proiectelor, recomandărilor și resurselor.

[1] European Union, & Republic of Moldova. (2024). Security and defence partnership between the European Union and the Republic of Moldova.

Coordonarea trebuie să funcționeze pe două niveluri. Nivelul strategic definește amenințările, obiectivele și relația cu integrarea europeană. Nivelul operațional urmărește proiectele, personalul, achizițiile, instruirea și indicatorii. Confuzia dintre niveluri produce fie documente generale fără implementare, fie activități tehnice fără orientare politică. O reuniune periodică de revizuire poate conecta cele două niveluri și poate formula decizii pentru Guvern și Parlament.

Un registru național al asistenței ar contribui la transparență și complementaritate. Registrul ar include obiectivul, finanțatorul, instituția beneficiară, termenul, costurile de întreținere și indicatorii. Informațiile sensibile pot fi protejate, dar imaginea agregată trebuie să permită evitarea dublărilor și evaluarea distribuției resurselor. Fără un asemenea instrument, instituțiile pot solicita programe similare, iar donatorii pot concentra sprijinul în domenii vizibile, ignorând funcții administrative de bază.

Principalul factor de sustenabilitate este personalul. Migrația, salariile, rotația politică și lipsa carierelor specializate pot reduce efectul asistenței. Instituțiile trebuie să creeze funcții, standarde de competență și programe de formare continuă. Experții instruiți în cadrul cooperării europene trebuie să poată avansa și să transmită cunoașterea. Contractarea temporară a consultanților nu poate înlocui o administrație profesională.

În perioada preaderării, Republica Moldova poate stabili cinci priorități. Prima este consolidarea sistemului național de gestionare a crizelor și avertizare timpurie. A doua este securitatea cibernetică și protecția infrastructurilor critice. A treia este integritatea democratică și capacitatea de răspuns la ingerințe, cu respectarea libertăților. A patra este profesionalizarea sectorului de securitate și controlul democratic. A cincea este participarea selectivă la misiuni și rețele europene, pentru acumularea de experiență și contribuție. Aceste priorități trebuie conectate la negocierile de aderare, la planificarea bugetară și la strategiile naționale. Separarea cooperării de securitate de reforma generală ar reduce eficiența. Achizițiile depind de finanțe publice și integritate; securitatea cibernetică de protecția datelor și piața digitală; comunicarea strategică de transparență și libertatea presei. Integrarea europeană oferă cadrul pentru abordarea acestor conexiuni într-o manieră coerentă.

Anul 2003 marchează debutul operațional al politicii europene de securitate și apărare, prin lansarea primelor misiuni civile și militare. În următoarele două decenii, UE a desfășurat peste 40 de misiuni și operațiuni, iar portofoliul s-a extins de la poliție și stabilizare în Balcani la monitorizare în Caucaz, reformă instituțională, instruire, securitate maritimă și reziliență hibridă[1]. Evoluția ilustrează trecerea de la experiment instituțional la prezență globală diversificată.

[1] Council of the European Union. (2026). Civilian and military missions and operations.

În 2016, Strategia globală a introdus conceptele de reziliență, pragmatism principial și abordare integrată. Acestea au pregătit extinderea PSAC dincolo de intervenția postconflict. În 2022, Busola strategică a stabilit patru piloni și termene până în 2030, iar în 2023 noul Compact civil a solicitat misiuni mai robuste, rapide și flexibile[1]. Pentru analiza politicilor, această succesiune arată transformarea obiectivelor generale în angajamente operaționale.

În 2023, EUPM Moldova a devenit prima misiune civilă PSAC concentrată în mod explicit pe reziliență la amenințări hibride, securitate cibernetică, gestionarea crizelor și contracararea ingerințelor informaționale. În 2024, Republica Moldova a fost primul stat care a semnat un Parteneriat de securitate și apărare cu UE[2]. Cele două decizii plasează Moldova într-o poziție de laborator al noii dimensiuni civile și partenere a politicii europene. În 2025, capacitatea de desfășurare rapidă a UE a devenit operațională, iar Cartea albă Pregătire 2030 a formulat o agendă pentru accelerarea pregătirii, investițiilor și cooperării[3]. Tot în 2025, mandatul EUPM Moldova a fost prelungit până la 31 mai 2027, cu un buget estimat de 19,8 milioane de euro și un efectiv de până la 72 de angajați permanenți[4]. Aceste repere permit evaluarea diferenței dintre obiectivele strategice europene și capacitatea de implementare în teren.

În 2026, UE menține 22 de misiuni și operațiuni active: 13 civile, opt militare și o inițiativă civil-militară[5]. Distribuția confirmă ponderea importantă a instrumentelor civile și caracterul global al prezenței. Pentru seminar, datele pot fi utilizate pentru elaborarea unei hărți și clasificarea misiunilor după mandat, regiune, durată și legătura cu strategia politică.

Reperele cronologice nu trebuie memorate izolat, deaorece formează o secvență analitică: experiența operațională produce învățare; crizele extind agenda; documentele strategice formulează priorități; instrumentele financiare și industriale încearcă să creeze capacitate; parteneriatele transferă această agendă spre state terțe.

Concluzii

Politica de securitate și apărare comună constituie unul dintre domeniile în care transformarea rolului internațional al Uniunii Europene este cel mai vizibilă. UE

[1] Council of the European Union. (2022). A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security.

[2] European Union, & Republic of Moldova. (2024). Security and defence partnership between the European Union and the Republic of Moldova.

[3] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2025). Joint white paper for European defence – Readiness 2030.

[4] European External Action Service. (2026). About EU Partnership Mission in the Republic of Moldova.

[5] Council of the European Union. (2026). Civilian and military missions and operations.

a evoluat de la un actor predominant economic și civil la un furnizor de securitate care desfășoară misiuni, sprijină parteneri, protejează spații strategice și contribuie la dezvoltarea capabilităților. Această evoluție nu a produs un stat european și nici o apărare colectivă autonomă, ci o capacitate complexă, dependentă de statele membre și complementară NATO.

PSAC este o expresie a rolului UE în sistemul internațional emergent. Competiția geopolitică, războiul din Ucraina, amenințările hibride, vulnerabilitatea lanțurilor de aprovizionare și contestarea multilateralismului au extins agenda securității. Busola strategică și agenda Pregătire 2030 arată trecerea de la gestionarea crizelor externe la pregătirea pentru apărare, fără abandonarea misiunilor civile, prevenirii conflictelor și reformei instituțiilor[1].

Misiunile și operațiunile reprezintă testul practic al capacității internaționale europene. Peste 40 de prezențe au fost lansate din 2003, iar cele 22 active în 2026 confirmă o implicare globală[2]. Eficiența nu poate fi dedusă din număr. Mandatul, resursele, contextul politic, proprietatea locală, drepturile fundamentale și strategia de tranziție determină rezultatele. Cercetarea lui Michael E. Smith evidențiază învățarea experiențială, iar analiza van der Lijn–Baldwin arată limitele intervenției tehnice într-un mediu politic nefavorabil[3]. Pregătirea pentru apărare solicită transformarea investițiilor în capabilități. UE poate adăuga valoare prin coordonare, finanțare, cercetare, piață și standarde, însă deciziile statelor rămân decisive. Daniel Fiott demonstrează că o criză poate accelera integrarea și, simultan, reacțiile naționale[4]. Succesul politicii depinde de reducerea fragmentării, securitatea aprovizionării, competențe, infrastructuri și control democratic. Autonomia strategică trebuie interpretată ca libertate de decizie și capacitate de acțiune împreună cu parteneri, nu ca izolare.

Parteneriatele și multilateralismul sunt componente ale puterii europene. UE completează NATO prin instrumente civile, economice și industriale, cooperează cu ONU și OSCE și construiește relații adaptate cu state terțe. Rețeaua extinde influența numai dacă este susținută de capacitate, coordonare și legitimitate. Duplicarea, condiționalitatea incoerentă și lipsa proprietății locale pot transforma parteneriatul într-o sursă de fragmentare.

Pentru Republica Moldova, PSAC are relevanță directă. Parteneriatul de securitate și apărare, EUPM Moldova și sprijinul european creează oportunități pentru gestionarea

[1] Council of the European Union. (2022). A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security.

[2] Council of the European Union. (2026). Civilian and military missions and operations.

[3] Smith, M. E. (2017). Europe's common security and defence policy: Capacity-building, experiential learning, and institutional change.

[4] Fiott, D. (2023). In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the war on Ukraine.

crizelor, securitatea cibernetică, reziliență și profesionalizarea instituțiilor[1]. Beneficiul depinde însă de coordonarea națională, capitalul uman, sustenabilitatea financiară și controlul democratic. Neutralitatea constituțională este compatibilă cu cooperarea în aceste domenii, dar solicită claritate juridică și comunicare publică. Republica Moldova trebuie să treacă de la logica beneficiarului la cea a partenerului responsabil. Aceasta presupune formularea priorităților, furnizarea informației, implementarea recomandărilor, participarea la misiuni și transformarea experienței privind amenințările hibride în expertiză europeană. Mediul academic are un rol important în cercetare, formare și evaluare. În ansamblu, puterea de securitate a UE rezultă din relația dintre voință, resurse, instrumente și legitimitate. Declarațiile fără capacitate nu produc securitate, iar capabilitățile fără strategie și control pot crea riscuri. O Politică de Securitate și Apărare Comună credibilă menține echilibrul dintre civil și militar, autonomie și parteneriat, urgență și sustenabilitate, interese și valori. Acest echilibru reprezintă contribuția specifică a Uniunii Europene la ordinea internațională emergentă.

Sarcini de autoevaluare

1. Explicați modul în care PSAC contribuie la transformarea UE din putere civilă într-un furnizor de securitate, fără a reproduce modelul statului-națiune.
2. Comparați o misiune civilă, o operațiune militară și un parteneriat de securitate utilizând criteriile: problemă, mandat, resurse, rezultat și limită.
3. Elaborați o teorie a schimbării și o matrice de indicatori pentru o misiune civilă orientată spre reziliență și amenințări hibride.
4. Analizați relația dintre PESCO, finanțarea europeană, industria de apărare și autonomia strategică, indicând riscurile fragmentării.
5. Evaluați complementaritatea UE–NATO și propuneți criterii pentru evitarea duplicării în securitatea cibernetică, mobilitate și reziliență.
6. Elaborați o *notă de politici publice* privind trei priorități ale Republicii Moldova în cooperarea PSAC pentru perioada preaderării.

Referințe bibliografice selective

1. Council of the European Union, & Representatives of the Governments of the Member States. (2023). *Civilian CSDP compact*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/Civilian%20CSDP%20Compact%20Report_22.05.2023.pdf

[1] European Union, & Republic of Moldova. (2024). Security and defence partnership between the European Union and the Republic of Moldova.

2. Council of the European Union. (2022). *A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf
3. Council of the European Union. (2025, 5 iunie). *The European Union and the Republic of Moldova confirm their strong partnership at the 9th EU–Moldova Association Council meeting*. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/05/the-european-union-and-the-republic-of-moldova-confirm-their-strong-partnership-at-the-9th-eu-moldova-association-council-meeting/
4. Council of the European Union. (2026). *Civilian and military missions and operations*. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/csdp-missions-operations/
5. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2025). Joint white paper for European defence – Readiness 2030. https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en
6. European External Action Service. (2026). *About EU Partnership Mission in the Republic of Moldova*. https://www.eeas.europa.eu/eupm-moldova/about-eu-partnership-mission-republic-moldova_en
7. European Union, & Republic of Moldova. (2024). *Security and defence partnership between the European Union and the Republic of Moldova*. https://www.consilium.europa.eu/media/g12nbsvs/security-and-defence-partnership_eu-md_for-website-publication.pdf
8. Fiott, D. (2023). In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the war on Ukraine. *Journal of European Integration*, 45(3), 447–462. https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183395
9. Smith, M. E. (2017). *Europe's common security and defence policy: Capacity-building, experiential learning, and institutional change*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781316779545
10. Van der Lijn, J., Baldwin, G., Malejacq, R., Sandor, A., Poupart, P., Oumarou, M. B., & Mahamane, S. O. (2024). *Assessing the effectiveness of European Union civilian CSDP missions involved in security sector reform: The cases of Afghanistan, Mali and Niger*. Stockholm International Peace Research Institute. https://doi.org/10.55163/HOER2676

Tema 6. UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI ARHITECTURA EUROPEANĂ DE SECURITATE: UE–NATO, UE–OSCE, UE-CONSILIUL EUROPEI

Termeni-cheie: *arhitectura europeană de securitate, guvernanță de securitate, complex instituțional, securitate colectivă, apărare colectivă, securitate cooperativă, securitate democratică, reziliență, NATO, OSCE, Consiliul Europei, complementaritate instituțională, diviziunea muncii, suprapunere de mandate, UE–NATO, Berlin Plus, mobilitate militară, amenințări hibride, infrastructuri critice, Actul final de la Helsinki, dimensiunea umană, prevenirea conflictelor, mecanisme de monitorizare, Convenția europeană a drepturilor omului, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, stat de drept, Republica Moldova, neutralitate constituțională, conflict transnistrean.*

Unități de conținut:

1. Arhitectura europeană de securitate ca sistem instituțional plural: origini, principii și transformări.
2. Parteneriatul strategic UE–NATO: complementaritate, coordonare și distribuirea responsabilităților.
3. Cooperarea UE–OSCE: securitate cooperativă, prevenirea conflictelor și menținerea dialogului paneuropean.
4. Cooperarea UE–Consiliul Europei: securitate democratică, drepturile omului și statul de drept.
5. Republica Moldova în arhitectura europeană de securitate: statut diferențiat, complementaritate instituțională și opțiuni strategice.

Abilități

– delimitează conceptele de apărare colectivă, securitate colectivă, securitate cooperativă, securitate democratică și reziliență;
– explică arhitectura europeană de securitate ca sistem instituțional plural, alcătuit din organizații cu mandate, membri, instrumente și reguli decizionale diferite;
– compară avantajele comparative ale UE, NATO, OSCE și Consiliului Europei în prevenirea amenințărilor, gestionarea crizelor și consolidarea ordinii europene;
– analizează evoluția parteneriatului UE–NATO și evaluează rezultatele cooperării în domeniile rezilienței, mobilității, amenințărilor hibride și dezvoltării capabilităților;
– evaluează relevanța conceptului OSCE de securitate cuprinzătoare și rolul dimensiunilor politico-militară, economico-ecologică și umană;
– interpretează contribuția Consiliului Europei la securitatea democratică prin Convenția europeană a drepturilor omului, monitorizare, expertiză juridică și standarde anticorupție;
– identifică formele de complementaritate, duplicare, concurență și blocaj dintre organizațiile europene de securitate;
– aplică o matrice comparativă bazată pe mandat, membri, regulă de decizie, instrumente, capacitate de implementare și mecanisme de control;
– formulează recomandări privind participarea Republicii Moldova la arhitectura europeană de securitate, cu respectarea neutralității constituționale, a drepturilor fundamentale și a obiectivului integrării europene.

Responsabilitate și autonomie

Absolventul/masterandul, în mod autonom, analizează arhitectura europeană de securitate ca sistem de instituții interdependente, evitând reducerea acesteia la o singură organizație sau la dimensiunea exclusiv militară. Acesta stabilește avantajul comparativ al UE, NATO, OSCE și Consiliului Europei, identifică situațiile de complementaritate și suprapunere, evaluează efectele regulilor de decizie și ale apartenenței diferențiate și formulează opțiuni de coordonare. Masterandul aplică independent această grilă la situația Republicii Moldova, corelând integrarea europeană, cooperarea cu NATO, participarea în OSCE, obligațiile asumate în cadrul Consiliului Europei, neutralitatea constituțională și necesitatea soluționării pașnice a conflictului transnistrean.

Forme și strategii de organizare a activităților didactice

Prelegere problematizată; elaborarea unei hărți instituționale a arhitecturii europene de securitate; analiză comparativă a mandatelor și instrumentelor UE, NATO, OSCE și Consiliului Europei; studiu de caz privind cooperarea UE–NATO în domeniul rezilienței infrastructurilor critice; simularea unei reuniuni de coordonare interorganizațională; analiză a Actului final de la Helsinki și a conceptului de securitate cuprinzătoare; examinarea mecanismelor Consiliului Europei privind drepturile omului, statul de drept și combaterea corupției; dezbatere privind avantajele și limitele consensului; elaborarea unei matrice a participării Republicii Moldova; redactarea unui *sinteză de politici publice* privind utilizarea complementară a sprijinului UE, NATO, OSCE și Consiliului Europei.

Repere de conținut

Introducere

Arhitectura europeană de securitate reprezintă ansamblul organizațiilor, normelor, mecanismelor de consultare, instrumentelor de prevenire și capacităților prin care statele europene urmăresc să gestioneze amenințările, să limiteze conflictul și să protejeze ordinea politică și juridică a continentului, care nu este o construcție unică, proiectată de la început după un plan coerent, ci rezultatul acumulării istorice a unor instituții create în momente diferite și pentru probleme diferite. Consiliul Europei și NATO au fost fondate în 1949, Comunitățile Europene au început integrarea economică în anii 1950, iar Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa a consacrat, prin Actul final de la Helsinki din 1975, un cadru paneuropean de dialog și principii. După 1990, aceste structuri s-au extins, și-au adaptat mandatele și au dezvoltat relații tot mai dense[1].

În 2026, Uniunea Europeană reunește 27 de state, NATO 32 de aliați, OSCE 57 de state participante, iar Consiliul Europei 46 de state membre. Categoriile juridice nu sunt identice: NATO este o alianță politico-militară întemeiată pe apărare colectivă; OSCE este un cadru de securitate cooperativă și cuprinzătoare, bazat pe angajamente politice și consens; Consiliul Europei este o organizație normativă și juridică axată pe drepturile omului, democrație și statul de drept; UE este o uniune politică

[1] Conference on Security and Co-operation in Europe. (1975). Helsinki final act.

și juridică ce dispune de politici interne și externe, resurse financiare, capacitate de reglementare și instrumente de securitate. Diferențele nu exprimă o ierarhie, ci o diviziune funcțională.

Emil J. Kirchner și James Sperling interpretează securitatea europeană prin conceptul de guvernanță de securitate. În această perspectivă, securitatea nu este produsă exclusiv de state și alianțe, ci prin rețele de instituții publice, organizații internaționale, norme, mecanisme de monitorizare și actori sociali[1]. Abordarea permite explicarea situațiilor în care aceeași problemă este tratată simultan de mai multe organizații: NATO contribuie la descurajare și apărare; UE utilizează piața, reglementarea, finanțarea și instrumentele civile; OSCE facilitează dialogul, monitorizarea și măsurile de consolidare a încrederii; Consiliul Europei stabilește standarde și oferă control juridic. Rezultatul depinde de coordonare, nu doar de capacitatea fiecărei instituții luate separat.

Mediul de securitate de după 2022 a testat sever această arhitectură. Agresiunea Federației Ruse împotriva Ucrainei a consolidat rolul NATO în apărarea colectivă, a accelerat agenda europeană de pregătire și reziliență, a paralizat sau complicat mecanismele de consens ale OSCE și a condus la încetarea calității Federației Ruse de membru al Consiliului Europei. În același timp, războiul a confirmat necesitatea tuturor dimensiunilor securității: protecția teritoriului, sprijinul pentru instituții, documentarea încălcărilor, protejarea drepturilor, reziliența energetică și cibernetică, combaterea dezinformării și menținerea canalelor de dialog.

Pentru Republica Moldova, arhitectura europeană de securitate are caracter direct și practic. Statul este membru al OSCE și al Consiliului Europei, cooperează cu NATO în calitate de partener și avansează în procesul de aderare la UE. Fiecare relație oferă instrumente distincte și creează obligații diferite. OSCE deține un mandat specific în procesul de reglementare transnistreană; Consiliul Europei contribuie la reforma democratică și protecția drepturilor; NATO sprijină capacitatea instituțională și reziliența fără a transforma Republica Moldova în aliat; UE oferă perspectiva integrării, condiționalitate, asistență și instrumente de securitate. Capacitatea națională de a coordona aceste relații este o componentă a suveranității efective.

6.1 Arhitectura europeană de securitate ca sistem instituțional plural: origini, principii și transformări

Noțiunea de „*arhitectură europeană de securitate*” descrie ordinea instituțională prin care statele continentului își organizează apărarea, cooperarea, prevenirea conflictelor și protecția valorilor comune. Termenul sugerează o construcție ordonată,

[1] Kirchner, E. J., & Sperling, J. (2007). EU security governance.

însă realitatea este mai apropiată de un ecosistem. Instituțiile au fost create în etape diferite, au membri parțial suprapuși și răspund unor concepții distincte despre securitate. Tocmai această pluralitate explică reziliența sistemului, dar și dificultățile de coordonare.

Prima distincție necesară se referă la apărarea colectivă. Aceasta este organizată în jurul obligației aliaților de a considera atacul împotriva unuia drept problemă comună și de a răspunde prin măsuri convenite. NATO reprezintă nucleul acestei funcții în spațiul euroatlantic. Conceptul de „*apărare colectivă*" este diferit de securitatea colectivă, care presupune reacția comunității internaționale împotriva unui agresor și este asociată, la nivel universal, cu Organizația Națiunilor Unite. În Europa, cele două logici se intersectează, dar nu se confundă: alianța protejează membrii, în timp ce ordinea colectivă urmărește protejarea păcii prin norme generale.

Securitatea cooperativă, consacrată în procesul Helsinki, pornește de la ideea că stabilitatea trebuie construită împreună cu statele care au interese și regimuri politice diferite. Ea privilegiază transparența, notificarea activităților militare, măsurile de încredere, dialogul permanent și soluționarea pașnică a diferendelor. Actul final de la Helsinki a formulat zece principii privind suveranitatea, nerecurgerea la forță, inviolabilitatea frontierelor, integritatea teritorială, neintervenția, drepturile omului și îndeplinirea cu bună-credință a obligațiilor[1]. Aceste principii au creat o legătură între ordinea interstatală și tratamentul persoanei.

Securitatea democratică, promovată de Consiliul Europei, dezvoltă o altă legătură: pacea durabilă depinde de funcționarea instituțiilor democratice, de independența justiției, de protecția minorităților și de respectarea drepturilor fundamentale. Un stat poate dispune de capacități militare și totuși să producă insecuritate prin corupție, autoritarism, discriminare sau capturarea instituțiilor. Din această perspectivă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Comisia de la Veneția, GRECO, CPT și alte mecanisme nu sunt instituții periferice securității, ci elemente ale prevenirii structurale a conflictelor.

Uniunea Europeană conectează aceste concepții printr-o combinație specifică de integrare, reglementare, solidaritate și acțiune externă. UE nu oferă, pentru toate statele europene, o garanție de apărare colectivă echivalentă NATO, dar contribuie la securitate prin piața internă, infrastructuri, energie, controlul frontierelor, protecția civilă, sancțiuni, sprijin financiar, extindere, PSAC și politici de reziliență. Busola strategică din 2022 recunoaște explicit că securitatea europeană necesită simultan acțiune, protecție, investiții și parteneriate[2].

[1] Conference on Security and Co-operation in Europe. (1975). Helsinki final act.

[2] Council of the European Union. (2022). A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security.

Organizațiile se diferențiază și prin componență. Suprapunerea este cea mai mare între UE și NATO: după aderarea Finlandei și Suediei la Alianță, 23 dintre cele 27 de state membre ale UE sunt și aliați NATO. Patru state ale UE nu sunt membre NATO, iar nouă aliați nu sunt membri ai Uniunii. OSCE include toate statele UE și NATO, dar și state din Europa de Est, Caucaz, Asia Centrală și America de Nord. Consiliul Europei acoperă aproape întregul continent democratic, dar nu include Federația Rusă după 2022 și nici unele state participante la OSCE. Această geometrie diferențiată influențează accesul la informații, reprezentarea și legitimitatea deciziilor.

Regulile de decizie produc efecte la fel de importante. NATO și OSCE funcționează, în principal, prin consens politic. În NATO, consensul este susținut de solidaritatea alianței și de planificarea integrată. În OSCE, aceeași regulă permite participarea tuturor statelor, dar oferă fiecăruia capacitatea de a bloca bugete, mandate și decizii. UE combină majoritatea calificată în numeroase politici cu unanimitatea în domenii sensibile ale PESC și PSAC. Consiliul Europei dispune de organe politice și de un sistem convențional în care hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului sunt obligatorii pentru statele vizate. Astfel, consensul, integrarea juridică și controlul jurisdicțional reprezintă modalități diferite de producere a legitimității.

Instrumentele sunt, de asemenea, distincte. NATO dispune de structuri de comandă, planificare, exerciții, standardizare și forțe furnizate de aliați. UE utilizează legislație, buget, fonduri, instrumente comerciale, mecanisme de protecție civilă, sancțiuni și misiuni. OSCE folosește misiuni de teren, observare electorală, mediere, raportare și instituții autonome. Consiliul Europei produce convenții, hotărâri, recomandări, evaluări și expertiză. O analiză matură nu întreabă care organizație este „cea mai puternică” în abstract, ci care instrument este adecvat unei probleme concrete.

Densitatea instituțională creează avantaje. Organizațiile pot împărți sarcinile, pot verifica reciproc informațiile și pot oferi partenerilor mai multe căi de cooperare. Un stat aflat în reformă poate utiliza standardele Consiliului Europei, expertiza OSCE, asistența UE și programele de parteneriat NATO. În situații de criză, NATO poate contribui la descurajare, UE la reziliență economică și energetică, OSCE la monitorizare și dialog, iar Consiliul Europei la documentarea și remedierea încălcărilor. Suprapunerea poate funcționa ca rezervă instituțională atunci când un mecanism este blocat.

Pluralitatea produce însă și costuri. Mandatele pot fi interpretate concurent, proiectele pot solicita aceiași experți, iar beneficiarii pot primi recomandări incompatibile. Organizațiile pot concura pentru vizibilitate și finanțare sau pot transfera responsabilitatea una asupra alteia. Duplicarea reală apare atunci când două instituții

urmăresc același obiectiv, prin aceleași metode, în raport cu aceiași beneficiari și fără coordonare. Simpla prezență în același domeniu nu este duplicare dacă funcțiile sunt complementare.

Kirchner și Sperling menționează că guvernanța de securitate depinde de distribuirea autorității și de capacitatea instituțiilor de a transforma resurse fragmentate într-un rezultat comun[1]. Acest proces presupune norme de cooperare, încredere, schimb de informații și recunoașterea avantajelor comparative, dar nu elimină politica de putere. Statele continuă să urmărească interese, să aleagă forumul favorabil și să folosească instituțiile pentru legitimarea opțiunilor. Arhitectura este, în același timp, mecanism de cooperare și spațiu al competiției.

După 1990, ordinea europeană a fost construită pe ipoteza extinderii treptate a democrației, economiei de piață și cooperării. Carta pentru securitate europeană din 1999 a formulat ideea unei platforme pentru securitate cooperativă și a recunoscut rolul complementar al organizațiilor[2]. Extinderea NATO și UE, consolidarea Consiliului Europei și activitatea misiunilor OSCE păreau să formeze o arhitectură convergentă. Totuși, conflictele din Balcani, războiul din Georgia, anexarea Crimeii și agresiunea împotriva Ucrainei au demonstrat că instituționalizarea nu elimină revizionismul și conflictul.

După 2022, arhitectura a devenit mai polarizată. NATO și-a consolidat postura de apărare, UE a accelerat pregătirea și sprijinul pentru parteneri, Consiliul Europei a exclus Federația Rusă, iar OSCE a rămas singurul cadru paneuropean în care statele occidentale, Federația Rusă și alte state continuă formal să participe. Această situație produce o dilemă. Excluderea poate proteja valorile și integritatea instituției, dar reduce spațiul dialogului; incluziunea poate păstra canale de comunicare, dar poate permite blocarea organizației de către un stat care încalcă principiile sale.

Arhitectura europeană nu trebuie concepută ca ordine statică, care este reconfigurată de extinderea organizațiilor, schimbarea amenințărilor, noile tehnologii, tranziția energetică, migrație și competiția dintre puteri. Apar domenii în care frontierele instituționale sunt neclare: infrastructuri critice, spațiu, securitate cibernetică, inteligență artificială, manipulare informațională și protecția proceselor electorale. În aceste domenii, cooperarea dintre instituții devine mai importantă decât delimitarea rigidă.

Pluralitatea instituțională este o caracteristică structurală, nu un accident. Încercarea de a concentra toate funcțiile într-o singură organizație ar fi nerealistă și ar elimina avantajele specializării. Problema centrală este calitatea coordonării și

[1] Kirchner, E. J., & Sperling, J. (2007). EU security governance.

[2] Organization for Security and Co-operation in Europe. (1999). Charter for European security.

capacitatea statelor de a utiliza instituțiile în mod coerent. O arhitectură rezilientă nu este lipsită de suprapuneri, ci dispune de mecanisme pentru a le transforma în complementaritate. Analiza instituțională trebuie completată de perspectiva dependenței de traiectorie. Organizațiile păstrează practici și compromisuri formate în perioade anterioare, chiar când mediul se schimbă. NATO a fost construită pentru apărare colectivă, Consiliul Europei pentru reconstrucția democratică, iar procesul Helsinki pentru dialog într-o Europă divizată. Extinderea mandatelor este posibilă, dar identitatea inițială influențează instrumentele considerate legitime. De aceea, reforma arhitecturii se realizează mai frecvent prin adaptarea și cooperarea instituțiilor existente decât prin crearea unei organizații complet noi.

Un concept util este cel de alegere a forumului. Statele pot introduce o problemă în organizația în care dețin aliați, resurse sau reguli mai favorabile. O chestiune de securitate cibernetică poate fi abordată în NATO ca problemă de apărare, în UE ca problemă de reglementare și reziliență, în OSCE ca măsură de încredere și în Consiliul Europei ca problemă de drepturi și criminalitate. Alegerea forumului nu este neutră: ea influențează diagnosticul, instrumentul și actorii implicați. Coordonarea trebuie să prevină folosirea diferențelor instituționale pentru evitarea standardelor mai exigente.

Instituțiile pot funcționa și ca mecanisme de socializare. Reuniunile, misiunile și evaluările produc vocabular comun, proceduri și comunități profesionale. Statele mici beneficiază de acces la expertiză și informație, iar statele mari pot legitima acțiunea prin cadre multilaterale. Socializarea nu elimină interesele naționale, dar poate modifica modul în care sunt formulate. Un guvern poate ajunge să considere protejarea unității organizației drept parte a interesului propriu, chiar când soluția comună nu coincide integral cu preferința inițială.

Relația dintre valori și incluziune constituie o dilemă permanentă. OSCE își derivă relevanța din participarea statelor cu regimuri și orientări diferite, în timp ce Consiliul Europei condiționează apartenența de respectarea unor standarde. NATO și UE sunt comunități politice mai omogene, dar cooperează cu parteneri diverși. O arhitectură eficientă are nevoie atât de instituții incluzive, care păstrează dialogul, cât și de instituții normative, care trasează limite. Problema apare când incluziunea este utilizată pentru blocaj sau când condiționalitatea este aplicată selectiv.

Ordinea europeană poate fi analizată prin scenarii. Într-un scenariu de convergență, NATO, UE, OSCE și Consiliul Europei își consolidează cooperarea, iar statele respectă normele. Într-un scenariu de fragmentare, instituțiile se grupează în jurul unor blocuri geopolitice și dialogul paneuropean slăbește. Într-un scenariu de funcționalism pragmatic, cooperarea continuă numai în domenii limitate, precum schimbul de prizonieri, securitatea energetică, prevenirea incidentelor și protecția

populației. Scenariile ajută la identificarea funcțiilor care trebuie păstrate chiar atunci când cooperarea politică generală este redusă.

6.2 Parteneriatul strategic UE–NATO: complementaritate, coordonare și distribuirea responsabilităților

Relația UE–NATO reprezintă axa centrală a arhitecturii europene de securitate deoarece conectează integrarea politică și economică a Uniunii cu sistemul transatlantic de apărare colectivă. Cele două organizații împărtășesc un număr mare de membri, valori declarate și amenințări, dar au mandate și culturi instituționale diferite. NATO este alianță de apărare, în timp ce UE este o uniune politică și juridică cu instrumente de reglementare, finanțare, dezvoltare, sancțiuni și gestionare a crizelor. Complementaritatea rezultă tocmai din diferență.

Cooperarea a evoluat gradual. După sfârșitul Războiului Rece, UE a început să dezvolte o dimensiune proprie de securitate și apărare, iar NATO a încercat să sprijine o contribuție europeană mai mare fără duplicarea inutilă a structurilor. Declarația NATO-UE privind politica europeană de securitate și apărare din 2002 și aranjamentele Berlin Plus din 2003 au creat cadrul prin care UE poate utiliza, în anumite condiții, mijloace și capacități de planificare NATO pentru operațiuni în care Alianța, ca ansamblu, nu este angajată.

Aranjamentele Berlin Plus au fost utilizate în operațiunea Concordia din Macedonia de Nord și în EUFOR Althea din Bosnia și Herțegovina. Importanța lor este mai largă decât numărul operațiunilor: ele exprimă principiul evitării structurilor paralele și al folosirii unui singur set de resurse naționale. În practică, accesul depinde de acordul politic, de securitatea informațiilor și de relațiile dintre membrii care nu aparțin ambelor organizații.

După 2014 și mai ales după 2016, cooperarea a intrat într-o etapă mai structurată. Declarațiile comune din 2016, 2018 și 2023 au extins agenda, iar consiliile celor două organizații au aprobat 74 de propuneri comune. Până în iunie 2026 au fost publicate unsprezece rapoarte de progres, ceea ce indică trecerea de la declarații generale la monitorizarea unei agende concrete[1]. Domeniile includ amenințări hibride, cooperare operațională, securitate cibernetică, dezvoltarea capabilităților, mobilitate militară, exerciții, consolidarea capacității partenerilor, combaterea terorismului și Agenda Femeile, Pacea și Securitatea.

Declarația comună din 2023 a fost adoptată într-un mediu marcat de agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei, competiție geostrategică și vulnerabilitatea infrastructurilor critice. Documentul reafirmă rolul NATO ca fundament al apărării colective

[1] North Atlantic Treaty Organization. (2026). Relations with the European Union.

pentru aliați și recunoaște valoarea unei apărări europene mai puternice, complementare și interoperabile[1]. Formula încearcă să depășească opoziția dintre autonomie europeană și relația transatlantică: o Uniune mai capabilă poate consolida NATO dacă investițiile și standardele sunt compatibile.

NATO și UE operează cu același set de forțe și cu aceleași bugete naționale. Statele nu pot furniza simultan aceleași unități pentru cerințe incompatibile. De aceea, planificarea capabilităților trebuie coordonată. NATO definește cerințe pentru descurajare și apărare colectivă; UE poate utiliza Agenția Europeană de Apărare, PESCO, Fondul european de apărare și politica industrială pentru a stimula cooperarea și producția. Complementaritatea apare când proiectele europene reduc lacune recunoscute și sporesc interoperabilitatea; concurența apare când standardele, calendarele sau prioritățile se separă.

Mobilitatea militară ilustrează avantajul comparativ al Uniunii. NATO poate defini cerințele operaționale, dar drumurile, căile ferate, porturile, normele vamale și investițiile în infrastructuri sunt în mare parte domenii în care UE și statele membre dispun de competențe și fonduri. Cooperarea transformă o problemă de apărare într-un proiect de guvernanță intersectorială. Eficiența nu se măsoară prin numărul reuniunilor, ci prin reducerea timpului, simplificarea procedurilor și compatibilitatea infrastructurii.

Reziliența infrastructurilor critice a devenit un alt domeniu central. În 2023, NATO și UE au creat o grupă operativă pentru reziliența infrastructurilor critice, concentrată asupra energiei, transportului, infrastructurii digitale și spațiului. Recomandările sale urmăresc intensificarea schimbului de informații, evaluarea riscurilor și cooperarea cu sectorul privat[2]. Cazul arată că apărarea contemporană depinde de active aflate adesea în proprietate civilă și de reglementări gestionate la nivel european sau național.

Amenințările hibride solicită o diviziune flexibilă a muncii. NATO contribuie prin evaluare militară, avertizare, apărare cibernetică și descurajare. UE poate utiliza sancțiuni, legislație, controlul investițiilor, protecția infrastructurilor, cooperarea polițienească, comunicarea strategică și sprijinul pentru parteneri. Nicio organizație nu poate acoperi singură întregul spectru. Cooperarea este eficientă când există un tablou comun al situației, proceduri pentru schimbul de informații și o distribuire clară a responsabilităților.

Securitatea cibernetică evidențiază atât complementaritatea, cât și limitele. NATO tratează atacurile cibernetice în raport cu apărarea alianței și dezvoltă capacitatea de protecție a rețelelor. UE reglementează piața digitală, securitatea rețelelor,

[1] North Atlantic Treaty Organization. (2026). Relations with the European Union.
[2] Ibidem.

protecția datelor, răspunsul la incidente și sancțiunile cibernetice. Sectorul privat deține o mare parte a infrastructurii, iar cooperarea trebuie să respecte reguli diferite privind datele clasificate, secretul comercial și protecția drepturilor. Schimbul necontrolat poate afecta încrederea, iar lipsa schimbului poate întârzia răspunsul.

Cooperarea operațională există și în spațiul maritim. NATO și UE au schimbat informații și au coordonat activități în Marea Mediterană și în alte zone, fiecare păstrând propriul mandat. Avantajul constă în cunoașterea mai bună a situației și evitarea interferenței. Limita este că operațiunile maritime nu pot soluționa singure cauzele politice ale instabilității, traficului sau migrației. Ele trebuie legate de diplomație, dezvoltare și drept internațional.

Sprijinul pentru Ucraina a intensificat contactele politice și coordonarea. NATO se concentrează asupra interoperabilității, sprijinului aliaților și apărării euroatlantice, iar UE mobilizează finanțare, sancțiuni, instruire, sprijin economic, energie și perspectiva aderării. Cele două organizații pot evita lacunele prin schimb de evaluări și planificare compatibilă, fără a confunda mandatele. Un mesaj comun reduce posibilitatea exploatării diferențelor de către adversari.

Cooperarea cu partenerii este un domeniu în care experiența UE și NATO poate fi combinată. NATO oferă programe de parteneriat, educație, standarde și sprijin pentru capacitatea de apărare. UE dispune de condiționalitate, asistență, misiuni civile, reformă a administrației și instrumente economice. Programele trebuie coordonate pentru a evita echipamente sau proceduri incompatibile, raportări paralele și dependența beneficiarului de consultanță externă.

Parteneriatul întâmpină obstacole structurale. Apartenența diferită produce situații în care informațiile NATO nu pot fi distribuite tuturor statelor UE, iar deciziile Uniunii implică state care nu sunt aliați. Disputa dintre Turcia și Cipru a limitat, în anumite perioade, cooperarea formală. Regulile de securitate și clasificare, diferențele dintre culturile organizaționale și rivalitatea birocratică pot reduce schimbul chiar atunci când există acord politic.

O altă dificultate este reprezentată de discursul privind duplicarea. Uneori, termenul este utilizat pentru a bloca inițiative europene necesare; alteori, proiectele sunt prezentate drept complementare fără o analiză reală a costurilor. Evaluarea trebuie să pornească de la funcție. Duplicarea este problematică atunci când consumă resurse rare fără rezultat suplimentar. Existența unor capacități europene de planificare nu este în sine duplicare dacă permite acțiunea în scenarii în care NATO nu este angajată sau dacă îmbunătățește contribuția europeană.

Distribuirea sarcinilor între Europa și America de Nord rămâne o problemă politică. Presiunea pentru creșterea cheltuielilor și producției europene poate întări parteneriatul, dar poate genera tensiuni privind achizițiile, accesul pe piață și

prioritățile strategice. NATO subliniază apărarea colectivă și împărțirea echitabilă a responsabilităților[1]. UE încearcă să stimuleze baza industrială europeană și reducerea dependențelor[2]. Coerența necesită compatibilitatea standardelor și un echilibru între securitatea aprovizionării europene și cooperarea transatlantică.

Autonomia strategică trebuie evaluată pe dimensiuni. „Autonomia decizională" înseamnă capacitatea UE de a formula o poziție; „autonomia operațională" presupune planificare și susținere; autonomia industrială se referă la producția; autonomia tehnologică, accesul la date și infrastructuri. Niciuna nu implică separarea de NATO. O autonomie matură reduce dependențele care împiedică acțiunea și crește contribuția la alianță. O autonomie formulată ca distanțare politică poate slăbi încrederea și fragmenta resursele.

Controlul democratic este diferit în cele două organizații. NATO răspunde prin guverne și parlamentele naționale, iar documentele operaționale sunt adesea clasificate. UE implică și Parlamentul European, Curtea de Conturi, Curtea de Justiție și proceduri bugetare. Cooperarea nu trebuie să creeze un spațiu în care responsabilitatea se pierde între organizații. Pentru proiectele comune trebuie clarificate obiectivele, costurile, protecția datelor și instituția care raportează rezultatele. Al unsprezecelea raport de progres UE–NATO, publicat în iunie 2026, confirmă continuarea cooperării în raport cu cele 74 de propuneri și evidențiază dialogul politic, reducerea lacunelor de capabilități și cooperarea civil-militară[3]. Importanța raportării periodice constă în crearea unei bucle de responsabilitate. Totuși, rapoartele produse de cele două organizații trebuie completate de evaluări independente, care examinează efectul asupra disponibilității, interoperabilității și rezilienței, nu numai activitățile desfășurate.

Un domeniu în dezvoltare este protecția infrastructurilor submarine și a conectivității. Cablurile de comunicații, conductele, terminalele energetice și porturile sunt operate în mare parte de companii și traversează jurisdicții diferite. NATO poate contribui la conștientizarea situației și protecție, iar UE prin reglementare, investiții, securitatea lanțurilor de aprovizionare și cooperarea cu operatorii. Partajarea informației trebuie să respecte concurența, protecția datelor și responsabilitatea statelor de coastă.

Cooperarea industrială necesită o analiză a stimulentelor. Statele urmăresc interoperabilitate, dar și menținerea locurilor de muncă, tehnologiei și furnizorilor naționali. NATO stabilește obiective și standarde, iar UE poate cofinanța cercetarea și

[1] North Atlantic Treaty Organization. (2022). NATO 2022 strategic concept.

[2] Council of the European Union. (2022). A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security.

[3] North Atlantic Treaty Organization. (2026). Relations with the European Union.

producția. Un proiect comun reușește când are utilizatori, cerințe stabile, guvernanță și comenzi. Proiectele lansate pentru semnal politic, fără plan de achiziție și mentenanță, pot accentua fragmentarea chiar dacă sunt etichetate drept cooperare.

În Balcanii de Vest, cooperarea UE–NATO combină prezența de securitate cu perspectiva integrării. NATO contribuie la un mediu sigur și la dialog militar, iar UE utilizează extinderea, statul de drept și dezvoltarea economică. EUFOR Althea ilustrează legătura instituțională, însă stabilitatea nu poate fi menținută exclusiv prin prezență. Polarizarea, disfuncțiile constituționale și ingerințele externe solicită instrumente politice și sociale. Diviziunea muncii trebuie să conecteze descurajarea cu transformarea instituțională.

Relația UE–NATO este influențată și de geografia amenințărilor. Statele din Est acordă prioritate Rusiei și mobilității, cele sudice instabilității mediteraneene, iar aliații nord-atlantici securității maritime și arctice. UE are propriile diviziuni privind energia, migrația și politica industrială. O agendă comună trebuie să evite concurența între flancuri și să demonstreze interdependența riscurilor. Solidaritatea este mai robustă când fiecare stat vede că prioritățile sale sunt integrate într-o strategie de 360 de grade.

Pentru Republica Moldova, relația UE–NATO are relevanță indirectă și directă. Statul nu este aliat NATO, dar cooperarea sa cu ambele organizații poate fi coordonată în domenii precum reziliența, securitatea cibernetică, educația, gestionarea crizelor și protecția infrastructurilor. Claritatea mandatelor este esențială: sprijinul UE și NATO nu oferă aceleași garanții, nu presupune aceeași bază juridică și nu trebuie comunicat public prin formule ambigue. În ansamblu, parteneriatul UE–NATO este mai dens decât în orice etapă anterioară, dar nu formează o structură unică. Valoarea sa constă în conectarea apărării colective cu instrumentele politice, economice și normative ale Uniunii. Succesul depinde de încredere, planificare compatibilă, responsabilitate și capacitatea de a transforma apartenența suprapusă într-o resursă, nu într-o sursă de blocaj.

6.3 Cooperarea UE–OSCE: securitate cooperativă, prevenirea conflictelor și menținerea dialogului paneuropean

OSCE ocupă o poziție distinctă în arhitectura europeană deoarece reunește 57 de state din Europa, America de Nord, Caucaz și Asia Centrală și tratează securitatea într-o manieră cuprinzătoare. Organizația nu este alianță și nu are mecanisme de apărare colectivă. Autoritatea sa rezultă din angajamente politice, incluziune, instituții specializate, misiuni de teren și capacitatea de a menține dialogul între state cu interese divergente.

Actul Final de la Helsinki din 1975 a creat cadrul normativ al procesului CSCE. Documentul a legat trei categorii de probleme: securitatea politico-militară, cooperarea economică și de mediu și dimensiunea umană. Această structură, cunoscută inițial prin cele trei „coșuri", a devenit ulterior conceptul de securitate cuprinzătoare[1]. Inovația constă în recunoașterea interdependenței dintre stabilitatea interstatală, cooperarea economică și respectarea drepturilor omului. După încheierea Războiului Rece, Carta de la Paris din 1990 și transformarea CSCE în OSCE au instituționalizat reuniunile, secretariatul, misiunile și organismele autonome. Carta pentru securitate europeană din 1999 a reafirmat caracterul indivizibil al securității și a promovat cooperarea dintre organizații[2]. OSCE a dezvoltat un Centru pentru Prevenirea Conflictelor, un Birou pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului, un Înalt Comisar pentru Minorități Naționale și un Reprezentant pentru Libertatea Mass-Mediei.

Dimensiunea politico-militară include măsuri de transparență, control al armamentelor convenționale, combaterea traficului ilicit, gestionarea frontierelor și prevenirea incidentelor. Documentul de la Viena și alte regimuri de notificare au urmărit reducerea riscului interpretării greșite a activităților militare. Aceste mecanisme sunt valoroase mai ales când încrederea este redusă. Ele nu elimină intențiile ostile, dar pot limita surpriza și crea date verificabile.

Dimensiunea economico-ecologică tratează legătura dintre securitate, guvernanță, energie, mediu, transport și corupție. Degradarea ecologică, resursele insuficiente și inegalitatea pot alimenta tensiuni. În practică, OSCE facilitează cooperarea transfrontalieră, gestionarea resurselor și dialogul între autorități. Avantajul este abordarea preventivă; limita constă în resursele financiare mai reduse comparativ cu UE.

Dimensiunea umană include alegeri, drepturi, minorități, libertatea mass-mediei, toleranță și stat de drept. ODIHR este recunoscut pentru metodologia de observare electorală, iar Înaltul Comisar pentru Minorități Naționale acționează prin avertizare timpurie și diplomație discretă. Aceste instituții arată că securitatea nu este tratată numai prin relațiile dintre guverne, ci și prin calitatea ordinii interne.

Uniunea Europeană și OSCE împărtășesc valori și numeroase obiective, dar dispun de resurse și legitimități diferite. Toate statele UE sunt participante la OSCE, iar Uniunea este reprezentată la Viena și coordonează pozițiile statelor membre. UE poate transforma angajamentele politice în legislație, condiționalitate și finanțare. OSCE oferă un cadru mai larg, în care participă state din afara spațiului UE și NATO și în care dialogul poate continua chiar în condiții de tensiune. Cooperarea se desfășoară

[1] Conference on Security and Co-operation in Europe. (1975). Helsinki final act.

[2] Organization for Security and Co-operation in Europe. (1999). Charter for European security.

în prevenirea conflictelor, mediere, reforma sectorului de securitate, observarea electorală, drepturile omului și activitatea misiunilor de teren. În martie 2025 a avut loc al șaptelea dialog UE–OSCE privind medierea, prevenirea conflictelor și gestionarea crizelor, iar cooperarea dintre misiuni continuă în domeniul reformei sectorului de securitate[1]. Aceste dialoguri au valoare dacă produc diviziune a muncii, schimb de lecții și evitarea solicitărilor paralele adresate statului beneficiar.

În Balcanii de Vest, Europa de Est și Asia Centrală, OSCE dispune de experiență locală și prezențe de lungă durată. UE poate sprijini reformele prin perspectiva integrării, acorduri, fonduri și expertiză. OSCE poate lucra în contexte în care condiționalitatea europeană este mai puțin acceptată și poate facilita participarea unor actori diverși. Cooperarea trebuie să evite transformarea OSCE într-un simplu executant al priorităților UE, deoarece legitimitatea sa depinde de caracterul incluziv. Regula consensului reprezintă simultan forța și vulnerabilitatea OSCE. Ea garantează egalitatea formală a statelor și permite adoptarea unor angajamente comune cu legitimitate largă. Totodată, un singur stat poate bloca decizii, bugete sau prelungirea mandatelor. În perioade de cooperare, consensul stimulează soluții acceptabile; în perioade de confruntare, poate paraliza instituția. Analiza trebuie să distingă între consensul ca protecție a incluziunii și utilizarea veto-ului pentru a evita responsabilitatea.

Agresiunea împotriva Ucrainei a produs cea mai gravă criză a OSCE după înființare. Misiunea Specială de Monitorizare în Ucraina și-a încetat activitatea în martie 2022, iar acordul asupra unor decizii politice și administrative a devenit dificil. Totuși, dispariția OSCE ar elimina unul dintre puținele cadre paneuropene de comunicare și ar slăbi instituțiile autonome care continuă să producă expertiză. Relevanța organizației nu trebuie evaluată exclusiv prin capacitatea de a opri un război pe care nu are mijloace coercitive să îl oprească.

OSCE oferă instrumente de prevenire care devin vizibile mai ales înainte de criză: misiuni, monitorizare, dialog local, observare electorală și recomandări. Succesul poate consta în absența escaladării, rezultat dificil de măsurat. Evaluarea contrafactuală este necesară: ce s-ar fi întâmplat fără prezență, informație și canale de comunicare? Lipsa unei transformări politice majore nu înseamnă automat eșec dacă organizația a redus riscul și a menținut contactul.

Relația UE–OSCE este afectată și de problema normelor. UE și statele sale susțin interpretarea potrivit căreia angajamentele din dimensiunea umană sunt parte integrantă a securității. Unele state participante contestă monitorizarea externă și accentuează neintervenția. Tensiunea reflectă o dispută asupra ordinii europene: securitatea este protecție a regimului sau protecție a persoanei și a regulilor? Actul final de la Helsinki indică faptul că cele două niveluri nu pot fi separate[2].

[1] North Atlantic Treaty Organization. (2026). Relations with the European Union.
[2] Conference on Security and Co-operation in Europe. (1975). Helsinki final act.

În domeniul alegerilor, UE și OSCE trebuie să păstreze roluri distincte. ODIHR realizează observare pe baza unei metodologii proprii și formulează recomandări. UE poate condiționa asistența, sprijini implementarea și utiliza concluziile în dialogul politic. Independența evaluării trebuie protejată. Dacă observarea este percepută drept instrument al unei agende de extindere, credibilitatea sa poate fi diminuată.

În domeniul minorităților, OSCE dispune de diplomație preventivă specializată, iar Consiliul Europei de convenții și mecanisme juridice. UE utilizează criterii de aderare și monitorizare. Aceste funcții pot fi complementare: avertizarea timpurie identifică riscul, standardele juridice definesc obligațiile, iar condiționalitatea stimulează implementarea. Lipsa coordonării poate produce recomandări diferite sau concurență instituțională.

Misiunile de teren sunt unul dintre principalele avantaje ale OSCE. Ele operează cu acordul statului gazdă și au mandate adaptate. Prezența locală permite cunoașterea contextului, dialog cu autoritățile și societatea civilă și continuitate. Dependența de prelungirea mandatului limitează însă autonomia. Un guvern poate accepta formal misiunea, dar poate restrânge accesul sau bloca mandatul dacă recomandările devin incomode. OSCE nu dispune de resursele financiare ale UE. Din acest motiv, proiectele comune pot combina expertiza normativă și locală cu finanțarea europeană. Finanțarea trebuie organizată astfel încât să nu afecteze imparțialitatea și stabilirea priorităților de către organizație. Transparența privind donatorii, obiectivele și rezultatele este esențială pentru evitarea percepției de captură instituțională.

În evaluarea cooperării UE–OSCE pot fi utilizați patru indicatori: calitatea schimbului de informații, complementaritatea programelor, implementarea recomandărilor și menținerea legitimității OSCE ca organizație incluzivă. O relație eficientă nu transformă OSCE într-un instrument al UE și nici nu separă organizația de standardele europene. Ea utilizează avantajul fiecăreia pentru un rezultat comun. OSCE rămâne necesară tocmai pentru că mediul european este conflictual. Rolul său nu este de a înlocui NATO, UE sau Consiliul Europei, ci de a păstra un cadru de securitate cooperativă, de a preveni incidente, de a monitoriza angajamente și de a susține dimensiunea umană. Cooperarea cu UE poate spori resursele și implementarea, cu condiția respectării autonomiei instituționale și a caracterului paneuropean.

Instituțiile autonome ale OSCE reduc, într-o anumită măsură, efectele blocajului politic. ODIHR, Înaltul Comisar pentru Minorități Naționale și Reprezentantul pentru Libertatea Mass-Mediei dispun de expertiză și continuitate. Mandatele lor permit avertizare, evaluare și recomandări chiar atunci când Consiliul Permanent nu poate adopta o decizie ambițioasă. Independența trebuie protejată de presiuni politice și de reducerea resurselor, deoarece credibilitatea organizației depinde de calitatea tehnică a acestor instituții. OSCE a dezvoltat mecanisme excepționale, precum

„*consens minus unu*”, utilizat istoric în raport cu încălcări grave. Totuși, aplicarea lor este limitată și nu substituie consensul general. În practică, organizația recurge la prelungiri tehnice, contribuții extrabugetare și coaliții de state pentru a menține activități. Aceste soluții pot conserva funcții esențiale, dar riscă să creeze dependență și să accentueze percepția de fragmentare. Reforma trebuie să păstreze incluziunea fără a permite paralizia permanentă.

Dimensiunea climatică oferă un domeniu de cooperare mai puțin polarizat. Seceta, inundațiile, degradarea solului și riscurile industriale pot afecta comunități transfrontaliere. OSCE facilitează dialogul și proiectele regionale, iar UE poate furniza date, standarde și finanțare. Cooperarea ecologică poate crea încredere în perioade de tensiune, dar nu trebuie prezentată ca substitut pentru soluționarea conflictelor politice. Ea este un canal funcțional și o investiție în prevenire.

Observarea electorală trebuie urmată de implementarea recomandărilor. Numeroase state acceptă misiunea, dar amână reforma între ciclurile electorale. UE poate sprijini planuri de implementare, digitalizarea transparentă, finanțarea partidelor și capacitatea administrației electorale. Condiționalitatea trebuie să se bazeze pe recomandări publice și criterii egale. Politizarea selectivă a concluziilor slăbește atât UE, cât și ODIHR. O analiză critică trebuie să recunoască limitele: OSCE nu poate impune retragerea trupelor, nu poate garanta implementarea acordurilor și depinde de cooperarea părților. Valoarea sa constă în facilitare, informație și norme. Așteptările nerealiste pot transforma organizația într-un țap ispășitor pentru lipsa voinței politice a statelor. Evaluarea corectă separă ceea ce ține de mandatul organizației de ceea ce depinde de marile puteri și de părțile conflictului.

Pentru Republica Moldova, OSCE are o relevanță unică. Misiunea a fost instituită în 1993 pentru a facilita o soluționare politică durabilă a conflictului transnistrean, cu respectarea suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova. Ea este singura organizație internațională cu prezență pe ambele maluri ale Nistrului, prin birouri la Chișinău, Tiraspol și Bender. Mandatul este reînnoit de cele 57 de state participante și include colectarea informațiilor, drepturile omului și, din 1999, transparența privind retragerea și distrugerea armamentelor și munițiilor ruse[1]. În 2026, misiunea a continuat facilitarea contactelor dintre negociatorii principali și a grupurilor de lucru. Valoarea sa rezultă din acces, memorie instituțională și posibilitatea de a menține dialogul într-un context regional deteriorat. UE sprijină suveranitatea Republicii Moldova și oferă asistență, dar nu substituie mandatul OSCE în procesul de reglementare.

[1] Organization for Security and Co-operation in Europe. (2026). About the OSCE Mission to Moldova.

Complementaritatea presupune ca sprijinul european să consolideze reziliența și convergența, iar OSCE să faciliteze dialogul și măsurile de încredere. Un risc pentru Republica Moldova este suprapunerea formatelor fără o strategie națională. UE, OSCE, Consiliul Europei, statele membre și alți parteneri pot susține proiecte pe justiție, media, minorități, combaterea corupției și securitate. Autoritățile trebuie să cartografieze proiectele, să stabilească liderul național și să evite raportările contradictorii. Statul beneficiar nu trebuie să aștepte ca donatorii să își coordoneze singuri activitatea. În Republica Moldova, prezența OSCE are și o dimensiune socială. Proiectele privind educația, drepturile, combaterea violenței și contactele dintre comunități pot menține legături în afara negocierilor politice. Rezultatele sunt dificil de măsurat, dar pot reduce stereotipurile și crea rețele. Proiectele trebuie însă conectate la o strategie de reintegrare și evaluate prin participarea reală a beneficiarilor, nu doar prin numărul evenimentelor.

6.4 Cooperarea UE–Consiliul Europei: securitate democratică, drepturile omului și statul de drept

Consiliul Europei reprezintă dimensiunea normativ-juridică a arhitecturii europene de securitate. Deși este frecvent confundat în discursul public cu instituțiile UE, Consiliul Europei este o organizație distinctă, fondată în 1949 și alcătuită din 46 de state membre după încetarea calității Federației Ruse în 2022. Misiunea sa centrală este protejarea drepturilor omului, democrației și statului de drept. Aceste obiective formează conceptul de securitate democratică: instituțiile legitime și drepturile efective reduc riscul violenței, instabilității și conflictului.

Convenția europeană a drepturilor omului și Curtea Europeană a Drepturilor Omului constituie nucleul sistemului. Statele acceptă dreptul persoanelor de a sesiza Curtea după epuizarea căilor interne și obligația de a executa hotărârile. Comitetul Miniștrilor supraveghează executarea. Mecanismul transformă drepturile din angajamente politice în obligații juridice și oferă un control extern asupra autorităților naționale. Nicio altă organizație europeană de securitate nu dispune de un sistem comparabil de plângere individuală.

Securitatea democratică depășește litigiile individuale. Comisia de la Veneția oferă expertiză constituțională; GRECO evaluează politicile anticorupție; CPT monitorizează prevenirea torturii; ECRI combate rasismul și intoleranța; convențiile privind criminalitatea cibernetică, traficul de persoane, violența împotriva femeilor, protecția copiilor și minoritățile creează standarde specializate. Aceste mecanisme tratează vulnerabilități care pot fi exploatate în crize și dezinformare. Toate statele membre ale UE sunt membre ale Consiliului Europei. Relația instituțională s-a

consolidat prin Memorandumul de înțelegere din 2007 și prin priorități periodice de cooperare. Prioritățile UE pentru 2025-2026 evidențiază protecția sistemului Convenției, statul de drept, democrația, responsabilitatea pentru agresiunea împotriva Ucrainei, combaterea discriminării și provocările digitale[1]. Cooperarea urmărește evitarea standardelor concurente și utilizarea expertizei Consiliului Europei în politicile UE.

Uniunea Europeană dispune de Carta drepturilor fundamentale, Curtea de Justiție și mecanisme privind statul de drept. Consiliul Europei dispune de Convenția europeană și Curtea de la Strasbourg. Cele două sisteme sunt apropiate, dar nu identice. Carta se aplică instituțiilor UE și statelor membre atunci când implementează dreptul Uniunii; Convenția obligă statele în întregul lor domeniu de jurisdicție. Relația dintre curți a produs convergență, dar și întrebări privind autonomia dreptului UE și standardul de protecție.

Aderarea UE la Convenția europeană a drepturilor omului este prevăzută de articolul 6 alineatul (2) TUE și a devenit posibilă după intrarea în vigoare a Protocolului nr. 14. Negocierile au produs un proiect de acord în 2013, dar Curtea de Justiție a considerat, în Avizul 2/13 din 2014, că proiectul nu era compatibil cu autonomia dreptului Uniunii. Negocierile au fost reluate în 2020 în formatul „47+1", ulterior „46+1", și au condus în 2023 la instrumente revizuite, însă procesul de aderare rămâne incomplet. Paul Gragl subliniază că aderarea trebuie să reconcilieze două obiective legitime: supunerea UE unui control extern independent și protejarea autonomiei ordinii juridice a Uniunii. Dificultatea nu este doar tehnică, deoarece se referă la cine răspunde pentru o încălcare produsă prin interacțiunea dintre dreptul UE și autoritățile naționale, cum participă UE la proceduri și cum sunt executate hotărârile[2]. Pentru masteranzi, cazul este un exemplu al relației dintre două ordini juridice europene suprapuse.

Aderarea ar închide o lacună de responsabilitate. În prezent, statele membre pot fi reclamate la Strasbourg pentru modul în care aplică dreptul UE, dar Uniunea însăși nu este parte la Convenție. După aderare, instituțiile UE ar putea răspunde direct pentru încălcări, iar participarea Uniunii la supravegherea executării ar fi formalizată. Această schimbare ar întări coerența protecției, dar presupune reguli speciale privind corespondentul, participarea prealabilă a Curții de Justiție și politica externă și de securitate.

Cooperarea UE–Consiliul Europei se realizează și prin programe comune. Parteneriatul pentru Buna Guvernare, lansat pentru statele Parteneriatului Estic, sprijină

[1] Council of the European Union. (2024). EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2025-2026.

[2] Council of Europe. (2026). EU accession to the European Convention on Human Rights (46+1 Group).

reforma justiției, combaterea criminalității economice, egalitatea și protecția împotriva discriminării. UE oferă o parte importantă a finanțării, iar Consiliul Europei furnizează standarde și expertiză. Modelul combină resursa financiară a Uniunii cu legitimitatea convențională a Consiliului Europei.

Avantajul programelor comune este coerența normativă. Reformele solicitate de procesul de aderare la UE pot fi raportate la convențiile și recomandările Consiliului Europei. Evaluările GRECO, Comisiei de la Veneția sau ale organismelor convenționale oferă date independente. Comisia Europeană poate utiliza aceste constatări fără a crea mecanisme paralele. Riscul apare când aceeași reformă este evaluată prin criterii și calendare diferite, generând confuzie pentru administrația națională.

Consiliul Europei contribuie la securitate și prin combaterea corupției. Corupția afectează încrederea, capacitatea statului, achizițiile, reziliența și securitatea economică. În sectorul de securitate, opacitatea poate facilita capturarea instituțiilor și eludarea sancțiunilor. GRECO formulează recomandări privind integritatea parlamentarilor, judecătorilor, procurorilor și funcțiilor executive. UE poate lega implementarea acestora de statul de drept și procesul de aderare.

Comisia de la Veneția are un rol important în prevenirea conflictelor constituționale. Expertiza sa privind separația puterilor, sistemele electorale, justiția și statutul minorităților poate reduce riscul adoptării unor norme incompatibile cu standardele europene. Opiniile nu au caracter coercitiv identic hotărârilor Curții, dar au autoritate profesională și pot orienta reformele. UE utilizează frecvent această expertiză în dialogul cu statele candidate.

Dimensiunea digitală extinde cooperarea. Convenția de la Budapesta privind criminalitatea informatică oferă un cadru internațional pentru cooperare și probe electronice. Consiliul Europei a adoptat și o convenție-cadru privind inteligența artificială, drepturile omului, democrația și statul de drept. UE dezvoltă, la rândul său, legislație digitală. Coerența dintre normele UE și convențiile Consiliului Europei poate proiecta standarde globale și poate reduce fragmentarea juridică.

Libertatea mass-mediei și combaterea dezinformării ilustrează o tensiune importantă. Statele trebuie să protejeze procesele democratice împotriva ingerințelor, dar răspunsul nu poate justifica cenzura arbitrară. Consiliul Europei oferă standarde privind libertatea de exprimare, pluralismul și proporționalitatea restricțiilor. UE poate utiliza instrumente de reglementare și sprijin. Cooperarea este esențială pentru a evita securitizarea excesivă a discursului public.

Protecția minorităților și limbilor regionale are relevanță directă pentru stabilitate. Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale și Carta limbilor regionale sau minoritare oferă mecanisme de monitorizare. În societăți polarizate, poli-

ticile identitare pot fi exploatate de actori externi. Standardele Consiliului Europei ajută statele să combine coeziunea civică cu protecția diversității. UE poate integra aceste standarde în condiționalitatea de aderare.

Relația dintre securitate și migrație necesită aceeași disciplină normativă. Controlul frontierelor și combaterea traficului sunt obiective legitime, dar trebuie respectate dreptul la viață, interzicerea tratamentelor inumane, protecția datelor și accesul la azil. Hotărârile Curții de la Strasbourg și standardele Consiliului Europei oferă limite juridice, iar UE gestionează politici și agenții cu impact direct. Cooperarea reduce riscul ca eficiența operațională să fie separată de drepturi.

Consiliul Europei nu dispune de sancțiuni economice sau misiuni militare, dar influența sa se exprimă prin reputație, hotărâri, monitorizare și condiționalitate indirectă. Statele care nu execută hotărârile pot suporta costuri politice și pot întâmpina dificultăți în relația cu UE. În acest sens, normele juridice devin resurse de securitate. Ele stabilesc așteptări, limitează arbitrarul și oferă mecanisme pașnice de soluționare a disputelor.

Încetarea calității Federației Ruse de membru în 2022 a protejat integritatea valorică a organizației, dar a redus sfera teritorială a sistemului Convenției. Persoanele aflate sub jurisdicția Rusiei au pierdut accesul pentru fapte ulterioare perioadei de aplicabilitate. Decizia arată tensiunea dintre universalitate și condiționalitatea apartenenței. O organizație normativă nu poate ignora agresiunea și încălcarea principiilor, dar excluderea are consecințe pentru protecția individuală.

Cooperarea UE–Consiliul Europei trebuie evaluată prin trei criterii. Primul este coerența standardelor: legislația și politicile UE sunt compatibile cu Convenția și recomandările? Al doilea este evitarea dublării: UE utilizează expertiza existentă înainte de a crea un mecanism nou? Al treilea este implementarea: programele comune produc modificări în legislație, practică și remedii? Volumul finanțării sau numărul proiectelor nu sunt suficiente.

Consiliul Europei transformă democrația și drepturile în componente operaționale ale securității. Cooperarea cu UE extinde resursele și capacitatea de implementare, iar procesul de aderare la Convenție ar consolida responsabilitatea externă a Uniunii. Valoarea acestei relații constă în prevenirea separării dintre securitate și legalitate: instituțiile care protejează societatea trebuie să rămână ele însele supuse dreptului.

Relația dintre Curtea de Justiție și Curtea Europeană a Drepturilor Omului este caracterizată de dialog și prudență. Curtea de la Strasbourg a dezvoltat prezumția protecției echivalente în cauza Bosphorus, recunoscând că statele care implementează obligații provenite dintr-o organizație internațională beneficiază de o prezumție dacă protecția drepturilor este comparabilă. Prezumția poate fi răsturnată când protecția

este vădit deficientă. Mecanismul evită atât un control automat al dreptului UE, cât și o zonă lipsită de responsabilitate.

Principiul încrederii reciproce dintre statele UE creează dificultăți specifice. Cooperarea judiciară presupune recunoașterea deciziilor altui stat, dar încrederea nu poate fi oarbă atunci când există riscul unor încălcări grave. Jurisprudența europeană a dezvoltat teste privind condițiile de detenție, independența justiției și protecția solicitanților de azil. Aderarea UE la Convenție trebuie să păstreze funcționarea cooperării și, simultan, accesul la control extern.

Consiliul Europei contribuie și la responsabilitatea pentru crimele internaționale și prejudiciile produse de agresiunea împotriva Ucrainei. Registrul daunelor și inițiativele privind mecanismele de despăgubire și tribunalul special arată adaptarea organizației la o criză geopolitică majoră. UE participă politic și financiar. Acest exemplu confirmă că o organizație normativă poate avea rol strategic prin documentare, instituții juridice și combaterea impunității, fără a deveni actor militar.

Drepturile sociale sunt o componentă a rezilienței. Carta socială europeană și mecanismele Consiliului Europei tratează locuirea, sănătatea, protecția socială și munca. Crizele economice și măsurile de securitate pot afecta disproporționat grupurile vulnerabile și pot alimenta polarizarea. UE dispune de politici sociale și fonduri, iar Consiliul Europei de standarde. Cooperarea poate preveni situația în care reziliența este definită exclusiv prin continuitatea instituțiilor, ignorând capacitatea populației de a suporta șocul.

În domeniul administrației locale, democrația și securitatea se intersectează. Autoritățile locale gestionează servicii, situații de urgență, integrarea refugiaților și comunicarea cu populația. Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei monitorizează autonomia locală, iar UE finanțează dezvoltarea și infrastructurile. Centralizarea excesivă în numele crizei poate slăbi capacitatea locală; fragmentarea fără coordonare poate produce răspunsuri inegale.

Pentru Republica Moldova, apartenența la Consiliul Europei din 1995 a creat un cadru juridic de transformare internă. Hotărârile Curții Europene, opiniile Comisiei de la Veneția, evaluările GRECO și convențiile ratificate influențează justiția, administrația, drepturile minorităților și combaterea violenței. Procesul de aderare la UE amplifică importanța implementării. Conformitatea formală fără schimbarea practicii nu este suficientă nici pentru Consiliul Europei, nici pentru Uniune. În problema transnistreană, standardele Consiliului Europei au relevanță pentru drepturile persoanelor, educație, proprietate, libertatea de circulație și condițiile de detenție. Organizația nu negociază statutul politic, dar oferă repere privind obligațiile statului și protecția populației. UE poate susține proiecte și convergența juridică, iar OSCE facilitează dialogul. Funcțiile sunt distincte și tre-

buie coordonate. Pentru Republica Moldova, executarea hotărârilor Curții trebuie integrată în planificarea reformelor, nu tratată exclusiv ca obligație a agentului guvernamental. Hotărârile pot cere modificări legislative, practici administrative, bugete și formarea personalului. Un mecanism interinstituțional cu participarea Parlamentului și a societății civile poate urmări cauzele structurale. Progresul în procesul de aderare la UE va fi mai credibil dacă se bazează pe executare efectivă, nu doar pe adoptarea rapidă a legilor.

6.5 Republica Moldova în arhitectura europeană de securitate: statut diferențiat, complementaritate instituțională și opțiuni strategice

Republica Moldova participă la arhitectura europeană de securitate prin statute diferite. Este stat participant la OSCE, membru al Consiliului Europei, partener al NATO și stat candidat la aderarea la Uniunea Europeană. Această geometrie nu reprezintă o anomalie, ci forma obișnuită a arhitecturii europene, în care statele au combinații diferite de apartenență. Provocarea constă în transformarea relațiilor paralele într-o strategie coerentă.

Integrarea europeană oferă cadrul strategic principal al transformării interne. Acordul de Asociere, statutul de candidat și negocierile de aderare leagă securitatea de statul de drept, economie, energie, infrastructuri, administrație și alinierea externă. UE poate mobiliza instrumente financiare, reglementare, asistență și misiuni. Tema 5 a analizat în detaliu PSAC, EUPM și parteneriatul de securitate. Aici, relevanța UE este examinată în raport cu celelalte organizații și cu necesitatea coordonării naționale.

Cooperarea cu NATO se desfășoară în cadrul parteneriatului, fără garanția articolului 5. Republica Moldova a participat la Consiliul Cooperării Nord-Atlantice din 1992 și la Parteneriatul pentru Pace din 1994, iar ulterior a dezvoltat planuri individuale și programe de consolidare a capacității instituționale. Cooperarea include educație, interoperabilitate, reforma sectorului de securitate, protecție civilă și reziliență. Conținutul trebuie comunicat exact, pentru a nu crea confuzie între parteneriat și apartenență.

Neutralitatea permanentă, consacrată de Constituție, nu interzice cooperarea internațională și nici dezvoltarea capacității de autoapărare. Ea exclude aderarea la alianțe militare în condițiile interpretării constituționale actuale și staționarea trupelor străine, dar permite participarea la operațiuni de pace, instruire, exerciții, gestionarea crizelor, securitate cibernetică și reforme. Politica publică trebuie să distingă între obligația juridică, opțiunea strategică și narațiunea politică.

OSCE are un rol specific în conflictul transnistrean. Mandatul Misiunii OSCE în Republica Moldova urmărește o soluționare politică durabilă cu respectarea suveranității, integrității teritoriale și unui statut special pentru regiune[1]. Prezența pe ambele maluri și memoria instituțională fac OSCE dificil de substituit. Chiar când formatul politic mai larg este blocat, contactele „1+1", grupurile de lucru și proiectele de încredere pot menține comunicarea și soluționa probleme practice.

UE contribuie la stabilitatea regiunii prin asociere, comerț, sprijin pentru reforme, misiunea EUBAM la frontiera moldo-ucraineană, măsuri de încredere și reziliență. Aceste instrumente nu înlocuiesc mandatul OSCE, ci modifică mediul în care negocierea are loc. Convergența economică și juridică poate crea stimulente pentru reintegrare, dar trebuie să evite izolarea populației și consolidarea structurilor nerecunoscute.

Consiliul Europei oferă cadrul pentru drepturile omului și funcționarea democratică. Republica Moldova trebuie să execute hotărârile Curții Europene, să coopereze cu mecanismele de monitorizare și să utilizeze expertiza Comisiei de la Veneția. Aceste obligații sunt relevante și pentru procesul de aderare la UE. O reformă acceptată politic, dar incompatibilă cu standardele Consiliului Europei, poate genera litigii, pierderea încrederii și dificultăți în negocierile europene.

Arhitectura națională trebuie să pornească de la o evaluare comună a amenințărilor și vulnerabilităților. Instituțiile moldovenești pot utiliza metodologii diferite și pot solicita asistență separat. Fără o imagine comună, proiectele externe răspund ofertelor donatorilor, nu priorităților naționale. Evaluarea trebuie să includă amenințări militare, hibride, cibernetice, energetice, economice, instituționale și societale, precum și riscul încălcării drepturilor prin măsuri de securitate.

Coordonarea trebuie organizată pe nivel strategic și operațional. Nivelul strategic stabilește obiectivele, compatibilitatea cu integrarea europeană, neutralitatea și resursele. Nivelul operațional urmărește proiectele, instruirea, recomandările, achizițiile și indicatorii. Un secretariat permanent sau o unitate interinstituțională poate menține registrul asistenței și pregăti revizuiri periodice. Scopul nu este centralizarea excesivă, ci eliminarea lacunelor și dublărilor.

Capacitatea de absorbție este esențială. Republica Moldova poate primi recomandări, echipamente și programe pe care instituțiile nu le pot menține din cauza lipsei personalului sau a bugetelor. Fiecare proiect trebuie să includă costul ciclului de viață, instituția responsabilă, planul de instruire, securitatea datelor și mecanismul de control. Asistența care nu poate fi întreținută poate crea vulnerabilități și dependență. Capitalul uman reprezintă punctul de legătură dintre toate organizațiile. Diplomații,

[1] Organization for Security and Co-operation in Europe. (2026). About the OSCE Mission to Moldova.

funcționarii, judecătorii, polițiștii, specialiștii în securitate cibernetică și experții în drept trebuie să înțeleagă standarde diferite și să le traducă în practică. Participarea la programe internaționale trebuie recunoscută în carieră, iar experiența transmisă colegilor. Migrația și rotația personalului pot anula efectul proiectelor dacă nu există memorie instituțională.

Comunicarea publică trebuie să explice diferențele dintre organizații. NATO nu este UE, Consiliul Europei nu este Consiliul European, iar OSCE nu este o alianță. Confuzia facilitează dezinformarea și interpretarea eronată a obligațiilor. Autoritățile trebuie să prezinte ce oferă fiecare relație, ce nu oferă și ce responsabilități rămân naționale. Promisiunile excesive sunt la fel de nocive ca minimalizarea sprijinului.

Neutralitatea trebuie comunicată împreună cu obligația de pregătire. Un stat neutru nu este scutit de riscuri și nu poate transfera altora responsabilitatea protejării instituțiilor și cetățenilor. Cooperarea pentru reziliență, protecție civilă, securitate cibernetică și interoperabilitate administrativă este compatibilă cu un statut neutru și poate reduce vulnerabilitatea. În același timp, orice program trebuie evaluat juridic și dezbătut democratic.

Conflictul transnistrean solicită o diviziune atentă a muncii. OSCE facilitează procesul politic și contactele; UE oferă stimulente economice, standarde și sprijin; Consiliul Europei protejează drepturile și oferă repere juridice; NATO poate sprijini capacitatea generală a statului, fără a participa la negocierea statutului. Amestecarea mandatelor poate alimenta suspiciuni și reduce spațiul dialogului.

Procesul de aderare a Republicii Moldova la UE poate consolida coordonarea, deoarece solicită aliniere, capacitate administrativă și planificare. Totuși, integrarea nu trebuie utilizată pentru marginalizarea celorlalte organizații. OSCE rămâne relevantă pentru dialogul paneuropean și conflict, Consiliul Europei pentru controlul juridic, NATO pentru parteneriat și standarde. O strategie europeană matură folosește fiecare instituție potrivit mandatului. Pentru evaluarea proiectelor de securitate poate fi utilizată o grilă cu șapte criterii: necesitatea, relevanța strategică, complementaritatea, capacitatea de absorbție, sustenabilitatea, legalitatea și impactul. Necesitatea cere o vulnerabilitate documentată. Relevanța leagă proiectul de strategia națională. Complementaritatea verifică existența altor programe. Capacitatea de absorbție se referă la personal și instituții. Sustenabilitatea include costurile ulterioare. Legalitatea protejează drepturile. Impactul definește schimbarea măsurabilă.

O aplicație poate examina o criză hibridă în perioada electorală. UE poate sprijini reziliența instituțională și comunicarea; NATO poate oferi expertiză de securitate cibernetică în cadrul parteneriatului; OSCE/ODIHR poate observa procesul electoral și formula recomandări; Consiliul Europei poate evalua proporționalitatea măsurilor

și libertatea mass-mediei. Coordonarea națională trebuie să păstreze rolurile distincte și să evite folosirea securității pentru limitarea opoziției.

Un alt studiu de caz poate viza o criză energetică cu elemente de presiune externă. UE dispune de instrumente de piață, interconectare, finanțare și protecție a infrastructurii. NATO poate contribui la evaluarea rezilienței infrastructurilor critice în limitele parteneriatului. OSCE poate facilita cooperarea regională și analiza dimensiunii economice și ecologice. Consiliul Europei oferă standarde privind transparența, accesul la informație și protecția grupurilor vulnerabile. Rezultatul depinde de integrarea dimensiunilor, nu de alegerea unei singure organizații.

Republica Moldova poate deveni contribuitor, nu doar beneficiar. Poate detașa experți în misiuni, participa la rețele, furniza date privind amenințările hibride și împărtăși experiența gestionării crizelor. Contribuția crește influența și profesionalizarea, care trebuie însă planificată, astfel încât instituțiile naționale să nu piardă personal critic și să poată valorifica experiența la revenire.

Controlul parlamentar și auditul sunt indispensabile. Relațiile de securitate pot implica informații confidențiale, dar obiectivele, costurile și rezultatele trebuie supravegheate. Parlamentul Republicii Moldova poate organiza audieri, examina strategiile și urmări implementarea recomandărilor. Curtea de Conturi și instituțiile de integritate trebuie să verifice utilizarea resurselor. Confidențialitatea nu trebuie să devină impunitate administrativă.

Relația cu societatea civilă este la fel de importantă. Organizațiile neguvernamentale, mass-media și mediul academic pot identifica efecte sociale, încălcări și percepții pe care instituțiile nu le observă. Consultarea crește legitimitatea și reduce riscul ca proiectele să fie percepute drept impuse extern. În același timp, actorii sociali trebuie să respecte standarde de transparență și să distingă analiza critică de manipularea coordonată.

O foaie de parcurs pentru perioada preaderării poate fi organizată pe trei orizonturi. Pe termen scurt: registrul asistenței, evaluarea comună a riscurilor și clarificarea responsabilităților. Pe termen mediu: consolidarea capitalului uman, exerciții interinstituționale, mecanisme de evaluare și implementarea recomandărilor Consiliului Europei și OSCE. Pe termen lung: participarea cu experți, proiecte și bune practici la securitatea europeană și integrarea deplină a standardelor UE.

Poziția Republicii Moldova în arhitectura europeană nu trebuie definită prin alegerea exclusivă între organizații. Integrarea europeană oferă orientarea strategică, iar cooperarea cu NATO, OSCE și Consiliul Europei furnizează instrumente complementare. Succesul depinde de capacitatea națională de a stabili priorități, de a coordona sprijinul, de a proteja drepturile și de a comunica onest limitele și beneficiile fiecărei relații.

O arhitectură națională coerentă are nevoie de documente care se completează. Strategia de securitate națională definește amenințările și obiectivele; strategiile sectoriale precizează responsabilitățile; planurile de integrare europeană stabilesc alinierea; acordurile și programele cu organizațiile externe furnizează sprijin. Contradicțiile dintre documente trebuie identificate înainte de aprobare. O strategie care promite simultan priorități incompatibile transferă conflictul către implementare.

Registrul asistenței internaționale ar trebui să conțină obiectivul, partenerul, instituția beneficiară, valoarea, calendarul, costurile de întreținere, indicatorii și nivelul de clasificare. O versiune publică agregată ar îmbunătăți transparența, iar una securizată ar permite coordonarea operațională. Registrul nu trebuie să devină o bază birocratică neactualizată; utilitatea depinde de responsabilitatea instituțiilor și de revizuirea periodică.

Coordonarea cu partenerii trebuie să pornească de la o singură evaluare națională a necesităților. Autoritățile pot prezenta aceeași lacună mai multor organizații, solicitând contribuții diferite: standarde, instruire, finanțare sau monitorizare. Un coordonator național trebuie să verifice compatibilitatea și să negocieze secvențierea. Partenerii externi trebuie informați despre proiectele existente, pentru a reduce concurența și a orienta sprijinul spre funcții mai puțin vizibile, precum mentenanța și resursele umane.

Indicatorii pentru cooperarea instituțională pot include timpul de implementare a recomandărilor, numărul procedurilor comune testate, gradul de ocupare a funcțiilor specializate, costul de întreținere acoperit național, reducerea dublărilor și încrederea beneficiarilor. Indicatorii trebuie să măsoare capacitatea, nu numai activitatea. O sută de instruiri fără modificarea procedurilor pot avea efect mai mic decât un singur mecanism interinstituțional funcțional.

Riscul politizării trebuie gestionat prin reguli. Schimbarea guvernării nu trebuie să conducă la abandonarea programelor utile sau la înlocuirea masivă a experților. Strategiile aprobate parlamentar, cariera funcționarilor și evaluările independente pot oferi continuitate. În același timp, continuitatea nu înseamnă menținerea proiectelor ineficiente. Revizuirea trebuie să se bazeze pe rezultate și pe evoluția amenințărilor.

Protecția informațiilor este o condiție pentru cooperarea cu UE și NATO, dar clasificarea excesivă poate bloca schimbul între instituțiile naționale și controlul democratic. Republica Moldova are nevoie de standarde clare, verificarea personalului, infrastructuri securizate și sancțiuni pentru divulgare. În paralel, trebuie stabilit ce informație poate fi publicată pentru a susține încrederea. Secretizarea automată a problemelor administrative creează spațiu pentru abuz și dezinformare.

În relația cu OSCE și Consiliul Europei, disponibilitatea de a accepta evaluare externă este o resursă de credibilitate. Recomandările critice nu trebuie tratate drept ostilitate, iar autoritățile trebuie să explice ce acceptă, ce necesită adaptare și în ce

termen. Implementarea selectivă fără justificare reduce încrederea. Un stat candidat poate transforma monitorizarea într-un instrument de reformă dacă o conectează la buget, responsabilități și dialog public.

O abordare tradițională și prudentă a securității impune păstrarea instituțiilor care au demonstrat utilitate, actualizarea lor graduală și respectarea dreptului. Inovația instituțională este necesară, dar nu trebuie să distrugă mecanismele de responsabilitate și dialog. Pentru Republica Moldova, continuitatea orientării europene, profesionalismul administrației și utilizarea complementară a parteneriatelor sunt mai importante decât inițiativele spectaculoase, dar izolate.

Concluzii

Complementaritatea organizațiilor europene de securitate rezultă din diferențierea mandatelor și a instrumentelor lor. Nicio organizație nu le poate substitui integral pe celelalte; coordonarea trebuie să valorifice această diversitate fără a confunda responsabilitățile instituționale.

Pluralitatea produce valoare atunci când există complementaritate și distribuirea clară a sarcinilor, care devine problemă când mandatele sunt utilizate concurent, informația nu circulă, proiectele se dublează sau statele transferă responsabilitatea între instituții. Conceptul de „*guvernanță de securitate*”, dezvoltat de Emil J. Kirchner și James Sperling, explică faptul că performanța depinde de relațiile dintre organizații, nu numai de resursele fiecăreia[1].

Parteneriatul UE–NATO s-a consolidat prin declarațiile comune, cele 74 de propuneri și rapoartele periodice de progres. Cooperarea acoperă amenințările hibride, mobilitatea, securitatea cibernetică, infrastructurile critice, capabilitățile și sprijinul pentru parteneri[2]. Relația nu transformă cele două organizații într-o structură unică. Complementaritatea presupune respectarea mandatului NATO în apărarea colectivă și utilizarea avantajelor UE în reglementare, finanțare, industrie și reziliență.

OSCE rămâne expresia instituțională a securității paneuropene cuprinzătoare. Actul final de la Helsinki și Carta pentru securitate europeană leagă suveranitatea, drepturile omului, cooperarea economică și măsurile de încredere[3]. Regula consensului și deteriorarea mediului politic limitează capacitatea organizației, dar incluziunea, misiunile de teren și instituțiile autonome continuă să ofere valoare. Pentru Republica Moldova, mandatul OSCE în procesul transnistrean este unic[4].

[1] Kirchner, E. J., & Sperling, J. (2007). EU security governance.

[2] North Atlantic Treaty Organization. (2026). Relations with the European Union.

[3] Conference on Security and Co-operation in Europe. (1975). Helsinki final act.

[4] Organization for Security and Co-operation in Europe. (2026). About the OSCE Mission to Moldova.

Consiliul Europei demonstrează că securitatea durabilă depinde de democrație și statul de drept. Convenția europeană, Curtea de la Strasbourg, Comisia de la Veneția, GRECO și celelalte mecanisme oferă standarde și control extern. Cooperarea cu UE permite transformarea acestor standarde în reforme și programe, iar aderarea Uniunii la Convenție ar întări responsabilitatea instituțiilor europene[1].

Pentru Republica Moldova, participarea diferențiată la UE, NATO, OSCE și Consiliul Europei trebuie organizată printr-o strategie națională unitară. Neutralitatea constituțională este compatibilă cu cooperarea în reziliență, securitate cibernetică, gestionarea crizelor, protecția civilă și reforma democratică, dar solicită claritate juridică și comunicare. Sprijinul extern nu poate substitui instituțiile naționale, capitalul uman, controlul democratic și planificarea bugetară.

În ansamblu, arhitectura europeană trebuie evaluată prin capacitatea de a combina apărarea, cooperarea și democrația. O ordine bazată numai pe forță ar fi instabilă; una bazată numai pe norme, fără capacitate de protecție, ar fi vulnerabilă; una bazată numai pe dialog, fără responsabilitate, ar putea fi blocată. Echilibrul dintre NATO, UE, OSCE și Consiliul Europei reprezintă una dintre principalele resurse ale securității europene contemporane.

Sarcini de autoevaluare

1. Analizați arhitectura europeană de securitate ca sistem instituțional plural și comparați conceptele de apărare colectivă, securitate cooperativă și securitate democratică.
2. Evaluați parteneriatul UE–NATO prin prisma mandatelor, apartenenței suprapuse, instrumentelor și rezultatelor cooperării.
3. Explicați avantajele și limitele OSCE în prevenirea conflictelor, monitorizare și menținerea dialogului paneuropean după 2022.
4. Argumentați contribuția Consiliului Europei la securitatea europeană prin Convenția europeană a drepturilor omului, monitorizare și standardele statului de drept.
5. Elaborați o matrice comparativă a UE, NATO, OSCE și Consiliului Europei, utilizând criteriile mandat, membri, regulă de decizie, instrumente, control și avantaj comparativ.
6. Formulați o *notă de politici publice* privind modul în care Republica Moldova poate coordona cooperarea cu UE, NATO, OSCE și Consiliul Europei în perioada preaderării.

[1] Council of the European Union. (2024). EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2025-2026.

Referințe bibliografice selective

1. Conference on Security and Co-operation in Europe. (1975). *Helsinki final act*. https://www.osce.org/helsinki-final-act
2. Council of Europe. (2026). *EU accession to the European Convention on Human Rights (46+1 Group)*. https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights
3. Council of the European Union. (2022). *A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf
4. Council of the European Union. (2024). *EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2025-2026*. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16645-2024-INIT/en/pdf
5. Gragl, P. (2013, 11 noiembrie). *A giant leap for European human rights? The final agreement on the European Union's accession to the European Convention on Human Rights*. Common Market Law Review [în curs de publicare]. SSRN. https://ssrn.com/abstract=2352906
6. Kirchner, E. J., & Sperling, J. (2007). *EU security governance*. Manchester University Press. https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781526130945_A40541494/preview-9781526130945_A40541494.pdf
7. North Atlantic Treaty Organization. (2022). *NATO 2022 strategic concept*. https://www.nato.int/strategic-concept/
8. North Atlantic Treaty Organization. (2026). *Relations with the European Union*. https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/relations-with-the-european-union
9. Organization for Security and Co-operation in Europe. (1999). *Charter for European security*. https://www.osce.org/mc/39569
10. Organization for Security and Co-operation in Europe. (2026). *About the OSCE Mission to Moldova*. https://moldova.osce.org/mission-to-moldova/mandate

Tema 7. UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI ORGANIZAȚIA NAȚIUNILOR UNITE: MULTILATERALISM ȘI ORDINE BAZATĂ PE REGULI

Termeni-cheie: *Organizația Națiunilor Unite, Uniunea Europeană, Carta ONU, drept internațional, multilateralism, diplomație multilaterală, multilateralism eficace, multilateralism contestat, reciprocitate difuză, principii generalizate, ordine internațională bazată pe reguli, autonomie strategică deschisă, universalism, regionalism, Adunarea Generală, Consiliul de Securitate, ECOSOC, Consiliul Drepturilor Omului, statut de observator consolidat, Rezoluția 65/276, coordonare europeană, operațiuni de pace, consolidarea păcii, Agenda 2030, Pactul pentru Viitor, Pactul digital global, reforma ONU, Sudul Global, Republica Moldova.*

Unități de conținut:

1. Fundamentele relației UE–ONU: multilateralismul, Carta ONU, dreptul internațional și ordinea bazată pe reguli.
2. Reprezentarea și coordonarea Uniunii Europene în sistemul Organizației Națiunilor Unite.
3. Parteneriatul UE–ONU în domeniul păcii și securității internaționale.
4. Cooperarea UE–ONU pentru dezvoltare durabilă, climă, acțiune umanitară și drepturile omului.
5. Reforma multilateralismului, Pactul pentru Viitor și participarea Republicii Moldova la guvernanța globală.

Abilități

– definește și delimitează multilateralismul, diplomația multilaterală, multilateralismul eficace și multilateralismul contestat;
– explică raportul dintre Carta ONU, dreptul internațional și sintagma „ordine internațională bazată pe reguli”;
– analizează critic consecvența UE între angajamentul multilateral și utilizarea instrumentelor autonome cu efect extern;
– evaluează statutul juridico-politic al UE în sistemul ONU și implicațiile Rezoluției 65/276;
– reconstituie coordonarea dintre instituțiile UE și statele membre în principalele foruri ONU;
– aplică criterii de coerență, legalitate, reprezentativitate, capacitate de coaliție, implementare și impact;
– analizează complementaritatea UE–ONU în prevenirea conflictelor, operațiunile de pace, mediere și consolidarea păcii;
– interpretează contribuția UE la Agenda 2030, acțiunea climatică, drepturile omului și guvernanța digitală;
– identifică limitele multilateralismului generate de veto, polarizare geopolitică, finanțare insuficientă și reprezentare inegală;
– formulează recomandări pentru participarea Republicii Moldova la ONU în corelație cu integrarea europeană și interesul național.

Responsabilitate și autonomie

Absolventul/masterandul, în mod autonom, analizează relația UE–ONU prin combinarea teoriei relațiilor internaționale, dreptului internațional și analizei instituționale. Acesta distinge discursul normativ de practica politică, identifică actorii, competențele și procedurile, evaluează coerența dintre pozițiile europene și conduita statelor membre și formulează concluzii bazate pe criterii verificabile. Masterandul aplică independent această grilă la pace și securitate, dezvoltare, climă, drepturile omului, tehnologie și reforma ONU, elaborând opțiuni relevante pentru diplomația și procesul de integrare europeană al Republicii Moldova.

Forme și strategii de organizare a activităților didactice

Prelegere problematizată; analiză comparativă a Cartei ONU și a articolelor 3 și 21 TUE; studiu de caz privind Rezoluția 65/276; simularea coordonării unei poziții UE în Adunarea Generală; cartografierea coalițiilor regionale; analiză a unei operațiuni de pace și a cooperării UE–ONU; evaluarea critică a unui instrument autonom european; dezbatere asupra reformei Consiliului de Securitate; analiză a Pactului pentru Viitor și a Pactului digital global; redactarea unei note de politici publice privind prioritățile Republicii Moldova la ONU.

Repere de conținut

Introducere

Organizația Națiunilor Unite reprezintă cadrul universal al cooperării internaționale, iar Uniunea Europeană constituie una dintre cele mai avansate forme de integrare regională. Relația UE–ONU pune în interacțiune două proiecte juridico-politice întemeiate pe instituționalizarea cooperării, limitarea recurgerii la forță și organizarea raporturilor internaționale prin norme. ONU oferă universalitate, legitimitatea Cartei ONU și mecanisme globale pentru pace, dezvoltare și drepturile omului; UE contribuie printr-o ordine juridică densă, capacitate de reglementare, resurse financiare, diplomație și instrumente operaționale. Parteneriatul nu este, însă, unul simetric: statele membre ale UE sunt membri cu drepturi depline ai ONU, în timp ce Uniunea participă în baza unui statut sui generis și a competențelor care îi sunt atribuite.[1]

Fundamentul normativ al relației se regăsește în articolele 3 alineatul (5) și 21 TUE. Uniunea se obligă să respecte și să contribuie la dezvoltarea dreptului internațional, să promoveze soluții multilaterale, în special în cadrul ONU, și să își întemeieze acțiunea externă pe democrație, stat de drept, universalitatea drepturilor omului, egalitate, solidaritate și principiile Cartei ONU. Această trimitere nu are numai valoare declarativă. Ea impune instituțiilor europene o obligație de coerență între valorile interne, instrumentele externe și angajamentele multilaterale și transformă ONU într-un reper de legalitate și legitimitate pentru acțiunea globală a Uniunii.[2]

[1] United Nations. (1945). Charter of the United Nations.

[2] European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union.

Selena Stejaru plasează diplomația multilaterală a UE în contextul trecerii de la multilateralismul liberal optimist la un multilateralism contestat, diminuat și concurențial. Autoarea menționează că dezbaterea contemporană nu se referă doar la utilitatea negocierii multilaterale, ci mai ales la valorile, regulile și instituțiile, care trebuie să structureze ordinea internațională. În acest mediu, UE urmărește să formeze parteneriate cu state, organizații regionale, societatea civilă și alți actori care pot susține democrația, drepturile omului și cooperarea bazată pe norme.[1]

Jan Wouters propune o verificare mai exigentă a autoreprezentării UE drept apărător al ordinii internaționale bazate pe reguli.[2] Angajamentul european față de multilateralism este profund, deoarece Uniunea Europeană însăși este un produs al cooperării instituționalizate. Totuși, credibilitatea sa depinde de consecvența respectării dreptului internațional, inclusiv atunci când utilizează sancțiuni autonome, instrumente comerciale, mecanisme climatice cu efect extern sau măsuri de protecție economică. Prin urmare, analiza relației UE–ONU trebuie să depășească discursul normativ și să examineze concordanța dintre principii, proceduri și efecte.

Un moment important l-a constituit adoptarea Rezoluției Adunării Generale a ONU 65/276 din 2011, care a adaptat modalitățile de participare a Uniunii Europene la cadrul instituțional rezultat în urma Tratatului de la Lisabona. Rezoluția a extins drepturile procedurale ale reprezentanților UE, permițându-le să prezinte pozițiile comune ale Uniunii, să participe la dezbateri, să distribuie documente și să formuleze propuneri sau amendamente. Totuși, Uniunea Europeană nu a dobândit statutul de membru al ONU, drept de vot sau posibilitatea de a prezenta candidaturi pentru organele rezervate statelor membre. Statutul consolidat reflectă recunoașterea capacității UE de a acționa ca actor internațional distinct, menținând însă caracterul fundamental interstatal al Organizației Națiunilor Unite[3].

Din perspectivă politică, relația UE–ONU este marcată de un paradox al capacității colective. Cele 27 de state membre dispun de voturi, rețele diplomatice, expertiză și resurse considerabile, iar Franța deține un loc permanent în Consiliul de Securitate. Cu toate acestea, influența europeană nu rezultă automat din agregarea resurselor. Ea depinde de coerența pozițiilor, de flexibilitatea negociatorilor, de credibilitatea internă și de capacitatea de a construi coaliții transregionale. O Uniune perfect coordonată, dar izolată de partenerii din Africa, Asia sau America Latină, poate rămâne normativ vizibilă și politic ineficientă.

[1] Stejaru, S. (2023). The European Union's multilateral diplomacy: Partnerships for promoting democracy.

[2] Wouters, J. (2024). The EU's efforts to uphold the international rules-based order: Mission impossible? Global Policy.

[3] United Nations General Assembly. (2011). Participation of the European Union in the work of the United Nations (A/RES/65/276).

Relevanța temei este amplificată de agresiunea Federației Ruse împotriva Ucrainei, blocajele Consiliului de Securitate, competiția dintre marile puteri, fragilizarea regimurilor de control al armamentelor, criza finanțării ONU și accelerarea transformărilor climatice și digitale. Pactul pentru Viitor, adoptat în 2024, încearcă să refacă un consens minimal asupra cooperării globale și să adapteze guvernanța la probleme care nu puteau fi anticipate în 1945. Pentru UE, miza este dublă: apărarea Cartei și reformarea instituțiilor, fără substituirea universalismului printr-o ordine exclusiv occidentală.[1]

Pentru Republica Moldova, relația UE–ONU are o semnificație strategică și formativă. Statul dispune în ONU de voce, vot și obligații proprii, iar statutul de țară candidată presupune o aliniere progresivă la pozițiile externe ale Uniunii. Liliana Beniuc subliniază că acțiunea externă a UE este un ansamblu complex de politici, instituții și instrumente, nu doar PESC[2]. În consecință, diplomația moldovenească trebuie să conecteze coordonarea europeană cu inițiativa națională, să utilizeze normele ONU pentru apărarea suveranității și integrității teritoriale și să transforme experiența proprie privind reziliența, refugiații și conflictele prelungite în contribuții multilaterale relevante.

7.1 Fundamentele relației UE–ONU: multilateralismul, Carta ONU și ordinea internațională bazată pe reguli

Multilateralismul desemnează coordonarea politicilor între cel puțin trei actori în baza unor principii generalizate de conduită, a unor reguli aplicabile dincolo de tranzacții punctuale și a unei reciprocități care se realizează în timp. În tradiția lui Robert Keohane, accentul cade pe coordonarea instituționalizată și pe reciprocitatea difuză; în formularea lui John Ruggie, esențiale sunt principiile generalizate care nu discriminează arbitrar între participanți. Stejaru arată că diplomația multilaterală reprezintă practica prin care aceste reguli sunt negociate, interpretate și implementate în conferințe, organizații și coaliții tematice. ONU este expresia cea mai cuprinzătoare a acestei forme de cooperare.[3]

Sintagma „*ordine internațională bazată pe reguli*” trebuie utilizată cu rigoare. În sens juridic, nucleul ordinii îl formează Carta ONU, tratatele, cutuma internațională și principiile generale ale dreptului. Regulile nu pot fi confundate cu preferințele unui

[1] Council of the European Union. (2025). Council conclusions on EU priorities at the United Nations during the 80th session of the United Nations General Assembly, September 2025–September 2026 (10491/25).

[2] Beniuc, L. (2023). Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene: Suport de curs.

[3] Stejaru, S. (2023). The European Union’s multilateral diplomacy: Partnerships for promoting democracy.

grup de state sau cu practici impuse unilateral de actorii puternici. O ordine legitimă presupune norme publice, generalizabile, interpretate prin proceduri recunoscute și aplicate fără selectivitate nejustificată. Wouters avertizează că apărarea unei ordini bazate pe reguli devine neconvingătoare atunci când actorul care o invocă nu acceptă aceleași constrângeri asupra propriilor politici.[1]

Uniunea Europeană are un interes structural în menținerea unei ordini juridice internaționale. Integrarea europeană însăși demonstrează că reguli comune, instituții stabile și soluționarea pașnică a diferendelor pot transforma rivalitatea în cooperare. Statele europene, majoritatea de dimensiuni mici și mijlocii, beneficiază de predictibilitate, acces la informație și limitarea arbitrarului. Din acest motiv, multilateralismul este adesea descris drept parte a „ADN-ului" UE: experiența internă a integrării face naturală preferința pentru cooperare externă, însă nu garantează automat deschidere, reprezentativitate sau consecvență.

Conceptul european a evoluat în trei etape. Strategia europeană de securitate din 2003 a consacrat „*multilateralismul eficace*", insistând că normele trebuie însoțite de instituții capabile să acționeze. Strategia globală din 2016 a introdus „*pragmatismul principial*", recunoscând un mediu mai conflictual și necesitatea protejării intereselor europene. Comunicarea comună din 2021 a formulat obiectivul unui multilateralism bazat pe reguli, mai strategic, mai incluziv și orientat spre rezultate. Continuitatea constă în centralitatea ONU; schimbarea tratează raportul dintre universalism, autonomie și capacitatea de acțiune.[2]

Comunicarea din 2021 structurează contribuția UE pe trei direcții:

1) apărarea normelor și acordurilor existente,
2) reformarea organizațiilor, pentru a reflecta distribuția contemporană a puterii și
3) extinderea cooperării în domenii insuficient reglementate (spațiul digital, inteligența artificială, sănătatea și securitatea economică).

Documentul conectează multilateralismul cu autonomia strategică deschisă: UE declară că va acționa multilateral ori de câte ori este posibil și autonom atunci când este necesar. Această formulă cere criterii clare, deoarece autonomia poate completa instituțiile sau, dimpotrivă, le poate marginaliza.

Selena Stejaru utilizează conceptele de „*multilateralism contestat și diminuat*", pentru a explica proliferarea forumurilor concurente, a coalițiilor ad-hoc și a strate-

[1] Wouters, J. (2024). The EU's efforts to uphold the international rules-based order: Mission impossible? Global Policy.

[2] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2021). Joint communication on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism (JOIN(2021) 3 final).

giilor de „*forum shopping*”. [1] Actorii nu resping întotdeauna cooperarea; ei contestă instituția, procedura sau norma concretă și creează cadre alternative. UE răspunde prin parteneriate tematice, diplomație interregională și sprijin pentru reformă. Riscul este fragmentarea sistemului în grupuri de state care cooperează doar cu parteneri asemănători și reduc spațiul compromisului universal.

Tamás Hoffmann evidențiază caracterul instituțional atipic al parteneriatului. UE și ONU împărtășesc ideea integrării prin drept, dar sunt organizate diferit: ONU este o organizație universală a statelor, iar UE este o uniune cu personalitate juridică, competențe transferate și instituții supranaționale[2]. Relația nu se întemeiază pe un tratat general unic, ci pe Carta ONU, tratatele europene, rezoluții, acorduri tehnice, practici de coordonare și participarea paralelă a Uniunii și a statelor sale membre. Această densitate oferă flexibilitate, dar complică reprezentarea și răspunderea.[3]

Multilateralismul funcționează într-un sistem al puterii inegale. Egalitatea suverană din Adunarea Generală coexistă cu veto-ul celor cinci membri permanenți ai Consiliului de Securitate, ponderi diferențiate în instituțiile financiare și capacități foarte inegale de finanțare și implementare. Instituțiile nu anulează politica de putere, dar o canalizează, o fac vizibilă și oferă statelor mici posibilitatea de a construi coaliții. Analiza UE trebuie să examineze simultan resursele materiale, autoritatea juridică și legitimitatea procedurilor. Cea mai dificilă probă pentru UE este consecvența. Wouters observă că Uniunea contribuie activ la dezvoltarea dreptului internațional, dar utilizează tot mai multe instrumente autonome: sancțiuni, mecanismul de ajustare a carbonului la frontieră, instrumentul anticoerciție, reglementarea subvențiilor străine și alte măsuri cu efecte extraterritoriale[4]. Unele pot proteja bunuri publice și pot stimula acorduri multilaterale; altele pot fi percepute drept export unilateral de norme. Evaluarea trebuie să distingă între măsuri compatibile cu obligațiile internaționale și substituirea negocierii prin putere de piață.

Relația cu Sudul Global este decisivă pentru legitimitatea UE la ONU. Numeroase state susțin Carta, dar critică reprezentarea insuficientă, accesul inegal la finanțare, povara datoriei, condiționalitatea și diferența dintre prioritățile de securitate ale Europei și nevoile lor de dezvoltare. Diplomația europeană nu poate trata aceste state doar ca destinatari ai normelor sau ca voturi necesare. Construirea coaliților presupune co-definirea agendei, recunoașterea responsabilităților istorice, sprijin

[1] Stejaru, S. (2023). The European Union’s multilateral diplomacy: Partnerships for promoting democracy.

[2] Hoffmann, T. (2019). The relationship between the European Union and the United Nations, pp. 227–240.

[3] Wouters, J. (2024). The EU’s efforts to uphold the international rules-based order: Mission impossible? Global Policy.

[4] Ibidem.

pentru capacitate și acceptarea unor compromisuri privind finanțarea, tehnologia și reforma instituțională.[1]

Pactul pentru Viitor din 2024 reprezintă încercarea cea mai amplă de actualizare politică a sistemului ONU după Agenda 2030. Cele 58 de acțiuni acoperă dezvoltarea, prevenirea conflictelor, reforma arhitecturii financiare, știința și tehnologia, participarea tinerilor și responsabilitatea față de generațiile viitoare. Pactul digital global și Declarația privind generațiile viitoare completează documentul. Pentru UE, valoarea Pactului nu constă doar în limbajul adoptat, ci în transformarea angajamentelor în finanțare, legislație, programe și coaliții incluzive.[2]

Evaluarea multilateralismului poate fi organizată prin șapte criterii: legalitatea normei; reprezentativitatea procesului; coerența poziției europene; deschiderea către coaliții transregionale; capacitatea de implementare; distribuirea echitabilă a costurilor; impactul asupra populației. Eficiența nu trebuie redusă la rapiditatea adoptării unei decizii, iar legitimitatea nu este garantată de consensul formal. O instituție este performantă atunci când procedurile acceptabile produc rezultate verificabile și pot fi revizuite prin mecanisme de responsabilitate.

Relația UE–ONU exprimă convergența dintre integrarea regională și cooperarea universală, dar nu o identitate deplină. UE dispune de norme mai dense, mecanisme de conformare mai puternice și un grad superior de integrare economică și juridică. ONU trebuie să includă aproape toate statele, regimurile și nivelurile de dezvoltare. Experiența europeană poate oferi soluții, însă nu poate fi universalizată mecanic. Contribuția legitimă transformă practica regională într-o propunere negociabilă, nu într-o prescripție unilaterală.

Capitolul VIII al Cartei ONU recunoaște rolul aranjamentelor și organizațiilor regionale în soluționarea pașnică a diferendelor și, cu autorizarea Consiliului de Securitate, în aplicarea măsurilor coercitive. UE nu este o organizație regională clasică, dar misiunile, sancțiunile și instrumentele sale de prevenire pot fi integrate în această logică. Avantajul regional constă în proximitate, cunoașterea contextului și mobilizarea rapidă a resurselor; limita este riscul ca actorul regional să substituie autoritatea universală sau să promoveze propriile interese sub forma ordinii colective.[3]

Tensiunea dintre universalism și regionalism este vizibilă în promovarea standardelor europene. UE poate adopta norme mai exigente privind protecția datelor, abolirea pedepsei cu moartea, egalitatea sau mediul și le poate propune în negocierile

[1] Council of the European Union. (2025). Council conclusions on EU priorities at the United Nations during the 80th session of the United Nations General Assembly, September 2025–September 2026 (10491/25).

[2] United Nations General Assembly. (2024). The Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations (A/RES/79/1).

[3] United Nations. (1945). Charter of the United Nations.

ONU. Totuși, standardul regional nu devine normă universală prin simpla sa calitate. Diplomația multilaterală presupune argumentare, negociere și adaptare la contexte diferite, precum și sprijin pentru statele care nu dispun de capacitatea administrativă necesară implementării.

Responsabilitatea de a proteja, aprobată politic la Summitul Mondial din 2005, ilustrează dificultatea transformării unei norme în acțiune legitimă. Statele au responsabilitatea primordială de a proteja populațiile împotriva genocidului, crimelor de război, epurării etnice și crimelor împotriva umanității, iar comunitatea internațională trebuie să sprijine și să acționeze prin Carta ONU[1]. UE susține prevenirea și responsabilitatea, dar experiențele intervențiilor au demonstrat că mandatul, proporționalitatea, obiectivul și evaluarea consecințelor sunt esențiale pentru evitarea abuzului normativ.

Ordinea juridică internațională include obligația soluționării pașnice a diferendelor. Negocierea, bunele oficii, medierea, ancheta, concilierea, arbitrajul și soluționarea judiciară au funcții diferite. UE poate oferi stimulente economice, expertiză și proximitate regională, iar ONU legitimitate universală și bune oficii. Un proces durabil nu trebuie să legitimeze faptul împlinit și nici să reducă dreptul la un obstacol tehnic; soluția politică trebuie să rămână compatibilă cu suveranitatea, integritatea teritorială, drepturile omului și obligațiile internaționale.

Conceptul „*bunurile publice globale*" explică interesul material, nu doar normativ, al UE. Stabilitatea climatică, prevenirea pandemiilor, siguranța rutelor maritime, neproliferarea și standardele digitale produc beneficii care nu pot fi limitate la contributorii direcți. Multilateralismul creează reguli, repartizează costuri, organizează monitorizarea și reduce comportamentul de pasager clandestin. Atunci când instituțiile eșuează, statele recurg la măsuri unilaterale, iar costurile fragmentării cresc pentru economii deschise precum cea europeană.

Autonomia strategică și multilateralismul nu sunt concepte incompatibile. *Autonomia* înseamnă capacitatea de a evalua, decide și contribui cu resurse; *multilateralismul* stabilește cadrul legal și politic în care această capacitate este exercitată. O UE lipsită de resurse nu poate susține eficient ONU, iar o UE care substituie cooperarea prin măsuri unilaterale slăbește ordinea pe care declară că o protejează. Echilibrul presupune capacitate proprie, preferință pentru soluții comune și justificarea transparentă a excepțiilor.[2] Respectarea regulilor este susținută prin jurisdicție, monitorizare, raportare, reputație, reciprocitate și costuri politice. ONU nu este un guvern mondial, iar conformarea depinde de state. UE poate densifica obligațiile prin

[1] United Nations. (1945). Charter of the United Nations.

[2] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2021). Joint communication on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism (JOIN(2021) 3 final).

drept intern, poate finanța implementarea și poate adopta măsuri restrictive. Tocmai de aceea, ea trebuie să accepte controlul juridic și să demonstreze proporționalitatea măsurilor. Auto-constrângerea este o componentă a puterii normative, nu o limitare accidentală a autonomiei.

Pluralismul juridic înseamnă că aceeași situație poate fi guvernată simultan de Carta ONU, dreptul internațional umanitar, tratatele drepturilor omului și dreptul UE. Jurisprudența Kadi a arătat că implementarea unei rezoluții obligatorii a Consiliului de Securitate nu poate elimina protecția drepturilor fundamentale în ordinea juridică europeană. Lecția nu este negarea primatului Cartei, ci necesitatea conilierii obligațiilor prin proceduri care păstrează legalitatea, controlul judiciar și dreptul la apărare.

În concluzie, fundamentele relației UE–ONU sunt simultan normative, instituționale și funcționale. Uniunea are nevoie de Carta ONU pentru legitimitate universală și de instituțiile multilaterale pentru gestionarea interdependențelor; ONU beneficiază de resursele, capacitatea de implementare și experiența normativă a UE. Parteneriatul rămâne credibil numai dacă Uniunea aplică aceleași criterii propriei conduite, construiește coaliții dincolo de cercul partenerilor tradiționali și transformă autonomia într-o contribuție la ordinea comună, nu într-o alternativă la aceasta.

7.2 Reprezentarea și coordonarea Uniunii Europene în sistemul Organizației Națiunilor Unite

Statutul UE la ONU reflectă tensiunea dintre personalitatea juridică a Uniunii și caracterul statal al calității de membru. Articolul 4 al Cartei rezervă aderarea statelor iubitoare de pace, astfel încât UE nu poate deveni membru fără modificarea Cartei. Cele 27 de state membre păstrează votul, candidaturile și obligațiile proprii, în timp ce Uniunea exprimă poziții comune și acționează în domeniile sale de competență. Reprezentarea este, așadar, compusă și trebuie analizată prin raportul dintre competență, drepturi procedurale și coordonare.[1]

Comunitatea Economică Europeană a obținut statut de observator în 1974, iar după Maastricht președinția rotativă a exprimat frecvent pozițiile politice comune. Tratatul de la Lisabona a creat personalitatea juridică unică, Înaltul Reprezentant, SEAE și delegațiile UE, făcând necesară adaptarea statutului la ONU. Rezoluția 65/276 din 2011 a reprezentat compromisul dintre recunoașterea Uniunii ca actor și opoziția statelor față de extinderea drepturilor de membru către o organizație regională.[2]

[1] United Nations. (1945). Charter of the United Nations.

[2] European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union.

Reprezentarea europeană este policentrică. Delegația UE la New York urmărește Adunarea Generală, Consiliul de Securitate și principalele comitete; Geneva concentrează drepturile omului, sănătatea, munca, refugiații și domeniul umanitar; Viena tratează energia nucleară, drogurile, criminalitatea și dezvoltarea industrială; Roma găzduiește organizațiile pentru alimentație și agricultură; Nairobi, instituțiile de mediu și habitat. Coerența depinde de schimbul sistematic dintre centre și de corelarea dimensiunilor politice, juridice și tehnice. Coordonarea începe la Bruxelles, unde Consiliul, SEAE și Comisia Europeană pregătesc orientările. Grupul de lucru pentru Națiunile Unite (CONUN), creat în 1975, tratează politica instituțională, reforma ONU și pacea și securitatea, iar grupurile tematice pregătesc poziții privind drepturile omului, dezvoltarea, dezarmarea, mediul, sancțiunile și acțiunea umanitară. În capitale, ministerele trebuie să transforme pozițiile europene în instrucțiuni coerente pentru misiunile naționale și să identifice domeniile în care competența rămâne partajată.[1]

La New York, coordonarea este o practică zilnică de negociere, nu o etapă formală separată. Hoffmann consemnează existența a peste o mie de reuniuni europene de coordonare într-un singur an, ceea ce ilustrează densitatea procesului[2]. Experții examinează proiectele, formulează amendamente, distribuie contactele și stabilesc cine vorbește. Costul unei asemenea coordonări este timpul: dacă mandatul este prea rigid sau este convenit prea târziu, UE poate rata compromisul construit în consultările informale.[3] Articolul 34 TUE obligă statele membre să coordoneze acțiunea, să susțină pozițiile Uniunii și să se informeze reciproc. Statele care fac parte din Consiliul de Securitate trebuie să apere pozițiile și interesele UE, fără a aduce atingere responsabilităților asumate prin Carta ONU. Când există o poziție europeană, membrii Consiliului trebuie să solicite invitarea Înaltului Reprezentant pentru prezentarea ei. Obligația este una de cooperare și reprezentare, nu un transfer al locului național către Uniune.

După Brexit, Franța este singurul stat membru al UE cu loc permanent și drept de veto în Consiliul de Securitate. Această poziție îi conferă o responsabilitate europeană sporită, dar nu o transformă juridic în reprezentant al Uniunii. Statele UE alese ca membri nepermanenți pot întări coordonarea prin declarații comune, schimb de informații și inițiative tematice. Eficiența depinde de anticiparea agendei și de capacitatea de a evita situațiile în care diferențele naționale devin vizibile exact în dosarele cu cea mai mare relevanță strategică. În Adunarea Generală, cele 27 de

[1] European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union.

[2] Hoffmann, T. (2019). The relationship between the European Union and the United Nations, pp. 227–240.

[3] European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union.

voturi europene pot forma nucleul unei coaliții, dar nu o majoritate. Influența rezultă din negocierea cu grupurile africane, asiatice, latino-americane, caraibiene și din Pacific. UE trebuie să evite prezentarea unei poziții finalizate intern drept singura opțiune legitimă. Consultarea timpurie, co-sponsorizarea transregională și integrarea priorităților altor state sunt condiții ale unei diplomații care urmărește universalizarea normei, nu doar validarea ei numerică.

Coordonarea este diferențiată în funcție de competență și salientă politică. În comerț, mediu, dezvoltare și unele domenii tehnice, Comisia Europeană și delegația UE pot negocia mai unitar. În dezarmare, recunoașterea statelor, decolonizare, Orientul Mijlociu sau alte probleme istorice, preferințele naționale rămân mai vizibile. Unitatea nu trebuie confundată cu influența: o poziție comună poate fi izolată, iar flexibilitatea controlată poate facilita o soluție mai largă.[1]

În Consiliul Drepturilor Omului, UE combină inițiative tematice și de țară, dialogul cu Oficiul Înaltului Comisar și sprijinul pentru societatea civilă. Stejaru evidențiază rolul parteneriatelor pentru democrație, inclusiv coordonarea dintre delegațiile UE, statele membre, organizațiile internaționale și actorii civici. Rezultatele depind de co-sponsorizare transregională și de aplicarea consecventă a standardelor. Un text perceput exclusiv ca instrument occidental poate pierde sprijin chiar dacă obiectivul său este compatibil cu drepturile universale.[2]

În ECOSOC și în organismele de dezvoltare, reprezentarea este fragmentată între Uniune, state și agențiile specializate. Comisia gestionează programe și contribuții, statele ocupă locuri în consiliile executive, iar delegația UE coordonează mesajele. Coerența trebuie verificată între discursul despre dezvoltare și politicile comerciale, agricole, fiscale sau climatice. Influența financiară este legitimă atunci când sprijină priorități convenite și capacitatea instituțională, nu când transformă agențiile ONU în executanți ai preferințelor donatorului.

Principiul cooperării loiale impune instituțiilor și statelor membre să evite mesaje incompatibile și acțiuni care subminează poziția comună. În practică, disputele privind „cine vorbește" exprimă adesea controverse asupra competenței, vizibilității și răspunderii. O voce europeană coerentă nu presupune un singur vorbitor în toate situațiile, ci mandate clare, mesaje compatibile și identificarea actorului care dispune de drepturile procedurale și expertiza relevante.[3]

[1] Laatikainen, K. V., & Smith, K. E. (Eds.). (2006). The European Union at the United Nations: Intersecting multilateralisms.

[2] Council of the European Union. (2025). Council conclusions on EU priorities at the United Nations during the 80th session of the United Nations General Assembly, September 2025–September 2026 (10491/25).

[3] Wouters, J., Hoffmeister, F., & Ruys, T. (Eds.). (2006). The United Nations and the European Union: An ever stronger partnership.

Finanțarea este o resursă majoră a prezenței europene. UE și statele membre contribuie substanțial la bugetele obligatorii, operațiunile de pace, fondurile umanitare și programele de dezvoltare. Puterea financiară poate constitui un instrument important pentru susținerea reformelor și facilitarea implementării acestora; totuși, finanțarea excesiv direcționată către obiective și activități prestabilite poate conduce la fragmentarea programatică și operațională, limitând autonomia instituțională și capacitatea Secretariatului de a-și stabili prioritățile în mod flexibil. Un apărător credibil al multilateralismului trebuie să susțină și funcțiile de bază ale organizației, prin contribuții predictibile, nu doar proiecte cu vizibilitate europeană.[1]

Diplomația candidaturilor este un domeniu în care coordonarea europeană poate produce tensiuni. Statele urmăresc locuri în consilii, comisii și organisme convenționale, iar numărul candidaturilor europene poate depăși locurile disponibile. Un mecanism credibil presupune criterii de competență, echilibru geografic și reciprocitate. Susținerea automată a candidaților europeni, indiferent de calitate, ar contrazice discursul despre merit și responsabilitate.

Comunicarea publică completează negocierea. Declarațiile UE trebuie să explice de ce o poziție servește interesul global, nu doar interesul european. Limbajul tehnic al coordonării poate fi inaccesibil, iar diferența dintre poziția UE și cea a statelor poate crea confuzie. Delegația europeană și reprezentanțele naționale trebuie să coreleze mesajele, păstrând totodată pluralitatea legitimă a vocilor. Pentru evaluarea reprezentării pot fi utilizate cinci criterii: claritatea mandatului, coeziunea internă, flexibilitatea negociatorilor, capacitatea de coaliție și impactul asupra textului sau deciziei. Numărul declarațiilor, reuniunilor sau co-sponsorilor este un indicator de activitate, nu neapărat de influență. Analiza trebuie să urmărească dacă prioritățile esențiale au fost incluse și dacă rezultatul a fost implementat.

Pentru Republica Moldova, sistemul de coordonare european oferă acces la informație și un model de profesionalizare, dar nu substituie formularea interesului național. Misiunea permanentă trebuie să urmărească pozițiile UE, să participe la consultările disponibile statelor candidate și să identifice nișe în care experiența națională aduce valoare. Alinierea este credibilă atunci când este argumentată, implementată intern și completată de inițiative proprii privind integritatea teritorială, refugiații, reziliența democratică și dezvoltarea durabilă.

Statutul UE la ONU este un compromis instituțional inovator: Uniunea are vizibilitate și drepturi procedurale, dar nu vot; statele au vot, dar sunt supuse obligației de coordonare. Performanța poate fi evaluată prin claritatea mandatului, coeziunea inter-

[1] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2021). Joint communication on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism (JOIN(2021) 3 final).

nă, flexibilitatea negociatorilor, capacitatea de coaliție și impactul asupra textului sau deciziei. Numărul declarațiilor și reuniunilor este un indicator de activitate, nu o dovadă suficientă a influenței. Adunarea Generală funcționează prin șase comitete principale. Primul tratează dezarmarea și securitatea internațională; al doilea, problemele economice și financiare; al treilea, problemele sociale, umanitare și drepturile omului; al patrulea, chestiunile politice speciale și decolonizarea; al cincilea, administrația și bugetul; al șaselea, problemele juridice. Coordonarea UE trebuie adaptată fiecărui comitet, deoarece competențele Comisiei Europene, SEAE și statelor diferă. În Primul Comitet, politica europeană este influențată de tradițiile de neutralitate, statutul nuclear al Franței, apartenența la NATO și prioritățile de neproliferare. În Comitetul juridic, UE poate contribui prin experiența sa normativă, dar votul aparține statelor. În Comitetul bugetar, statele membre trebuie să combine disciplina financiară cu protejarea mandatelor, evitând reducerea dezbaterii la contribuția netă.

Rezoluția 65/276 nu conferă Uniunii Europene un drept de inițiativă echivalent celui exercitat de statele membre ale ONU. Reprezentanții UE pot prezenta propuneri și amendamente, însă acestea pot fi supuse votului numai la solicitarea unui stat membru al Organizației. Uniunea nu dispune de drept de vot, nu poate prezenta candidați pentru funcțiile sau organele rezervate statelor și își păstrează statutul distinct de participant în raport cu membrii deplini ai ONU. Această dependență procedurală nu reprezintă exclusiv o limitare instituțională, ci evidențiază caracterul relațional al capacității multilaterale de acțiune a UE, care se construiește prin coordonarea cu statele membre și prin formarea de coaliții cu state terțe[1].

Statutul Uniunii Europene diferă în cadrul agențiilor specializate. În FAO, Comunitatea Europeană a devenit în 1991 „organizație membră", exercitând drepturi în domeniile de competență transferată; în multe alte organisme UE este observator, parte la convenții sau participant fără vot. Repartizarea drepturilor trebuie clarificată prin declarații de competență și coordonare. Partenerii trebuie să știe cine negociază, cine votează, cine finanțează și cine răspunde pentru implementare.[2] Coerența voturilor este utilă, dar insuficientă pentru evaluarea influenței. Un procent ridicat poate reflecta convergență autentică, însă și evitarea voturilor sensibile. Divergența poate proveni din interese naționale, apartenența la grupuri regionale sau distribuția competențelor. Analiza calitativă trebuie să urmărească modificările obținute în text, coalițiile formate, soluțiile de compromis și implementarea ulterioară. Influența se exercită adesea înainte de vot, în negocierile tehnice și informale.[3]

[1] United Nations General Assembly. (2011). Participation of the European Union in the work of the United Nations (A/RES/65/276).

[2] Wouters, J., Hoffmeister, F., & Ruys, T. (Eds.). (2006). The United Nations and the European Union: An ever stronger partnership.

[3] Laatikainen, K. V., & Smith, K. E. (Eds.). (2006). The European Union at the United Nations: Intersecting multilateralisms.

Președinția Consiliului UE continuă să aibă un rol în unele domenii și formate, deși delegația UE și Înaltul Reprezentant au preluat reprezentarea politică generală. Comisia vorbește în competențele sale, iar statele pot formula declarații naționale. O „voce unică" nu înseamnă un singur vorbitor în toate cazurile, ci mesaje compatibile și o strategie comună. Negocierile informale sunt decisive. Facilitatorii, grupurile de prieteni, consultările regionale și contactele bilaterale pot modifica textul înainte de reuniunea publică. Diplomații europeni trebuie să participe la aceste spații, nu doar să citească declarații. Influența se construiește prin încredere, expertiză și disponibilitatea de a propune formule de compromis, nu prin vizibilitate protocolară.

Rotația personalului poate afecta memoria instituțională. Dosarele ONU sunt tehnice și se desfășoară pe perioade lungi, iar schimbarea frecventă a diplomaților reduce capacitatea de negociere. SEAE și statele trebuie să investească în arhive, formare, transfer de cunoștințe și specializare. Pentru statele mici, continuitatea într-un domeniu poate compensa resursele limitate. Parlamentul European influențează indirect acțiunea UE la ONU prin rezoluții, buget și control politic, iar parlamentele naționale controlează guvernele. Totuși, coordonarea multilaterală rămâne relativ opacă. Publicarea priorităților și raportarea anuală pot spori responsabilitatea fără a divulga tactica negocierii. Legitimitatea unei poziții comune depinde și de dezbaterea democratică internă.

Secretarul General și Secretariatul ONU au un rol propriu în stabilirea agendei, bune oficii, avertizare și implementare. UE cooperează nu doar cu statele, ci și cu această administrație internațională. Independența Secretariatului ONU permite formularea unor evaluări incomode, iar statele pot contesta prioritățile. Sprijinul european trebuie să protejeze profesionalismul și să evite presiunea financiară asupra concluziilor tehnice. În agențiile tehnice, influența se construiește prin expertiză și standarde. Diplomații generaliști nu pot negocia singuri sănătatea, telecomunicațiile, aviația sau proprietatea intelectuală. UE și statele trebuie să mobilizeze autorități de reglementare, cercetători și experți, păstrând o linie politică unitară. Capacitatea tehnică este o formă de putere multilaterală, iar lipsa ei poate transforma resursele economice în influență redusă. Pregătirea negocierilor presupune și cartografierea actorilor. Statele-punte, președinții grupurilor regionale, Secretariatul ONU și organizațiile societății civile pot influența rezultatul mai mult decât pozițiile publice sugerează. UE trebuie să identifice interesele lor, să ofere formule incluzive și să evite negocierea exclusiv cu partenerii tradiționali. O coaliție largă este mai durabilă decât o majoritate obținută prin presiune punctuală.

7.3 Parteneriatul UE–ONU în domeniul păcii și securității internaționale

Carta ONU atribuie Consiliului de Securitate responsabilitatea principală pentru menținerea păcii și securității internaționale. UE nu este membru al Consiliului, dar poate sprijini autoritatea ONU prin diplomație, sancțiuni, misiuni civile și militare, finanțare, ajutor umanitar, dezvoltare și consolidarea instituțiilor. Parteneriatul nu transferă legitimitatea universală către UE și nici nu subordonează automat instrumentele europene ONU; el urmărește complementaritatea dintre mandatul global, proximitatea regională și capacitatea de implementare.[1]

Cooperarea instituționalizată în gestionarea crizelor a început prin Declarația comună UE–ONU din 2003 și documentele de implementare din 2004. Au urmat dialoguri periodice, acorduri tehnice și priorități multianuale. Prioritățile pentru 2025–2028 extind agenda de la operațiuni la prevenire, mediere, tranziții, protecția civililor, reforma sectorului de securitate, drepturile omului, Femeile, Pacea și Securitatea, Tineretul, Pacea și Securitatea, clima și tehnologia. Evoluția indică trecerea de la cooperarea punctuală la un parteneriat strategic și tematic.[2]

Cooperarea în teren începe cu o analiză comună a conflictului și cu definirea efectului strategic. ONU și UE pot urmări obiective similare, dar au lanțuri de comandă, reguli de securitate, proceduri financiare și culturi organizaționale diferite. Diviziunea muncii trebuie stabilită în funcție de avantajul comparativ: ONU poate conduce procesul politic și misiunea universal legitimă, iar UE poate oferi instruire, reformă instituțională, finanțare, sancțiuni și perspectivă regională. Lipsa coordonării generează recomandări concurente și costuri pentru statul gazdă. Experiențele din Somalia, Sahel, Libia, Balcanii de Vest și Orientul Mijlociu arată că securitatea este produsă prin instrumente interdependente. O misiune ONU poate sprijini procesul politic și protecția civililor, o misiune UE poate instrui sau reforma instituții, iar programele Comisiei pot finanța dezvoltarea și reziliența. Rezultatul nu poate fi atribuit mecanic unei organizații. Evaluarea trebuie să examineze dacă ansamblul intervențiilor reduce riscul, întărește instituțiile și pregătește o tranziție sustenabilă.[3]

Contribuția financiară europeană este majoră, dar finanțarea nu produce automat influență legitimă. Mandatele sunt adoptate de Consiliul de Securitate, statele contributoare furnizează personal și suportă riscuri, iar statul gazdă și populația trăiesc consecințele. O diviziune în care Europa finanțează, alte regiuni trimit trupe, iar

[1] United Nations. (1945). Charter of the United Nations.

[2] European External Action Service. (2025). EU–UN strategic partnership on peace and security.

[3] Ibidem.

membrii permanenți decid este politic fragilă. Parteneriatul trebuie să includă consultarea contributorilor, responsabilitatea pentru rezultate și distribuirea echitabilă a riscurilor.

Consolidarea păcii completează menținerea păcii prin instituții legitime, reconciliere, justiție, incluziune și reducerea cauzelor structurale ale violenței. UE susține Comisia și Fondul ONU pentru Consolidarea Păcii și poate conecta finanțarea la reforme, dezvoltare și dialog politic. Prevenirea este mai puțin vizibilă decât intervenția, dar mai puțin costisitoare. Calitatea parteneriatului se măsoară prin capacitatea de a transforma avertizarea timpurie în acțiune politică înainte ca riscul să devină criză.[1]

Medierea necesită unitate de strategie și claritatea rolurilor. Multiplicarea mediatorilor poate permite părților să evite compromisurile și să aleagă forumul favorabil. ONU aduce bune oficii, universalitate și acces la Consiliul de Securitate; UE poate aduce stimulente economice, sancțiuni, expertiză regională și sprijin pentru implementare. Un aranjament eficient stabilește mediatorul principal, mecanismele de coordonare și legătura dintre acordul politic, garanțiile de securitate și reconstrucție.

Agenda Femeile, Pacea și Securitatea, inițiată prin Rezoluția 1325, nu trebuie redusă la reprezentarea numerică. Participarea femeilor trebuie să influențeze negocierea, planificarea misiunilor, reforma sectorului de securitate și reconstrucția. UE și ONU pot finanța organizațiile locale, proteja participantele și integra analiza de gen în evaluarea riscurilor. Eficiența se observă în calitatea acordurilor, accesul la justiție și reducerea violenței, nu doar în componența delegațiilor.[2]

Clima, pacea și securitatea formează o agendă emergentă. Schimbările climatice nu determină automat conflictul, dar pot amplifica vulnerabilități, deplasări, insecuritate alimentară și competiția pentru resurse. Analiza comună trebuie să identifice mecanismele locale și să evite determinismul. UE poate contribui cu date, finanțare climatică și politici de adaptare, iar ONU cu integrarea riscurilor în procesele de pace și coordonarea internațională.

Tehnologia digitală transformă avertizarea, protecția și comunicarea. Datele satelitare, analiza algoritmică și platformele de raportare pot îmbunătăți cunoașterea situației, dar ridică probleme privind protecția datelor, prejudecățile, supravegherea și dependența de furnizori privați. Pactul digital global oferă un cadru politic, iar UE poate contribui cu standarde centrate pe persoană. Inovația trebuie să rămână supusă controlului uman, transparenței și drepturilor fundamentale.[3]

[1] European External Action Service. (2025). EU–UN strategic partnership on peace and security.

[2] Ibidem.

[3] United Nations General Assembly. (2024). The Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations (A/RES/79/1).

În combaterea terorismului, UE și ONU cooperează în domeniul normelor, evaluării riscurilor, finanțării terorismului și consolidării capacității. Măsurile trebuie să respecte drepturile omului și dreptul umanitar. Definițiile excesiv de largi pot fi utilizate împotriva opoziției politice sau societății civile. Multilateralismul eficace nu înseamnă numai cooperare operațională, ci și garanții împotriva abuzului.

Dezarmarea, neproliferarea și controlul armamentelor sunt domenii în care UE sprijină tratatele și organismele ONU. Uniunea finanțează proiecte, promovează universalizarea instrumentelor și adoptă reglementări privind exporturile. Eficiența este afectată de rivalitatea marilor puteri și de retragerea din regimuri. UE poate contribui ca mediator și furnizor de expertiză, dar nu poate substitui voința statelor care dețin arsenale majore[1].

Sancțiunile ilustrează raportul dintre autoritatea ONU și autonomia juridică a UE. Rezoluțiile obligatorii ale Consiliului de Securitate trebuie implementate de state, iar Uniunea poate adopta acte pentru aplicare uniformă. Jurisprudența Kadi a stabilit că implementarea nu poate exclude controlul respectării drepturilor fundamentale în ordinea UE. Uniunea adoptă și sancțiuni autonome, care trebuie raportate la obiectiv, proporționalitate, garanții procedurale, excepții umanitare și evaluarea efectelor neintenționate.

Veto-ul poate bloca autorizarea unei misiuni, condamnarea unei agresiuni sau mecanismele de responsabilitate. În asemenea situații, UE poate lucra în Adunarea Generală, susține anchete și mecanisme judiciare, adopta măsuri regionale și construi coaliții. Acțiunea alternativă nu trebuie să declare ONU irelevantă și nici să extindă competențele regionale dincolo de Carta ONU. Obiectivul este menținerea presiunii juridice și politice, concomitent cu protejarea autorității sistemului universal.

Rezoluția 2719 privind finanțarea din contribuții ONU a operațiunilor de sprijin pentru pace conduse de Uniunea Africană și autorizate de Consiliul de Securitate exprimă o nouă etapă a multilateralismului în rețea. ONU, Uniunea Africană și UE pot combina legitimitatea, capacitatea regională și resursele financiare. Implementarea necesită standarde comune privind protecția civililor, drepturile omului, disciplina, controlul financiar și tranziția, evitând relația paternalistă dintre finanțator și actorul regional.[2]

Evaluarea parteneriatului trebuie să distingă produsele imediate, rezultatele și impactul. Acordurile, reuniunile și instruirile sunt produse imediate; interoperabilitatea, aplicarea procedurilor și îmbunătățirea protecției sunt rezultate; pacea durabilă

[1] Council of the European Union. (2025). Council conclusions on EU priorities at the United Nations during the 80th session of the United Nations General Assembly, September 2025–September 2026 (10491/25).

[2] European External Action Service. (2025). EU–UN strategic partnership on peace and security.

și instituțiile legitime reprezintă impactul. Nicio organizație nu controlează integral impactul, dar fiecare trebuie să poată demonstra contribuția proprie.

Pentru Republica Moldova, parteneriatul UE–ONU este relevant prin susținerea Cartei, participarea la operațiuni de pace, protecția refugiaților, Agenda Femeile, Pacea și Securitatea și dezvoltarea capacității civile. Statul poate contribui cu personal specializat și experiență privind conflictele prelungite și amenințările hibride. Alinierea la UE poate îmbunătăți pregătirea și interoperabilitatea, dar mandatul de participare rămâne național și trebuie fundamentat juridic, bugetar și democratic.

În ansamblu, UE și ONU nu formează o relație simplă între un actor care legitimează și unul care implementează. Ambele negociază, finanțează, reglementează și acționează, însă dispun de avantaje comparative diferite. ONU oferă universalitate, autoritatea Cartei și o rețea globală; UE aduce resurse, politici publice, condiționalitate și capacitate regională. Parteneriatul produce valoare atunci când responsabilitățile sunt clare, standardele sunt comune și strategia este construită împreună cu actorii locali.

Arhitectura ONU de consolidare a păcii include Comisia pentru Consolidarea Păcii, Fondul pentru Consolidarea Păcii și Biroul de sprijin. Comisia funcționează ca forum consultativ, conectând Consiliul de Securitate, Adunarea Generală, donatorii și statele afectate. UE poate susține strategii naționale și finanțare predictibilă. Avantajul acestei arhitecturi constă în abordarea pe termen lung, iar limita în caracterul consultativ și dependența de voința politică.

Prevenirea atrocităților și protecția civililor solicită legătura dintre informație, avertizare și acțiune. Rapoartele pot identifica riscuri, dar decizia poate fi blocată. UE poate sprijini mecanisme de anchetă, documentare și sancțiuni țintite. Totuși, colectarea datelor trebuie să respecte standarde probatorii și protecția martorilor, pentru ca informația politică să poată susține ulterior responsabilitatea juridică.

Dreptul internațional umanitar oferă reguli pentru conduita ostilităților și protecția persoanelor. UE și ONU promovează respectarea Convențiilor de la Geneva, accesul umanitar și protecția personalului. Credibilitatea depinde de aplicarea consecventă față de toate părțile. Politizarea dreptului sau tolerarea încălcărilor comise de parteneri slăbește ordinea normativă pe termen lung.

Rolul organizațiilor regionale în pace nu se limitează la implementarea deciziilor ONU. Uniunea Africană, organizațiile subregionale și UE pot avea acces și legitimitate locală. Cooperarea trebuie să evite ierarhia paternalistă între nivelul universal, regional și local. Rezoluția 2719 creează oportunități, dar și întrebări privind standardele, răspunderea și influența finanțatorilor. Partajarea sarcinilor financiare trebuie să fie echitabilă. Contribuțiile obligatorii oferă predictibilitate, iar cele voluntare flexibilitate, însă dependența de câțiva donatori poate orienta agenda. UE poate

susține bugete stabile și, simultan, transparență. Reducerea finanțării unei misiuni fără ajustarea mandatului produce o discrepanță periculoasă între așteptări și capacitate. Protecția mediului în operațiunile de pace devine relevantă. Misiunile consumă energie, apă și infrastructură și operează în contexte vulnerabile climatic. UE și ONU pot coopera pentru eficiență, energie regenerabilă și gestionarea deșeurilor, fără a diminua siguranța personalului. Reziliența operațională este parte a eficienței și poate lăsa infrastructuri utile comunităților[1].

Informația publică este un instrument de protecție. Misiunile ONU și UE sunt ținte ale dezinformării, iar comunicarea tardivă poate afecta acceptarea locală. Mesajele trebuie să explice mandatul, limitele și mecanismele de plângere. Comunicarea strategică nu înseamnă ascunderea eșecurilor, ci furnizarea de informații verificabile și corectarea rapidă a afirmațiilor false.

Mecanismele de conduită și disciplină sunt esențiale. Abuzurile comise de personal pot distruge legitimitatea întregii misiuni. Organizațiile și statele contribuitoare trebuie să prevină, investigheze și sancționeze, să protejeze victimele și să publice rezultate. Imunitatea funcțională nu trebuie confundată cu impunitatea, iar cooperarea juridică trebuie stabilită înaintea desfășurării.

Integrarea dimensiunii locale presupune consultarea autorităților, comunităților, femeilor, tinerilor și grupurilor vulnerabile. „Proprietatea locală" nu este simpla aprobare a guvernului central. Uneori, autoritățile pot fi parte a problemei. UE și ONU trebuie să echilibreze consimțământul statului, protecția drepturilor și participarea populației.

Un parteneriat matur include și scenarii de eșec. Deteriorarea securității, retragerea consimțământului, loviturile de stat sau lipsa finanțării pot invalida mandatul. Planificarea trebuie să prevadă reducerea, suspendarea, evacuarea și menținerea funcțiilor critice. Evaluarea riscurilor nu este pesimism, ci responsabilitate față de personal și beneficiari.

Capitolul VII al Cartei permite Consiliului de Securitate să constate amenințări la adresa păcii și să adopte măsuri obligatorii. Operațiunile de pace nu sunt menționate explicit în Cartă, ci s-au dezvoltat prin practică, între soluționarea pașnică și acțiunea coercitivă. Consimțământul, imparțialitatea și folosirea limitată a forței sunt principii tradiționale, adaptate ulterior la protecția civililor. UE trebuie să înțeleagă această evoluție atunci când sprijină mandate ONU.

În misiunile multidimensionale, obiectivele pot deveni prea numeroase. Protecția civililor, sprijinul electoral, reforma justiției, dezarmarea și dezvoltarea sunt toate importante, dar resursele sunt limitate. Mandatul trebuie să stabilească

[1] European External Action Service. (2025). EU–UN strategic partnership on peace and security.

priorități și secvențe. UE poate sprijini prin instrumente complementare, însă adăugarea de activități fără finanțare mărește riscul eșecului și erodează încrederea. Cooperarea trilaterală ONU–UE–organizații regionale trebuie să includă statul gazdă și actorii locali. Un aranjament negociat exclusiv între sedii poate ignora realitatea din teren. Mecanismele de coordonare trebuie să aibă nivel strategic și operațional, proceduri pentru soluționarea divergențelor și evaluări comune. Reuniunile fără decizii și responsabilități clare nu constituie coordonare efectivă.

În evaluarea operațiunilor, percepția populației este o sursă de date, nu un element secundar de comunicare. O misiune poate îndeplini indicatorii administrativi și totuși să fie considerată ilegitimă. Sondajele, consultările comunitare și mecanismele de plângere trebuie analizate împreună cu datele de securitate. UE și ONU pot armoniza metodologiile, păstrând confidențialitatea și protecția respondenților.

7.4 Cooperarea UE–ONU pentru dezvoltare durabilă, climă, acțiune umanitară și drepturile omului

Cooperarea UE–ONU depășește pacea și securitatea și trebuie analizată prin interdependența celor trei piloni ai ONU: pace, dezvoltare durabilă și drepturile omului. Separarea administrativă nu reflectă realitatea socială: conflictul distruge dezvoltarea, inegalitatea și instituțiile slabe amplifică vulnerabilitatea, iar încălcarea drepturilor reduce legitimitatea statului. UE promovează o abordare integrată, dar integrarea nu trebuie să securitizeze automat politicile sociale sau să subordoneze ajutorul umanitar obiectivelor geopolitice.[1]

Agenda 2030, adoptată în 2015, cuprinde 17 obiective de dezvoltare durabilă și principiul „nimeni nu este lăsat în urmă”. Obiectivele sunt universale: se aplică statelor dezvoltate și în curs de dezvoltare. Pentru UE, aceasta înseamnă corelarea politicilor interne cu acțiunea externă. Credibilitatea europeană este redusă dacă promovează standarde de mediu și incluziune în exterior, dar nu gestionează inegalitățile, consumul și impactul propriilor politici[2]. Implementarea Agendei presupune politici, finanțare, date și participare. ONU oferă cadrul global de monitorizare, iar UE integrează obiectivele în buget, politici sectoriale, cooperare pentru dezvoltare și procesul de extindere. Statele prezintă evaluări naționale voluntare, iar instituțiile europene publică indicatori. Analiza trebuie să distingă între raportare și

[1] Council of the European Union. (2025). Council conclusions on EU priorities at the United Nations during the 80th session of the United Nations General Assembly, September 2025–September 2026 (10491/25).

[2] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2021). Joint communication on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism (JOIN(2021) 3 final).

transformare: existența indicatorilor nu garantează schimbarea, dar permite identificarea lacunelor.

Finanțarea dezvoltării este una dintre cele mai dificile probleme. Granturile, împrumuturile, investițiile private și veniturile interne trebuie combinate fără a crea datorie nesustenabilă sau condiții netransparente. UE și statele membre sunt donatori importanți, iar inițiativele de tip Team Europe urmăresc coordonarea. Totuși, vizibilitatea donatorului nu trebuie să fragmenteze programele ONU sau să transfere către beneficiar costuri excesive de raportare.

Parteneriatul cu Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, UNICEF, UN Women, FAO, OMS și alte agenții permite utilizarea rețelelor și expertizei globale. UE poate finanța programe și oferi standarde, iar agențiile pot adapta intervenția la context. Cooperarea eficientă necesită rezultate comune, nu doar contracte paralele. Indicatorii trebuie să urmărească instituțiile și populația, nu exclusiv absorbția financiară.

Acțiunea climatică este unul dintre cele mai dezvoltate exemple de cooperare multilaterală și de tensiune între negociere și reglementare unilaterală. Convenția-cadru ONU și Acordul de la Paris oferă cadrul universal, iar UE transformă angajamentele în legislație privind neutralitatea climatică, piața carbonului și tranziția energetică. Wouters și analiza privind multilateralismul european atrag atenția că instrumente precum mecanismul de ajustare a carbonului la frontieră trebuie evaluate simultan prin obiectivul climatic, compatibilitatea cu dreptul comercial și impactul asupra statelor cu capacități reduse.[1]

Principiul responsabilităților comune, dar diferențiate recunoaște caracterul universal al problemei și distribuția inegală a contribuțiilor istorice, capacităților și vulnerabilităților. UE trebuie să combine reducerea emisiilor interne cu finanțare, adaptare, transfer tehnologic și acces la infrastructuri. Stabilirea unor standarde fără sprijin poate fi percepută drept protecționism verde. Diplomația climatică este credibilă atunci când ambiția europeană este însoțită de solidaritate și de consultarea statelor afectate.

Pierderea biodiversității, poluarea și degradarea terenurilor formează împreună cu clima o criză planetară triplă. Sistemul ONU include convenții și programe distincte, iar UE încearcă să asigure coerența. Fragmentarea regimurilor poate produce obiective incompatibile sau raportări multiple. O politică integrată examinează efectele asupra ecosistemelor, alimentației, apei, sănătății și securității comunităților[2].

[1] Wouters, J. (2024). The EU's efforts to uphold the international rules-based order: Mission impossible? Global Policy.

[2] Council of the European Union. (2025). Council conclusions on EU priorities at the United Nations during the 80th session of the United Nations General Assembly, September 2025–September 2026 (10491/25).

Ajutorul umanitar se întemeiază pe umanitate, neutralitate, imparțialitate și independență. UE și statele membre finanțează operațiuni ale agențiilor ONU și organizațiilor partenere. Acțiunea trebuie separată suficient de obiectivele politice și militare pentru a proteja accesul și personalul. Coordonarea nu înseamnă subordonarea ajutorului unei strategii de securitate; ea urmărește evitarea dublării și protecția beneficiarilor.

Crizele prelungite pun presiune asupra finanțării umanitare. Nevoile cresc, iar contribuțiile sunt adesea imprevizibile și destinate unor situații vizibile mediatic. UE poate susține finanțare flexibilă și anticipativă, dar trebuie să evite transferarea priorităților exclusiv prin earmarking. Agențiile ONU au nevoie de resurse pentru capacitatea de bază, pregătire și răspuns rapid.

Legătura dintre ajutor umanitar, dezvoltare și pace este descrisă uneori prin „nexus". Ideea urmărește continuitatea dintre salvarea vieților, reducerea vulnerabilității și prevenirea conflictului. Aplicarea mecanică poate însă afecta independența umanitară. Fiecare pilon trebuie să își păstreze principiile, iar cooperarea să pornească de la nevoile populației și analiza riscurilor.

Drepturile omului reprezintă un element constitutiv al identității externe a UE și un domeniu central al diplomației sale multilaterale. Stejaru menționează că Uniunea a dezvoltat parteneriate pentru democrație, a coordonat delegațiile și statele membre și a susținut inițiative în Adunarea Generală, Consiliul Drepturilor Omului și organismele convenționale. Eficiența depinde de coaliții transregionale, sprijinul societății civile și aplicarea nediscriminatorie a criteriilor, inclusiv față de partenerii strategici.[1]

Cooperarea cu Oficiul Înaltului Comisar pentru Drepturile Omului include dialog strategic, finanțare și activitate în teren. UE poate utiliza constatările mecanismelor ONU în politica externă și în procesul de aderare. Independența Oficiului trebuie protejată. Finanțarea nu trebuie să transforme evaluarea tehnică într-un instrument al donatorului, iar UE trebuie să accepte examinarea propriilor state membre.

Consiliul Drepturilor Omului este un forum politic în care standardele juridice și coalițiile se intersectează. Alegerea unor state cu bilanț problematic, votul pe blocuri și selectivitatea tematică afectează credibilitatea. Totuși, Consiliul poate crea comisii de anchetă, raportori speciali și mecanismul evaluării periodice universale. UE trebuie să îmbunătățească instituția, nu să o abandoneze atunci când rezultatele sunt imperfecte.

[1] Council of the European Union. (2025). Council conclusions on EU priorities at the United Nations during the 80th session of the United Nations General Assembly, September 2025–September 2026 (10491/25).

Evaluarea periodică universală oferă fiecărui stat posibilitatea de a primi recomandări. Statele UE participă atât ca evaluate, cât și ca autori ai recomandărilor. Coerența presupune acceptarea criticii și implementarea propriilor angajamente. Recomandările excesiv de generale sau politizate au utilitate redusă; cele clare, măsurabile și conectate la mecanisme naționale pot produce schimbare.

Egalitatea de gen traversează dezvoltarea, drepturile și pacea. UE susține Convenția privind eliminarea discriminării față de femei, Platforma de la Beijing și activitatea UN Women. Politica trebuie să includă bugete, date dezagregate, participare și combaterea violenței. Invocarea egalității fără evaluarea efectelor concrete poate transforma norma într-o formulă retorică.

Migrația și refugiații reprezintă un domeniu de cooperare, dar și de tensiune. Înaltul Comisariat pentru Refugiați și Organizația Internațională pentru Migrație cooperează cu UE și statele membre. Controlul frontierelor trebuie conciliat cu dreptul la azil, nereturnarea și protecția persoanelor vulnerabile. Externalizarea responsabilităților către state cu standarde mai slabe poate afecta credibilitatea normativă europeană.

Sănătatea globală a demonstrat necesitatea cooperării multilaterale. OMS stabilește norme, coordonează răspunsul și furnizează informație, iar UE contribuie prin finanțare, cercetare, reglementare și achiziții. Pandemiile arată că securitatea sanitară depinde de date, capacitate locală și acces echitabil. Competiția pentru resurse poate submina solidaritatea și prelungi criza[1].

Guvernanța digitală a intrat în centrul agendei ONU prin Pactul digital global. Documentul urmărește reducerea decalajelor de conectivitate, protejarea drepturilor online, cooperarea privind datele și dezvoltarea unei guvernanțe internaționale a inteligenței artificiale. UE poate contribui cu experiența sa de reglementare, dar nu poate presupune că modelul european va fi preluat automat. Standardele globale au nevoie de participare largă, interoperabilitate, sprijin pentru capacitate și mecanisme accesibile de responsabilitate.[2]

Politica de dezvoltare și drepturile omului pot intra în tensiune cu interesele economice și de securitate. Cooperarea cu regimuri autoritare poate fi necesară pentru climă, migrație sau stabilitate, dar poate oferi legitimitate și resurse fără reformă. O abordare bazată pe drepturi cere evaluarea impactului, consultarea societății civile și criterii pentru suspendare sau ajustare.

[1] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2021). Joint communication on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism (JOIN(2021) 3 final).

[2] United Nations General Assembly. (2024). The Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations (A/RES/79/1).

Coerența politicilor pentru dezvoltare reprezintă o probă a seriozității angajamentului european. Nu este suficient ca instrumentele de cooperare să finanțeze obiectivele ONU dacă agricultura, comerțul, fiscalitatea, energia, migrația sau consumul european produc efecte contrare. Wouters subliniază aceeași exigență în raport cu ordinea bazată pe reguli: actorul care promovează norme trebuie să accepte evaluarea propriilor instrumente. Coerența presupune analiza impactului extern, transparență și corectarea politicilor care transferă costurile către state vulnerabile.

Cooperarea în dezvoltare, climă, ajutor umanitar și drepturile omului demonstrează că ordinea bazată pe reguli are efecte cotidiene. Normele influențează accesul la sănătate, protecția refugiaților, siguranța alimentară, tehnologia și tratamentul grupurilor vulnerabile. Legitimitatea multilateralismului nu se menține prin documente, ci prin rezultate perceptibile și distribuirea echitabilă a costurilor. UE este credibilă atunci când transformă propriile politici, nu doar când solicită transformarea partenerilor.

Obiectivele de dezvoltare durabilă sunt interdependente și pot intra în tensiune. Dezvoltarea infrastructurii poate afecta biodiversitatea, tranziția energetică poate crea costuri sociale, iar creșterea economică poate amplifica consumul. Analiza trebuie să identifice sinergiile și conflictele, nu să trateze cele 17 obiective ca liste separate. UE și ONU pot utiliza evaluări integrate și scenarii pentru prioritizare. Datele reprezintă o infrastructură a dezvoltării. Statele au nevoie de statistici dezagregate pe gen, vârstă, dizabilitate, teritoriu și venit pentru a identifica persoanele lăsate în urmă. Cooperarea europeană poate sprijini digitalizarea și interoperabilitatea, iar ONU standardele globale. Protecția datelor și independența statisticii trebuie păstrate pentru a preveni utilizarea politică.

Discuția privind pierderile și daunele climatice arată trecerea de la prevenire la responsabilitatea pentru efectele deja produse. Statele vulnerabile solicită resurse accesibile și suplimentare. UE trebuie să echilibreze solidaritatea, responsabilitatea și controlul financiar. Procedurile prea complicate pot face fondurile inaccesibile tocmai statelor cu administrație limitată.

Localizarea ajutorului umanitar urmărește transferarea unei părți mai mari a resurselor și deciziei către organizații naționale și locale. Acestea au acces, limbă și încredere, dar se confruntă cu riscuri și cerințe administrative. UE și agențiile ONU pot simplifica finanțarea, investi în capacitate și împărți riscul, evitând folosirea actorilor locali doar ca subcontractori.

Drepturile economice, sociale și culturale trebuie tratate împreună cu drepturile civile și politice. Sănătatea, educația, locuirea și protecția socială influențează participarea și stabilitatea. UE susține o abordare bazată pe drepturi, iar ONU dispune de tratate și comitete specializate. Austeritatea, sancțiunile și crizele trebuie evaluate prin efectele asupra grupurilor vulnerabile.

Mecanismele de anchetă și raportorii speciali contribuie la responsabilitate, dar depind de acces și cooperare. UE poate sprijini finanțarea și protecția martorilor, însă trebuie să respecte independența experților. Selectarea mandatelor exclusiv în funcție de prioritățile europene ar afecta universalitatea. Standardul trebuie să fie gravitatea și necesitatea, nu proximitatea geopolitică.

În guvernanța digitală, decalajul de infrastructură este la fel de important ca reglementarea. Statele fără conectivitate, competențe și centre de date nu beneficiază de inovare. UE poate contribui prin investiții și standarde deschise, iar ONU prin coordonare universală. Securitatea cibernetică trebuie integrată fără a transforma internetul într-un spațiu fragmentat de controale incompatibile. Inteligența artificială poate susține analiza climatică, diagnosticarea și educația, dar modelele pot reproduce prejudecăți și concentra puterea. Evaluarea riscului trebuie să includă datele, scopul, explicabilitatea și posibilitatea contestării. Pactul digital global oferă principii, iar UE poate demonstra aplicarea practică. Credibilitatea normativă depinde de implementare, nu doar de reglementare[1].

Cooperarea în sănătate trebuie să includă consolidarea sistemelor, nu doar răspunsul la epidemii. Laboratoarele, personalul, aprovizionarea și comunicarea publică sunt bunuri pe termen lung. OMS oferă standarde și coordonare, iar UE finanțare și cercetare. Distribuția echitabilă a produselor medicale este o probă a solidarității multilaterale.

Organele convenționale pentru drepturile omului examinează rapoartele statelor și comunicările individuale acolo unde tratatele permit. Recomandările lor nu au aceeași forță ca hotărârile unei instanțe, dar clarifică obligațiile și identifică probleme structurale. UE poate sprijini raportarea și implementarea, iar statele candidate trebuie să trateze recomandările ca instrumente de reformă, nu ca exerciții protocolare. Protecția apărătorilor drepturilor omului și a jurnaliștilor este o condiție a monitorizării. Actorii care cooperează cu ONU pot fi supuși represaliilor. UE trebuie să susțină mecanisme de protecție, vize de urgență și diplomație discretă. Cooperarea multilaterală pierde credibilitate dacă persoanele care furnizează informații sunt lăsate fără sprijin.

În ajutorul umanitar, sancțiunile și măsurile antiteroriste pot bloca plăți, transport și acces. Excepțiile umanitare trebuie formulate clar și aplicate de bănci și autorități. UE poate armoniza interpretarea și oferi ghidaj, iar ONU poate monitoriza efectele. Obiectivul de securitate nu trebuie să împiedice asistența imparțială pentru populație. Protecția copiilor în conflicte și crize umanitare necesită date, educație, reunificarea familiilor și responsabilitate. UE susține UNICEF și mecanismele ONU privind

[1] United Nations General Assembly. (2024). The Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations (A/RES/79/1).

încălcările grave împotriva copiilor. Programele trebuie să evite instituționalizarea pe termen lung și să includă comunitățile. Drepturile copilului reprezintă un test al capacității multilateralismului de a proteja persoane fără putere politică directă.

În cazul Republicii Moldova, cooperarea cu echipa de țară ONU poate susține integrarea europeană prin date, incluziune și implementare locală. Programele trebuie corelate cu strategiile naționale și cu planurile de aderare. Autoritățile trebuie să evite dependența de proiecte pilot care nu sunt preluate în buget și administrație după încheierea finanțării. Pentru Republica Moldova, Agenda 2030 poate conecta reforma europeană cu obiectivele universale privind instituțiile, educația, sănătatea, egalitatea, energia și dezvoltarea locală. Statutul de candidat solicită apropierea de acquis, iar echipa de țară ONU sprijină datele, incluziunea și implementarea. Este necesară evitarea unor sisteme paralele de raportare: indicatorii europeni și cei ONU trebuie integrați într-o matrice națională unică, orientată spre rezultate și bugete.

7.5 Reforma multilateralismului, Pactul pentru Viitor și relevanța cooperării UE–ONU pentru Republica Moldova

La opt decenii de la adoptarea Cartei, ONU funcționează într-un sistem radical diferit de cel din 1945. Numărul statelor a crescut de peste trei ori, distribuția economică și demografică s-a modificat, actorii privați dețin infrastructuri globale, iar agenda include clima, inteligența artificială, pandemiile și lanțurile de aprovizionare. Reforma nu este un proiect unic, ci un ansamblu de schimbări constituționale, politice, administrative și financiare. Miza este adaptarea fără pierderea universalității și a autorității Cartei.[1]

Consiliul de Securitate reprezintă centrul celei mai dificile reforme. Componența permanentă reflectă rezultatul celui de-al Doilea Război Mondial și nu oferă reprezentare permanentă Africii sau Americii Latine. Veto-ul poate bloca acțiunea în situații în care un membru permanent este parte a conflictului. Extinderea categoriilor de membri, locurile pe termen lung, reprezentarea regională și limitarea voluntară a veto-ului sunt propuneri recurente. Orice amendare a Cartei depinde însă de ratificarea membrilor permanenți.[2]

UE susține un Consiliu mai reprezentativ și mai eficient, dar nu dispune de o poziție unică asupra modelului. Germania aspiră la un loc permanent, alte state preferă extinderea categoriei nepermanente sau reprezentarea regională, iar Franța își protejează statutul. Wouters observă că această diviziune limitează capacitatea

[1] Council of the European Union. (2025). Council conclusions on EU priorities at the United Nations during the 80th session of the United Nations General Assembly, September 2025–September 2026 (10491/25).

[2] United Nations. (1945). Charter of the United Nations.

Uniunii de a conduce reforma. O formulă generală păstrează consensul european, dar oferă partenerilor puține orientări concrete.

Reforma Adunării Generale urmărește revitalizarea dezbaterii, reducerea agendei repetitive și întărirea legăturii cu implementarea. Adunarea are legitimitate universală, dar rezoluțiile sale sunt, de regulă, recomandări. Valoarea ei crește atunci când Consiliul de Securitate este blocat, când stabilește norme și când mobilizează coaliții. UE poate susține proceduri transparente, negocieri bazate pe texte și participarea societății civile.

ECOSOC și arhitectura dezvoltării trebuie adaptate pentru a integra finanțarea, datoria, comerțul, clima și inegalitatea. Instituțiile financiare internaționale nu fac parte integral din ONU, iar coordonarea este incompletă. Statele din Sud solicită o voce mai mare și acces la finanțare. UE trebuie să coreleze pozițiile sale în ONU, FMI, Banca Mondială și băncile regionale, evitând mesaje contradictorii[1].

Criza financiară afectează direct realizarea mandatelor. Contribuțiile neachitate, plățile întârziate și dependența de fonduri strict destinate reduc capacitatea Secretariatului de a planifica și răspunde. Inițiativa UN80 urmărește eficientizarea, revizuirea mandatelor și adaptarea structurii. Reforma administrativă nu trebuie confundată cu austeritatea: reducerea personalului fără prioritizare poate slăbi prevenirea, drepturile omului și răspunsul umanitar. UE trebuie să combine disciplina financiară cu finanțarea predictibilă a funcțiilor esențiale.[2]

Pactul pentru Viitor oferă o foaie de parcurs politică prin 58 de acțiuni privind dezvoltarea, pacea, reforma financiară, tehnologia, tinerii și generațiile viitoare. Documentul nu este tratat și nu creează automat obligații executorii. Valoarea sa depinde de integrarea în strategiile naționale, bugete, rapoarte și parteneriate. UE poate avea un rol important deoarece dispune de capacitatea de a transforma angajamentele politice în reglementări și programe, dar trebuie să construiască implementarea împreună cu alte regiuni.[3]

Pactul digital global încearcă să evite fragmentarea internetului și să stabilească principii privind conectivitatea, datele, drepturile online și inteligența artificială. UE aduce experiență normativă și putere de piață; statele din Sud solicită infrastructură, competențe și acces la tehnologie. O guvernanță legitimă trebuie să includă sectorul

[1] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2021). Joint communication on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism (JOIN(2021) 3 final).

[2] Council of the European Union. (2025). Council conclusions on EU priorities at the United Nations during the 80th session of the United Nations General Assembly, September 2025–September 2026 (10491/25).

[3] United Nations General Assembly. (2024). The Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations (A/RES/79/1).

privat fără a-i permite să domine decizia, să protejeze spațiul civic și să ofere mecanisme de contestare pentru persoanele afectate de sisteme automatizate.[1]

Reforma păcii și securității este legată de Noua Agendă pentru Pace și de revizuirea operațiunilor. Accentul se deplasează spre prevenire, diplomație, parteneriate regionale și adaptarea misiunilor. UE poate contribui cu analiză, mediere, finanțare și capacități, dar trebuie să susțină autoritatea ONU. Acțiunea regională fără legătură cu cadrul universal poate produce fragmentare și standarde concurente[2].

Reprezentativitatea nu se referă doar la state. Orașele, parlamentele, organizațiile societății civile, tinerii, popoarele indigene, mediul academic și sectorul privat de asemenea contribuie la soluționarea problemelor globale. Participarea lor poate îmbunătăți expertiza și legitimitatea, dar ridică întrebări privind responsabilitatea și influența inegală. Companiile cu resurse mari nu trebuie să substituie reprezentarea democratică.

UE are experiență în consultarea actorilor non-statali și poate susține deschiderea ONU. Totuși, modelul european nu este automat transferabil. Spațiul civic diferă, iar unele guverne contestă participarea independentă. Mecanismele trebuie să protejeze organizațiile împotriva represaliilor și să ofere acces grupurilor cu resurse reduse, nu numai actorilor profesionalizați din capitale.

Reforma trebuie să includă responsabilitatea pentru rezultate. Mandatele ONU se acumulează, iar unele sunt reînnoite fără evaluare. Indicatorii trebuie să distingă activitatea de impact și să includă opiniile și experiențele populației. UE, ca finanțator, poate solicita evaluare, dar trebuie să accepte și rezultate care contrazic preferințele sale. Independența evaluării este condiție a învățării.

Minilateralismul și coalițiile tematice pot accelera acțiunea atunci când ONU este blocată, dar riscă să substituie universalitatea prin cluburi de state. UE participă la G7, G20, alianțe pentru climă, democrație și securitate economică. Coerența cu multilateralismul presupune ca formatele restrânse să pregătească soluții care pot fi ulterior negociate și universalizate, nu să creeze reguli permanente fără participarea celor afectați.[3]

Relația cu marile puteri necesită combinarea fermității juridice cu dialogul. Cooperarea este indispensabilă pentru climă, sănătate, securitate nucleară și stabilitate financiară, dar încălcările Cartei nu pot fi relativizate în numele pragmatismului.

[1] United Nations General Assembly. (2024). The Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations (A/RES/79/1).

[2] European External Action Service. (2025). EU–UN strategic partnership on peace and security.

[3] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2021). Joint communication on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism (JOIN(2021) 3 final).

UE trebuie să evite falsa alegere dintre dialog și principii: canalele diplomatice pot reduce riscul și identifica soluții, în timp ce responsabilitatea juridică și măsurile proporționale sunt urmărite prin instituțiile disponibile.

Pentru Republica Moldova, Carta ONU reprezintă un fundament al suveranității, integrității teritoriale și soluționării pașnice a diferendelor. ONU oferă cadrul universal în care statul poate construi sprijin dincolo de Europa, iar UE asigură coordonare, resurse și un cadru de convergență. Cele două niveluri nu sunt concurente. O diplomație eficientă utilizează pozițiile europene ca multiplicator, dar păstrează capacitatea națională de inițiativă și relațiile cu Grupul Europei de Est și cu alte regiuni. Alinierea la declarațiile UE trebuie să fie anticipativă și argumentată. Preluarea automată, fără analiză juridică, economică și politică, nu dezvoltă capacitate administrativă. Autoritățile moldovenești trebuie să urmărească dosarele înaintea adoptării poziției comune, să introducă interesele naționale în procesul european și să explice public voturile. Când poziția este diferită, justificarea trebuie să fie transparentă și compatibilă cu orientarea strategică europeană.

Participarea la operațiuni de pace este o formă concretă de contribuție la ONU și de profesionalizare a instituțiilor naționale. Republica Moldova poate dezvolta nișe în poliție, protecție civilă, stat de drept, logistică, medicină și expertiză lingvistică. Participarea trebuie să se bazeze pe mandat legal, selecție profesională, protecția personalului, egalitate de gen și evaluarea lecțiilor. Valoarea rezultă din calitatea contribuției și continuitate, nu din prezența simbolică.

Agenda 2030 poate reuni planificarea națională, asistența ONU și reformele de aderare. O matrice unică trebuie să lege obiectivele, capitolele acquis-ului, indicatorii, bugetele și responsabilitățile instituționale. Raportarea separată către UE și ONU produce costuri și informații incompatibile. Integrarea datelor permite folosirea acelorași dovezi în evaluarea politicilor, negocierile de aderare și rapoartele voluntare prezentate la ONU.

Diplomația candidaturilor necesită planificare multianuală, expertiză și resurse. Republica Moldova poate urmări locuri în organisme în care experiența sa este relevantă, poate propune experți competenți și negocia sprijin prin reciprocități transparente. Candidatura nu este doar prestigiu: alegerea creează obligația de participare substanțială. Coordonarea cu statele UE poate crește șansele, dar trebuie respectate regulile Grupului Europei de Est și echilibrul geografic.

Societatea civilă, universitățile și institutele de cercetare pot consolida pozițiile prin date, scenarii și evaluarea impactului. Consultarea trebuie să aibă loc înaintea negocierii, nu doar după adoptarea mandatului. Un mecanism național de coordonare multilaterală ar trebui să reunească Ministerul Afacerilor Externe, ministerele sectoriale, Parlamentul, misiunile externe și punctele de contact pentru UE și ONU.

Acesta ar stabili priorități anuale, mandatele de vot, candidaturile, baza de date a pozițiilor, responsabilitățile de implementare și evaluarea rezultatelor. Continuitatea administrativă este esențială, deoarece negocierile multilaterale depășesc ciclurile electorale și mandatele individuale.

Comunicarea publică trebuie să explice utilitatea și limitele multilateralismului. Rezoluțiile și programele ONU influențează pacea, sănătatea, refugiații, clima și dezvoltarea, dar organizația nu poate substitui voința statelor și nu oferă automat garanții de securitate. Prezentarea realistă a competențelor reduce vulnerabilitatea la dezinformare și permite evaluarea rezultatelor. Legitimitatea externă începe prin responsabilitate și dezbatere internă. Reforma multilateralismului nu va rezulta dintr-un singur summit. Pactul pentru Viitor și UN80 oferă direcții, dar implementarea presupune prioritizare, finanțare și coaliții. Unele schimbări pot fi realizate prin practică, transparență și buget, în timp ce altele necesită amendarea Cartei. UE trebuie să distingă între obiectivele imediate și reforma constituțională, să evite promisiunile imposibile și să raporteze progresul prin rezultate, nu prin numărul inițiativelor.

Guvernanța globală trebuie să gestioneze și actorii privați cu putere sistemică. Platformele digitale, companiile financiare și furnizorii de infrastructură pot influența drepturi și securitate. Parteneriatele public-private sunt utile, dar necesită reguli privind transparența, conflictul de interese și responsabilitatea. ONU nu trebuie să devină dependentă de finanțatori care beneficiază de normele negociate.

O strategie ONU a Republicii Moldova trebuie să includă o hartă a dosarelor, calendarul negocierilor, partenerii, resursele și indicatorii. Fiecare prioritate trebuie legată de un rezultat concret: o formulare într-o rezoluție, o alegere într-un organ, implementarea unei recomandări sau mobilizarea unui program. Evaluarea anuală ar permite concentrarea resurselor, păstrarea memoriei instituționale și corelarea activității de la Chișinău cu cea din New York, Geneva, Viena și Roma. Republica Moldova poate dezvolta nișe diplomatice bazate pe experiența gestionării refugiaților, reforma electorală, amenințările hibride, conflictul transnistrean, securitatea energetică și cooperarea transfrontalieră. Un stat mic devine relevant prin specializare, consecvență și capacitatea de a formula lecții transferabile. Condiția este coerența internă: promovarea externă a normelor trebuie susținută prin implementarea lor în administrație, justiție și protecția drepturilor.

Valoarea relației UE–ONU pentru Republica Moldova constă în multiplicarea opțiunilor. ONU oferă universalitate, egalitate juridică și autoritatea Cartei; UE oferă integrare, resurse, standarde și coordonare. O strategie coerentă utilizează ambele niveluri: apără principiile statalității, implementează reformele europene și contribuie la bunuri publice globale. Suveranitatea efectivă nu înseamnă izolare, ci capacitatea de a participa competent la instituțiile care modelează mediul internațional.

Participarea Republicii Moldova la reforma multilaterală poate fi selectivă, dar substanțială. Statul poate susține transparența utilizării veto-ului, protecția statelor mici, finanțarea prevenirii, participarea tinerilor și o arhitectură financiară mai accesibilă statelor vulnerabile. Pozițiile trebuie coordonate cu UE și negociate cu parteneri din alte regiuni. O diplomație limitată la un singur cerc de aliați reduce capacitatea de coaliție și nu valorifică universalitatea ONU.

Concluzii

Relația dintre Uniunea Europeană și Organizația Națiunilor Unite reprezintă o interacțiune complexă între integrarea regională și guvernanța universală. ONU oferă Carta, calitatea de membru a statelor și instituții pentru pace, dezvoltare și drepturile omului. UE contribuie cu drept, piață, finanțare, politici publice, diplomație și capacitate de implementare. Parteneriatul este indispensabil, dar asimetric și dependent de coordonarea dintre Uniune și statele sale membre.

Multilateralismul european trebuie analizat critic. Angajamentul UE este structural și normativ, însă credibilitatea depinde de respectarea consecventă a dreptului internațional și de disponibilitatea de a accepta control asupra propriilor instrumente. Autonomia strategică, sancțiunile, reglementarea comercială și acțiunea climatică pot sprijini bunuri publice, dar pot slăbi ordinea comună dacă substituie negocierea sau transferă costuri fără consultare și sprijin.

Rezoluția 65/276 reflectă caracterul sui generis al Uniunii: UE poate participa, vorbi și propune, dar nu votează și nu devine membru. Statele păstrează drepturile Cartei, iar articolul 34 TUE impune coordonarea. Performanța nu rezultă numai din coeziunea internă, ci din flexibilitatea negociatorilor, capacitatea de a forma coaliții transregionale și influența asupra conținutului și implementării deciziilor.

Parteneriatul pentru pace și securitate demonstrează complementaritatea dintre universalitate și capacitate regională. ONU și UE cooperează în prevenire, mediere, operațiuni, consolidarea păcii, protecția civililor, WPS, tehnologie și climă. Eficiența presupune analiză comună, mandate realiste, responsabilități clare, tranziții planificate, control juridic și participarea actorilor locali. Resursele și numărul activităților nu pot substitui impactul.

Agenda 2030, Acordul de la Paris, mecanismele pentru drepturile omului și Pactul digital global arată că ordinea bazată pe reguli se referă la viața societăților. UE poate transforma angajamentele în norme și finanțare, însă trebuie să asigure coerența politicilor interne, accesul echitabil la resurse și protecția principiilor umanitare. Puterea normativă este convingătoare atunci când Uniunea acceptă aceleași exigențe pe care le promovează extern.

Reforma ONU este necesară și dificilă. Consiliul de Securitate, finanțarea, reprezentarea, Secretariatul și relația cu actorii privați trebuie adaptate fără pierderea universalității. Pactul pentru Viitor și UN80 oferă oportunități, dar nu înlocuiesc voința statelor. UE poate contribui prin finanțare predictibilă, expertiză, coaliții și transformarea angajamentelor în politici, depășindu-și diviziunile privind reforma Consiliului de Securitate.

Pentru Republica Moldova, ONU și UE nu sunt orientări concurente. Carta protejează principiile fundamentale ale statalității, iar integrarea europeană oferă cadrul modernizării și al coordonării externe. Alinierea trebuie combinată cu inițiativă, specializare și coaliții dincolo de spațiul european. Diplomația multilaterală devine un instrument al suveranității atunci când produce informație, contribuții și rezultate verificabile.

În ansamblu, rolul UE la ONU trebuie evaluat prin capacitatea de a transforma resursele fragmentate ale instituțiilor și statelor membre într-o contribuție legitimă la ordinea internațională. Uniunea este influentă când vorbește coerent, ascultă partenerii, oferă resurse, acceptă reguli aplicabile tuturor și corectează contradicțiile dintre discurs și practică.

Sarcini de autoevaluare:

1. Analizați diferența dintre multilateralism, diplomație multilaterală, drept internațional și ordinea bazată pe reguli, utilizând contribuțiile lui Keohane, Ruggie, Stejaru și Wouters.
2. Explicați statutul Uniunii Europene în ONU și evaluați în ce măsură Rezoluția 65/276 a sporit capacitatea de acțiune internațională europeană fără a modifica caracterul interstatal al organizației.
3. Reconstituiți procesul de coordonare a unei poziții UE în Adunarea Generală sau Consiliul Drepturilor Omului și identificați compromisurile dintre coerență, flexibilitate și capacitatea de coaliție.
4. Evaluați un studiu de caz al cooperării UE–ONU în domeniul păcii, utilizând criteriile mandat–resurse–produse imediate–rezultate–impact și examinând rolul actorilor locali.
5. Analizați critic un instrument european cu efect global – sancțiuni, CBAM, reglementarea digitală sau condiționalitatea – și determinați dacă acesta consolidează ori fragilizează multilateralismul bazat pe drept.

Referințe bibliografice selective

1. Beniuc, L. (2023). *Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene: Suport de curs*. Centrul Editorial-Poligrafic al Universității de Stat din Moldova.

https://msuir.usm.md/server/api/core/bitstreams/b89add7f-3d8f-4ffe-9e28-68b395cdfd0c/content

3. Council of the European Union. (2025). *Council conclusions on EU priorities at the United Nations during the 80th session of the United Nations General Assembly, September 2025–September 2026 (10491/25)*. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10491-2025-INIT/en/pdf
3. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2021). Joint communication on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism (JOIN(2021) 3 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021JC0003
4. European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, C 202, 1–388. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC
5. Hoffmann, T. (2019). The relationship between the European Union and the United Nations. In Regional and bilateral relations of the European Union (pp. 227–240). Nordex Non-Profit Ltd.; Dialóg Campus Publishing. https://real.mtak.hu/101997/1/Hoffmann-TherelationshipbetweentheEUandtheU-Narticle-Harvardcitation.pdf
6. Stejaru, S. (2023). *The European Union's multilateral diplomacy: Partnerships for promoting democracy*. Studia Universitatis Moldaviae, Seria Științe sociale, 8(168), 262–271. https://doi.org/10.59295/sum8(168)2023_36
7. United Nations General Assembly. (2011). *Participation of the European Union in the work of the United Nations (A/RES/65/276)*. https://digitallibrary.un.org/record/702981
8. United Nations General Assembly. (2024). *The Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations (A/RES/79/1)*. https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/109/2024/09/The-Pact-for-the-Future-final.pdf
9. United Nations. (1945). *Charter of the United Nations*. https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text
10. Wouters, J. (2024). *The EU's efforts to uphold the international rules-based order: Mission impossible? Global Policy*. Advance online publication. https://doi.org/10.1111/1758-5899.13467

Tema 8. RELAȚIILE UNIUNII EUROPENE CU STATELE UNITE ALE AMERICII, CANADA ȘI SPAȚIUL TRANSATLANTIC

Termeni-cheie: *relații transatlantice, spațiu transatlantic, Uniunea Europeană, Statele Unite ale Americii, Canada, comunitate de securitate, comunitate de valori, interdependență complexă, parteneriat structural, parteneriat condiționat, recalibrare strategică, asimetrie, autonomie strategică, partajarea responsabilităților, diplomație economică, comerț transatlantic, investiții, Consiliul pentru Comerț și Tehnologie, securitate economică, tehnologii critice, energie, CETA, Acordul de parteneriat strategic UE–Canada, cooperare reglementară, spațiul arctic, Republica Moldova.*

Unități de conținut:

1. Geneza și structura spațiului transatlantic: comunitate de securitate, ordine liberală și interdependență.
2. Relațiile politice și strategice UE–SUA: de la parteneriat structural la cooperare condiționată.
3. Interdependența economică, tehnologică și reglementară UE–SUA.
4. Relațiile UE–Canada: parteneriat strategic, CETA, securitate și cooperare pentru inovare.
5. Recalibrarea spațiului transatlantic și implicațiile pentru Uniunea Europeană și Republica Moldova.

Abilități:

– definește spațiul transatlantic ca ansamblu de relații politice, economice, juridice, sociale și de securitate dintre Europa și America de Nord;
– explică geneza ordinii transatlantice postbelice și rolul acesteia în instituționalizarea ordinii internaționale liberale;
– delimitează parteneriatul structural, alianța politică, interdependența complexă și parteneriatul condiționat;
– analizează relația UE–SUA prin raportare la schimbările administrațiilor americane, la ascensiunea Chinei și la războiul Federației Ruse împotriva Ucrainei;
– evaluează rolul comerțului, investițiilor, datelor, energiei și tehnologiilor critice în cooperarea și competiția transatlantică;
– interpretează funcțiile Consiliului pentru Comerț și Tehnologie, ale dialogurilor energetice și ale instrumentelor de securitate economică;
– analizează specificul relației UE–Canada și rezultatele Acordului economic și comercial cuprinzător, ale Acordului de parteneriat strategic și ale Parteneriatului de securitate și apărare;
– compară modelul UE–SUA cu modelul UE–Canada prin criterii de simetrie, predictibilitate, instituționalizare, conformitate normativă și capacitate de implementare;
– construiește scenarii privind evoluția spațiului transatlantic și formulează recomandări pentru reducerea dependențelor europene fără deteriorarea cooperării nord-atlantice;
– aplică analiza transatlantică la interesele Republicii Moldova în domeniile securității, integrării europene, rezilienței democratice, energiei, tehnologiei și diplomației economice.

Responsabilitate și autonomie:

Absolventul/masterandul, în mod autonom, analizează spațiul transatlantic ca sistem de relații interdependente, evitând reducerea acestuia la NATO sau la relația bilaterală dintre Washington și capitalele europene; identifică actorii, instituțiile, interesele, dependențele și sursele de divergență, compară relațiile UE–SUA și UE–Canada, evaluează coerența dintre securitate, economie, tehnologie și valori și formulează scenarii argumentate privind continuitatea, recalibrarea sau fragmentarea parteneriatului. Masterandul aplică independent această grilă la situația Republicii Moldova, stabilind modul în care evoluțiile transatlantice influențează integrarea europeană, sprijinul extern, securitatea economică, reziliența democratică și capacitatea statului de a participa la rețele academice, tehnologice și diplomatice euro-atlantice.

Forme și strategii de organizare a activităților didactice

Prelegere problematizată; elaborarea unei cronologii a relațiilor transatlantice după 1945; analiză comparativă a relațiilor UE–SUA și UE–Canada; cartografierea rețelelor politice, economice, tehnologice și societale; studiu de caz privind crizele transatlantice și mecanismele de reparare instituțională; evaluarea Consiliului pentru Comerț și Tehnologie; analiza datelor privind comerțul și investițiile; simularea unei negocieri asupra standardelor pentru inteligența artificială, materiile prime critice sau securitatea lanțurilor de aprovizionare; dezbatere privind autonomia strategică și partajarea responsabilităților; studiu aplicativ privind CETA și cooperarea reglementară UE–Canada; elaborarea unei note de politici publice referitor la interesele Republicii Moldova în spațiul transatlantic.

Repere de conținut

Introducere

Spațiul transatlantic reprezintă una dintre cele mai dense și influente configurații regionale ale sistemului internațional contemporan, care cuprinde relațiile dintre Europa și America de Nord în domeniile securității, economiei, tehnologiei, dreptului, culturii, educației și societății civile. Noțiunea nu trebuie confundată cu Alianța Nord-Atlantică, examinată în tema consacrată arhitecturii europene de securitate. NATO constituie pilonul apărării colective, însă spațiul transatlantic este mai larg: include relația politică UE–SUA, parteneriatul UE–Canada, comerțul și investițiile, rețelele corporative, cooperarea universitară, fluxurile de date, standardele juridice, energia, mobilitatea persoanelor și coordonarea în instituțiile multilaterale. Anume această densitate explică reziliența relației și capacitatea ei de a supraviețui crizelor repetate.

Robert Keohane și Joseph Nye oferă un instrument util prin conceptul de interdependență complexă. Relațiile dintre actorii transatlantici se desfășoară prin numeroase canale, agenda nu este dominată permanent de o singură problemă, iar utilizarea forței este improprie pentru soluționarea majorității disputelor dintre parteneri. Interdependența nu elimină puterea și conflictul, dar modifică resursele prin care actorii exercită influență. Accesul la piață, controlul tehnologiei, standardele

digitale, moneda, investițiile și capacitatea de a organiza coaliții devin instrumente strategice. De aceea, relația transatlantică trebuie analizată simultan ca parteneriat și competiție între economii avansate[1].

Marianne Riddervold constată că rețelele instituționale, interdependențele economice și sentimentul de apartenență comună mențin relația transatlantică drept cea mai puternică relație interregională, dar schimbările interne din SUA și deplasarea prioritații strategice spre China au redus caracterul ei automat[2]. Olena Pokotilo descrie etapa actuală ca trecere de la alinierea bazată pe valori la o cooperare tot mai condiționată de interese, în care continuitatea alianței coexistă cu fragmentarea strategică[3]. Aceste interpretări nu anunță inevitabil sfârșitul spațiului transatlantic. Ele atrag atenția asupra schimbării condițiilor în care relația poate funcționa: Europa trebuie să contribuie mai mult, să își reducă vulnerabilitățile și să negocieze cu SUA dintr-o poziție mai avantajoasă.

Relația UE–SUA are o structură distinctă de relațiile bilaterale dintre Washington și statele europene. Uniunea Europeană negociază în domenii în care dispune de competențe comune, în special comerț, concurență, protecția datelor, climă și reglementare tehnologică. În securitate și apărare, statele membre și NATO rămân actori centrali. Această distribuție creează o diplomație multinivel: președintele Consiliului European, președintele Comisiei, Înaltul Reprezentant, comisarii sectoriali și guvernele naționale interacționează cu administrația, Congresul, agențiile federale și statele americane. Relația nu poate fi evaluată printr-un singur summit, deoarece este susținută de rețele care continuă să funcționeze chiar în perioade de tensiune politică.

Canada ocupă o poziție distinctă în spațiul transatlantic. În calitate de putere mijlocie democratică, stat membru al NATO și G7, economie avansată și actor arctic, Canada dispune de un profil strategic relevant, fără a avea însă greutatea structurală a Statelor Unite. Relația sa cu Uniunea Europeană este caracterizată de un grad ridicat de convergență normativă și este mai puțin marcată de competiția pentru conducere globală. Acordul de parteneriat strategic și Acordul economic și comercial cuprinzător au consolidat o arhitectură densă de dialog politic, cooperare economică și reglementară, precum și de promovare a dezvoltării durabile. În 2025, parteneriatul a fost extins prin instituirea unui instrument de cooperare în domeniul securității și apărării, iar în 2026 au fost lansate negocieri privind un acord în domeniul comerțului digital. În această configurație, Canada reprezintă un exemplu relevant de diversificare

[1] Keohane, R. O., & Nye, J. S., Jr. (2012). *Power and interdependence* (ed. a 4-a). Longman.

[2] Riddervold, M. (2024). Changing transatlantic relations – and what it means for Europe (European Policy Analysis 2024:21epa).

[3] Pokotilo, O. (2026). The transatlantic relationship in a time of strategic recalibration: From structural allies to conditional partnership? ÖGfE Policy Brief, 04/2026.

a relațiilor transatlantice și de aprofundare a cooperării Uniunii Europene cu o putere mijlocie democratică, capabilă să contribuie la consolidarea rezilienței, securității și cooperării multilaterale[1].

Pentru Republica Moldova, studiul spațiului transatlantic este relevant din trei motive. În primul rând, securitatea și integrarea europeană a țării sunt influențate de coeziunea dintre UE și partenerii nord-americani. În al doilea rând, standardele comerciale, digitale, energetice și de securitate economică elaborate în relația transatlantică ajung să influențeze statele candidate prin acquis și prin lanțurile de aprovizionare. În al treilea rând, SUA și Canada pot completa sprijinul european prin expertiză, investiții, programe pentru democrație și participare la rețele multilaterale. Utilitatea practică pentru masteranzi constă în formarea capacității de a interpreta o relație care nu este nici alianță perfectă, nici rivalitate, ci un sistem adaptiv de cooperare, negociere și gestionare a diferențelor.

8.1 Geneza și structura spațiului transatlantic: comunitate de securitate, ordine liberală și interdependență

Geneza spațiului transatlantic modern este legată de transformarea radicală a raportului dintre Statele Unite și Europa după 1945. În perioada interbelică, participarea americană la politica europeană a fost selectivă, iar instituțiile internaționale nu au reușit să împiedice revenirea competiției de putere. După război, decidenții americani și vest-europeni au urmărit să evite repetarea izolării, protecționismului și rivalităților economice. Planul Marshall, crearea organizațiilor economice occidentale, integrarea piețelor și instituționalizarea securității au produs o ordine regională în care reconstrucția materială și reconcilierea politică s-au susținut reciproc. Integrarea europeană nu a fost un substitut pentru legătura transatlantică, ci una dintre componentele ei structurale.

Comunitatea transatlantică poate fi analizată ca o comunitate de securitate: un spațiu în care războiul între membrii principali devine practic de neconceput, iar diferendele sunt gestionate prin instituții, negociere și drept. Această caracteristică este mai profundă decât existența unei alianțe, care presupune anticiparea comportamentului pașnic, compatibilitate instituțională și densitatea contactelor dintre administrații, parlamente, companii, universități și societăți. În această perspectivă, dezacordurile privind Irak, comerț, protecția datelor sau cheltuielile de apărare nu au transformat partenerii în adversari. Crizele au fost absorbite prin mecanisme de consultare și prin costurile ridicate ale rupturii.

[1] European Commission. (2026). EU trade relations with the United States.

Ordinea liberală transatlantică s-a sprijinit pe instituții globale și regionale. ONU a oferit cadrul universal, instituțiile Bretton Woods au organizat economia postbelică, iar cooperarea nord-atlantică a conectat securitatea Europei cu puterea americană. Comunitățile Europene au adăugat o dimensiune supranațională, transformând piața și dreptul în factori de stabilitate. În plan normativ, democrația, drepturile omului și economia deschisă au devenit elemente identitare, deși aplicarea lor a fost uneori selectivă. Anume discrepanța dintre norme și practică a alimentat ulterior critici din interiorul și exteriorul Occidentului.

Relația a fost asimetrică în trei sensuri. *Asimetria militară* a rezultat din superioritatea capabilităților americane și din dependența europeană de descurajarea extinsă. *Asimetria monetară* și financiară a fost legată de rolul dolarului, de profunzimea piețelor americane și de capacitatea SUA de a impune sancțiuni cu efect extrateritorial. *Asimetria instituțională* a rezultat din faptul că SUA acționează ca stat federal, în timp ce Europa își agregă pozițiile prin UE și prin guvernele naționale. Totuși, Europa a dezvoltat avantaje proprii: dimensiunea pieței, puterea de reglementare, standardele de protecție a consumatorilor și capacitatea de a condiționa accesul economic.

Interdependența complexă nu produce o distribuție uniformă a vulnerabilităților. Un actor poate fi dependent într-un domeniu și influent în altul. Europa depinde de tehnologii, capital și capabilități americane, dar companiile SUA depind de accesul la piața europeană și de reguli previzibile. Disputele privind taxarea companiilor digitale, standardele de confidențialitate sau ajutoarele de stat arată că interdependența devine teren al negocierii strategice. Puterea nu constă doar în posibilitatea de a întrerupe relația, ci în capacitatea de a suporta costurile mai bine decât partenerul și de a mobiliza alternative[1]. Războiul Rece a oferit o amenințare externă clară, care facilita convergența strategică. După 1991, dispariția Uniunii Sovietice a redus presiunea unificatoare și a permis apariția unor diferențe privind intervențiile militare, extinderea instituțiilor occidentale și raporturile cu Rusia. În același timp, extinderea UE și NATO a lărgit comunitatea transatlantică spre Europa Centrală și de Est. Noile state membre au acordat relației cu SUA o valoare de securitate deosebită, în timp ce unele state vest-europene au susținut mai accentuat autonomia europeană. Astfel, spațiul transatlantic a devenit mai extins, dar și mai divers strategic.

Declarația transatlantică din 1990 și Noua Agendă Transatlantică din 1995 au încercat să adapteze relația la perioada post-Război Rece. Au fost organizate summit-uri, dialoguri sectoriale și inițiative economice pentru a depăși profilul predominant militar. Ulterior, Parteneriatul Economic Transatlantic și Consiliul Economic Transatlantic au urmărit reducerea barierelor reglementare. Aceste mecanisme nu

[1] Keohane, R. O., & Nye, J. S., Jr. (2012). *Power and interdependence* (ed. a 4-a). Longman.

au produs o piață transatlantică unificată, dar au creat rutine administrative și canale de soluționare a disputelor. Niewiadomski, Niemczyk, Pereira și Surówka arată că relația economică a rămas extrem de durabilă chiar atunci când negocierile comerciale au stagnat[1].

Rețelele transguvernamentale reprezintă infrastructura mai puțin vizibilă a relației. Autoritățile de concurență, agențiile de energie, serviciile diplomatice, băncile centrale, parlamentele și instanțele schimbă informații și dezvoltă practici comune. Riddervold descrie inclusiv o comunitate transatlantică a dreptului, în care argumentele juridice și soluțiile de reglementare circulă între cele două maluri.[2] Rețelele nu elimină diferențele de filosofie juridică. SUA acordă adesea un rol mai mare autoreglementării și inovării rapide, în timp ce UE utilizează principiul precauției și legislația *ex ante*. Totuși, contactul permanent reduce riscul unor sisteme complet incompatibile. Dimensiunea societală include mobilitatea academică, diaspora, cooperarea științifică, cultura populară și conexiunile profesionale. Acestea creează capital social și mențin un sentiment de familiaritate care nu există în aceeași măsură în alte relații interregionale. În perioade de tensiune politică, universitățile, orașele, companiile și organizațiile civice pot păstra cooperarea. Influența societală nu trebuie idealizată: polarizarea politică, dezinformarea și diferențele de percepție asupra identității occidentale pot eroda consensul. Totuși, densitatea relațiilor face ca ruptura totală să fie mai costisitoare și mai dificilă.

Ascensiunea Chinei a modificat centrul de greutate al strategiei americane. Riddervold arată că pivotul spre Asia-Pacific a redus prioritatea relativă acordată Europei și a creat diferențe între amenințările percepute: SUA tratează China drept principal competitor sistemic, în timp ce Europa rămâne preocupată prioritar de Rusia, vecinătatea estică, instabilitatea sudică și consecințele economice ale decuplării.[3] Diferența nu înseamnă că UE ignoră China. Strategia europeană de reducere a riscurilor se apropie de preocupările americane privind tehnologiile critice și dependențele, dar statele membre rămân mai prudente față de o separare economică amplă.

Schimbările interne din SUA influențează relația la fel de mult ca distribuția globală a puterii. Polarizarea partizană, scepticismul față de alianțe, protecționismul și accentul pe beneficiile imediate au făcut angajamentul american mai puțin predictibil. Politica externă este tot mai conectată la competiția electorală și la percepția

[1] Niewiadomski, M., Niemczyk, A., Pereira, F. S., & Surówka, M. (2024). Transatlantic relations between the US and the EU in the second and third decades of the 21st century – Main challenges.

[2] Riddervold, M. (2024). Changing transatlantic relations – and what it means for Europe (European Policy Analysis 2024:21epa).

[3] Ibidem.

asupra costurilor suportate de contribuabilul american. Europa nu mai poate presupune că orice administrație va evalua alianțele prin aceleași criterii. Această incertitudine transformă pregătirea pentru scenarii într-o responsabilitate permanentă a UE. În același timp, relația transatlantică nu depinde exclusiv de președinte. Congresul, statele federale, administrația profesională, industria, comunitatea de informații și alianțele economice limitează amplitudinea schimbării. Contractele, investițiile și standardele creează costuri de ieșire. De aceea, chiar administrațiile critice față de UE mențin cooperarea în domenii unde interesele converg. Pokotilo numește acest model cooperare condiționată: instituțiile continuă, dar sprijinul este negociat mai explicit, iar alinierea nu mai este presupusă[1].

Spațiul transatlantic trebuie înțeles ca sistem stratificat. La nivel strategic, există securitate și descurajare; la nivel politic - summit-uri și coordonare diplomatică; la nivel economic - comerț, investiții și monede; la nivel tehnologic, date, standarde și lanțuri de aprovizionare; la nivel societal, educație și mobilitate. O criză într-un strat poate fi compensată de continuitatea altora. În același timp, acumularea conflictelor poate produce efecte de contagiune: disputele comerciale pot reduce încrederea strategică, iar divergențele de securitate pot determina restricții tehnologice.

O grilă analitică utilă pentru evaluarea spațiului transatlantic include șase variabile: convergența amenințărilor, distribuția costurilor, densitatea instituțiilor, simetria dependențelor, compatibilitatea normativă și sprijinul societal. Relația este stabilă când divergențele dintr-o variabilă sunt compensate de celelalte, care devine vulnerabilă când amenințările sunt percepute diferit, costurile sunt considerate inechitabile, iar instituțiile nu mai pot produce compromis. Această grilă permite depășirea evaluărilor bazate exclusiv pe retorica liderilor. Pentru UE, lecția istorică este că autonomia și cooperarea nu sunt opuse. Integrarea europeană a crescut capacitatea Europei de a contribui la parteneriat și de a negocia cu SUA. O Europă fragmentată ar fi mai dependentă, iar una care urmărește o separare strategică completă ar pierde resurse și influență. Obiectivul realist este interdependența gestionată: consolidarea capabilităților proprii, reducerea dependențelor critice și menținerea unor instituții capabile să transforme diferențele în acorduri funcționale.

Dimensiunea canadiană a genezei transatlantice este uneori marginalizată de accentul pus pe relația Washington-Europa. Canada a contribuit însă la instituționalizarea securității nord-atlantice, la reconstrucția economică și la dezvoltarea diplomației multilaterale. Poziția sa între SUA și Europa a favorizat un rol de intermediere, iar identitatea de putere mijlocie a susținut soluțiile instituționale. În analiza spațiului transatlantic, Canada demonstrează că ordinea nu este alcătuită numai dintr-un hege-

[1] Pokotilo, O. (2026). The transatlantic relationship in a time of strategic recalibration: From structural allies to conditional partnership? ÖGfE Policy Brief, 04/2026.

mon și aliați europeni, ci și din actori care sporesc legitimitatea, furnizează resurse și construiesc compromisuri. Această perspectivă este utilă pentru statele mici și mijlocii, deoarece arată că influența poate deriva din expertiză, reputație și capacitatea de a conecta coaliții.

Cronologia instituțională confirmă extinderea progresivă a agendei. Relațiile diplomatice dintre Comunitățile Europene și SUA au fost dezvoltate încă din anii 1950; Declarația transatlantică din 1990 a formalizat consultarea politică post-Război Rece; Noua Agendă Transatlantică din 1995 a introdus planuri comune; Consiliul Economic Transatlantic din 2007 a urmărit convergența reglementară; iar Consiliul pentru Comerț și Tehnologie din 2021 a răspuns economiei digitale și securității tehnologice. Fiecare mecanism a fost creat pentru o problemă specifică și a rămas parțial dependent de ciclurile politice. Suprapunerea lor produce memorie instituțională, dar și riscul fragmentării responsabilității.

O altă caracteristică structurală este densitatea juridică. Relația este guvernată simultan de dreptul internațional, dreptul UE, dreptul federal american, dreptul canadian și acorduri sectoriale. Companiile și administrațiile operează într-un pluralism de jurisdicții, iar conflictele sunt soluționate prin instanțe, arbitraj, negocieri și mecanisme de conformitate. Această comunitate de drept nu presupune identitate normativă, ci acceptarea faptului că puterea trebuie justificată juridic. Crizele privind datele, sancțiunile sau investițiile devin teste ale capacității partenerilor de a recunoaște controlul independent și de a modifica acordurile atunci când instanțele identifică deficiențe.

Spațiul transatlantic poate fi interpretat și prin teoria dependenței de traiectorie. Instituțiile create pentru Războiul Rece continuă să modeleze opțiunile după dispariția contextului inițial. Costurile reorganizării, investițiile realizate, practicile profesionale și așteptările aliaților favorizează continuitatea. Totuși, dependența de traiectorie nu înseamnă imobilitate. Instituțiile pot fi reutilizate pentru amenințări hibride, tehnologie, climă și securitate economică. Recalibrarea eficientă păstrează funcțiile utile și modifică instrumentele, în loc să aleagă între conservarea integrală și demolarea ordinii existente.

O componentă suplimentară a rezilienței transatlantice este producerea comună a cunoașterii. Instituțiile de cercetare, centrele de analiză și comunitățile profesionale formează limbaje comune pentru interpretarea amenințărilor, economiei și tehnologiei. Aceste rețele pot atenua șocurile politice, deoarece păstrează contactul și furnizează opțiuni de compromis. Totuși, ele nu sunt neutre: finanțarea, accesul la date și concentrarea expertizei în capitale pot reproduce asimetrii. Pentru o analiză riguroasă trebuie urmărit cine definește problema, ce tip de cunoaștere este considerat legitim și în ce măsură experții din statele mici sau din vecinătatea estică participă la formularea agendei transatlantice.

8.2 Relațiile politice și strategice UE–SUA: de la parteneriat structural la cooperare condiționată

Relația UE–SUA este construită pe o contradicție productivă. Partenerii împărtășesc interese majore și o infrastructură instituțională densă, dar nu formează un actor unitar. Statele Unite dispun de o politică externă centralizată și de capabilități globale, în timp ce Uniunea Europeană trebuie să combine competențele instituțiilor europene cu politicile statelor membre. În domeniile comerciale și reglementare, UE negociază ca actor colectiv; în problemele militare, Washingtonul interacționează simultan cu NATO, cu UE și cu guvernele naționale. Această geometrie explică atât amploarea cooperării, cât și dificultatea formulării unei singure strategii transatlantice.

Parteneriatul structural poate fi definit prin trei elemente: interese de lungă durată, instituții care supraviețuiesc schimbării liderilor și costuri ridicate ale ruperii relației. În această logică, dezacordurile sunt gestionate în interiorul comunității, nu prin echilibrare externă. Totuși, caracterul structural nu garantează alinierea automată. Politica americană poate considera unele dosare europene secundare, iar UE poate refuza să urmeze prioritățile SUA în China, comerț sau reglementarea digitală. Parteneriatul rămâne structural prin infrastructură, dar devine condiționat în utilizarea sa politică[1].

Războiul din Irak din 2003 a demonstrat că o amenințare comună nu este definită identic. Unele state europene au sprijinit intervenția, altele au contestat legitimitatea și necesitatea ei. Divizarea a afectat capacitatea UE de a formula o poziție comună și a arătat că Washingtonul poate construi coaliții direct cu statele. Lecția principală a fost că instituțiile transatlantice nu pot substitui consensul asupra diagnosticului și instrumentului. Totuși, cooperarea a fost refăcută în alte domenii, confirmând reziliența structurii.

Negocierile pentru Parteneriatul transatlantic pentru comerț și investiții, lansate în 2013, au urmărit un acord de amploare privind tarifele, serviciile, achizițiile și cooperarea reglementară. Eșecul de a finaliza TTIP a reflectat complexitatea relației dintre două sisteme de reglementare mature, presiunea grupurilor interne și temerile privind transparența și protecția standardelor. Cazul arată că interdependența avansată poate face acordul mai dificil: barierele rămase sunt adesea expresia unor alegeri sociale și juridice, nu simple taxe vamale.

Criza Snowden din 2013 și litigiile privind transferul datelor au evidențiat diferențele dintre securitate și protecția vieții private. Curtea de Justiție a invalidat

[1] Pokotilo, O. (2026). The transatlantic relationship in a time of strategic recalibration: From structural allies to conditional partnership? ÖGfE Policy Brief, 04/2026.

succesiv aranjamentele *Safe Harbour* și *Privacy Shield*, obligând părțile să elaboreze garanții suplimentare. Disputa a confirmat că UE nu tratează relația strategică drept excepție de la autonomia ordinii sale juridice. Pentru SUA, cerințele europene pot fi percepute drept constrângeri asupra companiilor și agențiilor; pentru UE, controlul judiciar este condiție a legitimității cooperării.

Perioada 2017–2020 a adus o abordare americană mai tranzacțională. Disputele privind tarifele la oțel și aluminiu, retragerea SUA din acorduri multilaterale, critica la adresa partajării responsabilităților și contestarea utilității UE au diminuat încrederea. Niewiadomski și colaboratorii arată că lipsa comunicării a produs efecte de durată chiar după relansarea dialogului. Europa a constatat că dependența de angajamentul politic american poate deveni vulnerabilitate, ceea ce a accelerat dezbaterea despre autonomia strategică[1].

Administrația americană din 2021–2024 a restabilit cooperarea instituțională, a revenit la Acordul de la Paris și a coordonat răspunsul la agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei. Crearea Consiliului pentru Comerț și Tehnologie a oferit un cadru pentru semiconductori, inteligență artificială, standarde, exporturi și lanțuri de aprovizionare. Totuși, stabilizarea nu a însemnat dispariția divergențelor. Retragerea din Afganistan, acordul AUKUS și Legea americană pentru reducerea inflației au fost percepute în Europa drept decizii insuficient consultate sau discriminatorii economic[2]. Răspunsul la războiul din Ucraina a demonstrat puterea coordonării transatlantice. SUA, UE și statele europene au armonizat sancțiuni, au furnizat sprijin financiar și militar și au susținut instituțiile ucrainene. Cooperarea a fost facilitată de claritatea încălcării dreptului internațional și de percepția unei amenințări directe. Totodată, criza a expus dependența Europei de informațiile, logistica și capabilitățile americane. Riddervold concluzionează că securitatea europeană depinde de sprijinirea Ucrainei, consolidarea apărării proprii și menținerea SUA cât mai aproape[3].

Etapa începută în 2025 a confirmat caracterul condiționat al parteneriatului. Relația comercială a fost reorganizată printr-un cadru negociat asupra tarifelor și accesului la piață, iar implementarea a devenit legată de mecanisme de monitorizare și posibilitatea suspendării unor concesii. Din perspectivă analitică, cazul arată că securitatea și economia nu mai pot fi tratate separat. Europa poate accepta compromisuri comerciale pentru a evita escaladarea și a proteja cooperarea strategică,

[1] Niewiadomski, M., Niemczyk, A., Pereira, F. S., & Surówka, M. (2024). Transatlantic relations between the US and the EU in the second and third decades of the 21st century – Main challenges.

[2] Riddervold, M. (2024). Changing transatlantic relations – and what it means for Europe (European Policy Analysis 2024:21epa).

[3] Ibidem.

dar costul poate alimenta percepția unei asimetrii politice[1]. Schimbarea priorității americane spre Indo-Pacific are caracter structural, nu exclusiv partizan. SUA urmăresc să limiteze avantajele tehnologice și militare ale Chinei, să protejeze rutele maritime și să organizeze alianțe în Asia. Europa este solicitată să contribuie prin controlul exporturilor, reducerea dependențelor și susținerea normelor privind libertatea navigației. UE împărtășește unele preocupări, dar are interese comerciale mai diverse și preferă reducerea riscurilor în locul decuplării. Diferența poate fi gestionată numai dacă obiectivele și costurile sunt negociate, nu presupuse.

Partajarea responsabilităților este mai largă decât procentul cheltuielilor militare. Ea include capacitatea Europei de a proteja infrastructuri, de a produce echipamente, de a furniza sprijin Ucrainei, de a controla exporturile și de a gestiona crize în vecinătate. Pokotilo recomandă obiective măsurabile pentru achiziții comune și reducerea lacunelor europene, în coordonare cu NATO. Pentru UE, contribuția mai mare trebuie să producă și o voce politică mai puternică. În caz contrar, partajarea sarcinilor riscă să fie percepută ca transfer de costuri fără partajarea deciziei[2]. Autonomia strategică europeană este interpretată diferit de actorii americani. Unii o consideră consolidare a pilonului european și reducere a poverii SUA; alții se tem de duplicare, protecționism industrial sau distanțare politică. Definirea conceptului este decisivă. Autonomia compatibilă cu parteneriatul înseamnă capacitate de a acționa, de a produce și de a decide, inclusiv atunci când SUA nu sunt implicate. Autonomia împotriva SUA ar presupune o logică de separare care nu corespunde interdependenței existente.

Dimensiunea ideologică a relației a devenit mai disputată. Ambele societăți se confruntă cu polarizare, neîncredere în instituții și competiție asupra sensului democrației. Diferențele privind reglementarea platformelor, libertatea de exprimare, politica climatică și rolul statului în economie pot fi prezentate drept conflicte de valori. Totuși, existența dezbaterii publice, a controlului juridic și a alternanței politice rămâne un element comun. Relația este mai stabilă când valorile sunt tratate ca practici și instituții, nu doar ca retorică.

Congresul SUA este un actor transatlantic major, care aprobă bugete, sancțiuni, acorduri și restricții tehnologice și poate limita sau susține politica executivului. Parlamentul European și parlamentele naționale exercită, la rândul lor, control asupra acordurilor și legislației. Diplomația parlamentară poate menține contacte în perioade de tensiune și poate explica constrângerile interne. Neglijarea acestui nivel

[1] European Commission. (2026). EU trade relations with the United States.; European Commission. (2025, 21 august). Joint statement on a United States–European Union framework on an agreement on reciprocal, fair and balanced trade.

[2] Pokotilo, O. (2026). The transatlantic relationship in a time of strategic recalibration: From structural allies to conditional partnership? ÖGfE Policy Brief, 04/2026.

conduce la acorduri vulnerabile, deoarece un compromis executiv poate fi blocat în procesul legislativ.

Relația UE–SUA poate fi evaluată prin trei scenarii. *Primul scenariu* este ruptura strategică, în care SUA reduc drastic angajamentul european, iar UE nu reușește să compenseze. *Al doilea scenariu* este funcționalismul condiționat: cooperarea continuă în dosarele cu interese convergente, iar conflictele sunt gestionate sectorial. *Al treilea scenariu* este un parteneriat reînnoit, bazat pe contribuție europeană mai mare și consultare reală asupra Chinei, tehnologiei și ordinii internaționale. Riddervold consideră cel de-al doilea scenariu probabil pe termen mediu, susținut de rețele și acorduri funcționale[1]. Pentru cercetarea relațiilor internaționale, concluzia este că conducerea și structura trebuie analizate împreună. Personalitatea liderilor poate accelera criza sau cooperarea, dar efectele sunt filtrate de instituții, interese și interdependențe. O abordare exclusiv structurală subestimează incertitudinea politică, iar una exclusiv electorală ignoră continuitățile. Parteneriatul condiționat descrie anume această combinație: baza rămâne puternică, dar rezultatul fiecărui dosar depinde tot mai mult de negocierea explicită a intereselor.

Instituțional, summit-ul UE–SUA reprezintă nivelul politic cel mai vizibil, dar negocierea reală se desfășoară continuu între Delegația UE la Washington, Misiunea SUA pe lângă UE, serviciile Comisiei, SEAE și agențiile americane. Grupurile sectoriale pregătesc opțiuni, iar liderii validează compromisurile. Absența unui summit nu înseamnă suspendarea relației, însă reduce capacitatea de orientare strategică și de soluționare a conflictelor care depășesc mandatul tehnic. Pentru evaluare trebuie urmărită legătura dintre declarațiile liderilor, mecanismele de implementare și resursele alocate.

Dosarul nuclear iranian ilustrează atât cooperarea, cât și ruptura. UE și statele europene au contribuit la negocierea acordului din 2015, considerându-l instrument de neproliferare și diplomație multilaterală. Retragerea unilaterală a SUA în 2018 și reintroducerea sancțiunilor extraterritoriale au limitat capacitatea europeană de a menține beneficiile economice ale acordului. Cazul a demonstrat că autonomia diplomatică fără autonomie financiară și monetară este fragilă. El a stimulat dezbaterea europeană despre protejarea operatorilor și despre limitele dependenței de infrastructura dolarului.

AUKUS a oferit o altă lecție. Anunțarea parteneriatului dintre SUA, Regatul Unit și Australia a determinat anularea unui contract francez și a generat o criză diplomatică. Problema nu a fost numai economică, ci de consultare între aliați. Pentru Washington, acordul servea priorității indo-pacifice; pentru Paris, procedura demon-

[1] Riddervold, M. (2024). Changing transatlantic relations – and what it means for Europe (European Policy Analysis 2024:21epa).

stra marginalizarea intereselor europene. Reparația relației a confirmat existența mecanismelor de criză, dar și nevoia ca Europa să fie prezentă în definirea strategiilor care îi afectează industria și poziția globală.

Războiul din Ucraina a produs o convergență excepțională, dar sustenabilitatea ei depinde de distribuția costurilor și de evoluția politicii interne. Pe măsură ce conflictul se prelungește, sprijinul este supus evaluării electorale, bugetare și strategice. Europa trebuie să poată continua funcțiile esențiale chiar dacă ritmul american se modifică. Aceasta nu diminuează importanța SUA; dimpotrivă, reduce riscul ca întregul efort să depindă de o singură decizie politică și demonstrează că partenerii europeni sunt capabili să transforme solidaritatea în resurse.

Un indicator al trecerii spre cooperare condiționată este multiplicarea clauzelor de revizuire, a termenelor și a mecanismelor de suspendare. Aceste instrumente protejează actorii împotriva nerespectării acordurilor, dar transmit și un deficit de încredere. Într-un parteneriat structural clasic, continuitatea era presupusă; în modelul actual, ea trebuie demonstrată prin conformare periodică. Din perspectivă instituțională, condiționalitatea poate crește disciplina și transparența. Din perspectivă politică, poate transforma fiecare dosar într-o negociere asupra întregii relații. De aceea, părțile au nevoie de mecanisme care compartimentează conflictele și împiedică escaladarea unei dispute comerciale într-o criză strategică.

8.3 Interdependența economică, tehnologică și reglementară UE–SUA

Relația economică UE–SUA este cea mai amplă relație comercială și investițională bilaterală din lume. Datele publicate de Comisia Europeană indică aproximativ 1,7 trilioane de euro în comerț anual cu bunuri și servicii și investiții reciproce de aproximativ 4,8 trilioane de euro. În 2025, comerțul cu bunuri a atins 910,6 miliarde de euro, iar datele pentru servicii din 2024 indică 865,2 miliarde de euro. Cifrele confirmă că relația nu poate fi evaluată doar prin balanța comercială a bunurilor. UE are excedent la bunuri, SUA la servicii, iar soldul agregat este mult mai echilibrat decât sugerează retorica protecționistă[1]. Investițiile sunt mai importante decât schimburile punctuale pentru înțelegerea integrării. Filialele europene din SUA și cele americane din UE produc local, angajează milioane de persoane și transferă tehnologii. O parte semnificativă a comerțului este intra-firmă, ceea ce înseamnă că tarifele afectează propriile lanțuri ale companiilor transatlantice. Această structură reduce probabilitatea unei decuplări complete, dar nu împiedică măsuri sectoriale. Guvernele pot impune tarife pentru obiective politice, chiar dacă firmele suportă costurile.

[1] European Commission. (2026). EU trade relations with the United States.

Barierele contemporane sunt predominant reglementare. Standardele pentru automobile, produse alimentare, medicamente, servicii digitale și mediu reflectă preferințe sociale distincte. Armonizarea totală este dificilă și uneori nedorită. Cooperarea reglementară urmărește echivalența, recunoașterea evaluărilor și schimbul de date, fără reducerea nivelului de protecție. Succesul se măsoară prin reducerea costurilor inutile și menținerea legitimității democratice. O soluție negociată exclusiv de experți, fără transparență, poate genera opoziție publică.

Consiliul pentru Comerț și Tehnologie, lansat în 2021, a fost conceput ca platformă flexibilă pentru dosare în care un tratat comercial cuprinzător nu era fezabil. Grupurile sale au abordat standardele tehnologice, lanțurile de aprovizionare, controlul exporturilor, investițiile, inteligența artificială, platformele și provocările comerciale globale. Ultima reuniune ministerială a ciclului inițial a avut loc în 2024, iar experiența sa rămâne relevantă ca model de coordonare. TTC a produs dialog și unele rezultate tehnice, dar a depins de voința administrațiilor și nu a eliminat conflictele privind subvențiile și reglementarea[1]. Tehnologia este simultan domeniu de cooperare, competiție și securitate. SUA au avantaje în platforme digitale, servicii de calcul și stocare la distanță, semiconductori avansați și capital de risc; UE dispune de piață, cercetare, industrie și putere de reglementare. Modelul european încearcă să protejeze drepturile și concurența prin reguli ex ante, în timp ce abordarea americană a fost mai tolerantă față de dimensiunea companiilor. Companiile americane critică uneori legislația europeană drept discriminatorie, iar UE respinge ideea că relația strategică justifică exceptarea de la reguli generale.

Fluxurile de date reprezintă infrastructură economică. Serviciile financiare, comerțul electronic, cercetarea și administrarea companiilor depind de transferuri transatlantice. În același timp, datele personale sunt protejate juridic în UE, iar accesul autorităților americane pentru scopuri de securitate a generat litigii. Acordurile succesive au încercat să creeze garanții și căi de atac. Lecția este că stabilitatea tehnologică necesită compatibilitate juridică, nu doar capacitate tehnică.

Inteligența artificială amplifică disputa asupra standardelor. UE a optat pentru o abordare bazată pe risc și obligații juridice, în timp ce SUA au combinat standarde voluntare, măsuri executive și reguli sectoriale. Cooperarea poate viza testarea, siguranța, transparența și cercetarea, dar competiția industrială rămâne. Un standard transatlantic comun ar avea influență globală, însă trebuie negociat cu alte regiuni pentru a evita fragmentarea internetului și acuzația de cartel normativ occidental.

Semiconductorii și materiile prime critice au transformat politica industrială în problemă de securitate. Pandemia și rivalitatea cu China au evidențiat vulnerabilitatea lanțurilor concentrate. SUA și UE au introdus subvenții, mecanisme de control al

[1] European Commission. (2026). EU trade relations with the United States.

exporturilor și instrumente pentru atragerea investițiilor. Coordonarea este necesară pentru a evita o cursă costisitoare a subvențiilor. Totuși, fiecare parte urmărește localizarea producției și locuri de muncă. Parteneriatul asupra mineralelor critice din 2026 ilustrează încercarea de a combina securitatea aprovizionării cu accesul reciproc la programe industriale[1].

Legea americană pentru reducerea inflației a generat tensiuni prin stimulente condiționate de producția nord-americană. UE a perceput măsura drept risc de relocare a investițiilor, chiar dacă obiectivul climatic era comun. Răspunsul european a inclus flexibilizarea ajutoarelor de stat și accelerarea politicii industriale verzi. Cazul arată că tranziția climatică poate produce protecționism între aliați. Coordonarea trebuie să distingă sprijinul legitim pentru inovare de discriminarea care transferă investiții fără beneficiu climatic global.

Energia a devenit un pilon strategic după 2022. Exporturile americane de gaz natural lichefiat au contribuit la diversificarea aprovizionării europene, iar cooperarea a vizat securitatea infrastructurilor, eficiența și tehnologii curate. Dependența de importuri americane nu trebuie însă confundată cu independența energetică. UE urmărește reducerea consumului de combustibili fosili și dezvoltarea surselor regenerabile. Relația energetică trebuie evaluată prin cost, continuitate, impact climatic și compatibilitate cu obiectivele pe termen lung. Sancțiunile și controlul exporturilor conectează economia cu politica externă. Rolul dolarului și al infrastructurii financiare americane oferă SUA capacitate extrateritorială. UE poate participa la sancțiuni comune, dar a criticat aplicarea extrateritorială a unor măsuri americane în dosare unde pozițiile diferă. Pentru companii, conflictul de norme produce incertitudine. O cooperare transatlantică legitimă necesită obiective comune, proceduri de desemnare, garanții juridice și coordonare cu partenerii.

Cadrul comercial negociat în 2025 și implementat în 2026 trebuie analizat ca instrument de gestionare a riscului, nu ca integrare economică ideală, care a redus probabilitatea unui război tarifar amplu și a stabilit concesii, dar a reflectat asimetria creată de amenințarea unor tarife unilaterale. UE a introdus mecanisme de protecție și suspendare, semn că încrederea nu este deplină. Parteneriatul economic devine astfel mai contractual și mai condiționat, cu evaluări periodice ale conformării[2].

Securitatea economică a UE urmărește trei funcții: promovarea competitivității, protejarea împotriva riscurilor și construirea de parteneriate. Relația cu SUA este indispensabilă pentru toate trei, dar poate genera presiune de aliniere. Politica de reducere a riscurilor față de China, controlul investițiilor și protejarea cercetării necesită

[1] European Commission. (2026). EU trade relations with the United States.

[2] European Commission. (2025, 21 august). Joint statement on a United States–European Union framework on an agreement on reciprocal, fair and balanced trade.

compatibilitate. În același timp, UE trebuie să își păstreze capacitatea de a evalua independent riscul și de a evita măsuri disproporționate care afectează economia deschisă. Divergențele fiscale au o dimensiune strategică. Taxarea companiilor digitale, impozitul minim global și stimulentele industriale afectează distribuția veniturilor și localizarea investițiilor. UE are competențe limitate în impozitarea directă, iar statele membre pot concura între ele. SUA pot utiliza dimensiunea pieței și politica federală mai rapid. Niewiadomski și colaboratorii atrag atenția asupra riscului ca dezvoltarea inegală în interiorul UE să reducă poziția sa de partener economic egal. Coeziunea europeană este, prin urmare, parte a puterii transatlantice[1]. Evaluarea cooperării economice trebuie să distingă produsele imediate de rezultate și de impact. O declarație comună, un grup de lucru sau un memorandum sunt produse instituționale. Rezultatele sunt reducerea întârzierilor, compatibilitatea standardelor, investițiile și securizarea aprovizionării. Impactul se referă la competitivitatea, locurile de muncă, tranziția climatică și reducerea vulnerabilităților. Fără indicatori, dialogul poate deveni ritualic. Datele trebuie dezagregate pe sectoare și regiuni pentru a identifica beneficiarii și costurile. În ansamblu, relația economică UE–SUA este prea integrată pentru decuplare, dar suficient de asimetrică pentru conflicte repetate. Interdependența trebuie administrată prin instituții care permit avertizare, consultare și revizuire. Un parteneriat matur nu elimină concurența și nu solicită identitate reglementară, care creează reguli pentru concurență, protejează bunurile publice și împiedică transformarea dependențelor în coerciție.

Structura balanței comerciale arată de ce indicatorii selectivi pot fi utilizați politic. Excedentul european la bunuri este vizibil și ușor de comunicat, dar deficitul la servicii și veniturile din investiții schimbă imaginea. De asemenea, importurile pot include componente americane utilizate în exporturile europene și invers. O analiză științifică trebuie să distingă valoarea brută de valoarea adăugată, fluxurile de proprietate de locul producției și efectele asupra consumatorilor. Politicile fundamentate doar pe soldul bilateral riscă să ignore beneficiile interdependenței și să transfere costurile către sectoare integrate.

Reglementarea platformelor digitale este un exemplu al puterii de piață europene. Actele europene privind serviciile și piețele digitale impun obligații actorilor de mari dimensiuni, dintre care numeroși sunt americani. UE argumentează că regulile sunt generale și protejează concurența și utilizatorii; criticii americani le pot interpreta ca instrumente împotriva companiilor lor. Conflictul trebuie evaluat prin criterii juridice verificabile: aplicare nediscriminatorie, proporționalitate, pro-

[1] Niewiadomski, M., Niemczyk, A., Pereira, F. S., & Surówka, M. (2024). Transatlantic relations between the US and the EU in the second and third decades of the 21st century – Main challenges.

ceduri de contestare și efecte asupra inovării. Etichetarea automată a reglementării drept protecționism sau, invers, drept protecție a valorilor reduce calitatea analizei.

Politica climatică transatlantică este influențată de diferența dintre reglementare și stimulente. UE utilizează obiective obligatorii, prețul carbonului și standarde, în timp ce SUA au recurs frecvent la credite fiscale și subvenții. Ambele modele pot accelera investițiile, dar pot crea distorsiuni reciproce. Mecanismul european de ajustare a carbonului la frontieră și stimulentele americane pentru producția locală ridică probleme de compatibilitate cu regulile comerciale. Un compromis durabil ar trebui să recunoască echivalența eforturilor, să protejeze clima și să evite discriminarea arbitrară.

Cooperarea în cercetare este vulnerabilă la securitizarea excesivă. Protejarea tehnologiilor sensibile și prevenirea transferurilor nedorite sunt legitime, însă controalele prea largi pot reduce mobilitatea cercetătorilor, colaborarea deschisă și inovarea. UE și SUA trebuie să definească domeniile cu risc ridicat, să utilizeze evaluări proporționale și să asigure că universitățile nu devin simple extensii ale politicii de securitate. În același timp, instituțiile academice au responsabilitatea de a verifica finanțarea, conflictele de interese și securitatea datelor. Pentru întreprinderile mici și mijlocii, amploarea relației agregate nu garantează accesul efectiv. Costurile certificării, diferențele fiscale, protecția proprietății intelectuale și lipsa informației pot împiedica utilizarea oportunităților. Politica transatlantică trebuie să includă portaluri, asistență, recunoașterea documentelor și standarde interoperabile. Evaluarea distributivă este importantă: un acord poate crește comerțul total și, simultan, concentra beneficiile în companii mari și regiuni competitive. Legitimitatea economică depinde de capacitatea de a răspândi oportunitățile și de a sprijini adaptarea sectoarelor afectate.

Monedele și infrastructura financiară completează analiza interdependenței. Dolarul rămâne principalul instrument pentru tranzacții și rezerve, iar euro oferă UE autonomie și influență, dar nu aceeași capacitate globală. Sistemele de plăți, standardele împotriva spălării banilor și sancțiunile creează o infrastructură financiară transatlantică. Cooperarea poate contribui la prevenirea criminalității și a practicilor de eludare a reglementărilor; totuși, instrumentalizarea financiarizării în scopuri politice poate genera stimulente pentru dezvoltarea unor mecanisme și structuri alternative. Consolidarea rolului internațional al euro nu trebuie concepută ca rivalitate simbolică, ci ca reducere a vulnerabilității și ca posibilitate de a susține politici europene compatibile cu dreptul internațional.

8.4 Relațiile UE–Canada: parteneriat strategic, CETA, securitate și cooperare pentru inovare

Relația UE–Canada oferă un model distinct de cooperare transatlantică. Canada împărtășește cu statele europene un atașament puternic față de multilateralism, statul de drept, protecția socială și diversitatea culturală. În același timp, economia sa este profund integrată cu SUA, iar securitatea sa este legată de America de Nord și de NATO. Relația cu UE permite Canadei să își diversifice parteneriatele, iar pentru Uniune oferă acces la o democrație de putere mijlocie, resurse naturale, tehnologie și expertiză arctică. Simetria politică mai mare reduce caracterul tranzacțional, fără a elimina diferențele comerciale. Acordul de parteneriat strategic, semnat în 2016, oferă cadrul politic general, care acoperă pacea și securitatea, drepturile omului, dezvoltarea, clima, cercetarea, educația și cooperarea consulară. Spre deosebire de un acord comercial, SPA organizează dialogul și afirmă valorile comune. Instituțiile create prin acord permit evaluarea periodică și coordonarea în foruri multilaterale. Relația este construită ca parteneriat între actori care urmăresc să amplifice reguli și instituții, nu ca simplă negociere de acces la piață.

CETA reprezintă pilonul economic și unul dintre cele mai cuprinzătoare acorduri comerciale încheiate de UE. Aplicarea provizorie a început în 2017, după aprobarea instituțiilor europene, iar intrarea integrală în vigoare depinde de ratificarea națională în toate statele membre. Acordul elimină majoritatea tarifelor, liberalizează servicii, deschide achiziții publice, protejează indicații geografice și instituie comite-te pentru cooperare. Caracterul mixt arată legătura dintre politica comercială comună și competențele statelor[1]. Datele Comisiei Europene indică o creștere substanțială după aplicarea CETA. Comerțul bilateral cu bunuri și servicii a ajuns la aproximativ 130 de miliarde de euro în 2025, cu aproximativ 80% peste nivelul din 2016; comerțul cu bunuri a atins 81,5 miliarde, iar serviciile 49 de miliarde. Creșterea nu poate fi atribuită exclusiv acordului, deoarece cursul valutar, ciclul economic și prețurile influențează fluxurile. Totuși, utilizarea preferințelor și economiile tarifare oferă indicatori mai direcți ai funcționării CETA[2].

CETA este numit acord progresist deoarece include dezvoltare durabilă, muncă, mediu, cooperare reglementară și participarea societății civile. Aceste capitole urmăresc să împiedice liberalizarea prin reducerea standardelor. Criticii consideră că mecanismele sunt insuficient coercitive, iar susținătorii subliniază rolul dialogului și al monitorizării. Evaluarea trebuie să urmărească modificarea practicilor, nu doar

[1] European Union, & Canada. (2017). Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part.

[2] European Commission. (2026). EU trade relations with Canada.

existența capitolelor. Un acord comercial poate susține valori numai dacă există date, transparență și mecanisme de remediere.

Protecția investițiilor a fost cea mai controversată componentă. Propunerea unui sistem jurisdicțional pentru investiții a urmărit înlocuirea arbitrajului tradițional cu judecători permanenți, transparență și posibilitatea apelului. Anume această componentă nu se aplică provizoriu și depinde de ratificare. Dezbaterea este relevantă pentru autonomia de reglementare: investitorii au nevoie de protecție împotriva tratamentului arbitrar, iar statele trebuie să poată adopta politici legitime privind sănătatea, mediul și serviciile publice.

Forumul de cooperare reglementară instituit prin CETA facilitează dialogul între autorități. Obiectivul nu este uniformizarea legislației, ci anticiparea efectelor, schimbul de dovezi și reducerea diferențelor inutile. În 2026, cea de-a opta reuniune anuală a forumului a confirmat continuitatea mecanismului. Participarea părților interesate este esențială pentru legitimitate. Cooperarea poate deveni problemă dacă oferă companiilor acces privilegiat sau întârzie reguli; ea este utilă când crește calitatea analizei și păstrează autonomia deciziei[1]. În martie 2026, UE și Canada au lansat negocieri pentru un acord privind comerțul digital. Inițiativa reflectă extinderea CETA spre fluxuri de date, documente electronice, protecția consumatorilor și facilitarea tranzacțiilor. Negocierea trebuie să concilieze deschiderea digitală cu protecția datelor și securitatea cibernetică. Canada are tradiții juridice apropiate atât de Europa, cât și de America de Nord, ceea ce îi poate conferi rol de punte între modele reglementare[2].

Summitul din 2025 a adăugat Parteneriatul UE–Canada pentru securitate și apărare. Instrumentul este politic și neobligatoriu și acoperă amenințări cibernetice și hibride, securitate maritimă și spațială, infrastructuri critice, reziliență societală, securitate economică și cooperarea în misiuni. UE dezvoltă parteneriate cu state apropiate pentru a crea o rețea de cooperare care completează NATO[3]. Canada poate contribui la securitatea economică europeană prin minerale critice, energie, cercetare și lanțuri de aprovizionare. Totuși, parteneriatul nu trebuie redus la accesul Europei la resurse. Proiectele trebuie să respecte mediul, drepturile comunităților și distribuția beneficiilor. Cooperarea în materiile prime poate include procesare, reciclare, standarde și cercetare, nu doar extracție. Astfel, relația poate evita modelul dependent al exportului de resurse.

Dimensiunea arctică devine tot mai importantă. Schimbările climatice, noile rute, resursele și competiția strategică transformă regiunea. Canada dispune de teri-

[1] European Commission. (2026). EU trade relations with Canada.
[2] Ibidem.
[3] Council of the European Union. (2025, 23 iunie). EU–Canada summit.

toriu și experiență, iar UE are interese climatice, științifice și economice. Cooperarea trebuie să respecte dreptul internațional și participarea populațiilor indigene. Securitizarea excesivă poate marginaliza protecția mediului, iar abordarea exclusiv climatică poate ignora riscurile strategice. Un parteneriat echilibrat conectează cercetarea, reziliența și securitatea.

Canada și UE cooperează în diplomația climatică, biodiversitate și finanțare pentru dezvoltare. Ambele susțin Acordul de la Paris și multilateralismul, dar economiile lor includ sectoare energetice și industriale cu interese diferite. Credibilitatea depinde de reducerea emisiilor interne și de tranziția justă. Cooperarea poate viza metanul, hidrogenul, captarea carbonului, tehnologiile curate și adaptarea comunităților nordice.

Relația are o dimensiune puternică de cercetare și educație. Participarea Canadei la programe europene, mobilitatea cercetătorilor și proiectele în sănătate, climă și tehnologie contribuie la o comunitate transatlantică a cunoașterii. Spre deosebire de comerțul cu bunuri, cercetarea produce externalități și relații de lungă durată. Protecția proprietății intelectuale și securitatea cercetării trebuie gestionate fără a reduce deschiderea academică.

Comparativ cu relația UE–SUA, modelul canadian este mai puțin asimetric și mai instituționalizat prin acorduri cuprinzătoare. Canada nu poate oferi aceleași garanții și resurse globale, dar este mai apropiată de UE în raportarea la multilateralism și protecția socială. Această diferență face relația utilă pentru diversificare. Pokotilo recomandă parteneriate structurate cu democrații de putere mijlocie, inclusiv Canada, pentru reducerea riscurilor generate de schimbări ale politicii SUA[1].

Diferențele nu trebuie ignorate. Agricultura, indicațiile geografice, standardele sanitare, vizele, achizițiile și investițiile pot genera conflicte. Economia canadiană este legată de piața americană, iar politica sa poate fi influențată de prioritățile nord-americane. În plus, ratificarea incompletă a CETA arată că susținerea politică europeană nu este uniformă. Un parteneriat bazat pe valori are nevoie de gestionarea concretă a costurilor și de explicarea beneficiilor publice.

Evaluarea CETA trebuie să combine date cantitative și calitative. Creșterea comerțului, utilizarea preferințelor, participarea IMM-urilor și investițiile oferă indicatori economici. Respectarea standardelor de muncă, efectele climatice, accesul la achiziții și funcționarea comitetelor oferă indicatori de guvernanță. Pentru UE, relația cu Canada demonstrează că spațiul transatlantic nu este bipolar. Cooperarea cu o putere mijlocie poate produce norme, diversifica aprovizionarea și întări coaliții multilaterale. Pentru Canada, UE oferă acces la o piață mare și posibilitatea de a

[1] Pokotilo, O. (2026). The transatlantic relationship in a time of strategic recalibration: From structural allies to conditional partnership? ÖGfE Policy Brief, 04/2026.

reduce dependența excesivă de SUA. Interesul reciproc este, prin urmare, structurarea unei interdependențe alternative, care nu rupe economia nord-americană, dar mărește opțiunile strategice.

Relația UE–Canada este un parteneriat de densitate crescândă, construit prin acorduri, comitete și cooperare sectorială. CETA a creat baza economică, SPA cadrul politic, iar parteneriatul de securitate a adăugat o dimensiune strategică. Valoarea sa pentru spațiul transatlantic constă în predictibilitate, compatibilitate normativă și capacitatea de a conecta comerțul cu dezvoltarea durabilă, tehnologia și securitatea. Arhitectura CETA include un Comitet mixt și numeroase comitete specializate pentru bunuri, servicii, achiziții, indicații geografice, dezvoltare durabilă și cooperare reglementară. Aceste structuri transformă acordul dintr-un text static într-un proces de guvernanță. Avantajul este posibilitatea soluționării problemelor fără renegocierea întregului tratat. Riscul este tehnocratizarea: deciziile interpretative pot avea efecte importante și trebuie însoțite de publicarea documentelor, consultarea părților interesate și control parlamentar. Guvernanța post-acord este la fel de importantă ca negocierea inițială. Achizițiile publice reprezintă un beneficiu specific CETA. Acordul deschide accesul la nivel federal, provincial și municipal într-o măsură rar întâlnită în alte acorduri canadiene. Pentru firmele europene, oportunitatea depinde de cunoașterea procedurilor și de capacitatea de a îndeplini cerințe locale. Pentru autorități, concurența poate reduce costurile, dar trebuie păstrate criteriile sociale și de mediu permise de acord. Studiul achizițiilor arată că liberalizarea nu înseamnă eliminarea politicii publice, ci definirea transparentă a condițiilor în care aceasta este exercitată.

Protejarea indicațiilor geografice ilustrează exportul unui model european de calitate și proprietate intelectuală. Canada a acceptat protecția unui număr semnificativ de denumiri europene, ceea ce oferă producătorilor acces și protejează consumatorii împotriva imitațiilor. În același timp, negocierea a necesitat acomodarea denumirilor deja utilizate pe piața canadiană. Cazul demonstrează că standardele pot fi internaționalizate prin compromis și recunoașterea practicilor existente, nu doar prin impunerea modelului european.

Cooperarea în spațiu și observația Pământului oferă o dimensiune strategică suplimentară. Sateliții sunt esențiali pentru climă, navigație, comunicații și securitate. UE și Canada pot combina programele de cercetare, datele și industria, cu respectarea regulilor privind utilizarea dual. Domeniul arată convergența dintre știință și securitate: deschiderea datelor poate sprijini bunuri publice, iar protejarea infrastructurii orbitale necesită norme și coordonare.

Pentru statele candidate, modelul UE–Canada este relevant prin accentul pe compatibilitate, sustenabilitate și instituții. Republica Moldova poate utiliza experiența

CETA pentru a înțelege cum acordurile europene conectează comerțul cu standardele și participarea societății civile. De asemenea, cooperarea cu Canada în guvernanță, reziliență și combaterea ingerințelor poate fi integrată în reformele cerute de aderare. Valoarea nu constă în copierea unui acord destinat economiilor avansate, ci în preluarea metodelor de evaluare, transparență și cooperare reglementară. Canada poate exercita o funcție de punte și în relația dintre UE și SUA. Compatibilitatea sa cu piața nord-americană și apropierea de multe standarde europene îi permit să testeze soluții privind datele, materiile prime, inteligența artificială și clima. O soluție funcțională în relația UE–Canada poate deveni precedent sau laborator pentru o cooperare mai largă, fără a fi transferată automat. Acest rol depinde de capacitatea Canadei de a menține autonomie în raport cu SUA și de disponibilitatea UE de a trata partenerul ca autor al normelor, nu doar ca furnizor de resurse.

8.5 Recalibrarea spațiului transatlantic și implicațiile pentru Uniunea Europeană și Republica Moldova

Recalibrarea strategică a relațiilor transatlantice desemnează procesul de adaptare a parteneriatului dintre Uniunea Europeană și Statele Unite ale Americii la modificarea distribuției globale a puterii, la redefinirea priorităților interne ale partenerilor și la creșterea costurilor economice, politice și de securitate ale cooperării. Această evoluție nu presupune ruptura relației transatlantice, ci transformarea condițiilor în care solidaritatea strategică este negociată și exercitată. Pokotilo constată că, până în 2026, cooperarea condiționată a dobândit un caracter mai pronunțat și mai instituționalizat: continuitatea alianței și interdependenței transatlantice se menține, însă convergența strategică nu mai poate fi considerată automată și uniformă în toate domeniile[1]. Pentru Uniunea Europeană, provocarea fundamentală nu constă în alegerea între dependența de Statele Unite și separarea strategică, ci în dezvoltarea unei capacități autonome de acțiune compatibile cu menținerea unui parteneriat transatlantic solid, care să permită gestionarea diferențelor de interese fără acceptarea pasivă a deciziilor formulate la Washington.

Prima dimensiune a acestei recalibrări vizează consolidarea capacității strategice europene. Creșterea cheltuielilor pentru apărare reprezintă o condiție necesară, dar insuficientă dacă resursele financiare nu sunt convertite în capabilități operaționale, infrastructuri, capacități industriale, stocuri strategice, interoperabilitate și personal calificat. Fragmentarea achizițiilor, incompatibilitatea sistemelor și duplicarea investițiilor pot reduce eficiența chiar și în condițiile majorării bugetelor. Din această

[1] Pokotilo, O. (2026). The transatlantic relationship in a time of strategic recalibration: From structural allies to conditional partnership? ÖGfE Policy Brief, 04/2026.

perspectivă, autonomia strategică și parteneriatul transatlantic nu trebuie considerate obiective antagonice. Dimpotrivă, o Uniune Europeană capabilă să își asume o parte mai consistentă a responsabilității pentru apărarea propriului teritoriu, pentru securitatea vecinătății și pentru susținerea partenerilor vulnerabili consolidează atât pilonul european al securității transatlantice, cât și propria capacitate de negociere în raport cu Statele Unite.

A doua dimensiune vizează coerența diplomatică și capacitatea Uniunii Europene de a formula poziții comune. Diferențele dintre interesele, culturile strategice și prioritățile statelor membre pot favoriza negocierea bilaterală cu Washingtonul și pot reduce influența colectivă a Uniunii. În același timp, statele membre pot urmări relații privilegiate cu Statele Unite pentru promovarea unor obiective naționale specifice. Coerența europeană nu presupune uniformizarea completă a politicilor externe naționale, ci coordonarea anticipată a pozițiilor, delimitarea intereselor comune și stabilirea nivelului instituțional adecvat pentru reprezentare și negociere. Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene, Comisia Europeană, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și statele membre trebuie să asigure articularea dintre competențele europene și cele naționale și să diferențieze domeniile în care Uniunea poate acționa unitar de cele în care participarea directă a statelor rămâne indispensabilă[1]. În acest mod, recalibrarea relației transatlantice devine nu doar o problemă de repartizare a sarcinilor, ci și un test al capacității Uniunii Europene de a transforma diversitatea internă în acțiune externă coerentă și credibilă.

A treia dimensiune a recalibrării transatlantice o constituie diversificarea parteneriatelor strategice. Consolidarea relațiilor Uniunii Europene cu Canada, Regatul Unit, Japonia, Republica Coreea, Australia și alte democrații cu statut de puteri mijlocii poate contribui la reducerea vulnerabilităților asociate unei dependențe excesive de Statele Unite. Diversificarea nu presupune substituirea parteneriatului cu SUA, întrucât niciun alt actor nu oferă, în prezent, o combinație comparabilă de capacități economice, tehnologice, militare și de securitate, dar urmărește, în schimb, multiplicarea opțiunilor strategice, extinderea rețelelor de cooperare, dezvoltarea standardelor comune și consolidarea capacității europene de acțiune în situațiile în care anumite canale de cooperare transatlantică devin limitate sau temporar indisponibile. Din această perspectivă, diversificarea contribuie la sporirea rezilienței externe a Uniunii Europene și la diminuarea riscului ca dependența de un singur partener să restrângă autonomia sa decizională[2].

[1] Juc, V., & Beniuc, L. (2019). Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene.

[2] Pokotilo, O. (2026). The transatlantic relationship in a time of strategic recalibration: From structural allies to conditional partnership? ÖGfE Policy Brief, 04/2026.

A patra dimensiune a recalibrării transatlantice privește gestionarea relației cu China. Uniunea Europeană trebuie să protejeze tehnologiile, infrastructurile și lanțurile de aprovizionare considerate sensibile, menținând concomitent posibilitatea cooperării cu China în domenii de interes comun, precum schimbările climatice, comerțul sau sănătatea globală. O aliniere automată la strategia Statelor Unite poate genera costuri economice și poate limita autonomia europeană de decizie, în timp ce o distanțare excesivă de Washington ar putea afecta solidaritatea transatlantică și securitatea europeană. În acest context, reducerea riscurilor oferă o abordare intermediară, bazată pe identificarea transparentă a sectoarelor critice, diminuarea dependențelor excesive și coordonarea măsurilor cu partenerii, fără a transforma gestionarea vulnerabilităților într-o politică generalizată de decuplare.

A cincea dimensiune este legitimitatea internă a recalibrării strategice. Creșterea cheltuielilor pentru securitate și apărare, măsurile de protejare a industriilor strategice, tranziția tehnologică și acordurile comerciale implică inevitabil distribuirea unor costuri între state, sectoare economice și categorii sociale. În absența unei comunicări publice riguroase, relația transatlantică poate fi prezentată fie ca expresie a dependenței europene de Statele Unite, fie ca proiect al elitelor care transferă asupra societății costurile competiției geopolitice. Instituțiile europene și naționale trebuie, prin urmare, să explice legătura dintre cooperarea transatlantică, securitatea economică, protejarea infrastructurilor critice, ocuparea forței de muncă și reziliența democratică. Transparența, controlul parlamentar și responsabilizarea publică nu reprezintă doar exigențe democratice, ci și resurse ale credibilității și rezilienței strategice.

Evoluția relației transatlantice poate fi analizată prin mai multe scenarii. Scenariul unei rupturi strategice ar genera costuri majore pentru ambele părți. Europa ar trebui să substituie într-un interval scurt anumite capabilități militare, informaționale, energetice și tehnologice furnizate sau sprijinite de Statele Unite, în timp ce Washingtonul ar pierde o parte din avantajele generate de accesul la aliați, infrastructuri, baze, piețe și sprijin diplomatic european. Interdependența existentă face ca o asemenea ruptură să fie puțin probabilă, dar nu imposibilă în eventualitatea combinării unor tendințe izolaționiste în SUA cu fragmentarea politică europeană și agravarea unor crize geopolitice. Analizarea acestui scenariu rămâne utilă tocmai pentru identificarea vulnerabilităților, consolidarea capacității de reacție și îmbunătățirea poziției de negociere a Uniunii Europene.

Un scenariu mai plauzibil este cel al cooperării selective și diferențiate. Uniunea Europeană și Statele Unite ar continua să coordoneze politicile în domenii precum securitatea europeană, răspunsul la amenințările cibernetice, tehnologiile critice și anumite standarde internaționale, menținând însă divergențe și forme de

competiție în materie de subvenții, comerț, politică industrială și reglementare. În această configurație, mecanismele sectoriale de cooperare pot deveni mai importante decât declarațiile politice generale. Stabilitatea relației va depinde de capacitatea partenerilor de a delimita conflictele, de a institui mecanisme de consultare și revizuire și de a împiedica transferarea tensiunilor dintr-un domeniu în altul.

Scenariul unui parteneriat transatlantic reînnoit ar presupune o distribuire mai echilibrată a responsabilităților. Uniunea Europeană și statele sale membre ar furniza capabilități sporite și și-ar asuma o responsabilitate mai mare pentru securitatea regională, în timp ce Statele Unite ar continua să ofere garanții strategice și să participe la consultarea și planificarea comună. Cooperarea economică ar necesita reguli capabile să limiteze protecționismul și să coordoneze politicile industriale și tranziția verde, iar cooperarea tehnologică ar presupune standarde compatibile, proiecte comune și mecanisme de protejare a tehnologiilor sensibile. Realizarea acestui scenariu depinde de voință politică și capacitate de compromis pe ambele maluri ale Atlanticului, precum și de acceptarea faptului că egalitatea politică a partenerilor nu presupune identitatea resurselor și capabilităților acestora.

Republica Moldova este afectată de fiecare dintre aceste scenarii. O relație transatlantică coerentă consolidează sprijinul pentru securitatea europeană, Ucraina, regimurile de sancțiuni, reziliența democratică și stabilitatea statelor candidate. În schimb, fragmentarea relației poate diminua predictibilitatea mediului strategic și poate crea oportunități pentru actorii revizioniști de a exploata divergențele dintre partenerii occidentali. Republica Moldova nu poate influența în mod decisiv distribuția globală a puterii, însă își poate consolida relevanța prin aliniere externă credibilă, implementarea reformelor, dezvoltarea rezilienței și furnizarea unei expertize regionale relevante pentru partenerii europeni și nord-americani.

O primă prioritate pentru Republica Moldova constă în corelarea procesului de integrare europeană cu dezvoltarea relațiilor transatlantice. Parteneriatele cu Statele Unite și Canada trebuie concepute ca dimensiuni complementare ale parcursului european, nu ca alternative geopolitice. Standardele juridice, economice, tehnologice și administrative adoptate în procesul de aderare pot facilita atragerea investițiilor, cooperarea tehnologică și integrarea în rețele economice și de securitate mai largi. În același timp, autoritățile Republicii Moldova trebuie să comunice partenerilor particularitățile regionale și constrângerile interne și să evite preluarea mecanică a unor politici care nu corespund capacității administrative, structurii economice sau nivelului de dezvoltare instituțională al statului.

A doua prioritate este consolidarea rezilienței democratice și instituționale. Uniunea Europeană, Statele Unite și Canada dispun de experiență și instrumente relevante în domenii precum securitatea proceselor electorale, comunicarea strategică,

prevenirea finanțării ilicite, securitatea cibernetică și protecția infrastructurilor digitale. Eficiența sprijinului extern depinde însă de integrarea acestor programe într-o strategie națională coerentă, de coordonarea instituțiilor responsabile și de existența mecanismelor de control democratic. În acest context, cooperarea cu Canada și cu ceilalți parteneri transatlantici în domeniul guvernanței, statului de drept, păcii și securității poate facilita schimbul de expertiză, metode și date, contribuind la consolidarea capacității Republicii Moldova de a răspunde amenințărilor hibride și de a-și proteja instituțiile democratice.

A treia prioritate este securitatea economică. Republica Moldova trebuie să cartografieze dependențele în energie, telecomunicații, finanțe și tehnologii, fără a aplica modele destinate economiilor mari. Diversificarea furnizorilor, compatibilitatea cu standardele UE și parteneriatele cu companii nord-americane pot reduce vulnerabilitatea. Investițiile trebuie evaluate prin transparență, transfer de competențe, securitatea datelor și capacitatea de întreținere pe termen lung.

A patra prioritate este diplomația economică și academică. CETA oferă lecții privind facilitarea comerțului, standardele și sprijinul pentru întreprinderile mici, chiar dacă Republica Moldova nu este parte la acord. Instituțiile pot studia modul în care UE și Canada recunosc conformitatea, implică societatea civilă și dezvoltă comerțul digital. Universitățile moldovenești pot participa la rețele transatlantice de cercetare privind securitatea, democrația, inteligența artificială și dezvoltarea durabilă.

A cincea prioritate este utilizarea diasporei. Comunitățile moldovenești din SUA și Canada pot facilita contacte economice, academice și culturale, dar politica publică trebuie să depășească evenimentele simbolice. Sunt necesare baze de date profesionale, platforme de mentorat, proiecte de investiții și consultarea experților. Diaspora poate explica realitățile Republicii Moldova și poate conecta instituțiile locale la rețele nord-americane.

A șasea prioritate este participarea la coaliții multilaterale. Canada și UE acordă o importanță deosebită multilateralismului, iar SUA rămân actor central în G7, ONU și instituțiile financiare. Republica Moldova poate susține inițiative privind integritatea teritorială, combaterea ingerințelor, drepturile omului și securitatea alimentară. O diplomație eficientă nu se limitează la solicitarea sprijinului, ci oferă date, experiență și contribuții la operațiuni sau programe comune. Pentru analiza politicilor, autoritățile moldovenești pot utiliza o matrice transatlantică. Pentru fiecare dosar se identifică poziția UE, poziția SUA, poziția Canadei, instituțiile competente, compatibilitatea juridică, resursele oferite și riscurile de dependență. Matricea ajută la evitarea mesajelor contradictorii și la selectarea partenerului cu avantaj comparativ. De exemplu, UE poate oferi acquis și finanțare, SUA capabilități și tehnologie, iar Canada expertiză multilaterală și programe flexibile pentru guvernanță.

Recalibrarea transatlantică nu trebuie tratată prin nostalgie sau fatalism. Ordinea postbelică nu poate fi reprodusă identic, deoarece distribuția puterii și politica internă s-au schimbat. Totuși, instituțiile, interdependențele și valorile creează o bază pentru adaptare. UE trebuie să devină mai capabilă și mai coerentă, să mențină SUA implicate și să dezvolte parteneriate cu Canada și alte puteri mijlocii. Pentru Republica Moldova, această strategie oferă un cadru de integrare, diversificare și contribuție activă la securitatea europeană.

Uniunea Europeană are nevoie de un mecanism permanent de avertizare privind riscurile transatlantice. Acesta ar putea urmări semnale politice, legislative, comerciale și tehnologice: schimbări în Congres, condiționarea angajamentelor de securitate, tarife, restricții asupra datelor și realocarea resurselor americane. Scopul nu este anticiparea exactă a fiecărei decizii, ci pregătirea opțiunilor. Planificarea scenariilor trebuie conectată la buget, industrie, diplomație și comunicare, pentru ca reacția să nu înceapă după apariția crizei.

O politică europeană matură trebuie să manevreze între dependență și interdependență. Dependența unilaterală limitează opțiunile și poate permite coerciția; interdependența reciprocă creează stimulente pentru negociere. Reducerea riscului nu impune eliminarea tuturor legăturilor americane, ci dezvoltarea unor alternative pentru funcțiile critice. Același principiu se aplică relațiilor cu China și cu alți furnizori. Cartografierea funcțiilor - nu simpla origine geografică - permite o politică mai precisă și evită costurile autarhiei.

Republica Moldova ar trebui să includă dimensiunea transatlantică în formarea funcționarilor și diplomaților. Curriculumul poate integra negocieri comerciale, securitate economică, protecția datelor, comunicare strategică și analiza politicii americane și canadiene. Competența lingvistică și capacitatea de redactare în engleză sunt condiții practice ale participării. Instituțiile mici pot compensa resursele limitate prin specializare și continuitate, selectând dosare în care experiența națională este relevantă și menținând experții în rețele pe termen lung.

Evaluarea anuală a politicii moldovenești ar putea utiliza indicatori concreți: gradul de aliniere la pozițiile UE, investițiile mobilizate, proiectele de cercetare, participarea la programe de reziliență, contribuția la coaliții și implementarea recomandărilor. Indicatorii de activitate - vizite, memorandumuri, evenimente - trebuie separați de rezultate. O diplomație orientată spre impact urmărește modificarea capacității instituționale, accesul la piețe și creșterea rezilienței, nu doar vizibilitatea protocolară. Pentru UE, o strategie de recalibrare poate fi structurată pe trei orizonturi temporale. Pe termen scurt, trebuie protejate continuitatea sprijinului pentru Ucraina, securitatea infrastructurilor și evitarea escaladării comerciale. Pe termen mediu, sunt necesare producție europeană, interoperabilitate, parteneriate tehnologi-

ce și acorduri privind materiile prime. Pe termen lung, Uniunea trebuie să construiască o cultură strategică și capacitatea de a contribui la ordinea internațională chiar atunci când prioritățile americane se deplasează. Separarea orizonturilor împiedică utilizarea urgenței pentru amânarea reformelor structurale și evită formularea unor obiective nerealiste pentru crizele imediate.

Republica Moldova poate transforma statutul de candidat într-o platformă de conectare transatlantică. Alinierea la acquis crește compatibilitatea juridică, iar participarea la programele europene poate facilita legături cu instituții americane și canadiene. Pentru aceasta sunt necesare proiecte mature, protecția investițiilor prin stat de drept, administrație capabilă și politici de inovare. Solicitarea de asistență trebuie însoțită de cofinanțare, indicatori și planuri de continuare. Partenerii acordă mai multă încredere unui stat care poate demonstra utilizarea eficientă a resurselor și poate contribui la obiective comune.

Dimensiunea democratică a recalibrării trebuie tratată ca problemă de securitate și de legitimitate. Cooperarea transatlantică este vulnerabilă atunci când partidele și cetățenii consideră că deciziile sunt impuse de elite externe sau că beneficiile sunt distribuite inegal. UE, SUA și Canada pot coopera în protejarea proceselor electorale, transparența finanțării politice și responsabilitatea platformelor, dar măsurile trebuie să respecte libertatea de exprimare și pluralismul. Reziliența democratică nu se construiește prin control informațional centralizat, ci prin instituții credibile, educație civică, jurnalism profesionist și posibilitatea contestării deciziilor.

O altă resursă este diplomația subnațională. Statele americane, provinciile canadiene, regiunile și orașele europene dezvoltă acorduri privind climă, energie, transport, inovare și educație. Aceste rețele pot continua când relațiile dintre guverne sunt tensionate și pot testa politici care ulterior sunt extinse. Totuși, ele nu dispun de competențe egale, iar proiectele trebuie corelate cu politica externă și cu dreptul aplicabil. Pentru UE, cooperarea subnațională oferă acces la diversitatea nord-americană și reduce tendința de a interpreta SUA sau Canada ca actori complet omogeni.

În cazul Republicii Moldova, relațiile transatlantice trebuie integrate într-o politică de continuitate instituțională. Schimbarea guvernelor nu ar trebui să întrerupă proiectele de securitate, cercetare sau investiții care servesc obiective naționale asumate democratic. Acordurile trebuie însoțite de registre publice, responsabilități clare și evaluări periodice. Continuitatea nu înseamnă rigiditate: proiectele ineficiente pot fi modificate, iar riscurile noi pot impune priorități diferite; înseamnă păstrarea memoriei administrative și evitarea dependenței politicii externe de relații personale sau de evenimente protocolare.

Concluzii

Relațiile Uniunii Europene cu Statele Unite și Canada formează nucleul unui spațiu transatlantic care depășește dimensiunea militară. Securitatea, comerțul, investițiile, tehnologia, dreptul, energia și rețelele societale sunt interdependente și se stabilizează reciproc. Densitatea relației explică de ce partenerii pot traversa crize majore fără a ajunge la adversitate. Totodată, aceeași densitate multiplică punctele de fricțiune și transformă politicile interne în probleme internaționale.

Relația UE–SUA rămâne structurală prin interese, instituții și costurile ridicate ale rupturii, dar cooperarea a devenit mai condiționată. Ascensiunea Chinei, prioritizarea Indo-Pacificului, polarizarea americană și diferențele privind comerțul și reglementarea reduc caracterul automat al aliniamentului. Europa trebuie să renunțe la presupunerea că sprijinul american este invariabil, fără a interpreta incertitudinea drept argument pentru separare. Capacitatea europeană și menținerea legăturii cu SUA sunt obiective complementare.

Interdependența economică oferă stabilitate și vulnerabilitate. Comerțul și investițiile au o amploare fără echivalent, însă tarifele, subvențiile, datele și tehnologiile critice devin instrumente strategice. Cooperarea prin TTC, dialogurile energetice și acordurile sectoriale poate gestiona conflictele, dar nu elimină competiția industrială. Legitimitatea depinde de transparență, distribuirea costurilor și respectarea autonomiei juridice a UE.

Relația UE–Canada ilustrează un model mai simetric și mai normativ. CETA, Acordul de parteneriat strategic și Parteneriatul de securitate și apărare formează o arhitectură cuprinzătoare. Canada nu substituie SUA, dar oferă diversificare, resurse, expertiză arctică și sprijin pentru multilateralism. Negocierile privind comerțul digital și cooperarea reglementară indică trecerea de la liberalizarea tarifară la guvernanța economiei tehnologice.

Viitorul spațiului transatlantic va depinde de capacitatea de a combina trei imperative: a) Europa mai capabilă, b) SUA implicate și c) o rețea mai largă de parteneri democratici. O strategie exclusiv dependentă de Washington este riscantă, iar una care urmărește autosuficiența este nerealistă. Recalibrarea presupune interdependență gestionată, contribuții mai echitabile, consultare și mecanisme pentru soluționarea conflictelor.

Pentru Republica Moldova, coeziunea transatlantică influențează securitatea, procesul de aderare și reziliența democratică. Statul trebuie să conecteze alinierea europeană cu relațiile nord-americane, să utilizeze sprijinul extern pentru dezvoltarea capacității interne și să contribuie prin expertiză regională. Diplomația activă, securitatea economică, cercetarea și utilizarea rețelelor diasporei pot transforma poziția periferică într-un avantaj de conectivitate.

În ansamblu, spațiul transatlantic nu este o ordine statică, ci un sistem adaptiv. Forța sa nu rezultă din absența divergențelor, ci din capacitatea instituțiilor și societăților de a le gestiona fără abandonarea cooperării. Analiza comparativă confirmă că relația cu SUA și relația cu Canada îndeplinesc funcții diferite. SUA rămân actorul indispensabil pentru echilibrul strategic și tehnologic, dar relația este mai asimetrică și mai expusă schimbărilor politice. Canada oferă un parteneriat mai previzibil și mai apropiat normativ, însă cu resurse mai limitate. O strategie transatlantică europeană eficientă nu le confundă și nu le opune, ci valorifică avantajele comparative și construiește conexiuni între ele.

Sarcini de autoevaluare:

1. Analizați spațiul transatlantic prin conceptele de „*comunitate de securitate*" și „*interdependență complexă*", evidențiind sursele stabilității și ale asimetriei.
2. Explicați diferența dintre parteneriatul structural și cooperarea condiționată în relația UE–SUA și aplicați distincția la o criză din perioada 2017–2026.
3. Evaluați un dosar economic sau tehnologic UE–SUA prin criteriile dependenței, competenței instituționale, efectelor distributive și compatibilității juridice.
4. Comparați relațiile UE–SUA și UE–Canada, utilizând criteriile de simetrie, predictibilitate, instituționalizare, putere materială și convergență normativă.
5. Analizați CETA ca acord comercial de nouă generație, delimitând liberalizarea, cooperarea reglementară, dezvoltarea durabilă și protecția investițiilor.
6. Elaborați un scenariu privind implicațiile unei reduceri semnificative a angajamentului SUA în Europa și formulați recomandări pentru UE și Republica Moldova.

Referințe bibliografice selective:

1. Council of the European Union. (2025, 23 iunie). *EU–Canada summit*. https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2025/06/23/
2. European Commission. (2025, 21 august). *Joint statement on a United States–European Union framework on an agreement on reciprocal, fair and balanced trade*. https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-framework-agreement-reciprocal-fair-and-balanced-trade-2025-08-21_en
3. European Commission. (2026). *EU trade relations with Canada*. Directorate-General for Trade and Economic Security. https://policy.trade.ec.europa.

eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/canada_en

4. European Commission. (2026). *EU trade relations with the United States*. Directorate-General for Trade and Economic Security. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/united-states_en
5. European Union, & Canada. (2017). Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part. *Official Journal of the European Union*, L 11, 23–1079. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22017A0114(01)
6. Juc, V., & Beniuc, L. (2019). *Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene*. Tipografia Centrală. https://www.academia.edu/attachments/115797662/download_file
7. Keohane, R. O., & Nye, J. S., Jr. (2012). *Power and interdependence (ed*. a 4-a). Longman. http://slantchev.ucsd.edu/courses/ps240/05%20Cooperation%20with%20States%20as%20Unitary%20Actors/Keohane%20&%20Nye%20-%20Power%20and%20interdependence%20%5BCh%201-3%5D.pdf
8. Niewiadomski, M., Niemczyk, A., Pereira, F. S., & Surówka, M. (2024). Transatlantic relations between the US and the EU in the second and third decades of the 21st century – Main challenges. *Sustainable Business International Journal*, 1(96), 97–112. https://www.researchgate.net/publication/378104276_Transatlantic_relations_between_the_US_and_the_EU_in_the_second_and_third_decades_of_the_21st_century_-_main_challenges
9. Pokotilo, O. (2026). *The transatlantic relationship in a time of strategic recalibration: From structural allies to conditional partnership? ÖGfE Policy Brief, 04/2026*. https://www.oegfe.at/wp-content/uploads/2026/05/PB-042026.pdf
10. Riddervold, M. (2024). *Changing transatlantic relations – and what it means for Europe (European Policy Analysis 2024:21epa)*. Swedish Institute for European Policy Studies. https://sieps.se/media/dx4j2xmb/2024_21epa.pdf

Tema 9. RELAȚIILE UNIUNII EUROPENE CU FEDERAȚIA RUSĂ ȘI IMPACTUL RĂZBOIULUI ÎMPOTRIVA UCRAINEI

Termeni-cheie: *Uniunea Europeană, Federația Rusă, Ucraina, Acordul de parteneriat și cooperare, parteneriat strategic, cele patru spații comune, vecinătate contestată, suveranitate, integritate teritorială, anexarea ilegală a Crimeii, război de agresiune, sancțiuni, măsuri restrictive, interdependență instrumentalizată, securitate economică, REPowerEU, diversificare energetică, active ruse imobilizate, responsabilitate internațională, reconstrucție, Ukraine Facility, reziliență, amenințări hibride, dezinformare, extinderea UE, Republica Moldova.*

Unități de conținut:

1. Evoluția relațiilor UE–Rusia: de la parteneriat strategic și interdependență la rivalitate geopolitică.
2. Războiul Federației Ruse împotriva Ucrainei și transformarea ordinii europene: răspunsul politic, juridic și strategic al UE.
3. Sancțiuni, interdependență instrumentalizată și securitate economică: obiective, eficiență, limite și prevenirea eludării.
4. Sprijinul Uniunii Europene pentru Ucraina: reziliență, finanțare, reconstrucție, justiție și integrare europeană.
5. Noua politică europeană față de Rusia și implicațiile pentru Republica Moldova și sistemul internațional emergent.

Abilități

– explică etapele evoluției relațiilor UE–Rusia și diferențiază cooperarea pragmatică, parteneriatul strategic, competiția normativă și confruntarea geopolitică;
– analizează raportul dintre interdependența economică, asimetria vulnerabilităților și capacitatea actorilor de a utiliza rețelele comerciale, energetice și financiare în scopuri strategice;
– interpretează anexarea ilegală a Crimeii și invazia la scară largă a Ucrainei prin prisma dreptului internațional, a ordinii europene de securitate și a politicii externe a UE;
– evaluează obiectivele, designul, implementarea și efectele sancțiunilor europene, evitând atât idealizarea, cât și minimalizarea acestora;
– explică rolul REPowerEU, al diversificării, al eficienței energetice și al tranziției verzi în reducerea vulnerabilităților strategice ale Uniunii;
– analizează sprijinul financiar, economic, umanitar, militar și instituțional acordat Ucrainei ca ansamblu integrat și condiționat de reforme;
– evaluează mecanismele de responsabilizare pentru agresiune, crime internaționale, încălcarea sancțiunilor și utilizarea veniturilor generate de activele ruse imobilizate;
– identifică efectele războiului asupra extinderii UE, apărării europene, relației transatlantice, securității economice și coeziunii interne a Uniunii;
– construiește scenarii privind viitorul relațiilor UE–Rusia și stabilește condițiile minimale ale unei eventuale relații postbelice;
– formulează recomandări pentru Republica Moldova privind reziliența, securitatea energetică, aplicarea sancțiunilor, comunicarea strategică și participarea la politica europeană față de Rusia.

Responsabilitate și autonomie

Absolventul/masterandul, în mod autonom, analizează relațiile UE–Rusia prin combinarea teoriei relațiilor internaționale, analizei de politică externă, economiei politice internaționale și dreptului internațional; delimitează cauzele structurale de deciziile politice contingente, verifică sursele și datele, distinge obiectivele declarate de efectele efective ale instrumentelor europene și formulează concluzii proporționale cu dovezile disponibile. Masterandul aplică independent această grilă la evaluarea sancțiunilor, energiei, sprijinului pentru Ucraina, responsabilității internaționale și amenințărilor hibride, elaborând opțiuni relevante pentru integrarea europeană și securitatea Republicii Moldova.

Forme și strategii de organizare a activităților didactice

Prelegere problematizată; elaborarea unei cronologii a relațiilor UE–Rusia; analiză comparativă a Acordului de parteneriat și cooperare, a celor patru spații comune și a politicii europene post-2014; studiu de caz privind interdependența energetică și REPowerEU; evaluarea unui pachet de sancțiuni printr-o matrice obiectiv–instrument–țintă–efect–cost; analiză a mecanismelor de prevenire a eludării; simularea unei reuniuni a Consiliului Afaceri Externe; cartografierea sprijinului UE pentru Ucraina; dezbatere privind utilizarea veniturilor generate de activele ruse imobilizate; exercițiu de scenarii privind relația postbelică; redactarea unei note de politici publice referitor la implicațiile pentru Republica Moldova.

Repere de conținut

Introducere

Relațiile dintre Uniunea Europeană și Federația Rusă au parcurs, în ultimele trei decenii, una dintre cele mai profunde transformări din politica internațională contemporană. În anii 1990 și la începutul anilor 2000, cele două părți au construit un cadru dens de cooperare economică, politică, energetică și instituțională. UE considera că integrarea Rusiei în schimburi comerciale, dialoguri sectoriale și instituții multilaterale ar putea favoriza modernizarea, predictibilitatea și apropierea treptată de regulile ordinii europene. Rusia urmărea acces la piață, investiții, tehnologie și recunoașterea statutului său de mare putere. Această relație nu a fost niciodată lipsită de tensiuni, dar a fost guvernată de ipoteza că interdependența poate disciplina competiția și poate crea costuri prea mari pentru confruntare.

Acordul de Parteneriat și Cooperare UE-Federația Rusă, semnat în 1994 și intrat în vigoare în 1997, a oferit baza juridică generală a relației. Ulterior, dialogurile la nivel înalt, cooperarea energetică, negocierile comerciale, cele patru spații comune și Parteneriatul pentru Modernizare au creat impresia unei apropieri funcționale. Totuși, Hiski Haukkala a demonstrat că formula „*parteneriatului strategic*" ascundea o incompatibilitate tot mai vizibilă între ordinea post-suverană promovată de UE și concepția rusă asupra suveranității, sferei de influență și statutului de mare putere[1]. Uniunea încerca

[1] Haukkala, H. (2010). The EU-Russia strategic partnership: The limits of post-sovereignty in international relations.

să proiecteze reguli, transparență și condiționalitate, în timp ce Federația Rusă solicita egalitate de statut și libertate de acțiune în vecinătatea comună.

După 2004, extinderea UE și NATO, revoluțiile politice din vecinătatea estică, disputele energetice, războiul ruso-georgian din 2008 și competiția asupra Ucrainei au accelerat deteriorarea relației. Haukkala interpretează criza ucraineană din 2013–2014 nu ca pe un accident izolat, ci ca pe o culminare a unei crize de lungă durată a ordinii europene[1]. Anexarea ilegală a Crimeii și destabilizarea Donbasului au determinat UE să suspende o mare parte a dialogurilor și să instituie sancțiuni. Invazia la scară largă declanșată la 24 februarie 2022 a produs ruptura decisivă: aproape toate programele de cooperare rămase au fost suspendate, iar politica europeană a trecut de la gestionarea unei relații dificile la sprijinirea rezistenței Ucrainei, reducerea dependențelor și limitarea capacității Rusiei de a finanța războiul.

Pentru Uniunea Europeană, războiul din Ucraina a devenit un test existențial al capacității sale de a apăra ordinea pe care declară că o promovează. Reacția europeană a inclus sancțiuni fără precedent, asistență financiară și umanitară, sprijin militar furnizat prin instrumente comune și naționale, protecție temporară pentru refugiați, reducerea importurilor energetice ruse, sprijin pentru investigarea crimelor internaționale și accelerarea perspectivei europene a Ucrainei și Republicii Moldova. Aceste măsuri au transformat politicile considerate anterior predominant economice sau tehnice – energie, transport, finanțe, industrie, date și controlul exporturilor – în componente ale securității europene.

Henry Farrell și Abraham Newman oferă un cadru relevant prin conceptul de „*interdependență instrumentalizată”* și subliniază că rețelele globale nu distribuie puterea uniform: actorii care controlează noduri centrale pot utiliza dependențele financiare, informaționale sau tehnologice pentru supraveghere și constrângere[2]. Relația UE–Rusia confirmă această logică în ambele direcții. Rusia a utilizat energia, infrastructura, informația și legăturile economice pentru presiune; UE și partenerii săi au utilizat accesul la finanțe, tehnologii, transport maritim și piețe pentru a limita resursele economiei de război. Lecția nu este abandonarea interdependenței, ci cartografierea vulnerabilităților, diversificarea și construirea capacității de a suporta perturbări.

Marco Siddi subliniază că relațiile energetice UE–Rusia nu au fost guvernate exclusiv de piață sau exclusiv de geopolitică, ci de interacțiunea lor[3]. Contractele,

[1] Haukkala, H. (2015). From cooperative to contested Europe? The conflict in Ukraine as a culmination of a long-term crisis in EU-Russia relations.

[2] Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion.

[3] Siddi, M. (2018). The role of power in EU-Russia energy relations: The interplay between markets and geopolitics.

conductele și prețurile au creat interese comune, dar și asimetrii. Statele membre au evaluat diferit riscurile, iar infrastructurile construite pentru eficiență economică au redus opțiunile politice în criză. După 2022, energia a devenit un exemplu central al modului în care o politică sectorială poate fi securitizată și reorganizată în timp scurt prin diversificare, stocare, economisire, infrastructură și accelerarea tranziției verzi.

Kadri Liik descrie răspunsul european după 2022 prin formula unei „*unități fără lider unic*": statele membre au convergent asupra necesității sprijinirii Ucrainei și a reducerii dependențelor, dar nu au dezvoltat întotdeauna o teorie comună privind finalitatea războiului și relația viitoare cu Rusia[1]. Această observație este esențială. Coerența pe termen scurt poate fi produsă de șoc și amenințare; coerența strategică pe termen lung necesită obiective, distribuirea costurilor, capacități și o narațiune publică sustenabilă.

Pentru Republica Moldova, tema are o relevanță directă. Țara se află în vecinătatea imediată a războiului, găzduiește refugiați, este expusă presiunilor energetice, dezinformării, finanțării politice ilicite, atacurilor cibernetice și riscurilor asociate conflictului transnistrean. În același timp, statutul de țară candidată și negocierile de aderare o apropie de politica europeană față de Rusia. Autoritățile moldovenești trebuie să înțeleagă nu doar deciziile UE, ci și mecanismele lor juridice, economice și administrative: alinierea la sancțiuni, controlul exporturilor, verificarea beneficiarilor reali, protejarea infrastructurilor, diversificarea energiei și comunicarea strategică.

9.1 Evoluția relațiilor UE–Rusia: de la parteneriat strategic și interdependență la rivalitate geopolitică

Înțelegerea relației UE–Rusia presupune o periodizare care să combine transformările sistemului internațional, evoluția internă a Federației Ruse, extinderea Uniunii și schimbarea instrumentelor europene.

Prima etapă, aproximativ 1991–1999, a fost marcată de tranziția post-sovietică și de încercarea includerii Rusiei într-o ordine europeană cooperativă. UE nu dispunea încă de o politică externă consolidată, dar oferea asistență, acces economic și dialog. Acordul de Parteneriat și Cooperare a creat mecanisme pentru comerț, investiții, cooperare juridică și dialog politic. Formula juridică era însă mai puțin ambițioasă decât acordurile de asociere acordate statelor din Europa Centrală și de Est, semnalând că relația cu Rusia era importantă, dar nu orientată spre aderare. În anii 1990, diferențele au fost atenuate de asimetria de putere și de nevoia Rusiei de investiții și acces la piețele europene. UE considera că transformarea economică și socializa-

[1] Liik, K. (2022). The old is dying and the new cannot be born: A power audit of EU-Russia relations.

rea instituțională vor favoriza convergența. Această ipoteză se înscria în optimismul liberal al perioadei post-Război Rece, potrivit căruia interdependența, instituțiile și reformele de piață pot reduce conflictul. Totuși, experiența tranziției ruse a produs efecte contradictorii: liberalizarea rapidă, inegalitatea, slăbirea instituțiilor și pierderea statutului internațional au alimentat nemulțumiri care au fost ulterior integrate într-o narațiune despre revenirea statului puternic.

A doua etapă, asociată primilor ani ai preşedinţiei lui Vladimir Putin, a combinat cooperarea pragmatică cu centralizarea politică internă. Atacurile teroriste din 2001 au creat un context de cooperare privind securitatea, iar creșterea prețurilor la energie a consolidat legăturile comerciale. Rusia a devenit furnizor major de petrol, gaze și materii prime, iar UE a devenit principala piață și sursă de tehnologie și investiții. Summitul de la Sankt Petersburg din 2003 a lansat proiectul celor patru spații comune – economie; libertate, securitate și justiție; securitate externă; cercetare și educație – iar foile de parcurs din 2005 au încercat să transforme parteneriatul într-un proces de cooperare sectorială densă. Haukkala menționează însă că anume densitatea relației a făcut mai vizibile diferențele de concepție[1]. UE utiliza apropierea legislativă, standardele și condiționalitatea ca instrumente obișnuite ale relațiilor externe. Federația Rusă respingea poziția de receptor al normelor și solicita o relație între poli egali. În timp ce UE interpreta suveranitatea ca fiind compatibilă cu reguli comune și control instituțional, conducerea rusă a accentuat autonomia decizională, controlul politic intern și dreptul marilor puteri de a avea interese privilegiate în vecinătate. Parteneriatul strategic a rămas astfel lipsit de un scop final comun. Extinderea UE din 2004 a amplificat această contradicție. Pentru noile state membre, integrarea europeană și euro-atlantică reprezenta ieșirea dintr-o zonă de dominație istorică. Pentru Moscova, extinderea instituțiilor occidentale reducea spațiul său de influență. Relația nu era determinată doar de geografie, ci și de memorie și identitate. Statele baltice și Polonia au introdus pe agenda UE o percepție mai accentuată a riscurilor ruse, în timp ce unele state vest-europene au privilegiat cooperarea economică și dialogul strategic. Aceste diferențe au făcut dificilă formularea unei politici unitare.

„Vecinătatea comună” a devenit principalul spațiu al competiției UE cu Federația Rusă. Politica europeană de vecinătate și, ulterior, Parteneriatul Estic ofereau statelor partenere asociere, liberalizare comercială, mobilitate și reforme. Rusia a dezvoltat propriile proiecte de integrare și a interpretat apropierea unor state de UE ca pe o pierdere strategică. Competiția nu a fost inițial inevitabil militară, dar a fost agravată de incompatibilitatea proiectelor, de lipsa unor aranjamente flexibile și

[1] Haukkala, H. (2010). The EU-Russia strategic partnership: The limits of post-sovereignty in international relations.

de refuzul recunoașterii libertății de alegere a statelor mai mici. Disputele energetice dintre Rusia și Ucraina din 2006 și 2009 au demonstrat că livrările comerciale pot produce efecte politice asupra UE. Întreruperile au afectat state membre și au stimulat dezbaterea privind securitatea energetică, interconectările și solidaritatea. Cu toate acestea, răspunsul european a fost lent și diferențiat. Unele guverne au continuat să considere contractele bilaterale și noile conducte drept soluții eficiente, iar altele au avertizat că dependența concentrată mărește vulnerabilitatea. Siddi explică această situație prin interacțiunea dintre piețe, infrastructuri și geopolitică: deciziile comerciale nu sunt neutre atunci când furnizorul și cumpărătorii au obiective strategice divergente[1].

Războiul ruso-georgian din august 2008 a reprezentat un avertisment major. UE a mediat Acordul de încetare a focului dintre Georgia și Rusia și a lansat o misiune de monitorizare, dar relațiile UE cu Rusia au fost reluate relativ rapid. Reacția UE a reflectat mai multe constrângeri: nevoia de cooperare energetică, lipsa consensului asupra sancțiunilor, speranța că episodul poate fi izolat și percepția că instrumentele UE pentru descurajare sunt limitate. Din perspectiva învățării instituționale, 2008 a demonstrat existența riscului revizionist, dar nu a produs o schimbare structurală a politicii europene. Parteneriatul pentru Modernizare, lansat în 2010, a încercat să reanime relația prin tehnologie, eficiență energetică, inovare și stat de drept. Ideea era că modernizarea economică va crea stimulente pentru cooperare și reforme. Totuși, centralizarea politică în Rusia, restrângerea spațiului civic, contestarea alegerilor și reprimarea opoziției au făcut tot mai dificilă separarea cooperării economice de problema valorilor. UE a oscilat între angajamentul critic și pragmatismul economic, iar statele membre au continuat să dezvolte relații bilaterale cu intensități diferite. Criza din 2013–2014 a expus limitele acestei formule. Decizia autorităților ucrainene de a suspenda semnarea Acordului de Asociere cu UE, protestele Euromaidan, schimbarea puterii la Kyiv, anexarea Crimeii și izbucnirea războiului în Donbas au transformat competiția instituțională într-un conflict violent. Haukkala consideră că evenimentele au reprezentat culminarea tensiunii dintre două concepții asupra ordinii europene: una întemeiată pe alegerea suverană a statelor și extinderea regulilor, alta pe recunoașterea unei sfere de influență ruse[2].

După 2014, UE a introdus sancțiuni individuale, sectoriale și teritoriale, a suspendat summit-urile și negocierile pentru un nou acord și a legat ridicarea principalelor sancțiuni economice de implementarea acordurilor de la Minsk. În același timp, Uniunea a păstrat canale diplomatice, cooperare selectivă și legături societale.

[1] Siddi, M. (2018). The role of power in EU-Russia energy relations: The interplay between markets and geopolitics.

[2] Haukkala, H. (2015). From cooperative to contested Europe? The conflict in Ukraine as a culmination of a long-term crisis in EU-Russia relations.

În 2016, politica europeană a fost sintetizată în cinci principii: implementarea acordurilor de la Minsk; consolidarea relațiilor cu partenerii estici; întărirea rezilienței UE; cooperarea selectivă în domenii de interes; susținerea societății civile ruse și a contactelor interumane. Formula urmărea unitatea și flexibilitatea, dar nu a rezolvat contradicția dintre descurajare și angajament.

Perioada 2014–2021 poate fi descrisă drept o relație de confruntare gestionată. Comerțul și energia au continuat, proiecte importante au avansat, iar unele state au considerat că dialogul economic poate modera comportamentul Rusiei. Simultan, UE a sancționat încălcarea integrității teritoriale a Ucrainei, atacurile cibernetice, dezinformarea și încălcările drepturilor omului. Această dualitate a produs o separare artificială între economie și securitate. Investițiile și importurile erau tratate ca surse de eficiență, deși ele puteau genera resurse și pârghii strategice.

Conceptul de „*schimbare prin comerț*" a fost criticat după 2022, dar evaluarea sa trebuie nuanțată. Interdependența a produs beneficii reale, a sprijinit companii și consumatori și a menținut contacte. Eșecul nu a constat în existența comerțului, ci în presupunerea că interdependența este automat pacificatoare și că dependențele asimetrice pot fi ignorate. Farrell și Newman arată că rețelele pot fi utilizate strategic atunci când un actor controlează noduri esențiale sau poate suporta mai bine costurile întreruperii[1]. În relația energetică, Rusia a mizat pe dificultatea Europei de a găsi rapid alternative; UE a subestimat capacitatea Kremlinului de a accepta pierderi economice pentru obiective geopolitice.

Invazia la scară largă din 2022 a încheiat etapa confruntării gestionate și a transformat Rusia din partener dificil în principala amenințare externă la adresa ordinii europene. UE a suspendat aproape toate programele de cooperare politică, culturală și științifică rămase, a impus restricții masive și a orientat relația spre trei obiective: sprijinirea Ucrainei, limitarea resurselor Rusiei pentru război și protejarea Uniunii și a partenerilor împotriva presiunilor. Această schimbare nu a fost doar o reacție temporară, ci o reconfigurare structurală a politicii europene.

Transformarea relației poate fi sintetizată prin cinci treceri. Prima este trecerea de la socializare la descurajare și limitare. A doua este trecerea de la interdependență neproblematică la interdependență gestionată și reducerea riscurilor. A treia este trecerea de la vecinătate comună la competiție explicită asupra ordinii regionale. A patra este trecerea de la cooperarea sectorială separată la integrarea economiei, energiei, tehnologiei și securității. A cincea este trecerea de la o politică orientată predominant spre Rusia la una orientată spre reziliența UE, Ucraina și ceilalți vecini estici. Această periodizare evită concluzia că parteneriatul a fost pură iluzie. Coo-

[1] Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion.

perarea a existat și a creat instituții, interese și cunoaștere. Totuși, ea nu a modificat suficient divergențele fundamentale privind suveranitatea, ordinea regională și utilizarea forței. Pentru masteranzi, lecția metodologică este că relațiile internaționale nu trebuie evaluate numai prin volumul schimburilor sau numărul mecanismelor. Este necesară analiza scopurilor politice, a distribuției vulnerabilităților și a modului în care actorii interpretează regulile.

9.2 Războiul Federației Ruse împotriva Ucrainei și transformarea ordinii europene: răspunsul politic, juridic și strategic al UE

Războiul început în 2014 și extins la scară largă în 2022 reprezintă cea mai gravă încălcare a ordinii europene de securitate de după 1945. Principiile esențiale afectate sunt interdicția folosirii forței, suveranitatea, integritatea teritorială, inviolabilitatea frontierelor și dreptul statelor de a-și alege orientarea externă. Pentru UE, aceste principii nu sunt abstracții: ele formează baza extinderii, a cooperării regionale și a propriei sale legitimități. Acceptarea schimbării frontierelor prin forță ar crea un precedent direct pentru alte state europene și ar transforma securitatea într-o funcție a capacității militare, nu a regulilor.

Răspunsul inițial al Uniunii din februarie 2022 a fost facilitat de claritatea situației juridice și de existența unui cadru de sancțiuni deja creat după 2014. Consiliul European, Consiliul, Comisia, Înaltul Reprezentant și statele membre au adoptat rapid măsuri politice, economice, financiare și umanitare. Coeziunea nu a rezultat din dispariția diferențelor, ci din percepția comună că agresiunea amenință întreaga ordine europeană. Statele membre au avut preferințe diferite privind ritmul și instrumentele, dar au acceptat costuri care ar fi fost improbabile înainte de război.

Uniunea Europeană a formulat răspunsul în jurul mai multor obiective interdependente:

1) sprijinirea dreptului Ucrainei la autoapărare;
2) exercitarea presiunii economice și politice asupra Rusiei;
3) protejarea populației și a economiei ucrainene;
4) reducerea vulnerabilităților europene;
5) menținerea unității transatlantice și internaționale;
6) responsabilizarea pentru încălcări;
7) pregătirea reconstrucției și integrarea europeană a Ucrainei.

Fiecare obiectiv utilizează instrumente diferite, iar rezultatul depinde de coerența ansamblului.

Din perspectivă juridică, UE a insistat asupra distincției dintre negocierile de pace și legitimarea agresiunii. O soluție durabilă trebuie să respecte Carta ONU, suveranitatea și integritatea teritorială a Ucrainei. Această poziție limitează posibilitatea unui acord impus prin recunoașterea anexărilor. În același timp, Uniunea nu este parte beligerantă în sensul participării directe la ostilități, dar sprijină Ucraina politic, financiar și material. Această combinație reclamă precizie juridică și comunicare publică, pentru a evita confuzia dintre solidaritate, co-beligeranță și apărare colectivă.

Războiul din Ucraina a transformat extinderea UE. Acordarea statutului de țară candidată Ucrainei și Republicii Moldova în iunie 2022 și deschiderea negocierilor de aderare în 2024 au mutat extinderea dintr-o logică predominant tehnocratică într-una explicit geopolitică. Aceasta nu înseamnă renunțarea la criterii. Dimpotrivă, credibilitatea extinderii depinde de reforme, stat de drept și capacitate administrativă. Schimbarea constă în recunoașterea faptului că integrarea este și instrument de securitate, ancorare strategică și protejare a libertății de alegere. Războiul a accelerat și dezvoltarea politicii europene de apărare. Statele membre ale UE au mărit bugete, au identificat lacune de capabilități, au consolidat cooperarea industrială și au sprijinit instruirea și producția pentru Ucraina. Descurajarea, mobilitatea, infrastructurile critice și producția industrială au devenit componente ale politicii externe față de Rusia.

Dimensiunea transatlantică a fost esențială. Coordonarea cu SUA, Canada, Regatul Unit, Japonia și alți parteneri a sporit efectul sancțiunilor și al sprijinului. Totuși, războiul a demonstrat și dependențele europene de capacități americane. O politică sustenabilă solicită ca UE să poată menține funcții critice chiar atunci când prioritățile Washingtonului se schimbă. Autonomia europeană nu este, în acest context, alternativă la parteneriatul transatlantic, ci o condiție pentru partajarea responsabilităților. Reacția globală a fost mai puțin uniformă decât cea occidentală. Numeroase state au condamnat agresiunea în Adunarea Generală a ONU, dar nu s-au alăturat sancțiunilor și au continuat relațiile economice cu Rusia. Unele au invocat neutralitatea, interesele energetice, neîncrederea față de Occident sau experiențe de aplicare selectivă a dreptului internațional. Pentru diplomația UE, această situație cere mai mult decât repetarea argumentelor juridice. Este necesară abordarea preocupărilor privind securitatea alimentară, datoria, dezvoltarea, dublele standarde și reprezentarea în instituțiile globale.

Rusia a încercat să prezinte războiul ca pe o confruntare cu „*Occidentul colectiv*", dar nu ca o agresiune împotriva Ucrainei. Această narațiune urmărește mobilizarea internă, delegitimarea suveranității ucrainene și câștigarea sprijinului statelor nemulțumite de ordinea occidentală. Analiza critică trebuie să distingă între existența reală a unor tensiuni ale ordinii internaționale și utilizarea lor pentru justificarea în-

călcării Cartei ONU. Nemulțumirile față de hegemonie sau selectivitate nu creează un drept la anexare și nu anulează egalitatea suverană.

Politica informațională a devenit parte integrantă a războiului. Dezinformarea urmărește polarizarea societăților europene, reducerea sprijinului pentru Ucraina, amplificarea costurilor economice și prezentarea sancțiunilor drept cauză unică a crizelor. UE a răspuns prin sancționarea unor canale, monitorizare, cooperare cu platformele, sprijin pentru jurnalism și comunicare strategică. Aceste măsuri trebuie să respecte libertatea de exprimare, să fie proporționale și să se bazeze pe criterii juridice. Combaterea manipulării nu poate deveni pretext pentru eliminarea dezbaterii legitime.

Amenințările hibride au extins conflictul dincolo de frontul militar. Atacuri cibernetice, sabotaj, operațiuni de influență, instrumentalizarea migrației, utilizarea intermediarilor, interferența electorală și atacurile asupra infrastructurilor pot produce efecte fără declararea războiului. În 2024, UE a creat un regim distinct de sancțiuni pentru activitățile destabilizatoare ruse, iar în 2026 a continuat extinderea listărilor[1]. Acest regim arată că politica față de Rusia nu este limitată la teritoriul Ucrainei, ci include protejarea proceselor democratice și a securității statelor membre și partenere.

Dimensiunea umanitară este centrală. Milioane de persoane au fost strămutate, infrastructuri civile au fost distruse, iar serviciile publice au fost supuse presiunii. Activarea protecției temporare în UE a reprezentat o decizie fără precedent, oferind acces la rezidență, muncă, educație și servicii. Politica de refugiați a devenit parte a rezilienței europene și ucrainene. Ea solicită solidaritate între statele membre, integrare socială și protecția grupurilor vulnerabile, concomitent cu păstrarea legăturilor care vor permite revenirea voluntară și reconstrucția.

Războiul a produs și transformări economice în interiorul UE: inflație, creșterea prețurilor energiei, intervenții publice, presiuni asupra industriei și reconfigurarea lanțurilor de aprovizionare. Costurile nu sunt distribuite uniform. Statele cu dependență energetică mai mare, proximitate geografică sau capacitate fiscală redusă resimt presiuni diferite. Menținerea unității solicită mecanisme de compensare, investiții comune și comunicare onestă. Solidaritatea nu este doar adeziune morală, ci distribuire a costurilor și riscurilor.

Kadri Liik observă că răspunsul european a produs o formă de unitate descentralizată, alimentată de inițiative regionale și coaliții de state[2]. Statele nordice și baltice, Europa Centrală, Franța, Germania, Italia și alte grupuri au contribuit diferit

[1] European Commission. (2026). Holding Russia accountable.

[2] Liik, K. (2022). The old is dying and the new cannot be born: A power audit of EU-Russia relations.

la formularea politicii. Această pluralitate poate fi o sursă de flexibilitate, dar și de incoerență. Absența unui lider unic nu este automat slăbiciune dacă există obiective comune, instituții și distribuirea responsabilităților. Devine problemă atunci când diferențele privind finalitatea războiului împiedică planificarea.

Un element dificil este definirea „*victoriei*" sau a rezultatului strategic. Pentru Ucraina, obiectivul include restabilirea suveranității, securitate și capacitatea de a decide liber. Pentru UE, rezultatul trebuie să demonstreze că agresiunea nu produce câștiguri durabile și că ordinea europeană poate fi apărată. Totuși, statele membre pot diferi asupra ritmului, condițiilor negocierii și garanțiilor. O strategie matură trebuie să combine sprijinul pentru Ucraina cu pregătirea diplomației, fără a impune statului agresat concesii asupra propriei suveranități.

Războiul a schimbat raportul dintre pace și justiție. Negocierile pot fi necesare pentru oprirea violenței, dar impunitatea poate încuraja repetarea agresiunii. UE susține investigații, Curtea Penală Internațională, echipe comune de anchetă, registrul daunelor și inițiative pentru un tribunal special privind crima de agresiune[1]. Mecanismele trebuie să respecte standarde probatorii, dreptul la apărare și competențele instituțiilor. Responsabilizarea nu este răzbunare, ci parte a reconstruirii ordinii juridice.

Analiza răspunsului UE poate utiliza patru criterii.

Primul este legalitatea: compatibilitatea cu dreptul UE și internațional.

Al doilea este adecvarea strategică: legătura dintre instrument și obiectiv.

Al treilea este sustenabilitatea: capacitatea de a menține măsura în timp și de a distribui costurile.

Al patrulea este legitimitatea: sprijinul public, transparența și consecvența față de alte crize.

Un răspuns rapid, dar juridic fragil sau politic nesustenabil, nu produce securitate durabilă.

Pentru Republica Moldova, transformarea ordinii europene a redus spațiul ambiguității geopolitice. Neutralitatea constituțională nu echivalează cu neutralitate față de încălcarea dreptului internațional și nici nu elimină necesitatea rezilienței. Republica Moldova trebuie să apere suveranitatea, să prevină utilizarea teritoriului și sistemului financiar pentru eludare, să protejeze infrastructurile și să contribuie la efortul umanitar. În același timp, orice măsură trebuie fundamentată juridic și comunicată în raport cu interesul național, nu prezentată ca executare mecanică a unei presiuni externe.

În ansamblu, războiul împotriva Ucrainei a transformat UE dintr-un actor care gestiona interdependențe într-un actor obligat să combine puterea economică, spri-

[1] Council of the European Union. (2026). EU financial assistance to Ukraine.

jinul de securitate, extinderea și dreptul internațional. Rezultatul este o Uniune mai geopolitică, dar și mai expusă dilemelor dintre valori, costuri și eficiență. Capacitatea de a menține această combinație va defini rolul UE în sistemul internațional emergent.

9.3 Sancțiuni, interdependență instrumentalizată și securitate economică: obiective, eficiență, limite și prevenirea eludării

Sancțiunile constituie instrumentul cel mai vizibil al politicii UE față de Federația Rusă. Ele sunt măsuri juridice și politice restrictive, nu un scop în sine. Conform cadrului european, sancțiunile sunt temporare, proporționale, revizuibile și orientate spre obiective de politică externă. După 2014 și mai ales după 2022, UE a construit un regim cuprinzător, care include înghețarea activelor, interdicții de călătorie, restricții financiare, comerciale și tehnologice, limitarea accesului la servicii, măsuri asupra energiei și transportului, interdicții asupra unor canale media și mecanisme împotriva eludării.

Până la 23 aprilie 2026, Uniunea Europeană adoptase douăzeci de pachete de sancțiuni legate de războiul de agresiune, iar măsurile individuale vizau peste 2 700 de persoane și entități[1]. Dincolo de numărul pachetelor, importantă este evoluția designului. Primele măsuri au urmărit semnalizarea și izolarea actorilor implicați. Ulterior, sancțiunile au vizat capacitatea de finanțare, accesul la tehnologie, exporturile, logistica și veniturile din energie. Pe măsură ce Rusia și intermediarii s-au adaptat, UE a introdus obligații de raportare, liste de nave, restricții asupra entităților din state terțe și instrumente juridice pentru sancționarea încălcării.

Obiectivele sancțiunilor trebuie delimitate. Constrângerea urmărește schimbarea comportamentului țintei. Limitarea capacității urmărește reducerea resurselor disponibile pentru război, chiar dacă politica nu se schimbă imediat. Descurajarea transmite costuri pentru acțiuni viitoare. Semnalizarea exprimă apărarea normelor și solidaritatea. Izolarea limitează recunoașterea și relațiile. Un regim poate avea succes într-un obiectiv și rezultate reduse în altul. Evaluarea exclusivă prin întrebarea „au oprit sancțiunile războiul?" este prea simplă și conduce la concluzii metodologic eronate. Farrell și Newman explică de ce sancțiunile contemporane se bazează pe poziția în rețele[2]. Controlul asupra monedelor, infrastructurilor financiare, tehnologiilor, asigurărilor, transportului și piețelor permite actorilor să exercite presiune dincolo de propriul teritoriu. UE dispune de o piață mare, standarde și capacitate juridi-

[1] Council of the European Union. (2026). Russia's war against Ukraine: EU sanctions.

[2] Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion.

că, iar coordonarea cu SUA și G7 amplifică efectul. Totuși, aceeași interdependență creează vulnerabilități pentru Uniune: costuri energetice, pierderea piețelor, presiuni asupra companiilor și posibilitatea fragmentării economiei globale.

Sancțiunile financiare au urmărit limitarea accesului la capital, tranzacții și rezerve. Excluderea unor bănci din infrastructurile de mesagerie, restricțiile asupra instituțiilor și imobilizarea activelor băncii centrale au produs șocuri și costuri. Peste 210 miliarde de euro din activele Băncii Centrale a Rusiei sunt imobilizate în UE[1]. Măsura este distinctă de confiscare: activele rămân proprietatea titularului, dar nu pot fi utilizate. UE a creat mecanisme pentru folosirea veniturilor extraordinare generate de administrarea acestora în sprijinul Ucrainei. Problema activelor suverane ridică dileme juridice importante. Imunitatea statului și protecția proprietății limitează confiscarea generală fără temei. Utilizarea profiturilor extraordinare a fost preferată pentru a combina sprijinul cu protejarea stabilității juridice și financiare. În 2024–2025, UE a participat la modelul G7 de împrumuturi rambursate din aceste venituri și a contribuit cu 18,1 miliarde de euro[2]. Dezbaterea continuă asupra modului în care activele pot servi reparării prejudiciilor, fără a submina predictibilitatea sistemului financiar internațional.

Sancțiunile comerciale și tehnologice urmăresc limitarea accesului la bunuri cu relevanță pentru industrie și economie. Controlul exporturilor este eficient numai dacă produsele, componentele și destinațiile sunt identificate, iar autoritățile pot verifica lanțurile. Bunurile cu utilizare dublă creează dificultăți deoarece au aplicații civile și pot fi redirecționate prin intermediari. Companiile trebuie să cunoască beneficiarii reali, rutele și riscurile, iar autoritățile vamale, financiare și judiciare trebuie să coopereze. Evitarea și eludarea sunt probleme distincte. Evitarea utilizează legal alternative neinterzise; eludarea ascunde natura, destinația sau beneficiarul pentru a încălca măsura. Rusia a dezvoltat rute comerciale prin state terțe, noi sisteme de plată, flote comerciale opace și substituții. UE răspunde prin clauze contractuale, schimb de informații, sancționarea intermediarilor și armonizarea infracțiunilor. Directiva din 2024 privind încălcarea sancțiunilor urmărește reducerea diferențelor dintre drepturile penale naționale și întărirea aplicării[3]. Eficiența sancțiunilor depinde de aplicare, nu doar de adoptare. Un pachet ambițios poate produce efect redus dacă autoritățile nu dispun de personal, date și competențe sau dacă statele aplică diferit. Indicatorii utili includ reducerea importurilor de tehnologie, creșterea costurilor logistice, întârzieri în producție, scăderea veniturilor, pierderea accesului la servicii și gradul de coordonare internațională.

[1] Council of the European Union. (2026). EU financial assistance to Ukraine.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.

Datele trebuie interpretate prudent, deoarece economia țintă se adaptează, iar efectele pot apărea în timp.

Sancțiunile energetice au fost cele mai sensibile. Înainte de război, energia producea venituri importante pentru Rusia și dependență pentru UE. Embargourile asupra cărbunelui și petrolului transportat maritim, plafonul de preț și restricțiile asupra serviciilor au urmărit reducerea veniturilor fără provocarea unui șoc global excesiv. Rusia a redirecționat exporturi spre Asia și a dezvoltat o „flotă din umbră", iar diferențele de preț s-au modificat. Aceasta arată că sancțiunile trebuie revizuite și coordonate cu state terțe, transportatori, asigurători și porturi. Gazul a fost mai dificil din cauza infrastructurilor și contractelor. Rusia a redus livrările și a încercat să transforme dependența în presiune politică. UE a răspuns prin stocare comună, reducerea cererii, importuri alternative, terminale, interconectări și sprijin fiscal. Potrivit Comisiei, ponderea gazului rusesc în importurile UE a scăzut de la aproximativ 45% la 19%, deși în 2024 s-a înregistrat o revenire, ceea ce a determinat o foaie de parcurs pentru eliminarea dependenței. REPowerEU urmărește nu doar înlocuirea unui furnizor, ci transformarea sistemului. Diversificarea reduce riscul concentrării, eficiența scade necesarul, iar energiile regenerabile limitează dependența de combustibili importați. Foaia de parcurs din 2025 prevede eliminarea treptată a importurilor ruse de gaz până la sfârșitul lui 2027 și măsuri privind petrolul și materialele nucleare[1]. Strategia trebuie însă să evite substituirea unei dependențe cu alta, să protejeze consumatorii și să integreze infrastructurile statelor membre. Siddi avertizează că politicile energetice sunt modelate de interese naționale, infrastructuri și relații de putere[2]. Statele membre pornesc de la mixuri energetice diferite și suportă costuri inegale. Unele sunt conectate la LNG și surse alternative, altele depind de conducte sau de energie nucleară. Coordonarea europeană trebuie să includă solidaritate, investiții și perioade de adaptare. O interdicție uniformă, fără infrastructură și compensare, poate produce fragmentare politică.

Securitatea economică a devenit o categorie mai largă decât sancțiunile, care include controlul investițiilor, protejarea infrastructurilor, securitatea lanțurilor, materiile prime, datele, tehnologia și reziliența financiară. Războiul a demonstrat că eficiența pieței nu poate fi singurul criteriu în domeniile critice. Totuși, securitizarea excesivă poate conduce la protecționism, costuri și reducerea inovării. Politica matură distinge între dependență normală și dependență susceptibilă de constrângere. Măsurile asupra persoanelor și entităților trebuie să respecte garanțiile procedurale.

[1] European Commission. (2025, 6 mai). Roadmap to fully end EU dependency on Russian energy.

[2] Siddi, M. (2018). The role of power in EU-Russia energy relations: The interplay between markets and geopolitics.

Listele se bazează pe criterii, probe și motivare, iar persoanele pot contesta actele în fața instanțelor UE. Controlul jurisdicțional nu slăbește sancțiunile, ci le conferă legitimitate și rezistență. Erorile de identificare, motivarea insuficientă sau menținerea fără probe pot conduce la anulare. Statul de drept este relevant mai ales în criză, când presiunea pentru acțiune rapidă este mare.

Efectele umanitare și asupra populației trebuie monitorizate. Sancțiunile europene nu urmăresc pedepsirea colectivă și includ excepții pentru alimente, medicamente, ajutor și nevoi de bază. Totuși, restricțiile financiare și logistice pot produce supra-conformare: companiile refuză tranzacții legale pentru a evita riscul. Autoritățile trebuie să emită ghiduri, licențe și clarificări, pentru ca măsurile să afecteze țintele fără blocarea activităților umanitare.

O altă dilemă este impactul asupra societății civile ruse. Suspendarea cooperării și izolarea pot reduce resursele pentru cercetători, jurnaliști, apărători ai drepturilor și persoane care se opun războiului. UE încearcă să diferențieze regimul și economia de război de cetățenii ruși, menținând sprijin pentru media independentă, apărători și mobilitate selectivă. Distincția este dificilă, dar importantă pentru a evita transformarea conflictului cu conducerea rusă într-o ostilitate identitară față de populație.

Eficiența politică a sancțiunilor depinde și de narațiune. Rusia prezintă măsurile drept dovadă că Occidentul urmărește distrugerea sa și atribuie sancțiunilor probleme produse de război și guvernare. UE trebuie să explice obiectivele, criteriile de ridicare și diferența dintre sancțiuni și războiul economic nelimitat. Comunicarea trebuie adaptată audiențelor din UE, Rusia și state terțe. Afirmațiile maximaliste despre „prăbușirea inevitabilă" pot reduce credibilitatea când efectele sunt mai lente. Liik constată că statele membre au susținut în mare măsură sancțiunile, dar diferențele apar asupra ritmului, sectoarelor și costurilor[1]. Unitatea este menținută prin pachete negociate, derogări limitate, perioade de tranziție și compensare. Aceste compromisuri pot părea slăbiciune, dar sunt necesare într-o uniune de state. Problema apare când excepțiile golesc măsura de conținut sau când interesele comerciale particulare prevalează fără evaluare strategică.

Pentru Republica Moldova, aplicarea sancțiunilor este un test de capacitate administrativă și convergență europeană. Republica Moldova trebuie să adapteze liste, să verifice tranzacții, să coopereze cu băncile, vama și organele de anchetă și să prevină utilizarea regiunii transnistrene sau a companiilor intermediare pentru eludare. Alinierea nu este simplă copiere: autoritățile trebuie să examineze temeiul juridic intern, efectele economice și mecanismele de contestare. Lipsa clarității poate afecta companii legitime sau poate crea spațiu pentru corupție.

[1] Liik, K. (2022). The old is dying and the new cannot be born: A power audit of EU-Russia relations.

În concluzie, sancțiunile sunt eficiente atunci când sunt integrate într-o strategie care include sprijin pentru Ucraina, diplomație, energie, apărare, aplicare juridică și cooperare internațională, care pot crește costurile și limita capacitatea, dar nu pot substitui toate celelalte instrumente. Puterea lor derivă din rețelele și piața UE; vulnerabilitatea lor derivă din adaptarea țintei, divergențele interne și dependența de partenerii globali. Securitatea economică înseamnă, prin urmare, capacitatea de a utiliza interdependența fără a deveni prizonierul ei.

9.4 Sprijinul Uniunii Europene pentru Ucraina: reziliență, finanțare, reconstrucție, justiție și integrare europeană

Sprijinul acordat Ucrainei este componenta pozitivă a strategiei europene: dacă sancțiunile urmăresc limitarea capacității agresorului, asistența urmărește creșterea capacității statului atacat de a rezista, de a funcționa și de a se reconstrui. Cele două logici sunt complementare, dar nu identice. Eficiența sancțiunilor poate fi redusă, iar sprijinul poate continua să producă rezultate; invers, asistența fără presiune asupra agresorului poate transforma războiul într-o competiție de resurse dezechilibrată.

UE a construit un ansamblu de sprijin financiar, economic, umanitar, militar, energetic, instituțional și societal. Potrivit Consiliului UE, valoarea totală a asistenței europene pentru Ucraina, incluzând sprijinul militar, veniturile din active imobilizate și sprijinul pentru refugiați, ajunsese la 216,2 miliarde de euro în 2026[1]. Cifra indică amploarea, dar nu substituie analiza calității. Este necesară examinarea predictibilității, condițiilor, calendarului, capacității de absorbție și efectului asupra instituțiilor.

Asistența macrofinanciară urmărește funcționarea statului: plata serviciilor publice, stabilitatea monetară, repararea infrastructurii și menținerea economiei. În război, prăbușirea bugetului poate produce consecințe strategice la fel de grave ca pierderea teritorială. Finanțarea europeană reduce incertitudinea și permite planificarea. Totuși, împrumuturile măresc obligațiile viitoare, iar granturile solicită resurse bugetare europene. Structura optimă trebuie să țină seama de capacitatea Ucrainei de a rambursa și de principiul responsabilității agresorului pentru reparații.

Ukraine Facility oferă până la 50 de miliarde de euro pentru perioada 2024–2027, organizate în sprijin bugetar, investiții și asistență pentru aderare. Până la 26 iunie 2026, 42 de miliarde de euro fuseseră mobilizate prin acest instrument[2]. Facilitatea leagă finanțarea de Planul Ucrainei, reforme, stat de drept, drepturi și condiții de guvernanță. Această legătură reflectă natura dublă a sprijinului: răspuns de urgență și transformare europeană.

[1] Council of the European Union. (2026). EU financial assistance to Ukraine.
[2] Ibidem.

Condiționalitatea în război produce dileme. Cerințele prea rigide pot întârzia resursele necesare supraviețuirii statului; lipsa condițiilor poate consolida corupția, capturarea și ineficiența. Soluția este diferențierea între nevoile urgente și reformele structurale, utilizarea etapelor verificabile și susținerea capacității administrative. Condiționalitatea trebuie să fie realistă, transparentă și adaptată contextului, fără a transforma sprijinul într-un instrument de micromanagement extern.

Sprijinul militar este furnizat prin Instrumentul european pentru pace, instrumente ale UE și contribuții naționale. Din perspectiva cursului, importantă este guvernanța, nu inventarul echipamentelor. Asistența trebuie corelată cu nevoile Ucrainei, interoperabilitatea, instruirea, logistica, mentenanța și capacitatea industrială. Fragmentarea donațiilor poate crea costuri, iar întârzierile reduc efectul. UE a început să treacă de la transferuri punctuale la cooperare industrială și planificare pe termen mediu.

În 2026, Consiliul a convenit asupra unui împrumut de 90 de miliarde de euro pentru nevoile bugetare și de apărare ale Ucrainei în 2026–2027, cu o structură indicativă de 30 de miliarde pentru sprijin economic și 60 de miliarde pentru sprijin de securitate[1]. Mecanismul ilustrează extinderea rolului bugetului și împrumuturilor comune în geopolitică. El ridică întrebări privind rambursarea, condițiile, controlul democratic și legătura cu reparațiile datorate de Rusia.

Sprijinul energetic este indispensabil deoarece infrastructurile au fost ținte constante. UE furnizează echipamente, sincronizare a rețelelor, finanțare, combustibil, reparații și integrare în piața europeană. Reziliența energetică înseamnă redundanță, descentralizare, protejarea infrastructurilor și capacitatea de reparare rapidă. Reconstrucția nu trebuie să reproducă vulnerabilitățile anterioare, ci să accelereze eficiența, energiile curate și conectivitatea cu UE.

Coridoarele de solidaritate și măsurile comerciale au permis exportul și importul în condițiile perturbării rutelor. Ele au susținut economia ucraineană și securitatea alimentară globală, dar au creat tensiuni cu producătorii din statele vecine. Cazul demonstrează că solidaritatea externă produce efecte distributive interne. Politica europeană trebuie să protejeze accesul Ucrainei la piață, să investească în infrastructură și să sprijine sectoarele afectate, evitând transformarea tensiunilor economice în opoziție politică față de Ucraina.

Protecția temporară pentru persoanele strămutate a fost un instrument de solidaritate și reziliență. Integrarea pe piața muncii, educație și servicii reduce dependența de ajutor și păstrează capitalul uman. Totuși, statele membre au capacități diferite, iar prelungirea războiului transformă o măsură temporară într-o politică pe termen mediu. Planificarea trebuie să includă integrarea, protecția copiilor, recunoașterea calificărilor și posibilitatea revenirii voluntare.

[1] Council of the European Union. (2026). EU financial assistance to Ukraine.

Reconstrucția este simultan proces economic, instituțional și politic. Estimarea pagubelor se schimbă pe măsură ce războiul continuă, iar nevoile depășesc capacitatea bugetelor publice. Ukraine Investment Framework oferă garanții și granturi pentru mobilizarea investițiilor, dar investitorii evaluează securitatea, statul de drept, asigurarea riscului și stabilitatea reglementărilor. Reconstrucția eficientă solicită achiziții transparente, participare locală, descentralizare și prioritizarea infrastructurilor care produc reziliență.

Principiul „*build back better*" (a reconstrui mai bine) trebuie aplicat critic. Reconstrucția verde, digitală și europeană este dezirabilă, dar nu orice proiect inovator răspunde nevoilor urgente. Comunitățile trebuie implicate în definirea priorităților, iar investițiile trebuie evaluate prin costul ciclului de viață, întreținere și acces. Reconstrucția centralizată poate reproduce inegalități regionale și poate slăbi administrația locală. UE poate contribui prin standarde și finanțare, fără a substitui proprietatea ucraineană.

Integrarea europeană oferă cadrul strategic al reconstrucției. Alinierea la acquis, reforma justiției, administrația, concurența, energia și protecția mediului pot orienta investițiile și reduce incertitudinea. Perspectiva aderării creează stimulente mai puternice decât asistența tradițională, dar numai dacă procesul este credibil și bazat pe merit. Accelerarea politică nu trebuie să elimine criteriile, iar criteriile nu trebuie utilizate pentru amânare nedefinită.

Sprijinul pentru societatea civilă și media este esențial în război. Centralizarea executivă poate fi justificată de urgență, dar instituțiile democratice trebuie menținute. Organizațiile civice contribuie la ajutor, monitorizarea cheltuielilor, documentarea încălcărilor și reprezentarea grupurilor vulnerabile. UE trebuie să evite o abordare exclusiv guvernamentală și să susțină mecanisme de transparență și participare.

Responsabilizarea juridică are mai multe niveluri. Crimele de război și crimele împotriva umanității pot fi investigate de instanțele naționale și de Curtea Penală Internațională. Crima de agresiune ridică probleme jurisdicționale distincte, ceea ce a determinat inițiative pentru un tribunal special. UE susține colectarea probelor, Eurojust, echipele comune, protecția martorilor și coordonarea[1]. Calitatea probelor și independența anchetelor sunt esențiale pentru ca justiția să nu fie percepută drept instrument politic.

Registrul daunelor și mecanismele de compensare încearcă să lege responsabilitatea de repararea prejudiciilor. Documentarea trebuie să fie accesibilă, sigură și compatibilă cu standardele probatorii. O arhitectură de compensații va necesita surse financiare, criterii și decizii privind prioritățile. Activele ruse imobilizate și veniturile lor sunt discutate în acest context, dar soluțiile trebuie să protejeze legalitatea și

[1] Council of the European Union. (2026). EU financial assistance to Ukraine.

stabilitatea financiară. Sprijinul european este supus riscului oboselii. Pe măsură ce războiul se prelungește, costurile, alegerile și alte crize pot reduce atenția. Sustenabilitatea necesită planuri multianuale, împărțirea responsabilităților și demonstrarea rezultatelor. Comunicarea trebuie să explice legătura dintre securitatea Ucrainei și securitatea Europei, evitând formulele abstracte. Cetățenii trebuie să înțeleagă ce se finanțează, ce obiective există și cum este prevenită utilizarea abuzivă.

Un alt risc este dependența Ucrainei de ajutor. Sprijinul trebuie să mențină funcționarea statului, dar să stimuleze venituri interne, investiții, exporturi și capacitate administrativă. Reformele fiscale, vamale și anticorupție sunt componente ale suveranității efective. O țară dependentă permanent de transferuri externe are mai puțină autonomie în definirea priorităților. Integrarea europeană trebuie să transforme asistența în convergență și creștere. Pentru evaluarea sprijinului pot fi folosite criterii de relevanță, predictibilitate, absorbție, condiționalitate, transparență, sustenabilitate și impact. *Produsele imediate includ sumele și proiectele*; rezultatul se referă la continuitatea serviciilor, stabilitatea și reformele; impactul este capacitatea Ucrainei de a supraviețui ca stat democratic, suveran și integrat european. Nicio instituție nu controlează singură impactul, dar fiecare trebuie să explice contribuția proprie.

Republica Moldova este implicată indirect și direct. Coridoarele, refugiații, energia, schimburile și securitatea regională leagă cele două state. Republica Moldova poate învăța din mecanismele *Ukraine Facility* privind planificarea, indicatorii și condiționalitatea. De asemenea, trebuie să evite concurența pentru atenție și resurse, prezentând integrarea sa ca parte a aceleiași strategii de stabilizare a Europei de Est, nu ca alternativă la sprijinul pentru Ucraina.

În ansamblu, sprijinul UE pentru Ucraina reprezintă o politică de apărare a ordinii europene prin consolidarea unui stat atacat. El combină solidaritatea cu condiționalitatea, urgența cu reformele și sprijinul material cu perspectiva aderării. Succesul nu se va măsura doar prin sumele mobilizate, ci prin existența unei Ucraine suverane, funcționale, democratice și capabile să participe la Uniunea Europeană.

9.5 Noua politică europeană față de Rusia și implicațiile pentru Republica Moldova și sistemul internațional emergent

Politica europeană față de Rusia după 2022 nu poate fi definită prin simpla suspendare a vechiului parteneriat. UE are nevoie de o strategie pentru o relație de confruntare de durată, în care coexistă descurajarea, reducerea dependențelor, sprijinul pentru vecini, apărarea normelor și menținerea unor canale limitate. Obiectivul nu este izolarea absolută, imposibilă într-un sistem interdependent și în raport cu o

putere nucleară, ci limitarea capacității de agresiune și crearea condițiilor pentru o eventuală relație compatibilă cu dreptul internațional.

Prima componentă a noii politici este „*containment*”-ul (izolare) sau limitarea. Termenul nu trebuie copiat mecanic din Războiul Rece, deoarece desemnează în acest context prevenirea extinderii agresiunii, protejarea statelor vulnerabile, reducerea accesului la resurse critice și menținerea costurilor pentru încălcarea normelor. UE nu dispune singură de toate instrumentele militare, dar poate contribui prin extindere, piață, sancțiuni, energie, tehnologie, infrastructuri și sprijin pentru apărare.

A doua componentă este reziliența internă. Rusia exploatează vulnerabilități politice, economice, informaționale și sociale. Reziliența nu înseamnă eliminarea pluralismului sau controlul total al informației, ci capacitatea instituțiilor de a funcționa sub presiune, transparența finanțării politice, protejarea alegerilor, securitatea infrastructurilor și încrederea publică. Măsurile trebuie să fie democratice; altfel, apărarea împotriva autoritarismului poate produce practici incompatibile cu valorile UE.

A treia componentă este sprijinul pentru vecinătatea estică. Georgia, Republica Moldova, Ucraina, Armenia și alte state au relații diferite cu Rusia și UE. Politica europeană trebuie să evite soluțiile uniforme și să combine extinderea, asocierea, investițiile, securitatea și sprijinul societal. Dreptul fiecărui stat de a-și alege orientarea nu înseamnă ignorarea constrângerilor geografice, ci crearea capacității de a lua decizii fără coerciție.

A patra componentă este angajamentul selectiv. Chiar într-o relație conflictuală, pot exista nevoi de comunicare privind siguranța nucleară, schimburile umanitare, prevenirea incidentelor, controlul armamentelor, clima, Arctica și problemele consulare. Angajamentul nu trebuie confundat cu normalizarea. El este justificat dacă reduce riscul, protejează persoane sau sprijină un obiectiv verificabil. Canalele trebuie să fie transparente pentru statele membre și coordonate cu Ucraina atunci când o afectează direct.

A cincea componentă este sprijinul pentru societatea rusă, nu pentru regimul de război. UE poate susține jurnaliști independenți, apărători ai drepturilor, cercetători, cultură și persoane persecutate. Această politică este dificilă din cauza restricțiilor, exilului și riscului de instrumentalizare. Totuși, tratarea tuturor cetățenilor ruși drept extensii ale statului ar consolida narațiunea oficială și ar reduce posibilitatea unei relații viitoare diferite.

O relație postbelică nu poate fi proiectată în detaliu, deoarece depinde de rezultatul războiului, conducerea Rusiei, responsabilizare și garanții de securitate. Pot fi însă formulate condiții minimale: încetarea agresiunii; respectarea suveranității Ucrainei; mecanisme de securitate verificabile; abordarea daunelor și responsabilității; reducerea amenințărilor hibride; posibilitatea cooperării juridice și economice. Normaliza-

rea fără schimbare de comportament ar transforma sancțiunile și principiile într-un episod temporar lipsit de credibilitate.

Liik observă că statele europene nu prevăd ușor o relație stabilă cu actualul regim rus și nici nu consideră realistă schimbarea de regim impusă din exterior[1]. Această constatare sugerează o strategie centrată pe comportament și capacitate, nu pe inginerie politică internă. UE poate sancționa represiunea și sprijini societatea, dar nu poate controla evoluția regimului. Obiectivele trebuie să fie ambițioase în apărarea ordinii și prudente în estimarea influenței asupra politicii interne ruse.

Relația UE–Rusia va fi influențată de apropierea dintre Rusia și China, de legăturile cu Iran, Coreea de Nord și alte state, precum și de rolul puterilor mijlocii. Sancțiunile occidentale au accelerat redirecționarea comerțului, infrastructurilor și tehnologiei. Această reconfigurare nu înseamnă că Rusia a devenit independentă; dependențele au fost mutate și pot deveni mai asimetrice. Pentru UE, strategia globală trebuie să includă dialogul cu statele care mențin relații cu Rusia, nu doar sancționarea lor.

Ordinea internațională emergentă este mai fragmentată. Războiul a consolidat cooperarea occidentală, dar a evidențiat distanța față de Sudul Global. UE trebuie să apere universalitatea Cartei ONU și să evite prezentarea conflictului drept exclusiv european. Securitatea alimentară, energia, datoria și dezvoltarea sunt legate de percepțiile asupra războiului. Diplomația credibilă recunoaște interesele partenerilor și aplică standardele consecvent în alte crize.

Războiul a accelerat geoeconomia. Controlul exporturilor, investițiile, materiile prime, tehnologiile și infrastructurile au devenit instrumente de politică externă. UE trebuie să dezvolte capacitate analitică pentru a identifica dependențele, fără a transforma economia într-un spațiu de securitate permanentă. Decuplarea generală ar reduce prosperitatea și ar fragmenta ordinea globală; reducerea riscurilor selectivă protejează nodurile critice și păstrează deschiderea acolo unde este sigură.

Tranziția verde are o semnificație strategică. Reducerea combustibililor fosili limitează veniturile furnizorilor și vulnerabilitatea importatorilor, dar crește dependența de minerale, tehnologii și lanțuri noi. REPowerEU arată că securitatea și clima pot fi complementare, însă investițiile trebuie coordonate cu competitivitatea și coeziunea socială[2]. Politica față de Rusia este astfel conectată la transformarea modelului economic european.

Pentru Republica Moldova, prima implicație este securitatea energetică. Dependența de gaz, vulnerabilitatea infrastructurii și situația regiunii transnistrene au

[1] Liik, K. (2022). The old is dying and the new cannot be born: A power audit of EU-Russia relations.

[2] European Commission. (2025, 6 mai). Roadmap to fully end EU dependency on Russian energy.

permis utilizarea energiei ca instrument de presiune. Republica Moldova trebuie să continue interconectarea cu România și piața UE, diversificarea, stocarea, eficiența și protejarea consumatorilor vulnerabili. Securitatea energetică nu se reduce la schimbarea furnizorului, ci include reguli, instituții și capacitatea de a gestiona crize.

A doua implicație este aplicarea sancțiunilor și controlul fluxurilor. Statutul de candidat presupune aliniere progresivă la PESC. Republica Moldova trebuie să dezvolte un mecanism național clar pentru analizarea listărilor, adoptarea actelor, comunicarea cu sectorul privat și investigarea încălcărilor. Coordonarea dintre guvern, banca centrală, serviciul fiscal, vamă, organele de anchetă și sistemul judiciar este esențială. Capacitatea administrativă devine parte a credibilității europene.

A treia implicație este reziliența democratică. Operațiunile de influență pot utiliza partide, platforme media, rețele sociale, organizații și transferuri financiare. Răspunsul trebuie să combine transparența finanțării, aplicarea legii, educația media, comunicarea și pluralismul. Interdicțiile generale și măsurile opace pot fi contestate și exploatate propagandistic. Autoritățile trebuie să demonstreze legătura dintre faptă, risc și măsură.

A patra implicație este conflictul transnistrean. Prezența militară rusă, depozitele de muniții și dependențele economice mențin un risc. Războiul a redus posibilitatea unei soluții bazate pe vechile echilibre și a sporit importanța reintegrării economice, energetice și informaționale. UE poate sprijini reziliența și convergența, iar OSCE păstrează un mandat specific de mediere. Republica Moldova trebuie să evite escaladarea, dar și înghețarea permanentă a reformelor sub pretextul conflictului.

A cincea implicație este politica externă și comunicarea. Republica Moldova trebuie să explice cetățenilor de ce alinierea la politica UE servește suveranității și securității, care sunt costurile și ce măsuri de compensare există. Mesajele abstracte despre „alegere geopolitică" sunt insuficiente. O strategie publică trebuie să conecteze deciziile cu prețurile energiei, locurile de muncă, securitatea frontierelor, drepturile și perspectiva aderării.

A șasea implicație este participarea la reconstrucția Ucrainei. Poziția geografică, infrastructura, portul, căile ferate, companiile și universitățile pot integra Republica Moldova în lanțurile reconstrucției. Aceasta poate produce dezvoltare și conectivitate, dar solicită transparență, capacitate logistică și coordonare cu standardele UE. Republica Moldova nu trebuie să fie doar coridor, ci partener în servicii, educație, energie și administrație.

Pentru analiza scenariilor, pot fi formulate patru variante. Primul este confruntarea prelungită: războiul sau ostilitatea continuă, sancțiunile sunt menținute, iar Europa investește în descurajare. Al doilea este armistițiul instabil: violența scade, dar disputele teritoriale și amenințările persistă. Al treilea este acordul negociat

cu mecanisme de securitate și responsabilitate, care permite reducerea graduală și condiționată a unor măsuri. Al patrulea este transformarea internă a Rusiei și revenirea treptată la cooperare. Strategia UE trebuie să fie robustă în primele două scenarii și pregătită pentru oportunitățile celorlalte, fără a le presupune. Fiecare scenariu trebuie evaluat prin indicatori: securitatea Ucrainei și a vecinilor; comportamentul Rusiei; verificarea acordurilor; unitatea UE; sprijinul transatlantic; costurile economice; pozițiile statelor terțe; evoluția internă a Rusiei. Scenariile nu sunt predicții, ci instrumente pentru identificarea deciziilor care rămân utile în mai multe viitoruri. Diversificarea energetică, reziliența democratică și capacitatea industrială sunt exemple de investiții robuste.

O politică europeană matură trebuie să evite atât revanșismul, cât și revenirea prematură la „*business as usual*". Scopul nu este umilirea Rusiei sau pedepsirea populației, ci protejarea ordinii și reducerea capacității de agresiune. În același timp, pacea nu poate fi construită pe impunitate și recunoașterea faptului împlinit. Echilibrul dintre fermitate și deschidere condiționată va reprezenta una dintre cele mai dificile sarcini ale UE.

În ansamblu, viitoarea relație UE–Rusia va fi mai puțin densă, mai condiționată și mai securitizată decât cea construită după 1991. Chiar dacă războiul se încheie, încrederea, infrastructurile și regulile nu vor fi restaurate automat. Reconfigurarea va dura și va depinde de comportament verificabil. Pentru Republica Moldova, această transformare face integrarea europeană inseparabilă de consolidarea suveranității, administrației și rezilienței.

Concluzii

Relațiile dintre Uniunea Europeană și Federația Rusă au evoluat de la cooperarea post-Război Rece la o confruntare structurală privind ordinea europeană. Parteneriatul din anii 1990–2000 a creat interdependențe, instituții și beneficii, dar nu a produs convergență asupra suveranității, vecinătății și utilizării forței. Anexarea ilegală a Crimeii și invazia la scară largă a Ucrainei au confirmat ruptura și au obligat UE să își redefinească instrumentele.

Răspunsul european combină sancțiuni, sprijin pentru Ucraina, reducerea dependențelor, apărare, extindere și responsabilizare juridică. Niciun instrument nu este suficient separat. Sancțiunile pot limita resurse și crește costuri, dar nu substituie sprijinul. Asistența poate menține statul ucrainean, dar are nevoie de predictibilitate, reforme și protecția legalității. Energia și securitatea economică au devenit componente centrale ale politicii externe.

Războiul a accelerat transformarea Uniunii într-un actor geopolitic, fără a elimina natura sa juridică și normativă. Eficiența depinde de unitatea statelor membre,

aplicarea coerentă, cooperarea transatlantică și capacitatea de a construi sprijin dincolo de Occident. O strategie credibilă trebuie să fie fermă față de agresiune, prudentă în evaluarea influenței și consecventă în aplicarea dreptului internațional.

Relația viitoare cu Rusia nu poate reveni automat la formula anterioară. Orice normalizare durabilă va depinde de încetarea agresiunii, respectarea suveranității, mecanisme de securitate și responsabilitate. Până atunci, UE trebuie să mențină o politică de limitare, reziliență, sprijin pentru vecini și angajament selectiv în domenii care reduc riscurile.

Pentru Republica Moldova, implicațiile sunt directe: securitate energetică, protejarea proceselor democratice, aplicarea sancțiunilor, gestionarea conflictului transnistrean, sprijin pentru Ucraina și participare la reconstrucție. Statutul de candidat transformă aceste sarcini din opțiuni externe în componente ale pregătirii pentru aderare. Capacitatea națională de a înțelege, implementa și explica politica UE față de Rusia este o dimensiune a suveranității efective.

Tema demonstrează că rolul UE în sistemul internațional emergent nu rezultă doar din declarații sau dimensiunea pieței, dar depinde de capacitatea de a transforma interdependențele în reziliență, normele în acțiune, solidaritatea în resurse și diversitatea internă într-o strategie susținută în timp.

Sarcini de autoevaluare

1. Explicați de ce relația UE–Rusia a trecut de la parteneriat strategic la confruntare și identificați momentele de inflexiune.
2. Evaluați utilitatea conceptului de interdependență instrumentalizată pentru analiza energiei, finanțelor și tehnologiei în relațiile UE–Rusia.
3. Analizați un pachet de sancțiuni europene prin matricea obiectiv–țintă–mecanism–efect–cost–eludare–revizuire.
4. Comparați funcțiile sancțiunilor cu funcțiile sprijinului financiar și instituțional acordat Ucrainei.
5. Construiți două scenarii privind relația UE–Rusia după încetarea ostilităților și formulați condiții pentru ajustarea politicii europene.

Referințe bibliografice selective

1. Council of the European Union. (2026). *EU financial assistance to Ukraine*. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ukraine-solidarity-financial-support/
2. Council of the European Union. (2026). *Russia's war against Ukraine: EU sanctions*. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/

3. European Commission. (2025, 6 mai). *Roadmap to fully end EU dependency on Russian energy*. https://commission.europa.eu/news-and-media/news/roadmap-fully-end-eu-dependency-russian-energy-2025-05-06_en
4. European Commission. (2026). *Holding Russia accountable*. https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/holding-russia-accountable_en
5. Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1), 42–79. https://doi.org/10.1162/isec_a_00351
6. Haukkala, H. (2010). *The EU-Russia strategic partnership: The limits of post-sovereignty in international relations*. Routledge. https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203856444/eu-russia-strategic-partnership-hiski-haukkala
7. Haukkala, H. (2015). From cooperative to contested Europe? The conflict in Ukraine as a culmination of a long-term crisis in EU-Russia relations. *Journal of Contemporary European Studies*, 23(1), 25–40. https://doi.org/10.1080/14782804.2014.1001822
8. Juc, V., & Beniuc, L. (2019). *Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene*. Tipografia Centrală. https://www.academia.edu/attachments/115797662/download_file
9. Liik, K. (2022). *The old is dying and the new cannot be born: A power audit of EU-Russia relations*. European Council on Foreign Relations. https://ecfr.eu/publication/the-old-is-dying-and-the-new-cannot-be-born-a-power-audit-of-eu-russia-relations/
10. Siddi, M. (2018). The role of power in EU-Russia energy relations: The interplay between markets and geopolitics. *Europe-Asia Studies*, 70(10), 1552–1571. https://doi.org/10.1080/09668136.2018.1536925

Tema 10. RELAȚIILE UNIUNII EUROPENE CU CHINA, INDIA, JAPONIA, ASEAN ȘI REGIUNEA INDO-PACIFICĂ

Termeni-cheie: *regiunea Indo-Pacifică, Asia-Pacific, Uniunea Europeană, China, India, Japonia, ASEAN, parteneriat strategic, rivalitate sistemică, competiție economică, reducerea riscurilor, decuplare, securitate economică, autonomie strategică, interdependență asimetrică, centralitatea ASEAN, interregionalism, conectivitate, Global Gateway, libertatea navigației, securitate maritimă, lanțuri de aprovizionare, tehnologii critice, materii prime critice, multilateralism, ordine internațională bazată pe reguli, Republica Moldova.*

Unități de conținut:

1. Regiunea Indo-Pacifică în strategia externă a Uniunii Europene: delimitare, interese și instrumente.
2. Relațiile UE–China: interdependență, competiție economică, rivalitate sistemică și reducerea riscurilor.
3. Relațiile UE–India: parteneriat strategic, comerț, tehnologie, conectivitate și autonomie strategică.
4. Relațiile UE–Japonia: convergență normativă, securitate economică și cooperare strategică.
5. Parteneriatul UE–ASEAN, arhitectura regională și implicațiile pentru Republica Moldova.

Abilități

– definește și delimitează conceptele de Asia-Pacific și Indo-Pacific și explică semnificația strategică a schimbării de vocabular regional;
– identifică interesele economice, normative, tehnologice, maritime și de securitate ale Uniunii Europene în regiunea Indo-Pacifică;
– aplică noțiunile de parteneriat strategic, aliniere selectivă, gestionarea prudentă a alinierii, reducerea riscurilor, interdependență asimetrică și securitate economică;
– analizează relațiile UE–China prin prisma formulei partener–competitor–rival sistemic și a tensiunii dintre cooperare și protejarea intereselor europene;
– evaluează obiectivele și rezultatele noii agende strategice UE–India, inclusiv acordul de liber schimb, tehnologiile critice, conectivitatea și securitatea maritimă;
– explică specificul relațiilor UE–Japonia și rolul Acordului de parteneriat strategic, al Acordului de parteneriat economic și al Parteneriatului de securitate și apărare;
– interpretează principiul centralității ASEAN și compară interregionalismul UE–ASEAN cu relațiile bilaterale ale UE cu marile puteri asiatice;
– evaluează coerența dintre obiectivele europene privind comerțul, clima, drepturile omului, securitatea economică și ordinea bazată pe reguli;
– construiește scenarii privind evoluția competiției SUA–China și efectele acesteia asupra autonomiei strategice și parteneriatelor UE;
– formulează recomandări pentru Republica Moldova privind diplomația economică, controlul investițiilor, conectivitatea, reziliența digitală și cooperarea cu partenerii indo-pacifici.

Responsabilitate și autonomie

Absolventul/masterandul, în mod autonom, analizează relațiile Uniunii Europene cu actorii majori ai regiunii Indo-Pacifice prin combinarea teoriei relațiilor internaționale, economiei politice internaționale, analizei de politică externă și studiilor regionale; diferențiază cooperarea de aliniere, parteneriatul de alianță și reducerea riscurilor de decuplare; verifică relația dintre obiective, instrumente, dependențe și rezultate; compară modelele UE–China, UE–India, UE–Japonia și UE–ASEAN și elaborează concluzii proporționale cu dovezile disponibile. Masterandul aplică independent această grilă la interesele Republicii Moldova, formulând opțiuni privind diversificarea economică, protejarea infrastructurilor și tehnologiilor critice, alinierea la politicile europene de securitate economică și participarea responsabilă la relațiile cu statele asiatice.

Forme și strategii de organizare a activităților didactice

Forme și strategii de organizare a activităților didactice: prelegere problematizată; elaborarea unei hărți geopolitice și geoeconomice a Indo-Pacificului; analiză comparativă a documentelor strategice ale UE; studiu de caz privind formula partener–competitor–rival sistemic în relația cu China; simularea unei reuniuni UE–India privind implementarea acordului de liber schimb; evaluarea Parteneriatului UE–Japonia în domeniul securității economice; analiză a principiului centralității ASEAN; cartografierea lanțurilor de aprovizionare pentru semiconductori și materii prime critice; exercițiu de scenarii privind rivalitatea SUA–China; redactarea unei note de politici publice referitor la oportunitățile și riscurile pentru Republica Moldova.

Repere de conținut

Introducere

Regiunea Indo-Pacifică a devenit unul dintre principalele centre de gravitație ale sistemului internațional contemporan. În acest spațiu se intersectează dinamica economiei mondiale, competiția dintre marile puteri, securitatea rutelor maritime, controlul tehnologiilor avansate, tranziția energetică și viitorul ordinii multilaterale. Pentru Uniunea Europeană, Indo-Pacificul nu este o regiune îndepărtată, separată de interesele sale imediate, ci un spațiu de care depind comerțul, lanțurile de aprovizionare, accesul la materii prime, stabilitatea digitală și capacitatea de a acționa ca actor global.

Strategia UE pentru cooperare în Indo-Pacific, adoptată în 2021, definește regiunea într-un sens larg, de la coasta estică a Africii până la statele insulare ale Pacificului. Documentul organizează implicarea europeană în jurul a șapte priorități: prosperitate durabilă și incluzivă, tranziție verde, guvernanța oceanelor, guvernanță digitală și parteneriate, conectivitate, securitate și apărare, precum și securitate umană[1]. Această structură demonstrează că prezența UE nu se reduce la politica de securitate, ci conectează comerțul, reglementarea, dezvoltarea, tehnologia și diplomația.

[1] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2021). Joint communication to the European Parliament and the Council: The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific (JOIN(2021) 24 final).

Conceptul de *Indo-Pacific* nu este o simplă denumire geografică, dar constituie o construcție strategică prin care statele și organizațiile reinterpretează legătura dintre Oceanul Indian și Oceanul Pacific, evidențiază importanța rutelor maritime și reacționează la ascensiunea Chinei și la intensificarea rivalității sino-americane. Utilizarea conceptului de către UE indică o adaptare la schimbarea distribuției puterii, dar și încercarea de a evita reducerea regiunii la o logică bipolară, în care fiecare actor ar trebui să aleagă între Washington și Beijing.

Giulio Pugliese interpretează implicarea europeană drept o formă de aliniere indo-pacifică incompletă și selectivă. Uniunea își apropie pozițiile de partenerii democratici în domenii precum dreptul mării, securitatea economică, infrastructurile critice și reziliența lanțurilor de aprovizionare, fără a adopta însă o strategie de confruntare militară sau de bloc împotriva Chinei[1]. Această interpretare este utilă deoarece arată că UE urmărește să fie un actor strategic, dar rămâne constrânsă de competențele sale, de diversitatea statelor membre și de dependențele economice.

Din perspectiva economiei politice internaționale, Indo-Pacificul concentrează noduri esențiale ale producției globale: semiconductori, baterii, produse farmaceutice, echipamente digitale, construcții navale, energie și materii prime critice. Perturbările pandemice, rivalitatea tehnologică și războiul Federației Ruse împotriva Ucrainei au demonstrat că eficiența economică nu poate fi separată de reziliență. UE a trecut treptat de la maximizarea interdependenței la gestionarea vulnerabilităților, prin diversificare, controlul investițiilor, politici industriale și parteneriate cu actori de încredere.

În plan strategic, securitatea Europei și a Indo-Pacificului este tot mai interconectată. Cooperarea militară dintre Rusia și Coreea de Nord, consecințele globale ale războiului din Ucraina, tensiunile din Marea Chinei de Sud și din Strâmtoarea Taiwan, atacurile asupra rutelor comerciale și competiția asupra infrastructurilor digitale produc efecte simultane în ambele regiuni. UE nu dispune de o prezență militară comparabilă cu cea a Statelor Unite, dar poate contribui prin diplomație, operațiuni maritime, cooperare cibernetică, sancțiuni, instruire și sprijin pentru dreptul internațional.

În plan normativ, Uniunea Europeană urmărește să promoveze respectarea Cartei ONU, Convenției ONU asupra dreptului mării, libertății navigației, soluționării pașnice a diferendelor, drepturilor omului și comerțului deschis. Totuși, receptarea acestor norme diferă. Partenerii asiatici pot aprecia standardele europene, dar pot respinge condiționalitatea percepută ca unilaterală sau paternalistă. O diplomație eficientă trebuie să combine apărarea principiilor cu dialogul asupra priorităților locale, accesul la finanțare și recunoașterea pluralității istorice și politice a regiunii.

[1] Pugliese, G. (2024). The European Union and an "Indo-Pacific" alignment.

Brice Didier descrie politica UE față de rivalitatea SUA–China prin conceptul de pragmatism strategic: o combinație de realism pe termen lung, adaptare la context și compromis între statele membre[1]. Această abordare explică de ce Uniunea poate coopera cu China în domeniul climei, poate reduce riscurile în tehnologiile critice, poate aprofunda parteneriatele cu India și Japonia și poate susține centralitatea ASEAN, fără a transforma aceste acțiuni într-o doctrină rigidă de aliniere.

Pentru Republica Moldova, relevanța este practică. Statutul de țară candidată presupune alinierea progresivă la politica comercială, la măsurile de securitate economică și la pozițiile externe ale UE. În același timp, relațiile cu China, India, Japonia și statele ASEAN pot oferi piețe, investiții, tehnologie și cooperare academică. Beneficiile depind de transparență, compatibilitatea cu acquis-ul, protejarea infrastructurilor strategice și integrarea inițiativelor bilaterale într-o politică europeană coerentă.

10.1 Regiunea Indo-Pacifică în strategia externă a Uniunii Europene: delimitare, interese și instrumente

Regiunea Indo-Pacifică trebuie analizată mai întâi ca spațiu relațional, care nu are frontiere instituționale unanim acceptate și nici o organizație unică de guvernanță. Sensul său rezultă din legătura dintre bazinele Oceanului Indian și Pacific, din densitatea fluxurilor comerciale și din faptul că securitatea rutelor maritime influențează direct economiile europene. În această perspectivă, geografia devine infrastructură a interdependenței: porturile, strâmtorile, cablurile submarine și nodurile logistice sunt simultan active economice și obiective strategice.

Termenul *Asia-Pacific* a fost asociat predominant cu integrarea economică, liberalizarea comerțului și instituțiile construite în jurul Pacificului. Indo-Pacificul introduce mai explicit Oceanul Indian, India, Africa de Est și dimensiunea securității maritime. Schimbarea de vocabular reflectă trecerea de la optimismul globalizării la o ordine în care comerțul, tehnologia și infrastructura sunt privite prin prisma puterii. Pentru UE, adoptarea conceptului nu înseamnă abandonarea cooperării economice, ci recunoașterea faptului că aceasta trebuie protejată împotriva coerciției și perturbărilor.

Strategia europeană formulează o abordare incluzivă și cooperativă, care nu desemnează un adversar, nu propune o alianță militară și declară disponibilitatea de a coopera cu toți actorii care respectă principiile de bază ale ordinii internaționale[2].

[1] Didier, B. (2026). The European Union's navigation of the United States–China rivalry: Muddling through, or strategizing? International Affairs, 102(3), 767–785.

[2] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2021). Joint communication to the European Parliament and the Council: The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific (JOIN(2021) 24 final).

Această formulă este deliberată. Statele membre diferă în privința expunerii economice față de China, a capacităților navale și a priorităților regionale, iar un document explicit anti-chinez ar fi dificil de susținut și ar limita relațiile cu statele care evită alegerea între blocuri. Totuși, caracterul incluziv nu este echivalent cu neutralitatea normativă. UE se opune schimbării frontierelor prin forță, coerciției economice, militarizării disputelor și restrângerii libertății navigației. În această privință, strategia creează un cadru pentru apropierea de Japonia, India, Australia, Republica Coreea și statele ASEAN, precum și pentru dialogul critic cu China. Pragmatismul european funcționează în interiorul unor limite juridice și politice, nu ca echidistanță între orice comportamente.

Prima prioritate, prosperitatea durabilă și incluzivă, urmărește diversificarea comerțului și investițiilor. UE dispune de acorduri comerciale cu Japonia, Republica Coreea, Singapore și Vietnam, negociază sau aprofundează relații cu India și alte economii și utilizează accesul la piața internă pentru promovarea standardelor. Politica comercială este astfel un instrument de prezență strategică: ea conectează firme, creează reguli, reduce dependențele concentrate și oferă partenerilor alternative la relațiile exclusiv bilaterale cu marile puteri.

A doua prioritate, tranziția verde, are o dublă dimensiune. Regiunea include mari emițători, economii industriale avansate și state insulare vulnerabile la schimbările climatice. Cooperarea europeană urmărește energie regenerabilă, eficiență, hidrogen, finanțare verde, protecția biodiversității și adaptare. În același timp, politicile climatice europene pot genera tensiuni comerciale, deoarece partenerii contestă costurile mecanismelor de ajustare la frontieră sau cer acces la tehnologie și finanțare. Diplomația climatică trebuie să combine standardele cu sprijinul pentru transformare.

Guvernanța oceanelor este esențială într-o regiune în care pescuitul ilegal, poluarea, disputele maritime și exploatarea resurselor se intersectează. UE poate contribui prin experiența sa reglementară, prin acorduri de pescuit, monitorizare, cercetare și susținerea dreptului mării. Valoarea adăugată europeană nu constă în controlul militar al spațiului, ci în capacitatea de a lega securitatea maritimă de conservarea resurselor, dezvoltarea comunităților și responsabilitatea operatorilor.

Guvernanța digitală și parteneriatele tehnologice constituie un domeniu de competiție normativă. Modelele de protecție a datelor, reglementare a platformelor, inteligență artificială, identitate digitală și securitate cibernetică diferă între UE, SUA, China, India și statele ASEAN. Uniunea urmărește un model centrat pe persoană și drepturi, dar trebuie să demonstreze că normele sale stimulează, nu blochează, inovarea. Parteneriatele digitale cu Japonia și India și dialogurile regionale pot transforma standardele europene în puncte de referință numai dacă sunt compatibile cu nevoile economiilor locale.

Conectivitatea este răspunsul european la importanța infrastructurii în competiția globală. Global Gateway promovează investiții în transport, energie, digital, sănătate și educație, declarând principii de transparență, sustenabilitate financiară și standarde sociale. În comparație cu Inițiativa *Belt and Road*, resursele și viteza europeană pot fi mai limitate, dar UE urmărește să ofere proiecte predictibile, conectate la reglementare și instituții. Eficiența depinde de selectarea proiectelor, coordonarea finanțării și asumarea locală.

Dimensiunea de securitate și apărare a strategiei este selectivă. UE susține prezențe navale, exerciții, securitatea porturilor, cooperarea cibernetică, instruirea și combaterea pirateriei. Pugliese subliniază că această implicare este influențată atât de preocupări de securitate, cât și de protejarea intereselor comerciale[1]. Observația este importantă: securitatea maritimă nu trebuie prezentată exclusiv ca apărare a valorilor, deoarece protejează și fluxurile economice europene.

Securitatea umană completează abordarea prin sănătate, reducerea riscurilor de dezastre, protecția civililor, egalitate de gen și asistență umanitară. Pandemia a demonstrat că vulnerabilitățile sanitare produc efecte economice și politice globale. Statele insulare și comunitățile de coastă sunt expuse dezastrelor climatice, iar UE poate contribui prin mecanisme de protecție civilă, cercetare, sisteme de avertizare și finanțare. Această dimensiune diferențiază strategia europeană de concepțiile strict militare ale Indo-Pacificului.

Un element structural al strategiei îl constituie susținerea centralității ASEAN în arhitectura regională indo-pacifică. Uniunea Europeană pornește de la premisa că ordinea regională nu poate fi configurată exclusiv de marile puteri și că mecanismele instituționale dezvoltate în jurul ASEAN oferă cadre incluzive de dialog, consultare și cooperare. Această orientare corespunde și interesului european de a limita tendințele de polarizare bipolară a regiunii. O ASEAN capabilă să mențină spații funcționale de negociere poate reduce presiunea exercitată asupra statelor mici și mijlocii de a opta pentru alinieri exclusive și oferă Uniunii Europene un partener regional cu o experiență proprie de cooperare și integrare. Totuși, centralitatea ASEAN trebuie evaluată în mod realist. Regula consensului, diversitatea regimurilor politice, asimetriile economice și percepțiile diferite ale statelor membre asupra Chinei pot limita capacitatea organizației de a formula poziții comune ferme. În aceste condiții, Uniunea Europeană trebuie să evite atât idealizarea ASEAN ca actor regional perfect unitar, cât și marginalizarea sa în favoarea exclusivă a relațiilor bilaterale. O abordare coerentă presupune combinarea sprijinului acordat mecanismelor instituționale ale ASEAN cu dezvoltarea unor parteneriate diferențiate cu statele membre, în funcție de convergența intereselor, capacitățile disponibile și domeniile concrete de cooperare.

[1] Pugliese, G. (2024). The European Union and an "Indo-Pacific" alignment.

Strategia europeană este influențată de geografia diferențiată a statelor membre. Franța dispune de teritorii, populație și forțe în regiune și tratează Indo-Pacificul ca spațiu direct de suveranitate. Germania și Țările de Jos au pus accent pe comerț, drept și conectivitate. Alte state membre au interese mai limitate sau concentrate pe China. Documentul comun este, prin urmare, un compromis între o viziune strategică mai robustă și una geoeconomică și normativă.

Brice Didier arată că un asemenea compromis nu trebuie interpretat automat ca incoerență. Într-o uniune de state, strategia este rezultatul agregării intereselor și poate produce continuitate tocmai prin evitarea unei doctrine maximaliste[1]. Problema apare atunci când formularea largă nu este însoțită de prioritizare, resurse și indicatori. O strategie cu șapte domenii poate deveni prea dispersată dacă fiecare proiect este prezentat drept strategic. Pentru evaluarea prezenței UE pot fi utilizați cinci indicatori. Primul este densitatea instituțională: acorduri, dialoguri și mecanisme de implementare. Al doilea este resursa mobilizată: finanțare, personal, investiții și contribuții ale statelor membre. Al treilea este efectul asupra rezilienței: diversificarea furnizorilor, reducerea dependențelor și continuitatea serviciilor. Al patrulea este legitimitatea regională: acceptarea de către parteneri și compatibilitatea cu instituțiile locale. Al cincilea este coerența: legătura dintre comerț, climă, securitate și drepturi.

Un risc important este securitizarea excesivă a relațiilor economice. Nu orice import sau investiție reprezintă o amenințare, iar extinderea necontrolată a noțiunii de securitate economică poate conduce la protecționism și fragmentare. Reducerea riscurilor trebuie fundamentată pe evaluări sectoriale, probabilitatea perturbării, caracterul substituibil al furnizorului și costurile măsurii. În caz contrar, politica poate crea vulnerabilități noi prin creșterea prețurilor și reducerea cooperării științifice.

Un alt risc este decalajul dintre ambiții și capabilități. UE poate adopta documente, dar implementarea securității maritime depinde de statele membre, iar Global Gateway necesită proiecte bancabile și coordonarea instituțiilor financiare. Partenerii evaluează credibilitatea prin rezultate, nu prin limbaj. Capacitatea de a finaliza infrastructuri, de a oferi acces la piață și de a menține prezența diplomatică este mai importantă decât numărul inițiativelor anunțate.

Relația dintre Indo-Pacific și politica față de China este inevitabilă, dar strategia nu trebuie redusă la China. India, Japonia și ASEAN au agende proprii, iar statele insulare pun accent pe climă și dezvoltare, nu numai pe rivalitatea marilor puteri. O abordare centrată exclusiv pe Beijing ar reproduce perspectiva unei puteri externe și ar diminua autonomia partenerilor. UE este mai credibilă atunci când răspunde solicitărilor regionale și oferă cooperare în domenii concrete.

[1] Didier, B. (2026). The European Union's navigation of the United States–China rivalry: Muddling through, or strategizing? International Affairs, 102(3), 767–785.

Strategia trebuie corelată și cu politica transatlantică. SUA rămân principalul furnizor de securitate în regiune și solicită sprijin european pentru limitarea avantajelor tehnologice ale Chinei. UE împărtășește preocupări privind coerciția, subvențiile și securitatea tehnologiilor, dar preferă reducerea riscurilor în locul decuplării. Coordonarea transatlantică este utilă atunci când protejează standardele și evită lacunele; devine problematică atunci când UE preia automat priorități fără evaluarea propriilor interese. În același timp, Rusia și războiul împotriva Ucrainei au conectat mai strâns cele două teatre. Sprijinul politic și economic al unor actori asiatici pentru Rusia, cooperarea militară ruso-nord-coreeană și evitarea sancțiunilor demonstrează că ordinea europeană nu poate fi apărată numai în Europa. UE urmărește să convingă partenerii că respectarea suveranității și interdicția agresiunii sunt principii universale, nu obiective regionale occidentale.

În ansamblu, strategia UE urmărește o prezență bazată pe rețele, nu pe dominație teritorială. Uniunea conectează parteneriate bilaterale, organizații regionale, acorduri comerciale, finanțare și norme. Acest model corespunde naturii sale instituționale și poate fi atractiv pentru statele care doresc diversificare. Limita sa constă în dependența de cooperarea partenerilor și în dificultatea de a reacționa rapid la crize de securitate de mare intensitate.

10.2 Relațiile UE–China: interdependență, competiție economică, rivalitate sistemică și reducerea riscurilor

Relațiile UE–China reprezintă cea mai complexă dimensiune a politicii europene în Asia, care combină o interdependență economică profundă, cooperare în probleme globale, competiție pentru piețe și tehnologii, divergențe normative și tensiuni de securitate. Nici formula parteneriatului, nici cea a rivalității nu descrie singură relația. Caracterul său este simultan și variabil în funcție de domeniu, ceea ce explică adoptarea de către UE a unei abordări diferențiate.

Relațiile diplomatice au fost stabilite în 1975, iar summit-ul din 2025 a marcat cincizeci de ani de contacte oficiale. În această perioadă, China a trecut de la o economie aflată în reformă la o putere globală, iar Comunitățile Europene s-au transformat în Uniunea Europeană. Creșterea schimburilor a creat interese puternice pentru cooperare, dar și dezechilibre, dependențe și dispute privind accesul la piață, subvențiile și transferul tehnologic.

În anii 1990 și 2000, politica europeană s-a bazat pe angajament constructiv. Comerțul, aderarea Chinei la Organizația Mondială a Comerțului, dialogurile sectoriale și cooperarea tehnică erau considerate mecanisme capabile să favorizeze integrarea în ordinea internațională și o convergență graduală. Această ipoteză nu a fost

complet lipsită de rezultate: China s-a integrat în instituții, a devenit actor central în economie și a cooperat în domenii multilaterale. Totuși, liberalizarea economică nu a produs transformarea politică anticipată.

Schimbarea a devenit explicită în Comunicarea din 2019, care a definit China simultan drept partener de cooperare, partener de negociere, competitor economic și rival sistemic[1]. Formula nu este o etichetă diplomatică neutră, ci o grilă de politică. Ea permite cooperarea în climă și sănătate, negocierea în comerț și multilateralism, protejarea pieței împotriva practicilor neloiale și contestarea modelelor autoritare și a presiunilor asupra ordinii bazate pe reguli.

Dimensiunea de partener rămâne necesară. China este indispensabilă pentru reducerea emisiilor globale, implementarea Acordului de la Paris, gestionarea datoriilor, sănătatea, biodiversitatea și funcționarea instituțiilor multilaterale. Summitul din iulie 2025 a confirmat disponibilitatea părților de a coopera în domeniul climei și de a proteja multilateralismul, dar UE a legat aprofundarea relației de progres concret și de o relație economică mai echilibrată, bazată pe reciprocitate[2].

Dimensiunea de competitor rezultă din structura economiei chineze și din politicile industriale. Companiile europene se confruntă cu bariere de acces, cerințe administrative, subvenții, întreprinderi de stat și avantaje create prin sprijin public. În același timp, firmele chineze au devenit competitive în sectoare precum vehiculele electrice, baterii, panouri solare, telecomunicații și echipamente industriale. UE trebuie să distingă succesul economic legitim de avantajele create prin practici care distorsionează piața.

Dimensiunea de rival sistemic se referă la modelele de guvernare, raportul dintre stat și societate, controlul tehnologiei și interpretarea drepturilor. UE se definește prin democrație, pluralism și control juridic, în timp ce China promovează suveranitatea politică, rolul conducător al partidului și o concepție a dezvoltării care nu condiționează modernizarea de liberalizare. Rivalitatea nu înseamnă că toate relațiile sunt conflictuale, ci că proiectele normative concurează în instituții, standarde și parteneriate.

Brice Didier evidențiază faptul că Uniunea Europeană a transformat treptat pragmatismul relației cu China într-o orientare strategică mai coerentă. Tripla formulă consacrată în 2019 și dezvoltarea ulterioară a conceptului de reducere a riscurilor au contribuit la conturarea unui cadru comun de acțiune pentru statele membre, fără a elimina însă diferențele dintre prioritățile și nivelurile lor de expunere[3]. Unele

[1] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2019). EU-China – A strategic outlook (JOIN(2019) 5 final).

[2] European Council. (2025, 24 iulie). 25th EU-China summit: EU press release.

[3] Didier, B. (2026). The European Union's navigation of the United States–China rivalry: Muddling through, or strategizing? International Affairs, 102(3), 767–785.

economii europene sunt mai dependente de comerțul și investițiile chineze, în timp ce altele acordă o importanță mai mare considerentelor de securitate, reziliență economică sau protecției drepturilor omului. În aceste condiții, politica Uniunii Europene față de China rezultă dintr-un compromis între interese economice, preocupări de securitate și obiective normative, a cărui coerență este consolidată atunci când statele membre utilizează criterii comune pentru identificarea și evaluarea riscurilor strategice.

Reducerea riscurilor trebuie delimitată de decuplare. Decuplarea presupune reducerea generalizată a relațiilor și formarea unor sisteme economice separate. Reducerea riscurilor urmărește identificarea dependențelor excesive în sectoare critice, diversificarea furnizorilor, protejarea tehnologiilor sensibile și creșterea capacității de reacție. Comerțul obișnuit și cooperarea benefică pot continua. Diferența este importantă pentru legitimitate și pentru evitarea unei confruntări economice autorealizatoare. Aplicarea reducerii riscurilor începe cu cartografierea vulnerabilităților. Un produs devine strategic atunci când este indispensabil, furnizarea este concentrată, substituirea este lentă, iar întreruperea ar afecta securitatea sau funcțiile publice. Materiile prime critice, semiconductoarele avansate, echipamentele pentru infrastructuri, serviciile de calcul și stocare la distanță și unele produse farmaceutice pot îndeplini aceste condiții. Evaluarea trebuie să fie bazată pe date și actualizată, nu pe presupoziții generale despre originea produsului.

Politica de securitate economică a UE utilizează mai multe instrumente: examinarea investițiilor străine, controlul exporturilor, mecanismul privind subvențiile străine, instrumentul anticoerciție, politica materiilor prime critice și investigațiile comerciale. Aceste instrumente nu sunt îndreptate exclusiv împotriva Chinei, dar relația cu Beijingul este principalul context al dezvoltării lor. Legitimitatea depinde de aplicarea nediscriminatorie, controlul juridic și proporționalitatea măsurilor.

Investițiile chineze au generat dezbateri privind porturile, energia, telecomunicațiile, roboții industriali și companiile tehnologice. Capitalul poate aduce locuri de muncă și acces la piețe, dar achiziția unor active strategice poate crea dependență și transfer de cunoaștere. Examinarea investițiilor nu trebuie să blocheze automat capitalul extern; ea trebuie să evalueze controlul investitorului, sensibilitatea activului, accesul la date și efectele asupra securității aprovizionării.

Tehnologia 5G a ilustrat dificultatea unei abordări comune. Statele membre au avut furnizori, costuri și evaluări diferite, iar UE a dezvoltat un set de instrumente pentru reducerea riscurilor în rețele. Cazul demonstrează că securitatea nu poate fi asigurată numai prin interdicții naționale: sunt necesare standarde, diversificare, audit, protecția software-ului și o industrie europeană competitivă. Excluderea unui furnizor fără alternative poate transfera dependența către alt actor.

Vehiculele electrice și tehnologiile verzi evidențiază tensiunea dintre climă și industrie. Produsele chineze pot accelera decarbonizarea și reduce prețurile, dar sprijinul public și supracapacitatea pot afecta industria europeană. UE trebuie să combine investigațiile comerciale cu politica industrială, infrastructura de încărcare, cercetarea și accesul la materii prime. Protecția temporară fără creșterea competitivității ar amâna problema, iar liberalizarea completă poate produce dependență structurală.

Acordul cuprinzător privind investițiile, negociat politic în 2020, nu a fost ratificat după schimbul de sancțiuni din 2021. Blocajul a demonstrat că relațiile economice nu pot fi izolate de drepturile omului și de politica externă. În același timp, cazul arată costurile lipsei unui cadru modern pentru investiții. UE trebuie să aleagă între negocierea unor garanții sectoriale, utilizarea instrumentelor autonome și menținerea dialogului asupra reciprocității, fără a crea așteptări nerealiste privind relansarea rapidă.

Drepturile omului rămân o sursă majoră de divergență. UE critică situația din Xinjiang, restrângerea autonomiei Hong Kongului, controlul societății civile, libertatea de exprimare și utilizarea supravegherii digitale. China respinge aceste critici ca ingerință. Dialogurile sunt necesare, dar eficiența lor depinde de acces la informații, susținerea apărătorilor drepturilor și consecvența europeană față de alte state. Selectivitatea subminează credibilitatea normativă.

Problema Taiwanului solicită precizie. UE menține politica unei singure Chine, dar dezvoltă relații economice și societale cu Taiwan și subliniază importanța păcii și stabilității în strâmtoare. Uniunea se opune schimbării unilaterale a status quo-ului prin forță sau coerciție. Interesul european este juridic și economic: un conflict ar afecta grav comerțul, producția de semiconductori și ordinea internațională. Prevenirea escaladării presupune descurajare diplomatică, canale de comunicare și evitarea gesturilor ambigue.

Disputele din Marea Chinei de Sud și Marea Chinei de Est implică libertatea navigației, resurse, dreptul mării și securitatea partenerilor. UE susține Convenția ONU asupra dreptului mării și soluționarea pașnică. Contribuția sa poate include exerciții, prezențe navale, instruire și sprijin pentru capacitatea maritimă. Totuși, Uniunea trebuie să evite militarizarea simbolică fără resurse și să coordoneze acțiunea cu statele riverane, care au interese și toleranțe diferite.

Războiul Rusiei împotriva Ucrainei a devenit un test al relației UE–China. La summitul din 2025, UE a cerut Beijingului să nu ofere sprijin material bazei militar-industriale ruse și să își utilizeze influența pentru o pace conformă Cartei ONU[1]. Poziția Chinei este evaluată nu doar prin declarații, ci prin comerțul cu produse cu dublă utilizare, cooperarea diplomatică și narațiunile despre responsabilitatea războiului. Divergența afectează încrederea strategică.

[1] European Council. (2025, 24 iulie). 25th EU-China summit: EU press release.

China încearcă, simultan, să se prezinte drept susținător al multilateralismului și al Sudului Global. UE poate coopera în reformarea instituțiilor, dar trebuie să distingă multilateralismul bazat pe reguli de utilizarea selectivă a instituțiilor. Competiția se desfășoară prin standarde, finanțare și coaliții. O politică europeană eficientă nu se limitează la criticarea Chinei, ci oferă partenerilor finanțare, acces la piață și participare reală la definirea agendei.

Coerciția economică constituie un domeniu important. Restricțiile informale, boicoturile sau presiunile asupra companiilor pot fi utilizate pentru modificarea unor decizii politice. UE a dezvoltat instrumentul anticoerciție pentru a descuraja asemenea practici și a demonstra solidaritate între statele membre. Eficiența depinde de rapiditatea deciziei și de disponibilitatea de a suporta costuri comune. Un stat mic este vulnerabil dacă partenerii europeni tratează presiunea asupra sa ca problemă bilaterală.

Statele membre au politici distincte față de China. Germania a fost influențată de industria exportatoare, Franța de ambiția autonomiei strategice, statele din Europa Centrală și de Est de proiectele de infrastructură și de experiența formatului de cooperare regională. În timp, dezamăgirile privind investițiile, presiunile politice și războiul din Ucraina au favorizat o abordare mai precaută. Totuși, unitatea rămâne fragilă atunci când costurile măsurilor sunt distribuite inegal. Pentru evaluarea relației pot fi utilizate patru scenarii. Primul este competiția gestionată, în care comerțul continuă, iar riscurile sunt limitate sectorial. Al doilea este fragmentarea accelerată, determinată de o criză în Taiwan sau de sancțiuni reciproce. Al treilea este stabilizarea cooperativă, posibilă prin acorduri privind climă, comerț și securitatea maritimă. Al patrulea este dependența reînnoită, în care interesele economice depășesc reformele de reziliență. Politica UE trebuie să fie pregătită pentru toate, fără a provoca rezultatul cel mai negativ.

În ansamblu, UE nu urmărește izolarea Chinei, ci o relație mai echilibrată și mai sigură. Succesul reducerii riscurilordepinde de investiții în capacități europene, parteneriate alternative și unitatea statelor membre. Restricțiile fără alternative pot reduce prosperitatea, iar cooperarea fără evaluarea vulnerabilităților poate transforma interdependența în pârghie de presiune. Politica matură combină deschiderea, reciprocitatea și protejarea intereselor esențiale.

10.3 Relațiile UE–India: parteneriat strategic, comerț, tehnologie, conectivitate și autonomie strategică

Relațiile UE–India au evoluat mai lent decât potențialul lor material. Uniunea și India sunt actori de dimensiune continentală, economii majore, democrații pluraliste și susținători ai autonomiei decizionale, dar au priorități istorice și strategice diferite. UE a privit mult timp India predominant prin comerț și dezvoltare, iar New

Delhi a acordat prioritate relațiilor cu statele membre și marilor puteri. Transformarea Indo-Pacificului și nevoia de diversificare au creat condiții pentru o relație mai strategică.

Parteneriatul strategic a fost lansat în 2004, însă pentru o perioadă instituționalizarea a avansat mai repede decât rezultatele. Dialogurile numeroase nu au eliminat barierele comerciale, diferențele privind drepturile, schimbările climatice, migrația și securitatea. Relația a fost uneori descrisă drept un parteneriat subperformant, deoarece ambii actori recunoșteau importanța celuilalt, dar nu alocau suficientă atenție politică sau compromisuri pentru dosarele dificile.

Schimbarea a fost favorizată de trei evoluții. Prima este ascensiunea Indiei ca putere economică, tehnologică și demografică. A doua este intensificarea rivalității SUA–China, care a sporit valoarea partenerilor capabili să mențină autonomie. A treia este strategia UE de diversificare a lanțurilor și de consolidare a prezenței în Indo-Pacific. India nu este privită ca substitut complet pentru China, ci ca partener cu o bază de piață, industrie și capital uman care poate reduce concentrarea riscurilor.

Noua agendă strategică prezentată de UE în septembrie 2025 urmărește aprofundarea și coordonarea relației în domeniile prosperității, sustenabilității, tehnologiei, securității, conectivității și problemelor globale[1]. Documentul reflectă trecerea de la cooperarea sectorială la o abordare integrată. Vizita Colegiului Comisarilor în India din februarie 2025, prima de acest tip în Indo-Pacific, a transmis un semnal privind prioritatea politică acordată relației.

Summitul din 27 ianuarie 2026 a reprezentat un punct de inflexiune. Liderii au anunțat încheierea cu succes a negocierilor pentru Acordul de liber schimb și au adoptat o agendă comună care înlocuiește Foaia de parcurs până în 2025[2]. Importanța acordului depășește reducerea tarifelor, care creează un cadru pentru acces la piață, servicii, achiziții, reguli de origine, dezvoltare durabilă și integrarea companiilor în lanțuri mai reziliente. Încheierea negocierilor nu echivalează cu implementarea imediată. Acordul trebuie supus procedurilor juridice, iar relația economică include dosare conexe privind protecția investițiilor și indicațiile geografice.

Comerțul UE–India are o structură complementară, dar și sensibilități. UE exportă mașini, echipamente, transport, produse chimice și tehnologii, iar India este competitivă în servicii, produse farmaceutice, textile, chimie și tehnologia informației. Liberalizarea poate crea câștiguri, dar afectează industrii protejate și ridică probleme privind standardele, proprietatea intelectuală și accesul la date. Un acord durabil trebuie să includă mecanisme de cooperare reglementară și soluționare a diferen-

[1] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2025, 17 septembrie). Joint communication on a new strategic EU-India agenda.

[2] European Union, & India. (2026, 27 ianuarie). India–EU joint statement and joint strategic agenda.

delor. India urmărește dezvoltarea industrială și menținerea spațiului pentru politici publice. UE solicită predictibilitate, transparență și concurență echitabilă. Tensiunea este similară altor negocieri cu economii emergente: standardele europene pot fi percepute drept bariere, iar protecția indiană drept discriminare. Compromisul presupune perioade de tranziție, asistență pentru conformare și identificarea domeniilor în care recunoașterea reciprocă este posibilă fără diminuarea nivelului de protecție. Consiliul UE–India pentru Comerț și Tehnologie a oferit un cadru pentru semiconductori, inteligență artificială, calcul de înaltă performanță, conectivitate, standarde și tehnologii verzi. Importanța sa constă în legarea politicii comerciale de securitatea economică. UE și India pot coopera pentru diversificarea producției și pentru reguli digitale, dar au concepții diferite despre localizarea datelor, suveranitatea digitală și rolul statului. Rezultatele depind de proiecte concrete și interoperabilitate.

Capitalul uman constituie un avantaj major. India dispune de o populație tânără și de un sector tehnologic extins, iar UE se confruntă cu deficit de competențe și îmbătrânire demografică. Parteneriatele pentru talente, mobilitatea academică, cercetarea și recunoașterea calificărilor pot transforma migrația într-o relație reciproc avantajoasă. Totuși, recrutarea trebuie să evite accentuarea deficitului de specialiști în India și să includă circulație, formare și revenire.

Conectivitatea este o altă dimensiune strategică. Parteneriatul UE–India pentru conectivitate și Global Gateway urmăresc infrastructuri digitale, energetice și de transport bazate pe transparență și sustenabilitate. India dorește să își consolideze rolul de nod între Europa, Oceanul Indian și Asia de Sud-Est. Proiectele trebuie evaluate prin fezabilitate, finanțare, efecte sociale și reziliență. Competiția cu alte inițiative nu trebuie să reducă infrastructura la simbol geopolitic. Cooperarea verde include energia solară, hidrogenul, eolianul, eficiența și finanțarea. Agenda comună din 2026 a salutat crearea unui grup operativ pentru hidrogen verde și inițiative de afaceri în energie eoliană[1]. India solicită acces la tehnologie și finanțare, iar UE urmărește standarde și piețe pentru tehnologii curate. Parteneriatul poate contribui la obiective globale, dar trebuie să recunoască diferențele de dezvoltare și nevoia Indiei de energie accesibilă. În securitate, convergența este selectivă. India susține un Indo-Pacific liber și deschis, libertatea navigației și diversificarea parteneriatelor, dar evită alianțele rigide. UE poate coopera în securitate maritimă, combaterea pirateriei, protecția infrastructurii submarine, securitate cibernetică și schimb de informații. Exercițiile navale și contactele operaționale au valoare dacă sunt legate de obiective clare și respectă autonomia ambilor parteneri.

[1] European Union, & India. (2026, 27 ianuarie). India–EU joint statement and joint strategic agenda.

Autonomia strategică este un concept comun, dar nu identic. Pentru India, ea continuă tradiția nealinierii și a libertății de a coopera cu actori diverși. Pentru UE, autonomia se referă la capacitatea de a decide, de a reduce dependențele și de a acționa când partenerii nu sunt disponibili. Această convergență conceptuală poate susține cooperarea, dar poate produce și diferențe: ambii actori refuză presiunea externă, inclusiv presiunea reciprocă de a adopta poziții identice.

Relația Indiei cu Rusia ilustrează aceste limite. New Delhi a menținut legături energetice și de apărare și a evitat alinierea integrală la sancțiunile occidentale. UE consideră agresiunea împotriva Ucrainei o încălcare fundamentală a ordinii internaționale. Dialogul trebuie să combine argumentul juridic cu înțelegerea dependențelor istorice și a percepțiilor indiene privind selectivitatea Occidentului. Convergența nu poate fi impusă, dar cooperarea poate reduce treptat dependențele.

India se prezintă și ca voce a Sudului Global. Președinția G20 și inițiativele sale au accentuat reforma instituțiilor financiare, dezvoltarea, datoria și tehnologia accesibilă. UE are nevoie de India pentru construirea coalițiilor dincolo de partenerii occidentali. O relație bazată exclusiv pe contrabalansarea Chinei ar fi limitată și ar ignora agenda proprie a Indiei. Parteneriatul trebuie să ofere rezultate în dezvoltare, climă și reprezentare globală. Drepturile omului și pluralismul rămân parte a dialogului. UE și India se definesc ca democrații, dar există preocupări privind libertatea presei, societatea civilă, minoritățile și utilizarea tehnologiilor de supraveghere. Relația strategică nu trebuie să elimine discuția normativă, dar aceasta trebuie purtată prin criterii consecvente și respect. Transformarea valorilor într-un instrument selectiv de presiune ar reduce încrederea și ar alimenta discursul despre paternalism european.

India este și un actor al vecinătății sale, cu relații complexe în Asia de Sud și Oceanul Indian. UE poate sprijini cooperarea regională, conectivitatea și reziliența climatică, dar trebuie să evite aplicarea mecanică a modelelor europene. Rivalitățile, diferențele de dezvoltare și sensibilitățile de suveranitate limitează integrarea regională. Proiectele concrete și relațiile cu organizațiile locale sunt mai realiste decât așteptarea unei replici a UE. Pentru firmele europene, potențialul pieței indiene este însoțit de complexitate administrativă, federalism, infrastructură inegală și reglementări distincte. Diplomația economică trebuie să includă informare, sprijin pentru întreprinderile mici și dialog cu statele federale. Relația nu se desfășoară numai între Bruxelles și New Delhi; guvernele regionale, orașele, universitățile și companiile au rol în implementare. Pentru evaluarea parteneriatului pot fi utilizați cinci indicatori: implementarea acordului comercial; creșterea investițiilor în sectoare reziliente; rezultate tehnologice comune; cooperare maritimă și cibernetică; convergență în forumurile multilaterale. Numărul dialogurilor este insuficient. Relația devine strategică

atunci când produce costuri de oportunitate pentru abandon, capacități comune și mecanisme de gestionare a divergențelor.

Un risc este supraîncărcarea agendei. Comerțul, tehnologia, clima, apărarea, migrația și multilateralismul pot genera numeroase grupuri de lucru, fără priorități. Agenda din 2025 și summitul din 2026 trebuie transformate într-un calendar cu responsabilități, termene și resurse. Concentrarea pe câteva proiecte demonstrative poate crea încredere și poate evita dispersarea instituțională.

Un al doilea risc este interpretarea Indiei exclusiv ca alternativă la China. Capacitatea industrială, infrastructura și mediul de afaceri nu pot fi substituite instantaneu, iar India urmărește propriile priorități. Diversificarea eficientă implică dezvoltarea furnizorilor, transfer de competențe și adaptarea standardelor, nu simpla relocare politică a producției. Parteneriatul trebuie construit pentru valoarea sa proprie.

Un al treilea risc este diferența dintre așteptările europene privind alinierea geopolitică și preferința indiană pentru autonomie. Convergența poate fi mai mare în securitatea maritimă, tehnologie și ordine multipolară decât în sancțiuni sau alianțe. UE trebuie să accepte geometria variabilă și să evalueze cooperarea pe domenii. India, la rândul său, trebuie să recunoască faptul că relația economică cu UE presupune standarde și responsabilitate.

În ansamblu, relațiile UE–India se transformă dintr-un parteneriat declarativ într-unul mai operațional. Acordul comercial, agenda strategică și cooperarea tehnologică oferă infrastructura, dar succesul depinde de implementare, compromis și recunoașterea autonomiei reciproce. Modelul nu este o alianță și nici o convergență normativă deplină; este un parteneriat negociat între doi actori care urmăresc diversificare și influență într-o ordine multipolară.

10.4 Relațiile UE–Japonia: convergență normativă, securitate economică și cooperare strategică

Relațiile UE–Japonia reprezintă cel mai instituționalizat și mai convergent parteneriat european din Indo-Pacific. Ambele părți sunt economii avansate, democrații constituționale, susținătoare ale statului de drept, comerțului deschis și multilateralismului. Această apropiere normativă nu elimină interesele și diferențele, dar reduce costurile de încredere și facilitează conectarea cooperării economice cu securitatea, tehnologia și politica globală.

Parteneriatul contemporan se sprijină pe două acorduri intrate în vigoare în 2019: Acordul de parteneriat economic și Acordul de parteneriat strategic. Primul liberalizează comerțul, serviciile și achizițiile și creează reguli pentru dezvoltare durabilă și cooperare reglementară. Al doilea oferă cadrul pentru dialog politic și coo-

perare în securitate, climă, dezvoltare, știință și probleme globale. Funcționarea lor paralelă demonstrează modelul european de integrare a economiei și politicii.

Acordul de Parteneriat Economic a eliminat o parte importantă a tarifelor și a extins accesul pentru produse agricole, automobile, servicii și achiziții. Summitul din 2025 a apreciat că fluxurile comerciale au crescut semnificativ de la aplicarea acordului și a lansat o Alianță pentru competitivitate[1]. Relevanța acordului nu constă numai în volum, ci și în demonstrarea faptului că două economii cu standarde ridicate pot liberaliza fără a abandona protecția socială și de mediu. Cooperarea reglementară este esențială deoarece barierele dintre economiile avansate sunt adesea norme și proceduri, nu tarife. Recunoașterea evaluărilor, schimbul de date și coordonarea standardelor pot reduce costurile. Totuși, convergența nu trebuie să transfere decizia publică către experți fără control democratic. Transparența, consultarea și posibilitatea revizuirii sunt condiții pentru legitimitatea acordurilor de nouă generație.

Parteneriatul strategic a dobândit o dimensiune geopolitică mai pronunțată după 2022. Japonia a sancționat agresiunea Rusiei, a sprijinit Ucraina și a consolidat politica de securitate. UE a recunoscut legătura dintre securitatea Europei și cea a Indo-Pacificului. Această convergență a permis extinderea dialogului de la dezvoltare și comerț către amenințări hibride, spațiu, securitate cibernetică, infrastructuri submarine și industria de apărare.

Parteneriatul de securitate și apărare semnat în noiembrie 2024 a creat un cadru pentru schimb de informații și cooperare în securitate maritimă, spațială și cibernetică, combaterea manipulării informaționale, neproliferare, dezarmare și prevenirea conflictelor. El nu este o alianță și nu conține o garanție de apărare colectivă. Valoarea sa constă în instituționalizarea consultării și în posibilitatea unor proiecte și exerciții comune.

Summitul din iulie 2025 a confirmat această orientare și a evidențiat protecția infrastructurilor submarine, libertatea navigației, securitatea spațiului și cooperarea industrială[2]. Pentru UE, Japonia oferă expertiză tehnologică, capacitate financiară și prezență regională. Pentru Japonia, UE oferă piață, legitimitate multilaterală și un partener care poate contribui la diversificarea relațiilor dincolo de alianța cu SUA.

Alianța pentru competitivitate lansată în 2025 conectează securitatea economică cu inovarea. Domeniile prioritare includ semiconductori, materii prime critice, energie, digital, spațiu, apărare și cercetare[3]. Această agendă reflectă lecția dependențelor: economiile de piață trebuie să coopereze pentru a păstra capacitatea de producție și accesul la tehnologii, fără a închide comerțul sau a crea blocuri incompatibile.

[1] European Council. (2025, 23 iulie). EU–Japan summit 2025: Joint statement.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.

Semiconductorii constituie un caz ilustrativ. Japonia are o bază industrială importantă în materiale, echipamente și producție, iar UE urmărește consolidarea capacității sale prin politici industriale. Cooperarea poate include cercetare, standarde, avertizare privind perturbările și investiții. Totuși, subvențiile concurente pot produce supracapacitate și risipă. Coordonarea trebuie să identifice complementarități și să evite o cursă a stimulentelor fără cerere sustenabilă.

Materiile prime critice reprezintă un alt domeniu. Ambele economii depind de importuri și sunt expuse concentrării procesării. Parteneriatul poate susține investiții în state terțe, reciclare, standarde de mediu și stocuri. Strategia trebuie să respecte dezvoltarea locală și să evite reproducerea unor relații extractive. Securitatea aprovizionării este durabilă numai dacă proiectele sunt acceptate social și generează valoare în statele producătoare.

Parteneriatul verde, lansat anterior summitului din 2025, oferă cadrul pentru hidrogen, energie regenerabilă, eficiență, economie circulară și decarbonizare industrială. UE și Japonia au tehnologii și obiective similare, dar se confruntă cu costuri și alegeri energetice distincte. Cooperarea poate reduce prețurile și accelera standardizarea, însă trebuie să evite impunerea unei singure tehnologii înaintea evaluării maturității și a efectelor asupra securității energetice.

Parteneriatul digital urmărește inteligență artificială, calcul avansat, conectivitate și date. Ambele părți susțin un internet deschis și tehnologii centrate pe persoană, dar sistemele juridice nu sunt identice. Compatibilitatea poate fi construită prin standarde comune, protecția datelor și evaluarea riscurilor. Asocierea Japoniei la programele europene de cercetare ar consolida comunitățile științifice și ar reduce fragmentarea proiectelor.

În securitatea maritimă, Japonia are o perspectivă directă asupra Mării Chinei de Est, Mării Chinei de Sud și Strâmtorii Taiwan. UE are interes în libertatea navigației și stabilitatea rutelor. Cooperarea nu trebuie redusă la prezențe navale simbolice. Schimbul de informații, pregătirea pazei de coastă, securitatea porturilor, protecția cablurilor și aplicarea dreptului mării pot produce rezultate mai durabile.

Poziția privind Taiwanul este apropiată: ambele părți subliniază pacea și stabilitatea și se opun schimbării unilaterale a status quo-ului prin forță. Japonia este geografic mai expusă și are o relație de alianță cu SUA, în timp ce UE acționează predominant diplomatic și economic. Diferența de poziție nu împiedică coordonarea, dar cere claritate asupra rolurilor și evitarea promisiunilor care nu pot fi susținute.

Coreea de Nord reprezintă o altă preocupare comună. Programele nuclear și balistic, încălcarea rezoluțiilor ONU și cooperarea cu Rusia afectează securitatea regională și europeană. UE contribuie prin sancțiuni, diplomație și neproliferare, iar

Japonia prin informație, apărare și inițiative regionale. Legătura demonstrează că proliferarea și alianțele autoritare au efecte transregionale.

Războiul împotriva Ucrainei a consolidat parteneriatul. Japonia s-a alăturat sancțiunilor, a oferit sprijin și a susținut responsabilitatea internațională. Summitul din 2025 a reafirmat sprijinul pentru Ucraina și a condamnat cooperarea militară ruso-nord-coreeană. De asemenea, liderii au exprimat sprijin pentru Republica Moldova în gestionarea consecințelor războiului și a ingerințelor asupra democrației[1]. Această referire este importantă pentru diplomația moldovenească.

Convergența normativă nu trebuie idealizată. UE și Japonia pot avea diferențe privind agricultura, datele, achizițiile, politica industrială și relațiile cu China. Japonia este mai dependentă de securitatea americană și mai expusă militar, iar UE are priorități geografice diverse. Parteneriatul este eficient când diferențele sunt gestionate prin instituții și nu sunt ascunse sub formule generale despre valori.

Modelul UE–Japonia poate fi descris drept parteneriat de încredere instituționalizată. Încrederea rezultă din reguli, mecanisme de consultare, control juridic și capacitatea de a respecta angajamente. Ea permite cooperarea în domenii sensibile, dar nu înlocuiește verificarea. Acordurile privind informațiile clasificate, securitatea cercetării și investițiile trebuie să includă garanții și responsabilitate.

Din perspectiva teoriei rolurilor, UE și Japonia se prezintă ca susținători ai ordinii bazate pe reguli și ca puteri civile cu capacități strategice în creștere. Parteneriatul le permite să confirme aceste roluri prin acțiuni comune. Totuși, eficiența nu se măsoară prin convergența discursului, ci prin influența asupra standardelor, rezilienței și comportamentului actorilor terți. Pentru evaluare pot fi utilizați patru indicatori: utilizarea acordurilor economice de către companii; numărul și calitatea proiectelor tehnologice; cooperarea operațională în securitate; capacitatea de a forma coaliții în ONU, G7 și OMC. Un parteneriat poate fi foarte dens bilateral, dar limitat global dacă nu atrage alți actori sau dacă standardele sale sunt percepute drept exclusiviste.

Un risc este transformarea securității economice într-un club al economiilor avansate. Cooperarea UE–Japonia trebuie să includă proiecte cu statele emergente, acces la finanțare și transfer de competențe. În caz contrar, diversificarea poate crea noi diviziuni și poate împinge partenerii către alternative. Global Gateway și inițiativele japoneze pot fi coordonate pentru infrastructură de calitate, dar trebuie să răspundă cererii locale.

Un al doilea risc este dependența de ciclurile politice și de resursele administrative. Acordurile extinse necesită monitorizare, experți și prioritizare. Grupurile de lucru fără termene pot produce formalism. Summitul din 2025 a creat o agendă

[1] European Council. (2025, 23 iulie). EU–Japan summit 2025: Joint statement.

ambițioasă; următoarea etapă este transformarea ei în proiecte, bugete și indicatori, inclusiv pentru industria de apărare și cercetare.

Pentru Republica Moldova, Japonia este un partener valoros prin asistență, tehnologie, investiții, reziliență și sprijin diplomatic. Cooperarea trebuie corelată cu standardele UE și poate viza eficiență energetică, infrastructură, digitalizare, gestionarea dezastrelor și cercetare. Referirea explicită la Republica Moldova în declarația summitului oferă un punct de sprijin pentru aprofundarea dialogului și pentru implicarea Japoniei în proiecte europene în regiune.

În ansamblu, relația UE–Japonia demonstrează cum convergența normativă poate fi transformată într-o arhitectură economică și strategică. Acordurile din 2019, parteneriatele verde și digital, cadrul de securitate din 2024 și Alianța pentru competitivitate din 2025 formează un ansamblu coerent. Provocarea este implementarea și deschiderea acestui model către parteneri terți, fără transformarea sa într-o logică de bloc.

10.5 Parteneriatul UE–ASEAN, arhitectura regională și implicațiile pentru Republica Moldova

ASEAN ocupă un loc distinct în politica europeană deoarece este, asemenea UE, un proiect regional bazat pe instituționalizarea cooperării, dar funcționează prin principii și niveluri de integrare diferite. Relația nu poate fi redusă la suma legăturilor bilaterale cu cele zece state membre. Ea include dialogul dintre organizații, cooperarea în forumurile conduse de ASEAN, acorduri comerciale diferențiate, proiecte de conectivitate și susținerea unei arhitecturi regionale incluzive.

Uniunea Europeană și ASEAN au stabilit relații oficiale în anii 1970, iar parteneriatul a fost ridicat la nivel strategic în 2020. Această evoluție reflectă importanța Asiei de Sud-Est ca nod comercial, spațiu de producție, zonă maritimă și centru al instituțiilor regionale. ASEAN reunește economii și regimuri foarte diferite, iar influența sa derivă mai puțin din centralizare decât din capacitatea de a organiza dialogul și de a preveni dominarea exclusivă de o mare putere.

Principiul centralității ASEAN desemnează rolul organizației în inițierea, convocarea și structurarea mecanismelor de cooperare regională din spațiul indo-pacific. Uniunea Europeană susține acest principiu întrucât acesta este compatibil cu propria sa preferință pentru multilateralism, cooperare instituționalizată și o ordine regională în care statele mici și mijlocii dispun de oportunități reale de participare la procesele decizionale. În acest context, reuniunea Comitetului mixt din iunie 2025 a reconfirmat convergența dintre cele patru priorități ale Viziunii ASEAN asupra regiunii indo-pacifice și cele șapte priorități ale Strategiei Uniunii Europene pentru coope-

rarea în Indo-Pacific, evidențiind existența unei baze comune pentru aprofundarea cooperării în domenii de interes reciproc[1].

Centralitatea nu trebuie interpretată drept capacitate de conducere ierarhică. ASEAN funcționează prin consens, neintervenție și ritm gradual, iar aceste principii permit incluziunea, dar pot limita reacția la crize. Diferențele privind Marea Chinei de Sud, Myanmar, relațiile cu China și politica marilor puteri reduc posibilitatea unei poziții uniforme. UE trebuie să respecte metoda regională, dar poate susține capacitatea instituțiilor, dreptul internațional și cooperarea practică.

Interregionalismul UE–ASEAN este o formă de relație între două organizații care încearcă să reprezinte regiuni. Spre deosebire de bilateralism, acesta poate produce reguli, schimb de experiență și legitimitate colectivă. Spre deosebire de multilateralismul universal, permite o agendă mai concentrată. Totuși, asimetria instituțională este importantă: UE are competențe juridice și bugetare mai extinse, în timp ce ASEAN depinde mai mult de voința statelor membre.

Comerțul este o dimensiune centrală, dar un acord interregional cuprinzător a fost dificil. UE a utilizat o strategie de acorduri bilaterale cu state pregătite, precum Singapore și Vietnam, considerate trepte spre o integrare economică mai largă. Această abordare oferă rezultate, dar poate fragmenta regulile și crea viteze diferite. Obiectivul pe termen lung trebuie să fie compatibilitatea acordurilor și sprijinirea integrării economice regionale, nu concurența între statele ASEAN.

Negocierile comerciale cu alte state din Asia de Sud-Est demonstrează caracterul diferențiat al regiunii. Nivelul de dezvoltare, structura exporturilor, standardele de muncă, mediul, achizițiile și protecția investițiilor diferă. UE trebuie să combine ambiția cu adaptarea. Condițiile trebuie să fie transparente și egale, dar perioadele de tranziție și asistența pentru conformare pot preveni percepția că standardele europene sunt instrumente de excludere.

Conectivitatea constituie un domeniu în care interesele celor două organizații converg în mod evident. Dezvoltarea coridoarelor de transport, modernizarea porturilor, extinderea rețelelor digitale și consolidarea infrastructurii energetice pot contribui la reducerea costurilor de tranzacționare, la intensificarea schimburilor și la integrarea mai profundă a piețelor. În acest context, Strategia Uniunii Europene privind conectivitatea globală promovează proiecte durabile, transparente și conforme cu standardele internaționale, în timp ce Planul general privind conectivitatea ASEAN oferă cadrul regional necesar pentru coordonarea și implementarea acestora. Coordonarea trebuie să evite duplicarea, să includă întreținerea și să asigure că proiectele răspund priorităților locale. Infrastructura fără capacitate administrativă poate crea dependență.

[1] European External Action Service. (2025, 16 iunie). ASEAN: EU and ASEAN hold 32nd Joint Cooperation Committee meeting.

Digitalizarea este o oportunitate majoră. Economiile ASEAN au sectoare digitale dinamice, populații tinere și ecosisteme de plăți și comerț electronic. UE poate contribui prin standarde pentru protecția datelor, securitate cibernetică, interoperabilitate și competențe. Totuși, transferul modelului european trebuie adaptat la capacitatea instituțională și la nevoia de incluziune. Reglementarea prea complexă poate favoriza companiile mari și poate exclude întreprinderile mici.

Tranziția verde este simultan domeniu de cooperare și tensiune. Asia de Sud-Est este vulnerabilă la schimbările climatice, dar depinde de industrii și surse energetice cu emisii ridicate. UE poate oferi finanțare, tehnologie și parteneriate pentru tranziție energetică justă. În același timp, măsurile europene privind defrișările, carbonul și trasabilitatea sunt contestate de producători. Dialogul trebuie să includă costurile conformării și sprijinul pentru micii producători.

Guvernanța oceanelor și securitatea maritimă au relevanță directă. Marea Chinei de Sud concentrează dispute teritoriale, pescuit ilegal și rute comerciale. UE susține dreptul mării și dezvoltarea unui cod de conduită eficient, fără a se poziționa asupra revendicărilor teritoriale. Cooperarea poate include conștientizare maritimă, paza de coastă, protecția porturilor, combaterea criminalității și răspunsul la dezastre. Aceste instrumente sunt mai compatibile cu profilul UE decât proiecția militară permanentă.

Criza din Myanmar testează limitele parteneriatului. Lovitura de stat, violența și situația umanitară au arătat dificultatea ASEAN de a impune implementarea consensului în cinci puncte. UE a adoptat sancțiuni, sprijin umanitar și dialog cu organizația. O politică eficientă trebuie să evite atât marginalizarea ASEAN, cât și acceptarea inacțiunii. Presiunea, medierea și protecția populației trebuie coordonate, iar ajutorul să ajungă la beneficiari fără legitimarea abuzurilor.

ASEAN încearcă să evite alegerea între SUA și China. Statele sale beneficiază de comerț și investiții chineze, dar apreciază prezența americană și diversificarea parteneriatelor. UE poate oferi o opțiune suplimentară prin acces la piață, finanțare, tehnologie și norme, fără garanții de securitate. Această poziție este atractivă dacă Uniunea demonstrează continuitate și nu condiționează cooperarea de aliniere completă.

Relația cu China influențează fiecare stat ASEAN diferit. Proximitatea, investițiile, comunitățile de afaceri și disputele maritime produc preferințe distincte. UE nu trebuie să trateze organizația ca front anti-chinez. Sprijinirea autonomiei regionale înseamnă dezvoltarea capacității statelor de a negocia, diversifica și aplica reguli. În acest mod, parteneriatul european poate contribui la echilibru fără a reproduce competiția de bloc.

Japonia și India sunt parteneri importanți ai ASEAN și oferă UE oportunități de cooperare triunghiulară. Proiectele de conectivitate, energie, securitate maritimă și formare pot combina resursele și expertiza. Cooperarea plurilaterală este utilă când

actorii au avantaje complementare și când ASEAN participă la definirea obiectivelor. Ea devine problematică dacă proiectele sunt concepute extern și prezentate regiunii ca fapt împlinit.

Arhitectura regională include Forumul Regional ASEAN, reuniuni ministeriale, mecanisme de apărare și alte formate. UE participă în unele, dar nu are acces egal la toate structurile. Limitarea instituțională reflectă percepția că securitatea regională trebuie condusă de actori rezidenți. Uniunea poate crește relevanța prin contribuții practice și prezență constantă, nu prin solicitarea unui statut bazat exclusiv pe dimensiunea economică.

ASEAN și UE împărtășesc experiența gestionării diversității, dar diferențele sunt fundamentale. Integrarea europeană include drept supranațional, jurisdicție și politici comune; ASEAN privilegiază suveranitatea și consensul. Transferul direct al modelului european ar fi nepotrivit. Schimbul util se referă la gestionarea frontierelor, standardele, mobilitatea, dezvoltarea regională și capacitatea administrativă, adaptate contextului local.

Compararea relațiilor analizate evidențiază patru modele. Cu China, UE practică angajament și reducerea riscurilor într-o relație de competiție sistemică. Cu India, construiește convergență negociată între actori autonomi. Cu Japonia, dezvoltă un parteneriat de încredere și instituționalizare profundă. Cu ASEAN, utilizează interregionalismul și sprijină centralitatea unei organizații pluraliste. Niciun model nu poate fi aplicat mecanic celorlalți actori. Aceste modele pot fi evaluate prin aceeași matrice: convergență normativă, simetria puterii, intensitatea interdependenței, densitatea instituțiilor, compatibilitatea strategică și capacitatea de implementare. Relația cu Japonia are convergență și instituționalizare ridicate; cea cu China are interdependență ridicată, dar competiție; cea cu India are potențial mare și instituționalizare în creștere; cea cu ASEAN are legitimitate regională, dar capacitate colectivă limitată. Pentru sistemul internațional emergent, politica UE urmărește o ordine de rețele și parteneriate, nu un bloc unic. Această opțiune corespunde unei lumi multipolare, în care India și ASEAN refuză alinierea exclusivă, iar Japonia combină alianța americană cu parteneriate extinse. UE poate contribui la o astfel de ordine dacă dispune de resurse și dacă partenerii percep acțiunea sa drept predictibilă și reciproc avantajoasă.

Republica Moldova poate să integreze dimensiunea indo-pacifică în procesul de aderare. Politica comercială, controlul exporturilor, examinarea investițiilor și standardele digitale vor fi tot mai mult influențate de securitatea economică europeană. Autoritățile pot să dezvolte capacitatea de a identifica beneficiarii reali, proveniența tehnologiilor, riscurile infrastructurilor și compatibilitatea acordurilor cu obligațiile europene. În relația cu China, prioritatea Republicii Moldova trebuie să fie transparența și evaluarea proiectelor în sectoare strategice. Investițiile și comerțul pot fi benefice, dar

achizițiile publice, telecomunicațiile, energia și datele necesită criterii clare. Politica nu trebuie formulată prin suspiciune generală, ci prin proceduri neutre, control juridic și coordonare cu UE. Orice proiect major trebuie evaluat prin costul total, dependență și standarde.

India oferă oportunități în tehnologia informației, produse farmaceutice, educație și servicii. Republica Moldova poate utiliza apropierea UE–India pentru a atrage companii și programe, dar are nevoie de competențe, protecția datelor și legături universitare. Cooperarea trebuie să completeze, nu să înlocuiască, integrarea în piața europeană. Nișele realiste sunt serviciile digitale, cercetarea, medicina și participarea la lanțuri regionale europene.

Japonia este relevantă pentru infrastructură de calitate, eficiență energetică, gestionarea dezastrelor, agricultură și tehnologii. Sprijinul politic exprimat în declarațiile UE–Japonia poate fi transformat în proiecte trilaterale UE–Japonia–Moldova. Pentru aceasta sunt necesare proiecte bine pregătite, instituții stabile și capacitate de absorbție. Diplomația economică trebuie să ofere informații și garanții, nu doar invitații generale.

Statele ASEAN pot deveni piețe pentru produse agroalimentare, vinuri, servicii și tehnologii de nișă, dar distanța și diferențele reglementare sunt obstacole. Republica Moldova poate utiliza acordurile și delegațiile UE, camerele de comerț și platformele regionale pentru acces. Strategia trebuie să selecteze câteva piețe și sectoare, să investească în certificare și logistică și să evite dispersarea resurselor diplomatice limitate.

Cooperarea academică și societală este esențială. Bursele, rețelele universitare, studiile asiatice și formarea lingvistică pot crea competență internă. O politică externă nu poate fi implementată numai prin documente; are nevoie de experți care înțeleg instituțiile, culturile de negociere și economiile regiunii. Pentru programul de Studii Europene, Indo-Pacificul oferă un teren de cercetare privind proiecția externă a normelor UE și adaptarea lor la contexte diferite.

O *notă de politici publice* pentru Republica Moldova ar trebui să distingă între oportunități comerciale, cooperare tehnologică și riscuri strategice, care trebuie să identifice instituția responsabilă, cadrul european relevant, sursele de finanțare și indicatorii. Recomandările generale privind „dezvoltarea relațiilor cu Asia" sunt insuficiente. Capacitatea de prioritizare și evaluare reprezintă principalul rezultat practic al temei.

În concluzie, parteneriatul UE–ASEAN și relațiile cu actorii indo-pacifici demonstrează că influența europeană este construită prin combinații diferite de piață, reguli, finanțare și securitate. Republica Moldova poate beneficia de aceste rețele dacă își aliniază instituțiile și își definește nișele. Integrarea europeană nu limitează relațiile asiatice; ea le oferă un cadru mai credibil, cu condiția respectării standardelor și a interesului strategic.

Concluzii

Relațiile Uniunii Europene cu China, India, Japonia și ASEAN demonstrează că Indo-Pacificul nu poate fi abordat printr-o singură doctrină. Regiunea reunește competiție între marile puteri, instituții regionale, economii avansate, state emergente și societăți cu priorități diferite. UE își proiectează influența printr-un model de prezență în rețea, bazat pe comerț, reglementare, conectivitate, diplomație și cooperare selectivă în securitate.

Strategia din 2021 a oferit un cadru comun și a legat prosperitatea de reziliență, tranziția verde de tehnologie și securitatea maritimă de dreptul internațional[1]. Valoarea sa constă în evitarea unei alegeri binare între economie și geopolitică. Limita sa este amploarea: șapte priorități și numeroase parteneriate pot depăși resursele disponibile. Credibilitatea europeană depinde de prioritizare și implementare.

Relația cu China este testul principal al capacității UE de a gestiona interdependența. Formula partener–competitor–rival sistemic permite diferențierea politicilor[2], iar reducerea riscurilor încearcă să reducă vulnerabilitățile fără decuplare. Succesul necesită criterii sectoriale, investiții în capacități proprii și solidaritate între statele membre. O politică bazată doar pe restricții ar fi costisitoare, iar revenirea la interdependență necondiționată ar ignora lecțiile coerciției.

Relația cu India reflectă posibilitatea unei convergențe între actori care prețuiesc autonomia strategică. Noua agendă și încheierea negocierilor acordului de liber schimb în 2026 creează o bază mai solidă[3]. Totuși, parteneriatul rămâne negociat și diferențiat. Divergențele privind Rusia, standardele, climă și drepturi nu dispar, dar pot fi gestionate dacă părțile produc beneficii în comerț, tehnologie, conectivitate și securitate maritimă.

Japonia reprezintă modelul celei mai ridicate convergențe normative și instituționale. Acordurile economice și strategice, parteneriatele verde și digital și cadrul de securitate și apărare transformă valorile comune în mecanisme[4]. Relația demonstrează că securitatea economică poate fi cooperativă, orientată spre reziliență și reguli. Ea trebuie însă deschisă către state terțe și conectată la dezvoltare, pentru a evita formarea unui club exclusiv.

[1] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2021). Joint communication to the European Parliament and the Council: The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific (JOIN(2021) 24 final).

[2] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2019). EU-China – A strategic outlook (JOIN(2019) 5 final).

[3] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2025, 17 septembrie). Joint communication on a new strategic EU-India agenda.

[4] European Council. (2025, 23 iulie). EU–Japan summit 2025: Joint statement.

Parteneriatul cu ASEAN confirmă importanța interregionalismului. Susținerea centralității ASEAN oferă UE o modalitate de a contribui la o ordine incluzivă și de a evita bipolarizarea[1]. Totuși, consensul și diversitatea limitează acțiunea colectivă. UE trebuie să combine relația cu organizația cu acorduri și proiecte diferențiate, păstrând compatibilitatea și sprijinind capacitatea regională.

Compararea celor patru relații arată că parteneriatul strategic nu are un conținut uniform. El poate desemna cooperare într-o relație competitivă, convergență selectivă, apropiere normativă sau dialog interregional. Evaluarea trebuie să urmărească interesele, instituțiile, resursele și rezultatele. Denumirea politică a relației nu este dovadă suficientă a caracterului său strategic.

Pentru Republica Moldova, lecția centrală este că relațiile cu Asia trebuie construite în interiorul procesului de integrare europeană. Alinierea la securitatea economică, transparența investițiilor, protecția datelor și controlul exporturilor sporesc credibilitatea față de partenerii europeni și asiatici. Diplomația trebuie să selecteze nișe realiste și să utilizeze rețelele UE pentru acces, expertiză și proiecte. Într-o ordine caracterizată de rivalitate și interdependență, politica eficientă nu este nici izolarea, nici dependența, care presupune diversificare, capacitate proprie, reguli și parteneriate. UE poate avea un rol semnificativ în Indo-Pacific dacă menține unitatea internă, transformă documentele în rezultate și tratează partenerii ca participanți la definirea ordinii, nu doar ca destinatari ai standardelor europene.

Sarcini de autoevaluare:

1. Delimitați conceptele de Asia-Pacific și Indo-Pacific și explicați consecințele strategice ale utilizării lor în politica externă a Uniunii Europene.
2. Aplicați formula partener–competitor–rival sistemic la trei domenii ale relațiilor UE–China și argumentați instrumentele adecvate fiecărui domeniu.
3. Evaluați acordul de liber schimb UE–India ca instrument economic și strategic, identificând beneficiile, costurile și condițiile implementării.
4. Comparați relațiile UE–India și UE–Japonia prin criteriile autonomiei strategice, convergenței normative, instituționalizării și securității economice.
5. Analizați centralitatea ASEAN și formulați o combinație de instrumente europene pentru securitatea maritimă, conectivitate și tranziție verde.
6. Elaborați o notă de politici publice pentru Republica Moldova privind cooperarea cu un actor indo-pacific, incluzând obiectivul, riscurile, cadrul UE, instituțiile responsabile și indicatorii.

[1] European External Action Service. (2025, 16 iunie). ASEAN: EU and ASEAN hold 32nd Joint Cooperation Committee meeting.

Referințe bibliografice selective

1. Didier, B. (2026). The European Union's navigation of the United States–China rivalry: Muddling through, or strategizing? *International Affairs*, 102(3), 767–785. https://doi.org/10.1093/ia/iiag030
2. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2021). Joint communication to the European Parliament and the Council: The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific (JOIN(2021) 24 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021JC0024
3. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2019). EU-China – A strategic outlook (JOIN(2019) 5 final). https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf
4. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2025, 17 septembrie). Joint communication on a new strategic EU-India agenda. https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-communication-new-strategic-eu-india-agenda_en
5. European Council. (2025, 23 iulie). *EU–Japan summit 2025: Joint statement*. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/07/23/eu-japan-summit-2025-joint-statement/
6. European Council. (2025, 24 iulie). *25th EU-China summit: EU press release*. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/07/24/25th-eu-china-summit-eu-press-release/
7. European External Action Service. (2025, 16 iunie). *ASEAN: EU and ASEAN hold 32nd Joint Cooperation Committee meeting*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/asean-eu-and-asean-hold-32nd-joint-cooperation-committee-jcc-meeting_en
8. European Union, & India. (2026, 27 ianuarie). *India–EU joint statement and joint strategic agenda*. https://www.consilium.europa.eu/media/2c3jbm5f/eu-india-joint_statement_20260127.pdf
9. Juc, V., & Beniuc, L. (2019). *Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene*. Tipografia Centrală. https://www.academia.edu/attachments/115797662/download_file
10. Pugliese, G. (2024). The European Union and an "Indo-Pacific" alignment. *Asia-Pacific Review*, 31(1), 17–44. https://doi.org/10.1080/13439006.2024.2334182

Tema 11. RELAȚIILE UNIUNII EUROPENE CU BALCANII DE VEST ȘI POLITICA DE EXTINDERE

Termeni-cheie: *Balcanii de Vest, politica de extindere, proces de stabilizare și asociere, Acord de stabilizare și asociere, criteriile de la Copenhaga, criteriul de la Madrid, acquis-ul Uniunii Europene, negocieri de aderare, examinarea analitică a acquis-ului (screening), grupuri tematice de negociere, grupul tematic „Fundamente", condiționalitate, credibilitate, reversibilitate, gradualitate, integrare diferențiată, stat de drept, democratizare, statalitate, reconciliere, relații de bună vecinătate, litigii bilaterale, stabilitocrație, captură a statului, Planul de creștere pentru Balcanii de Vest, Facilitatea pentru reformă și creștere, Piața Regională Comună, Procesul de la Berlin, aliniere la PESC, Serbia–Kosovo, Republica Moldova.*

Unități de conținut:

1. Balcanii de Vest în politica externă a Uniunii Europene: de la stabilizare postconflict la perspectivă de aderare.
2. Mecanismele politicii de extindere: criterii, condiționalitate, negocieri, noua metodologie și integrare graduală.
3. Traiectorii naționale diferențiate: Albania, Bosnia și Herțegovina, Kosovo, Muntenegru, Macedonia de Nord și Serbia.
4. Dimensiunea economică, regională și geopolitică a extinderii: Planul de creștere, conectivitate, securitate și competiție externă.
5. Credibilitatea și viitorul extinderii: reformarea Uniunii Europene și lecții pentru Republica Moldova.

Abilități

– definește Balcanii de Vest ca regiune politico-strategică și explică formarea acestei categorii în discursul și politicile Uniunii Europene;
– distinge procesul de stabilizare și asociere de politica generală de vecinătate și de negocierile propriu-zise de aderare;
– aplică criteriile de la Copenhaga, criteriul de la Madrid și principiile noii metodologii de extindere la evaluarea statelor candidate;
– explică funcționarea examinării analitice a acquis-ului, a grupurilor tematice, a reperelor de deschidere și închidere și a principiului „fundamentele mai întâi";
– analizează condiționalitatea europeană prin raportare la claritatea normelor, credibilitatea recompensei, costurile interne și actorii de veto;
– evaluează critic efectele litigiilor bilaterale, ale problemelor de statalitate și ale normalizării relațiilor Serbia–Kosovo asupra procesului de aderare;
– compară stadiul, realizările, blocajele și vulnerabilitățile celor șase parteneri din Balcanii de Vest;
– interpretează Planul de creștere și Facilitatea pentru reformă și creștere ca instrumente de convergență, integrare graduală și condiționalitate financiară;
– construiește scenarii privind extinderea UE și evaluează raportul dintre merit, geopolitică, capacitatea de absorbție și reformarea instituțională a Uniunii;
– formulează recomandări pentru Republica Moldova privind negocierea aderării, statul de drept, coordonarea interinstituțională, absorbția fondurilor și comunicarea strategică.

Responsabilitate și autonomie

Absolventul/masterandul, în mod autonom, analizează politica de extindere a Uniunii Europene ca instrument de transformare internă, stabilizare regională și proiecție geopolitică; identifică temeiurile juridice și politice ale aderării, distinge condițiile generale de criteriile specifice fiecărui stat, evaluează credibilitatea stimulentelor și costurile reformelor, compară performanța partenerilor din Balcanii de Vest și formulează concluzii proporționale cu datele disponibile. Masterandul aplică independent această grilă la procesul de aderare al Republicii Moldova, elaborând opțiuni privind organizarea negocierilor, prioritizarea reformelor fundamentale, prevenirea blocajelor bilaterale, participarea la piața internă și protejarea caracterului meritocratic al extinderii.

Forme și strategii de organizare a activităților didactice

Prelegere problematizată; elaborarea unei cronologii a relațiilor UE–Balcanii de Vest; analiză comparativă a procesului de stabilizare și asociere și a negocierilor de aderare; lectura ghidată a articolului 49 TUE, a criteriilor de la Copenhaga și a metodologiei revizuite din 2020; simularea unei conferințe interguvernamentale; construirea unei matrice condiție–recompensă–cost–actor de veto; studiu de caz privind reforma justiției în Albania; analiză comparativă a parcursului Muntenegrului și Serbiei; dezbatere privind litigiile bilaterale și normalizarea relațiilor Serbia–Kosovo; evaluarea Planului de creștere pentru Balcanii de Vest; elaborarea unor scenarii de aderare și redactarea unei note de politici publice privind lecțiile pentru Republica Moldova.

Repere de conținut

Introducere

Balcanii de Vest reprezintă una dintre regiunile în care Uniunea Europeană și-a testat cel mai intens capacitatea de a transforma puterea economică și normativă în stabilizare politică, reconstrucție instituțională și integrare regională. Noțiunea *Balcanii de Vest* desemnează, în practica actuală a UE, Albania, Bosnia și Herțegovina, Kosovo, Muntenegru, Macedonia de Nord și Serbia. Categoria nu este pur geografică: ea a fost construită după conflictele iugoslave pentru a delimita un spațiu post-conflict, marcat de tranziții politice incomplete, probleme de statalitate, relații bilaterale dificile și o perspectivă comună de integrare europeană. Slovenia a aderat la UE în 2004, iar Croația - în 2013; statele și teritoriile rămase au fost reunite într-un cadru distinct de stabilizare și asociere, conceput ca „*anticameră a aderării*”.

După extinderea din 2004–2007 a UE și aderarea Croației, procesul a încetinit. Crizele interne ale Uniunii Europene, oboseala extinderii, disputele dintre statele membre și candidate, stagnarea reformelor și regresul democratic din unele țări au redus credibilitatea ambelor părți. În literatura de specialitate, această perioadă a fost descrisă prin noțiuni, precum „*stagnare*”, „*stabilitocrație*”, „*captură a statului*” și „*condiționalitate fără transformare*”. Florian Bieber menționează că unele regimuri din regiune au combinat alegeri competitive cu controlul resurselor publice, al mass-mediei și al instituțiilor, prezentând stabilitatea și orientarea proeuropeană drept sub-

stitut pentru democratizare efectivă[1]. Într-un asemenea context, extinderea poate legitima elitele care declară reforme, fără a modifica mecanismele informale ale puterii.

Invazia Federației Ruse împotriva Ucrainei a schimbat radical contextul. Extinderea UE a revenit în centrul agendei europene ca necesitate geopolitică, nu doar ca politică tehnică. Comunicatul Comisiei Europene din 2025 afirmă că aderarea unor noi membri este din nou o perspectivă realizabilă, însă menține principiul meritocrației, centralitatea statului de drept și caracterul reversibil al progresului[2]. Summitul UE–Balcanii de Vest de la Tivat din 5 iunie 2026 a legat explicit extinderea de prosperitate, stabilitate, integrare graduală și asumarea responsabilității comune pentru securitatea europeană[3]. Noua etapă nu anulează criteriile, ci le plasează într-un cadru în care ritmul reformelor și relevanța strategică trebuie gestionate simultan.

La mijlocul anului 2026, diferențierea dintre parteneri este pronunțată. Muntenegru este cel mai avansat stat candidat din regiune, cu toate cele 33 de capitole deschise și 18 închise provizoriu. Albania a deschis toate grupurile tematice de negociere într-un interval rapid și a început închiderea provizorie a primelor capitole în iulie 2026. Serbia are 22 din 35 de capitole deschise și două închise provizoriu, dar ritmul este afectat de statul de drept, alinierea externă și normalizarea relațiilor cu Kosovo. Macedonia de Nord a început formal negocierile, însă trecerea la etapa următoare este blocată de neîndeplinirea condiției privind modificările constituționale. Bosnia și Herțegovina are decizia politică de deschidere a negocierilor, dar trebuie să îndeplinească pașii necesari pentru primul cadru interguvernamental. Kosovo a depus cererea de aderare, beneficiază de liberalizarea vizelor, dar statutul său rămâne contestat de cinci state membre[4].

Tema analizează extinderea ca proces juridic, politic și societal. Din punct de vedere juridic, articolul 49 TUE stabilește dreptul oricărui stat european care respectă valorile Uniunii să solicite aderarea. Din punct de vedere politic, deciziile esențiale aparțin statelor membre și se adoptă prin unanimitate, ceea ce permite ca o problemă bilaterală sau o rezervă națională să influențeze întregul proces. Din punct de vedere societal, reformele afectează distribuția puterii, accesul la resurse, independența justiției, administrația, piața muncii și identitatea colectivă. Aderarea

[1] Bieber, F. (2018). Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans.

[2] European Commission. (2025). 2025 communication on EU enlargement policy (COM(2025) 690 final).

[3] European Council. (2026, 5 iunie). EU–Western Balkans summit, Tivat: Shared prosperity and stability of the EU and the Western Balkans.

[4] European Commission. (2026). Western Balkans country profiles and key accession milestones: Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Montenegro, North Macedonia and Serbia.

nu este, așadar, o simplă verificare tehnică, ci o transformare conflictuală, în care beneficiile viitoare sunt comparate permanent cu costurile imediate.

Frank Schimmelfennig și Ulrich Sedelmeier oferă unul dintre cele mai utilizate modele explicative: guvernanța prin condiționalitate. Potrivit lor, regulile UE sunt preluate atunci când condițiile sunt clare, recompensa este suficient de importantă, promisiunea recompensei este credibilă, iar costurile interne ale adoptării nu depășesc beneficiile politice ale guvernanților[1]. Aplicat Balcanilor de Vest, modelul explică atât succesele, cât și blocajele. Perspectiva aderării poate mobiliza reforme dificile, dar eficiența scade atunci când termenul devine incert, condițiile se multiplică, statele membre transmit mesaje contradictorii sau elitele ar pierde controlul asupra instituțiilor prin implementarea reală a reformelor.

Othon Anastasakis completează această lectură prin analiza caracterului particular al condiționalității în Balcanii de Vest. Pe lângă criteriile generale, statele regiunii trebuie să răspundă unor condiții legate de cooperarea regională, reconciliere, soluționarea litigiilor, funcționarea statului și cooperarea cu justiția internațională[2]. Aceste condiții sunt justificate de moștenirea conflictelor, dar pot face procesul mai puțin predictibil. Andi Hoxhaj atrage atenția că reforma statului de drept nu poate fi redusă la adoptarea legilor sau la verificarea magistraților; ea necesită instituții finanțate adecvat, responsabilitate, participarea societății civile și schimbarea practicilor politice[3].

Deși Republica Moldova provine dintr-un alt cadru regional și a primit statut de candidat într-un context geopolitic diferit, negocierile de aderare vor utiliza aceleași principii fundamentale: examinarea analitică a acquis-ului UE, grupuri tematice, repere, condiționalitate, monitorizare, aliniere la politica externă și evaluarea capacității administrative. Experiența Balcanilor de Vest oferă lecții despre importanța consensului intern, riscul politizării reformelor, costurile întârzierii, absorbția fondurilor, comunicarea publică și prevenirea transformării litigiilor bilaterale în veto-uri europene. Studiul comparativ permite, astfel, înțelegerea aderării ca proces de modernizare, dar și ca negociere de putere într-o Uniune Europeană, care trebuie să se reformeze concomitent cu extinderea.

[1] Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe.

[2] Anastasakis, O. (2008). The EU's political conditionality in the Western Balkans: Towards a more pragmatic approach.

[3] Hoxhaj, A. (2021). The EU rule of law initiative towards the Western Balkans.

11.1 Balcanii de Vest în politica externă a Uniunii Europene: de la stabilizare postconflict la perspectivă de aderare

Politica europeană față de Balcanii de Vest a fost modelată de incapacitatea Comunității Europene de a preveni și opri conflictele din fosta Iugoslavie. Războaiele din Croația, Bosnia și Herțegovina și Kosovo au demonstrat că influența economică și declarațiile diplomatice nu sunt suficiente atunci când instituțiile se prăbușesc, frontierele sunt contestate, iar violența etnică devine instrument de politică. Intervenția NATO, acordurile de pace și administrațiile internaționale au creat condiții minimale de stabilizare, dar reconstrucția durabilă necesita o perspectivă care să depășească gestionarea crizei. Uniunea Europeană a răspuns prin transformarea extinderii într-un instrument de politică externă și de securitate.

Procesul de stabilizare și asociere, lansat la sfârșitul anilor 1990, a oferit cadrul general. Acesta a combinat preferințe comerciale, asistență financiară, dialog politic și perspectiva unor acorduri contractuale cu obligații de reformă. Spre deosebire de acordurile europene încheiate cu statele Europei Centrale și de Est, noul proces a inclus explicit condiții referitoare la pace, întoarcerea refugiaților, cooperarea cu Tribunalul Penal Internațional pentru fosta Iugoslavie, respectarea frontierelor și cooperarea regională. Acordurile de stabilizare și asociere au fost adaptate fiecărui partener, dar au urmărit aceeași logică: integrarea treptată în piața europeană și apropierea legislativă trebuiau să susțină transformarea politică și reconcilierea.

Consiliul European de la Feira din 2000 a recunoscut statele regiunii drept potențiale candidate, iar Summitul de la Salonic din 2003 a consolidat perspectiva aderării. Salonic a fost important nu numai prin promisiunea politică, ci și prin conectarea instrumentelor de stabilizare la procedura de preaderare. Procesul de reformă a căpătat o finalitate: nu simpla cooperare cu UE, ci posibilitatea integrării ca membru. Această finalitate a permis Comisiei să solicite schimbări mai profunde, iar guvernelor să justifice costurile reformelor prin beneficiul strategic al aderării.

În prima etapă, extinderea a funcționat ca politică de pacificare. Condiția cooperării regionale a descurajat proiectele exclusiviste și a stimulat reconstrucția legăturilor economice dintre fostele republici iugoslave. Liberalizarea vizelor, proiectele transfrontaliere, recunoașterea documentelor, cooperarea polițienească și infrastructura au creat interdependențe cotidiene. Totuși, reconcilierea nu poate fi produsă numai prin schimburi economice. Memoria războaielor, statutul victimelor, persoanele dispărute, educația istorică și discursurile naționaliste continuă să influențeze politica internă și relațiile dintre state.

Bosnia și Herțegovina ilustrează legătura dintre extindere și construcția statului. Arhitectura instituțională stabilită prin Acordul de la Dayton a oprit războiul,

dar a creat un sistem complex, bazat pe entități, cote etnice și multiple niveluri de guvernare. UE solicită funcționalitate, egalitate și capacitate de adoptare a acquis-ului, însă reformele constituționale afectează echilibrul politic intern. În acest caz, condiționalitatea nu privește doar calitatea politicilor publice, ci chiar capacitatea statului de a decide și implementa. Contradicția este evidentă: aderarea cere un stat funcțional, dar transformarea structurii statului necesită acordul actorilor care beneficiază de fragmentarea existentă.

Kosovo evidențiază o altă formă de statalitate contestată. Cinci state membre ale UE nu îi recunosc independența, iar Uniunea utilizează o formulă neutră privind statutul. Această neutralitate permite menținerea unui cadru comun, încheierea unui Acord de stabilizare și asociere și participarea la programe europene, dar limitează claritatea perspectivei de aderare. Procesul de normalizare dintre Serbia și Kosovo a devenit condiție esențială pentru ambele parcursuri. Aici, extinderea funcționează ca instrument de mediere: beneficiul aderării este folosit pentru a încuraja acorduri care reduc conflictul și permit cooperarea practică.

Relațiile de bună vecinătate au o valoare de securitate, dar și o dimensiune problematică. Uniunea urmărește să evite importarea conflictelor și litigiilor nerezolvate. În consecință, statele candidate sunt încurajate să soluționeze problemele de frontieră, identitate, minorități și interpretare istorică înaintea aderării. Elena Basheska arată că aplicarea acestei condiții a fost inegală și că disputele bilaterale pot fi transformate de statele membre în instrumente de presiune asupra candidatului[1]. Dezechilibrul este structural: statul membru participă la unanimitate, în timp ce candidatul depinde de acordul său pentru fiecare etapă importantă.

Exemplul Macedoniei de Nord este emblematic. Disputa cu Grecia asupra numelui a fost soluționată prin Acordul de la Prespa din 2018, iar statul și-a schimbat denumirea constituțională pentru a debloca integrarea euroatlantică. Ulterior, obiecțiile Bulgariei privind istoria, limba și identitatea au generat noi condiții. Cazul demonstrează că îndeplinirea unei cerințe dificile nu garantează automat continuitatea procesului, dacă apar condiții suplimentare. Pentru credibilitatea UE, este esențială delimitarea dintre criteriile legitime de aderare și instrumentalizarea procesului în scopuri bilaterale.

Începând cu 2014, Procesul de la Berlin a completat politica oficială de extindere. Inițiativa a urmărit menținerea angajamentului politic, dezvoltarea conectivității, cooperarea tinerilor, Piața Regională Comună și soluționarea problemelor practice într-o perioadă în care aderarea părea îndepărtată. Procesul nu substituie instituțiile UE și nici negocierile, dar oferă un laborator de integrare regională. Realizări precum

[1] Basheska, E. (2025). The Western Balkans and the EU: Genuine and sincere? The story of bilateral disputes and pretence.

Biroul Regional pentru Cooperarea Tinerilor, acordurile de mobilitate și proiectele de infrastructură demonstrează că apropierea poate produce beneficii înaintea aderării.

Cooperarea regională este simultan condiție și pregătire pentru aderare. Piața internă europeană presupune libertăți, concurență și încredere între administrații. Statele care nu pot recunoaște calificări, documente sau operatori din regiune vor întâmpina dificultăți și în aplicarea acquis-ului. De aceea, Piața Regională Comună este relevantă nu ca alternativă la UE, ci ca etapă de testare a capacității de coordonare. Riscul apare atunci când inițiativele regionale sunt percepute drept substitut permanent pentru aderare sau sunt dominate de un singur stat.

Dimensiunea de securitate a politicii europene s-a extins. Ruta balcanică a migrației, traficul de persoane și droguri, criminalitatea organizată, radicalizarea, atacurile cibernetice și dezinformarea au transformat regiunea într-un spațiu în care securitatea internă și externă a UE se intersectează. Cooperarea cu Frontex, Europol și Eurojust, alinierea politicilor de vize și reforma organelor de aplicare a legii au devenit componente ale procesului de aderare. Totuși, securitizarea nu trebuie să reducă politica față de regiune la controlul migrației. Sprijinirea guvernelor pentru cooperare operativă, fără exigențe democratice echivalente, poate consolida stabilitocrația.

Extinderea este și politică economică. UE este principalul partener comercial și investitor al regiunii, iar acordurile de stabilizare și asociere au integrat treptat economiile în lanțurile europene. Interdependența este însă asimetrică: statele Balcanilor de Vest depind mult mai mult de piața europeană decât UE de economiile lor. Această asimetrie oferă Uniunii influență, dar creează și responsabilitate. Condițiile trebuie să fie previzibile, iar investițiile trebuie să susțină convergența, nu doar să utilizeze regiunea ca sursă de forță de muncă și producție cu valoare adăugată redusă.

Politica de extindere a UE în Balcanii de Vest a trecut prin *patru etape funcționale*:

- prima - *postconflict*, a pus accent pe pace și reconstrucție;
- a doua - *după Salonic (2003)*, a urmărit instituționalizarea perspectivei de aderare;
- a treia - *crizele UE* și *stagnarea reformelor*, care au privilegiat gestionarea stabilității și cooperarea sectorială;
- *a patra* - accelerată după 2022, combină din nou transformarea internă cu geopolitica.

Etapele se suprapun: regiunea Balcanii de Vest este simultan spațiu de preaderare, zonă de securitate, piață integrată parțial și teren al competiției dintre actori externi.

Uniunea Europeană nu constituie un actor omnipotent, capabil să transforme automat statele prin intermediul condiționalității. Eficiența puterii transformative a

UE depinde de interacțiunea dintre credibilitatea perspectivei de aderare, coerența pozițiilor statelor membre și disponibilitatea elitelor politice și administrative naționale de a adopta și implementa reformele solicitate. În acest sens, statele din Balcanii de Vest nu pot fi considerate receptori pasivi ai condiționalității europene. Guvernele acestora negociază condițiile procesului de aderare, stabilesc priorități și ritmuri ale reformelor, construiesc coaliții de sprijin în rândul statelor membre și pot valorifica contextul geopolitic pentru a-și consolida poziția de negociere. Prin urmare, extinderea reprezintă o relație asimetrică, dar interactivă, în cadrul căreia Uniunea Europeană dispune de resurse și mecanisme de influență superioare, însă rezultatele procesului sunt modelate de acțiunea reciprocă a instituțiilor europene, a statelor membre și a actorilor politici din statele candidate.

Conceptul de „*Balcani de Vest*" are și o funcție identitară. Prin includerea unor state într-o categorie temporară, UE afirmă că acestea aparțin Europei, dar nu încă Uniunii. Categoria poate încuraja cooperarea și concentra resurse, însă poate produce și sentimentul unei excluderi politico-culturale. Pe măsură ce perioada de preaderare se prelungește, termenul riscă să devină o etichetă permanentă, asociată cu instabilitate și insuficiență. Politica europeană trebuie să evite reproducerea stereotipurilor și să prezinte regiunea prin diversitatea sa socială, economică și culturală, nu exclusiv prin moștenirea conflictelor.

Rolul declarațiilor politice trebuie analizat în raport cu efectele lor. Salonic 2003, Sofia 2018, Brdo 2021, Tirana 2022, Bruxelles 2023–2025 și Tivat 2026 au reafirmat perspectiva europeană. Repetarea angajamentului menține orientarea strategică, dar poate produce inflație retorică dacă nu este urmată de decizii procedurale. Un summit este credibil atunci când stabilește termene pentru instrumente concrete, deschide accesul la programe, soluționează un blocaj sau creează mecanisme de responsabilitate. Numărul declarațiilor nu este, prin sine, indicator de transformare.

Politica de extindere a UE este influențată și de opinia publică din statele membre. Temeri privind migrația, costurile bugetare, corupția sau funcționarea instituțiilor pot determina guvernele să adopte o poziție prudentă. Aceste preocupări nu trebuie respinse ca simplă „*oboseală a extinderii*"; ele trebuie abordate prin date, garanții și explicarea beneficiilor. În același timp, politicienii pot utiliza extinderea pentru mobilizare electorală, exagerând riscurile și transferând asupra candidaților problemele interne ale Uniunii. Comunicarea europeană trebuie să diferențieze riscul real de percepția politizată.

Dimensiunea locală este adesea subestimată. Primăriile și regiunile implementează standarde privind mediu, deșeuri, transport, servicii sociale, achiziții și dezvoltare teritorială. Dacă administrația locală nu dispune de resurse și competențe, transpunerea la nivel central rămâne incompletă. Cooperarea între orașe, programele

transfrontaliere și schimbul cu autorități din state membre pot transforma aderarea într-un proces vizibil pentru cetățeni. În plus, nivelul local poate reduce polarizarea prin proiecte comune care produc beneficii imediate.

Reconcilierea are o dimensiune juridică, politică și educațională. Urmărirea penală a crimelor, despăgubirea victimelor și clarificarea persoanelor dispărute sunt necesare, dar nu suficiente. Manualele, memorializarea, limbajul oficial și recunoașterea suferinței celuilalt modelează relațiile pe termen lung. UE poate finanța proiecte și poate condiționa discursul oficial, însă nu poate impune o memorie comună. Rolul său este să creeze spații de dialog, să protejeze cercetarea și să sancționeze negarea care incită la ură sau justifică violența.

Extinderea a contribuit la o schimbare de securitate profundă: războiul între statele regiunii a devenit mai puțin probabil, iar cooperarea instituțională s-a densificat. Totuși, pacea negativă, definită prin absența violenței, nu este echivalentă cu pacea pozitivă, bazată pe încredere, justiție și instituții incluzive. Tensiunile din nordul Kosovo, retorica secesionistă din Bosnia și Herțegovina și disputele identitare demonstrează că riscurile persistă. Politica UE trebuie să lege aderarea de prevenirea conflictelor, fără a transforma fiecare controversă internă într-o criză geopolitică.

Extinderea Uniunii Europene spre Balcanii de Vest constituie, totodată, un test relevant al capacității UE de a acționa ca actor internațional coerent și eficient. Uniunea formulează obiective strategice, mobilizează resurse financiare și instituționale, aplică mecanisme de condiționalitate și participă la medierea disputelor regionale, însă eficacitatea acestor instrumente depinde în mod substanțial de convergența pozițiilor statelor membre. Comisia Europeană dispune de expertiză tehnică, capacitate de evaluare și inițiativă în gestionarea procesului de extindere, în timp ce Consiliul UE și statele membre păstrează controlul politic asupra etapelor decisive. Această distribuire a competențelor conferă legitimitate procesului, dar poate genera și inconsecvențe atunci când recomandările Comisiei Europene privind avansarea unui stat candidat sunt blocate din considerente politice interne ale unor state membre. Experiența Balcanilor de Vest demonstrează, astfel, că puterea normativă și transformatoare a UE depinde de coerența instituțională și de credibilitatea angajamentelor sale politice.

Participarea femeilor și a tinerilor reprezintă o dimensiune importantă a proceselor de reconciliere, democratizare și consolidare a păcii. Negocierile politice continuă să fie frecvent dominate de elite politice consacrate și de structuri de reprezentare insuficient incluzive, în timp ce grupurile afectate în mod direct de conflicte, migrație și insecuritate socială rămân adesea subreprezentate. Programele și instrumentele Uniunii Europene pot contribui la integrarea perspectivei de gen, la participarea tinerilor și la susținerea inițiativelor locale de reconciliere și dialog. Aceste dimensiuni nu trebuie tratate ca elemente secundare ale politicii de extindere,

deoarece instituțiile incluzive identifică mai adecvat vulnerabilitățile sociale, sporesc reprezentativitatea proceselor decizionale și consolidează legitimitatea reformelor. O politică de extindere centrată exclusiv pe relațiile dintre guverne riscă să reproducă structuri de excludere și să limiteze sustenabilitatea transformărilor democratice.

Asumarea regională a proceselor de cooperare trebuie, la rândul său, consolidată. Uniunea Europeană poate furniza cadrul instituțional, stimulentele, resursele și medierea necesare, însă cooperarea regională nu devine durabilă dacă este percepută exclusiv ca obligație impusă din exterior pentru îndeplinirea condițiilor de aderare. Statele din Balcanii de Vest trebuie să integreze mobilitatea, conectivitatea infrastructurală, reconcilierea și soluționarea diferendelor în propriile interese strategice și politici publice. Un indicator relevant al asumării îl constituie continuitatea proiectelor după diminuarea sau încetarea finanțării europene, iar un altul – capacitatea guvernelor de a gestiona problemele regionale prin mecanisme proprii de cooperare, fără intervenție externă permanentă. Din această perspectivă, extinderea devine cu adevărat transformatoare atunci când condiționalitatea externă este internalizată sub forma unor norme, practici și interese asumate la nivel național și regional.

11.2 Mecanismele politicii de extindere: criterii, condiționalitate, negocieri, noua metodologie și integrare graduală

Temeiul juridic general al aderării este articolul 49 TUE. Un stat european care respectă valorile prevăzute la articolul 2 și se angajează să le promoveze poate solicita calitatea de membru. Cererea este adresată Consiliului UE, care decide în unanimitate după consultarea Comisiei Europene și aprobarea Parlamentului European. Aderarea la UE este finalizată printr-un tratat semnat de statele membre și statul candidat, ratificat conform cerințelor constituționale ale tuturor părților. Procedura conferă procesului o natură dublă: Uniunea Europeană evaluează tehnic pregătirea, dar statele păstrează controlul politic asupra fiecărei etape decisive.

Criteriile de la Copenhaga din 1993 organizează evaluarea pe trei dimensiuni:

criteriul politic privește stabilitatea instituțiilor democratice, statul de drept, drepturile omului și protecția minorităților;

criteriul economic solicită o economie de piață funcțională și capacitatea de a face față presiunii concurențiale;

criteriul juridic-administrativ privește capacitatea de a asuma obligațiile aderării, inclusiv obiectivele uniunii politice, economice și monetare.

Consiliul European de la Madrid din 1995 a adăugat importanța capacității administrative și judiciare de implementare. Nu este suficientă adoptarea legislației; instituțiile trebuie să o aplice coerent și să producă rezultate verificabile.

În Balcanii de Vest, criteriile generale sunt completate de condiții specifice procesului de stabilizare și asociere: *cooperare regională, relații de bună vecinătate, reconciliere, soluționarea litigiilor* și, acolo unde este cazul, *cooperarea cu mecanismele justiției internaționale*. Othon Anastasakis observă că această „*supracondiționalitate*" reflectă problemele reale ale regiunii, dar mărește complexitatea și lasă mai mult spațiu interpretării politice[1]. Cu cât condițiile sunt mai numeroase și mai puțin determinate, cu atât guvernele pot contesta evaluarea, iar cetățenii pot percepe procesul drept arbitrar.

Negocierile încep după decizia unanimă a Consiliului și adoptarea cadrului de negociere. Prima etapă tehnică este examinarea analitică a acquis-ului, realizată de Comisie împreună cu administrația statului candidat. Etapa explicativă prezintă dreptul și politicile Uniunii, iar etapa bilaterală examinează nivelul de aliniere, instituțiile și planurile de reformă ale candidatului. Rezultatul este un raport pentru fiecare cluster sau capitol, care poate recomanda deschiderea negocierilor, stabilirea unor repere prealabile sau continuarea pregătirii. Examinarea analitică depășește inventarierea legislativă: ea testează capacitatea administrației de a colecta date, de a coordona instituțiile și de a formula poziții naționale.

Metodologia revizuită din 2020 a grupat capitolele în șase grupuri tematice: fundamente; piață internă; competitivitate și creștere incluzivă; agendă verde și conectivitate durabilă; resurse, agricultură și coeziune; relații externe. Schimbarea urmărește o abordare mai politică, dinamică și previzibilă[2]. Grupul tematic „*Fundamente*" se deschide primul și se închide ultimul, iar progresul în statul de drept, instituții democratice, administrație publică și guvernanță economică determină ritmul general. Logica este preventivă: UE încearcă să evite situația în care alinierea sectorială avansează, iar democrația și independența instituțiilor regresează.

Negocierile sunt guvernate de repere. *Reperele de deschidere* indică măsurile minime necesare pentru începerea discuțiilor substanțiale. *Reperele intermediare* urmăresc progresul în domenii complexe, mai ales în capitolele 23 și 24. *Reperele de închidere* solicită legislație, instituții și un bilanț de implementare. *Închiderea este provizorie*: niciun capitol nu este definitiv închis până la acordul asupra tuturor capitolelor. Această regulă permite UE să revină asupra unui domeniu dacă apar regres sau neconformități.

Noua metodologie accentuează reversibilitatea. În cazul stagnării sau regresului grav, negocierile pot fi suspendate, capitolele redeschise, beneficiile retrase, iar

[1] Anastasakis, O. (2008). The EU's political conditionality in the Western Balkans: Towards a more pragmatic approach.

[2] European Commission. (2020). Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans (COM(2020) 57 final).

finanțarea ajustată. Reversibilitatea urmărește să transforme condiționalitatea într-un mecanism continuu, nu într-o succesiune de bife. Totuși, aplicarea selectivă ar afecta credibilitatea. Dacă un stat este sancționat pentru un regres similar cu cel tolerat altuia, condiționalitatea poate fi interpretată geopolitic. De aceea, rapoartele Comisiei Europene, indicatorii și justificarea publică a deciziilor au o funcție de legitimitate.

Modelul stimulentelor externe formulat de Frank Schimmelfennig și Ulrich Sedelmeier explică mecanismul de bază[1]. Adoptarea regulilor este probabilă când: norma este clară; recompensa este importantă; condiția și recompensa sunt legate direct; promisiunea UE este credibilă; costurile interne ale reformei sunt suportabile; iar actorii de veto nu pot bloca schimbarea. În Balcanii de Vest, recompensa aderării la UE este formal foarte mare, dar distanța temporală și incertitudinea pot diminua valoarea ei. Un guvern va amâna reforma justiției dacă aceasta amenință rețelele de putere, iar aderarea pare îndepărtată sau dependentă de condiții noi.

Credibilitatea are două sensuri. *Credibilitatea UE* înseamnă că realizarea condițiilor va produce avansul promis. *Credibilitatea candidatului* înseamnă că reformele sunt autentice și sustenabile, nu adoptate doar pentru raportare. Procesul poate intra într-un cerc vicios: UE amână recompensa deoarece nu are încredere în reforme; guvernul amână reforma deoarece nu are încredere în recompensă. Ieșirea necesită etape intermediare cu beneficii concrete, criterii verificabile și semnale politice coerente.

Andi Hoxhaj demonstrează limitele unei abordări centrate exclusiv pe texte și structuri[2]. Reforma judiciară din Albania, inclusiv verificarea magistraților, a produs o curățare instituțională semnificativă, dar a generat și posturi vacante, întârzieri și presiuni asupra funcționării instanțelor. Lecția este că procedura de evaluare a integrității trebuie însoțită de recrutare meritocratică, finanțare, administrare eficientă, digitalizare, acces la justiție și control social. Statul de drept nu este doar proprietatea sistemului judiciar, dar depinde de administrație, poliție, procuratură, parlament, mass-media și comportamentul elitelor.

Un „bilanț de rezultate" sau *track record* este esențial pentru domeniile fundamentale. Adoptarea unei strategii anticorupție nu demonstrează succesul; contează investigațiile independente, hotărârile definitive, recuperarea activelor, transparența achizițiilor și protecția avertizorilor. Totuși, indicatorii trebuie interpretați cu prudență. Un număr mare de dosare poate reflecta activitate, dar și selectivitate politică. Evaluarea științifică combină date cantitative cu analiza independenței instituționale, calitatea procedurilor și percepția utilizatorilor.

[1] Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe.

[2] Hoxhaj, A. (2021). The EU rule of law initiative towards the Western Balkans.

Condiționalitatea democratică este vulnerabilă la „*stabilitocrație*”. Florian Bieber descrie regimuri care oferă partenerilor externi cooperare în securitate, migrație și stabilitate regională, în timp ce concentrează puterea internă[1]. UE poate fi tentată să privilegieze predictibilitatea liderului în raport cu pluralismul și alternanța. Pe termen scurt, această relație facilitează acorduri; pe termen lung, slăbește instituțiile, alimentează euroscepticismul și transformă aderarea într-un discurs controlat de guvern. Condiționalitatea este credibilă numai dacă societatea civilă, opoziția, presa și autoritățile independente sunt incluse în monitorizare.

Litigiile bilaterale constituie o formă distinctă de condiționalitate. Elena Basheska arată că, în pofida declarațiilor privind caracterul meritocratic, un stat membru poate conecta avansul candidatului la revendicări istorice, identitare sau teritoriale[2]. UE nu poate elimina unanimitatea fără reformă a tratatelor, dar poate limita abuzul prin mediere timpurie, criterii europene pentru buna vecinătate, obligația motivării veto-ului și separarea problemelor bilaterale de evaluarea acquis-ului. Altfel, procesul riscă să recompenseze puterea de blocaj și să penalizeze societatea candidatului pentru un conflict pe care guvernul nu îl poate soluționa unilateral.

Normalizarea Serbia–Kosovo are o natură diferită de litigiile obișnuite, deoarece privește securitatea regională, funcționarea instituțiilor și reprezentarea internațională. UE solicită implementarea angajamentelor de dialog și evitarea acțiunilor care subminează stabilitatea. Condiția este legitimă, dar eficiența ei depinde de claritatea acordurilor, mecanismele de verificare și coordonarea dintre statele membre. Ambiguitatea poate permite fiecărei părți să interpreteze selectiv obligațiile, iar lipsa unei recompense vizibile reduce stimulentul implementării.

Integrarea graduală încearcă să reducă distanța dintre reformă și beneficiu. Partenerii pot participa, înaintea aderării, la segmente ale pieței interne, programe europene, mecanisme de plată, transport, energie, digital și cooperare în securitate. Summitul din 2026 a reafirmat caracterul meritocratic și reversibil al acestei apropieri[3]. Gradualitatea este utilă dacă pregătește aderarea și întărește sprijinul public. Devine problematică dacă se transformă într-o categorie permanentă de „membri fără drepturi”, cu obligații și acces economic, dar fără reprezentare politică.

Facilitatea pentru reformă și creștere introduce condiționalitate financiară mai precisă. Plățile sunt legate de agende de reformă, indicatori și condiții preliminare privind democrația, statul de drept și stabilitatea macrofinanciară[4]. Instrumentul oferă recom-

[1] Bieber, F. (2018). Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans.

[2] Basheska, E. (2025). The Western Balkans and the EU: Genuine and sincere? The story of bilateral disputes and pretence.

[3] European Council. (2026, 5 iunie). EU–Western Balkans summit, Tivat: Shared prosperity and stability of the EU and the Western Balkans.

[4] European Parliament, & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1449 of 14 May 2024 on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans.

pense pe termen scurt, dar solicită administrații capabile să planifice, achiziționeze, raporteze și controleze fondurile. Un stat poate îndeplini formal un indicator fără a produce impact, de aceea evaluarea trebuie să urmărească rezultatul pentru cetățeni: servicii mai bune, concurență, investiții, reducerea costurilor și încredere instituțională.

Capacitatea de absorbție a UE este cealaltă parte a negocierii. Extinderea afectează bugetul, politica agricolă, coeziunea, reprezentarea în instituții și regulile de vot. Statele membre pot invoca reforma internă drept condiție pentru noi aderări. Această preocupare este legitimă, dar nu trebuie transformată într-un criteriu mobil, imposibil de îndeplinit de candidat. Uniunea trebuie să distingă evaluarea pregătirii statului de propriul proces de reformă și să avanseze ambele dimensiuni în paralel. În ansamblu, mecanismul extinderii poate fi analizat ca un contract incomplet. Candidatul promite transformare, iar UE promite aderare, dar numeroase condiții și situații viitoare nu pot fi specificate integral. Instituțiile, rapoartele și conferințele reduc incertitudinea, însă încrederea rămâne esențială. Un contract funcțional cere criterii clare, monitorizare independentă, recompense proporționale și posibilitatea corectării regresului. Fără aceste elemente, procesul devine ritual birocratic; cu ele, extinderea poate produce transformare durabilă.

Rapoartele anuale ale Comisiei Europene sunt principalul instrument de monitorizare, dar au limite metodologice, care sintetizează volume mari de date, misiuni de experți, dialoguri și contribuții ale instituțiilor și societății civile. Limbajul standardizat permite comparația în timp, însă formule precum „*progres limitat*” sau „*un anumit nivel de pregătire*” pot fi dificil de înțeles public. Pentru analiză, raportul trebuie citit împreună cu anexele, indicatorii, recomandările anterioare și reacția guvernului. O singură frază nu poate substitui evaluarea instituțională.

Includerea unor candidate în Raportul anual al UE privind statul de drept reprezintă o inovație importantă. Ea apropie metodologia de preaderare de monitorizarea aplicată statelor membre și reduce ruptura dintre „înainte” și „după” aderare. Totuși, armonizarea trebuie să păstreze diferența de statut juridic. Candidatul este supus condiționalității de aderare, iar statul membru obligațiilor tratatelor. Valoarea instrumentului constă în standarde comparabile și în identificarea timpurie a riscurilor, nu în crearea unei categorii juridice intermediare.

Rolul Parlamentului European este mai larg decât aprobarea tratatului de aderare. Comisiile parlamentare organizează audieri, adoptă rapoarte, mențin dialogul cu parlamentele candidate și susțin societatea civilă. Rezoluțiile pot formula cerințe mai exigente decât poziția Consiliului, mai ales privind drepturile omului și mass-media. Influența este politică, nu executivă, dar poate modifica costul reputațional al tolerării regresului. În același timp, grupurile politice europene pot proteja partide partenere din regiune, slăbind consecvența normativă.

Societatea civilă trebuie să fie parte a mecanismului de verificare. Organizațiile locale pot furniza date despre achiziții, libertatea presei, discriminare, mediu și acces la justiție. Participarea nu trebuie redusă la consultări formale asupra documentelor deja finalizate. Sunt necesare termene rezonabile, acces la informații și răspuns motivat al autorităților. Finanțarea externă poate susține autonomia, dar poate crea percepția unei reprezentativități limitate; de aceea, transparența și diversitatea actorilor sunt esențiale.

Condiționalitatea poate fi pozitivă sau negativă. Varianta pozitivă oferă deschiderea grupurilor tematice, finanțare, acces la programe și integrare sectorială. Varianta negativă presupune suspendare, reducerea fondurilor sau retragerea beneficiilor. Eficiența este mai mare când cele două sunt combinate într-o secvență previzibilă. Pedeapsa fără o cale clară de revenire poate consolida naționalismul; recompensa fără verificare poate legitima simularea. Un mecanism bun precizează problema, măsura corectivă, termenul, instituția de evaluare și beneficiul restaurat.

Reperele trebuie formulate la nivelul rezultatului controlabil. O condiție precum „asigurarea independenței justiției" este corectă normativ, dar prea generală pentru plată sau deschiderea unui cluster, care trebuie tradusă în reguli de numire, buget, proceduri disciplinare, repartizarea aleatorie a dosarelor și protecția împotriva presiunii. Totodată, fragmentarea excesivă în sute de indicatori poate pierde obiectivul. Evaluarea trebuie să combine repere precise cu o judecată integratoare asupra funcționării sistemului.

Reversibilitatea ridică problema proporționalității. Regresul într-un domeniu nu justifică automat suspendarea întregului proces, dar încălcarea sistemică a valorilor poate afecta toate grupurile tematice. Măsura trebuie raportată la gravitate, durată, intenție și răspunsul autorităților. O eroare administrativă corectată rapid este diferită de capturarea deliberată a instituțiilor. Proporționalitatea protejează atât credibilitatea condiționalității, cât și societatea candidatului de consecințe colective excesive.

Unanimitatea statelor membre asigură control politic și legitimitate națională, dar poate produce fragmentare. O soluție discutată este utilizarea majorității calificate pentru etapele intermediare, păstrând unanimitatea pentru deschiderea și finalizarea negocierilor. O asemenea reformă ar reduce veto-urile tactice, dar necesită acordul statelor și poate fi contestată constituțional. Chiar fără schimbarea tratatelor, statele pot conveni coduri de conduită, mediere și obligația de a distinge criteriile europene de revendicările bilaterale.

Închiderea negocierilor este urmată de un tratat de aderare, care poate include perioade tranzitorii, clauze de salvgardare și aranjamente instituționale. Perioadele tranzitorii permit adaptarea graduală în domenii precum libera circulație, agricultură sau mediu. Ele trebuie să fie limitate și justificate, pentru a evita apartenența de rang

secund. Clauzele de salvgardare protejează Uniunea și candidatul împotriva perturbărilor serioase, dar nu trebuie să substituie pregătirea adecvată înainte de aderare.

Criteriul economic este uneori tratat mai puțin riguros decât statul de drept, deși cele două sunt legate. Economia de piață funcțională presupune concurență, drepturi de proprietate, insolvență, administrație fiscală și întreprinderi publice guvernate transparent. Captura statului distorsionează achizițiile și accesul la credit, iar economia informală reduce protecția socială. Comisia trebuie să evalueze nu doar stabilitatea macroeconomică, ci și structura instituțională a pieței. Creșterea bazată pe monopoluri și contracte politice nu pregătește aderarea.

Acquis-ul UE de mediu reprezintă una dintre cele mai costisitoare componente ale aderării. Standardele privind apă, deșeuri, aer, natură și emisii solicită investiții pe termen lung și administrații locale competente. Statele pot adopta legi, dar infrastructura necesită ani de construcție și finanțare. Negocierile pot include perioade tranzitorii, însă acestea trebuie fundamentate prin planuri și bugete. Tranziția verde poate crea locuri de muncă și calitate a vieții, dar poate genera opoziție dacă costurile sunt transferate disproporționat consumatorilor vulnerabili.

Măsurarea corupției necesită combinația dintre percepții și date judiciare. Indicii internaționali oferă comparații, dar pot reacționa lent și reflectă experiența unor grupuri. Datele privind condamnările sunt mai concrete, dar pot fi influențate de selectivitatea procuraturii. O evaluare completă urmărește achizițiile cu ofertant unic, averile nejustificate, conflictele de interese, independența organelor de control și recuperarea activelor. Obiectivul nu este creșterea statistică a dosarelor, ci reducerea oportunităților și a impunității.

11.3 Traiectorii naționale diferențiate: Albania, Bosnia și Herțegovina, Kosovo, Muntenegru, Macedonia de Nord și Serbia

Politica de extindere a UE este meritocratică în principiu și diferențiată în practică. Cele șase state și parteneri ai Balcanilor de Vest au istorii, structuri constituționale, niveluri de dezvoltare și probleme externe diferite. Compararea lor trebuie să evite clasamentele simpliste. Numărul capitolelor deschise indică stadiul procedural, dar nu surprinde întotdeauna calitatea democrației, capacitatea administrativă sau sustenabilitatea reformelor. O analiză matură corelează progresul formal cu statul de drept, polarizarea politică, relațiile de bună vecinătate, alinierea externă și efectele reformelor asupra societății.

Muntenegru este, la mijlocul anului 2026, cel mai avansat candidat din regiune. Negocierile au început în 2012, toate cele 33 de capitole sunt deschise, iar 18 au fost

închise provizoriu până în iulie 2026[1]. Stabilirea reperelor de închidere pentru capitolele 23 și 24 în 2024 a permis accelerarea procesului. Avantajele țării sunt dimensiunea administrativă relativ redusă, consensul general asupra aderării și capacitatea de a concentra resurse. Totuși, dimensiunea mică nu elimină problemele: independența justiției, combaterea corupției la nivel înalt, libertatea mass-mediei, polarizarea și profesionalizarea administrației rămân decisive. Închiderea provizorie nu trebuie confundată cu ireversibilitatea. UE poate reevalua un capitol dacă legislația se modifică sau implementarea regresează. Pentru Muntenegru, obiectivul de a finaliza negocierile într-un orizont apropiat este un stimulent, dar poate crea presiunea adoptării rapide a legilor. Calitatea procesului depinde de consultarea societății, evaluarea impactului și resursele instituțiilor. Aderarea unui stat mic, insuficient pregătit în domeniile fundamentale, ar avea costuri politice disproporționate pentru credibilitatea întregii politici.

Albania a cunoscut o accelerare remarcabilă după deschiderea grupului tematic „Fundamente" în octombrie 2024. Până în noiembrie 2025 au fost deschise toate cele șase grupuri tematice și toate cele 33 de capitole, iar în iulie 2026 au fost închise provizoriu capitolele privind știința și cercetarea, educația și cultura și relațiile externe[2]. Ritmul arată efectul unei ferestre politice favorabile și al investiției administrative în negocieri. În același timp, viteza formală trebuie corelată cu rezultate în justiție, combaterea corupției, libertatea presei, administrație și drepturi fundamentale. Reforma judiciară albaneză este unul dintre cele mai studiate cazuri de condiționalitate. Procedura de evaluare a integrității a verificat averea, integritatea și competența magistraților, îndepărtând numeroși judecători și procurori. Andi Hoxhaj consideră că reforma demonstrează atât puterea stimulentului european, cât și limitele unei intervenții centrate pe filtrarea personalului[3]. Vacanțele, întârzierile și nevoia reconstrucției instituționale arată că integritatea și funcționalitatea trebuie urmărite simultan. Pentru Albania, următoarea etapă va fi demonstrarea independenței noilor structuri și a unui bilanț sustenabil, nu doar finalizarea reorganizării.

Macedonia de Nord este exemplul clasic al decalajului dintre performanță și recompensă. Statul a obținut statut de candidat în 2005, a realizat reforme și a soluționat disputa privind numele prin Acordul de la Prespa, însă negocierile au fost amânate. Prima conferință interguvernamentală a avut loc în 2022, iar examinarea analitică a acquis-ului a fost realizată. Trecerea la deschiderea efectivă a grupurilor tematice este legată de modificarea Constituției pentru includerea cetățenilor care aparțin altor popoare, inclusiv bulgarilor. În lipsa majorității politice necesare, procesul rămâne

[1] European Commission. (2026). Western Balkans country profiles and key accession milestones: Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Montenegro, North Macedonia and Serbia.

[2] Ibidem.

[3] Hoxhaj, A. (2021). The EU rule of law initiative towards the Western Balkans.

blocat[1]. Cazul Macedoniei de Nord are efecte asupra întregii regiuni. El arată că un compromis politic costisitor nu garantează continuitate și poate reduce încrederea publică în UE. Cetățenii pot concluziona că standardele sunt mobile, iar partidele pot utiliza resentimentul pentru mobilizare identitară. În același timp, guvernul nu poate invoca exclusiv blocajul extern pentru a amâna reformele interne. Statul de drept, administrația, corupția și serviciile publice pot fi îmbunătățite independent de calendarul conferințelor. Responsabilitatea este, așadar, distribuită între UE, statele membre și actorii naționali.

Serbia este cel mai mare stat al regiunii și un nod strategic pentru transport, energie, economie și securitate. Negocierile au început în 2014; 22 din 35 de capitole sunt deschise și două închise provizoriu. Grupul tematic privind competitivitatea este considerat tehnic pregătit, dar ritmul general depinde de reformele statului de drept și de normalizarea relațiilor cu Kosovo[2]. Dimensiunea Serbiei oferă capacitate și influență regională, dar face și mai importante opțiunile sale strategice. Politica externă a Serbiei constituie o problemă centrală. Statul declară aderarea la UE drept obiectiv strategic, dar menține relații strânse cu Federația Rusă și China și nu se aliniază integral la măsurile restrictive europene. Alinierea la PESC nu este un criteriu simbolic; ea indică disponibilitatea viitorului membru de a participa la definirea și aplicarea pozițiilor comune. O Uniune extinsă cu un stat care contestă frecvent politica externă comună ar putea importa blocaje. Totuși, condiționalitatea trebuie însoțită de o ofertă credibilă și de recunoașterea costurilor energetice, economice și identitare ale realinierii. Regresul democratic și controlul mediatic sunt, de asemenea, relevante. Florian Bieber menționează că Serbia a dezvoltat un model de autoritarism competitiv, în care instituțiile formale există, dar terenul politic este înclinat în favoarea puterii[3]. UE se confruntă cu o dilemă: cooperarea cu executivul este necesară pentru dialogul cu Kosovo, migrație și stabilitate, însă tolerarea concentrării puterii subminează obiectivul transformativ. Soluția nu este izolarea, ci condiții mai clare, sprijin pentru instituții independente și raportarea transparentă a regresului.

Kosovo are cel mai atipic parcurs. Acordul de stabilizare și asociere a intrat în vigoare în 2016, cererea de aderare a fost depusă în decembrie 2022, iar liberalizarea vizelor se aplică din ianuarie 2024. Totuși, lipsa recunoașterii de către cinci state membre împiedică un consens deplin asupra statutului[4]. UE utilizează formula neu-

[1] European Commission. (2025). 2025 communication on EU enlargement policy (COM(2025) 690 final).

[2] Ibidem.

[3] Bieber, F. (2018). Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans.

[4] European Commission. (2026). Western Balkans country profiles and key accession milestones: Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Montenegro, North Macedonia and Serbia.

tră și condiționează avansul de reforme și de normalizarea relațiilor cu Serbia. Pentru Kosovo, consolidarea instituțiilor, protecția minorităților, funcționarea administrației locale și respectarea acordurilor sunt indispensabile pentru credibilitatea externă. Dialogul Serbia–Kosovo demonstrează dificultatea transformării acordului diplomatic în implementare. Părțile pot accepta texte ambigue pentru a evita costul intern, apoi pot interpreta diferit obligațiile. UE trebuie să stabilească secvențe, termene, indicatori și consecințe, dar să evite impresia unei echivalențe mecanice între încălcări. Protejarea comunității sârbe din Kosovo și integrarea instituțională trebuie conciliată cu suveranitatea funcțională și ordinea constituțională. Orice soluție durabilă necesită legitimitate locală, nu doar presiune externă.

Bosnia și Herțegovina a primit statut de candidat în 2022, iar Consiliul European a decis în martie 2024 deschiderea negocierilor. Primul cadru interguvernamental depinde însă de îndeplinirea pașilor restanți, inclusiv legislația judiciară, numirea negociatorului-șef, reforme electorale și funcționalitatea instituțiilor. Comisia a aprobat Agenda de reformă a țării în noiembrie 2025, creând acces la instrumentele Planului de creștere[1]. Progresul rămâne vulnerabil la crizele dintre nivelul statal și entități și la contestarea autorității instituțiilor comune. Bosnia și Herțegovina ridică problema raportului dintre condiționalitate și proprietate locală. Prezența Oficiului Înaltului Reprezentant și puterile sale extraordinare au contribuit la menținerea ordinii, dar pot diminua responsabilitatea elitelor interne. UE trebuie să pregătească un stat capabil să funcționeze fără administrare internațională, să respecte egalitatea cetățenilor și să adopte acquis-ul UE. Reformele nu pot fi impuse durabil exclusiv din exterior; ele trebuie negociate social și integrate într-o viziune comună asupra statului.

Compararea celor șase parcursuri evidențiază patru tipuri de blocaje:

primul - *blocajul de capacitate*: administrația nu poate pregăti și implementa acquis-ul UE;

al doilea - *blocajul de voință*: elitele ar pierde resurse sau control prin reforme;

al treilea - *blocajul de statalitate și conflict*: instituțiile sau frontierele sunt contestate;

al patrulea - *blocajul extern*: un stat membru utilizează unanimitatea.

Instrumentele trebuie adaptate tipului de problemă; asistența tehnică nu rezolvă lipsa voinței, iar presiunea politică nu substituie capacitatea administrativă.

O altă variabilă este consensul social. Sprijinul pentru aderare poate fi ridicat, dar nu este automat stabil. Întârzierile, discursul elitelor, dezinformarea și experiența cotidiană a cetățenilor modifică percepția. Dacă UE este asociată doar cu condiții, iar beneficiile sunt invizibile, euroscepticismul crește. Dacă guvernul monopolizează

[1] European Commission. (2026). Western Balkans country profiles and key accession milestones: Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Montenegro, North Macedonia and Serbia.

comunicarea, aderarea devine instrument de legitimitate și nu proiect societal. De aceea, universitățile, autoritățile locale, întreprinderile, sindicatele, presa și ONG-urile trebuie incluse în dezbatere.

Demografia afectează toate statele regiunii. Emigrarea tinerilor și a profesioniștilor reduce baza fiscală, capacitatea administrației și potențialul de dezvoltare. Integrarea europeană poate accelera mobilitatea, dar poate crea și stimulente pentru întoarcere, investiții și circulație a competențelor. Politica de extindere trebuie să depășească logica potrivit căreia migrația rezolvă deficitul de forță de muncă al statelor membre, lăsând candidatele fără capital uman.

Pentru cercetare, performanța statelor poate fi evaluată printr-o matrice cu șase dimensiuni: progres procedural; calitatea statului de drept; capacitatea administrativă; convergența economică; soluționarea problemelor bilaterale și de statalitate; alinierea externă. Matricea previne concluzia că liderul procedural este automat cel mai democratic sau că statul cu cele mai puține capitole nu poate realiza reforme sectoriale importante. Extinderea este un proces multidimensional, iar ritmul trebuie judecat prin interacțiunea acestor variabile.

În Muntenegru, dinamica accelerată creează o problemă de secvențiere. Închiderea capitolelor tehnice poate avansa rapid, dar capitolele fundamentale rămân criteriul politic al finalizării. Administrația trebuie să evite concentrarea exclusivă asupra documentelor necesare conferințelor și să mențină capacitatea de implementare după aderare. Statele mici sunt vulnerabile la rotația personalului, dependența de câțiva experți și influența rețelelor informale. Consolidarea serviciului public și a memoriei instituționale este, prin urmare, la fel de importantă ca închiderea capitolelor.

În Albania, relația dintre majoritatea guvernamentală și opoziție influențează legitimitatea reformelor. Aderarea beneficiază de sprijin social, dar polarizarea poate limita controlul parlamentar și consensul asupra instituțiilor independente. O reformă adoptată rapid de o majoritate puternică poate fi compatibilă formal cu acquis-ul și totuși vulnerabilă dacă nu este acceptată ca regulă comună. Procesul european trebuie să stimuleze dialogul și să evalueze calitatea procedurii legislative, nu doar conținutul final.

Pentru Macedonia de Nord, blocajul extern poate produce „reformă fără perspectivă" sau abandon. Prima opțiune presupune continuarea modernizării pentru beneficiul intern, chiar în lipsa avansului procedural. A doua transformă veto-ul într-o justificare pentru stagnare. UE și statele membre trebuie să ofere integrare sectorială și sprijin, dar și o soluție politică care protejează identitatea și criteriile europene. Un compromis durabil nu poate fi perceput ca negare unilaterală a unei comunități.

În Serbia, dimensiunea economică a integrării este mult mai avansată decât convergența politică externă. Companiile și infrastructura sunt conectate la piața

UE, iar fondurile europene sunt importante, însă discursul public poate minimaliza această relație și supraevalua sprijinul altor actori. Această asimetrie informațională afectează opțiunea strategică. UE trebuie să comunice direct cu societatea și să condiționeze vizibilitatea fondurilor de transparență, fără a intra într-o competiție propagandistică simplificatoare.

Kosovo trebuie să combine afirmarea statalității cu protecția pluralismului intern. Credibilitatea sa europeană depinde de modul în care sunt protejate comunitățile non-majoritare, patrimoniul religios, autonomia locală și drepturile lingvistice. În același timp, autonomia comunitară nu trebuie transformată într-un mecanism de blocare a statului. UE poate oferi modele comparate și garanții, dar soluția trebuie să fie compatibilă cu ordinea constituțională și acceptată democratic.

Bosnia și Herțegovina are nevoie de o structură de negociere care să conecteze nivelul de stat, entitățile, cantoanele și districtul Brčko. Acquis-ul nu poate fi implementat printr-un singur minister, iar distribuția competențelor variază între domenii. Un mecanism eficient trebuie să clarifice cine negociază, cine adoptă, cine finanțează și cine răspunde pentru neimplementare. Fără această cartografiere, UE poate primi angajamente pe care autoritatea semnatară nu le poate executa.

Cele șase parcursuri sunt influențate de ciclurile electorale. Guvernele pot accelera reforme înaintea unei conferințe și le pot încetini după obținerea recompensei. Alternanța poate schimba prioritățile și personalul, iar campaniile stimulează retorica identitară. Planificarea europeană trebuie să țină cont de calendar, dar să nu devină dependentă de el. Instituțiile și reperele multianuale trebuie să ofere continuitate, iar reformele fundamentale să fie construite astfel încât să supraviețuiască schimbării guvernului.

Capacitatea parlamentelor este o variabilă comparativă importantă. Preluarea acquis-ului generează un volum mare de legislație, iar procedurile accelerate pot reduce dezbaterea. Parlamentul trebuie să dispună de expertiză, servicii de cercetare și acces la documentele de negociere. Controlul nu înseamnă blocarea reformelor, ci verificarea costurilor, compatibilității constituționale și implementării. Un proces dominat de executiv poate produce conformare rapidă, dar instituții democratice slabe.

Mass-media influențează atât calitatea democrației, cât și percepția asupra aderării. Proprietatea concentrată, publicitatea de stat, procesele abuzive și atacurile asupra jurnaliștilor limitează controlul. Rapoartele europene trebuie să urmărească structura pieței, independența regulatorului și transparența finanțării. Sprijinul pentru jurnalismul de interes public și educația mediatică este o investiție în capacitatea societății de a verifica reforma, nu doar o politică de comunicare.

Pentru fiecare stat, succesul trebuie definit dincolo de aderare. Obiectivul final este capacitatea de a funcționa ca membru, de a participa la decizie și de a respecta

obligațiile în condiții de criză. Un stat care închide capitole, dar nu poate administra fonduri, proteja concurența sau aplica hotărâri, va întâmpina dificultăți după aderare. Evaluarea trebuie să includă simulări, participare la agenții și testarea sistemelor, nu doar examinarea legislației.

Administrațiile naționale trebuie să dezvolte o „*memorie a negocierilor*". Schimbarea guvernelor și migrația experților pot duce la pierderea informației privind motivele unei poziții, derogările și angajamentele. Arhivele digitale, manualele de procedură și echipele intergeneraționale reduc această vulnerabilitate. Experiența statelor avansate arată că negocierea nu se termină la semnarea tratatului; aceiași experți sunt necesari pentru implementare și participare în comitetele UE. Investiția în personal este, prin urmare, investiție în capacitatea de membru.

Cooperarea statistică este o condiție tehnică cu efect politic. Evaluarea convergenței, fondurilor și reformelor depinde de date comparabile, independente și publicate la timp. Institutele de statistică trebuie protejate de influență, iar registrele administrative interoperabile. Fără date, guvernul poate selecta indicatorii favorabili, iar UE nu poate verifica impactul. Calitatea statisticii este legată de încrederea publică și de capacitatea de a formula politici bazate pe dovezi.

Diferențierea nu trebuie să fragmenteze standardele. Fiecare stat poate primi calendar și asistență adaptate, dar criteriul final trebuie să fie comun. Dacă aceeași problemă este evaluată diferit din motive geopolitice, procesul pierde legitimitate. Comisia trebuie să explice diferențele prin context și rezultate, iar statele membre să evite comparațiile selective. Meritocrația presupune nu ritm identic, ci standard egal și recompensă proporțională.

11.4 Dimensiunea economică, regională și geopolitică a extinderii UE: planul de creștere, conectivitate, securitate și competiție externă

Extinderea nu poate fi sustenabilă dacă diferențele economice dintre Uniune și statele candidate rămân foarte mari. Balcanii de Vest sunt profund integrați comercial cu UE, dar productivitatea, veniturile, infrastructura și calitatea serviciilor publice se situează sub nivelul mediu european. Modelul clasic de preaderare a oferit asistență și acces gradual la piață, însă convergența a fost lentă. Costul social al așteptării a alimentat emigrarea, neîncrederea și vulnerabilitatea față de influența externă. Planul de creștere adoptat în 2023 încearcă să lege mai direct reformele de beneficii economice înaintea aderării. Planul are patru piloni: integrarea mai profundă în piața unică; dezvoltarea Pieței Regionale Comune; accelerarea reformelor fundamentale; creșterea finanțării. Facilitatea pentru reformă și creștere, reglemen-

tată prin Regulamentul (UE) 2024/1449, pune la dispoziție până la șase miliarde de euro pentru perioada 2024–2027, sub formă de granturi și împrumuturi[1]. Suma este importantă nu doar financiar, ci și prin metoda de plată: fondurile sunt eliberate în funcție de îndeplinirea indicatorilor din agendele naționale de reformă și de respectarea condițiilor fundamentale.

Agendele de reformă funcționează ca un contract de performanță. Fiecare partener identifică măsuri în domenii precum guvernanță, tranziție verde și digitală, capital uman, mediu de afaceri și stat de drept. Comisia evaluează realizarea indicatorilor, iar neîndeplinirea poate amâna sau reduce plata. Avantajul este apropierea temporală dintre reformă și recompensă. Limita este riscul orientării administrației către indicatori ușor de demonstrat, nu către schimbări structurale. Evaluarea trebuie să urmărească dacă măsura este implementată, utilizată și produce efecte.

Integrarea graduală în piața unică include domenii cu impact direct asupra cetățenilor și întreprinderilor: plăți în euro, roaming, transport, energie, comerț electronic, proceduri vamale, recunoașterea calificărilor și lanțuri industriale. Participarea la SEPA poate reduce costul transferurilor și accelera tranzacțiile. Extinderea regimului „*Roam like at home*" (Roaming ca acasă) este pregătită prin negocieri cu cei șase parteneri. Aceste beneficii au o valoare politică, deoarece fac integrarea vizibilă. Ele sunt însă condiționate de compatibilitate legislativă, supraveghere și reciprocitate.

Piața Regională Comună urmărește aplicarea în regiune a unor reguli inspirate de cele patru libertăți europene. Mobilitatea persoanelor, serviciilor, bunurilor și capitalului poate crea o piață de dimensiune mai atractivă pentru investiții și poate pregăti administrațiile pentru piața internă. Cooperarea regională nu trebuie să reproducă barierele politice. Recunoașterea diplomelor, accesul profesioniștilor și interoperabilitatea sistemelor digitale sunt teste ale încrederii. Un acord semnat, dar neimplementat la frontieră sau de autoritățile profesionale, nu produce integrare reală.

Procesul de la Berlin oferă infrastructura politică pentru această cooperare. Reuniunile anuale, proiectele de conectivitate și implicarea statelor membre mențin regiunea pe agenda europeană. Inițiativa „*Open Balkan*", promovată de unele state din regiune, a urmărit obiective similare, dar a generat rezerve privind incluziunea și raportul cu structurile europene. Principiul corect este deschiderea: orice inițiativă regională trebuie să fie compatibilă cu acquis-ul, accesibilă tuturor partenerilor și orientată explicit spre aderare.

Conectivitatea este o formă de geopolitică. Drumurile, căile ferate, porturile, rețelele energetice, cablurile digitale și punctele de frontieră determină direcția flu-

[1] European Parliament, & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1449 of 14 May 2024 on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans.

xurilor și dependențelor. UE finanțează proiecte prin Instrumentul de asistență pentru preaderare și Cadrul de investiții pentru Balcanii de Vest. Selectarea proiectelor trebuie să țină cont de viabilitate, mediu, achiziții și întreținere. Infrastructura construită fără transparență sau cu datorii nesustenabile poate crea vulnerabilitate, chiar dacă oferă beneficii pe termen scurt.

Tranziția energetică este esențială. Regiunea depinde încă de combustibili fosili și de instalații poluante, iar securitatea aprovizionării este influențată de conexiunile externe. Integrarea în piața energetică europeană, interconectările, eficiența, energia regenerabilă și mecanismele de protecție a consumatorilor pot reduce riscurile. Totuși, tranziția produce costuri sociale în comunitățile dependente de cărbune și solicită investiții în rețele și competențe. Condiționalitatea verde trebuie însoțită de o tranziție justă.

Competiția geopolitică a crescut importanța regiunii. Federația Rusă utilizează legături energetice, religioase, mediatice și politice, în special în Serbia și în anumite structuri din Bosnia și Herțegovina. China oferă finanțare, infrastructură, tehnologie și acces rapid, deseori prin acorduri bilaterale și întreprinderi de stat. Turcia dispune de legături istorice, economice și culturale, iar statele Golfului investesc în imobiliare, turism și infrastructură. Prezența acestor actori nu este automat incompatibilă cu integrarea europeană; problema este transparența, standardele, dependența și utilizarea politică a relației.

Răspunsul UE nu poate consta în solicitarea unei alegeri abstracte între Europa și alți parteneri. Uniunea trebuie să ofere finanțare competitivă, proceduri mai rapide, proiecte vizibile și acces la piață, păstrând standardele. O ofertă lentă și birocratică lasă spațiu alternativelor; o ofertă lipsită de condiții reproduce practicile pe care UE le critică. Avantajul european este integrarea de lungă durată: proiectele pot fi conectate la legislație, concurență, protecția mediului și instituții, producând efecte mai sustenabile.

Alinierea la PESC a devenit un indicator geopolitic al aderării. Statele candidate sunt așteptate să se asocieze declarațiilor, sancțiunilor și pozițiilor UE. Albania, Muntenegru și Macedonia de Nord au niveluri ridicate de aliniere; Serbia păstrează o politică mai echilibrată între actori. Alinierea nu trebuie evaluată doar ca procent formal. Contează implementarea, controlul eludării, politica de vize, exporturile și mesajele publice. Un viitor membru trebuie să demonstreze că nu va utiliza unanimitatea pentru a submina politica comună.

Securitatea regională include migrația. Ruta Balcanilor de Vest este utilizată de persoane care fug de război, persecuție sau sărăcie, dar și de rețele de trafic. UE solicită alinierea vizelor, înregistrare, returnare și cooperare la frontieră. Politica trebuie să respecte dreptul la azil, principiul nereturnării și protecția persoanelor vulnerabile.

Externalizarea controlului fără monitorizarea drepturilor poate produce abuzuri și poate afecta credibilitatea normativă a Uniunii.

Criminalitatea organizată și corupția au dimensiune transnațională. Rețelele utilizează diferențele dintre jurisdicții, companii paravan, porturi și sisteme financiare. Cooperarea cu Europol, schimbul de date, echipele comune de anchetă și recuperarea activelor sunt importante. Totuși, eficiența depinde de independența procurorilor și instanțelor. O poliție performantă, controlată politic, poate fi folosită selectiv. De aceea, securitatea trebuie legată de statul de drept și de controlul democratic.

Amenințările cibernetice și manipularea informațională au devenit priorități după 2022. Instituțiile publice, procesele electorale și infrastructurile sunt ținte ale atacurilor și influenței. UE sprijină centre de răspuns, legislație, cooperare și alfabetizare mediatică. Reziliența nu înseamnă controlul politic al informației. Măsurile trebuie să protejeze libertatea de exprimare, să distingă dezinformarea coordonată de critica legitimă și să implice presa, mediul academic și societatea civilă.

Dimensiunea socială este critică pentru legitimitatea extinderii. Reformele fiscale, restructurarea întreprinderilor, tranziția verde și concurența pot produce pierderi concentrate, chiar dacă beneficiile agregate sunt pozitive. Guvernele trebuie să explice distribuția costurilor și să creeze mecanisme de protecție și recalificare. În lipsa unei dimensiuni sociale, integrarea este percepută ca proiect al elitelor urbane și al investitorilor, ceea ce alimentează populismul.

Educația, cercetarea și mobilitatea contribuie la europenizare prin practici, nu doar prin legislație. Erasmus+, Horizon Europe, rețelele universitare și cooperarea profesională formează comunități care aplică standarde europene înaintea aderării. Beneficiul este dezvoltarea capitalului uman și a unei culturi administrative comune. Riscul este migrația permanentă a celor mai calificați. Programele trebuie să includă reintegrare, proiecte comune și condiții pentru utilizarea competențelor în regiune.

Planul de creștere introduce și o dilemă de guvernanță: cine definește succesul? Comisia evaluează indicatorii, guvernele implementează, iar parlamentele și societatea trebuie să controleze. Dacă procesul este exclusiv executiv și tehnic, finanțarea poate consolida centralizarea. Transparența agendelor, publicarea evaluărilor, auditul și participarea autorităților locale sunt condiții pentru ca instrumentul să întărească democrația.

Integrarea graduală trebuie legată de reprezentare. Pe măsură ce partenerii aplică reguli ale pieței interne, ei au nevoie de acces la informații, comitete și consultări. Nu pot avea drept de vot înaintea aderării, dar pot participa ca observatori și contribui la pregătirea deciziilor. Acest model reduce costul adaptării și evită percepția că UE impune reguli fără dialog. Totodată, drepturile de participare trebuie condiționate de implementarea normelor și pot fi retrase în caz de regres.

Din perspectiva economiei politice, extinderea reușește când produce convergență instituțională și productivă, nu doar integrare comercială. Exportul de materii prime și forță de muncă nu este suficient. Investițiile trebuie să dezvolte furnizori locali, inovare, competențe și administrații. Indicatorii utili includ productivitatea, participarea la lanțuri cu valoare adăugată, calitatea infrastructurii, accesul IMM-urilor la finanțare și reducerea disparităților teritoriale.

Pentru Republica Moldova, Planul de creștere pentru Balcanii de Vest este un precedent relevant. El arată trecerea UE spre finanțare bazată pe rezultate, integrare graduală și beneficii înaintea aderării. Republica Moldova trebuie să își dezvolte sistemele de monitorizare, audit, achiziții și coordonare pentru a utiliza instrumente similare. Lecția principală este că accesul la fonduri nu substituie reforma; capacitatea de a transforma finanțarea în instituții și servicii determină valoarea strategică a sprijinului.

Planul Economic și de Investiții pentru Balcanii de Vest, lansat în 2020, a pregătit terenul pentru noul Plan de creștere prin concentrarea asupra transportului, energiei, tranziției verzi, digitalizării și capitalului uman. Diferența principală este că Planul de creștere leagă mai explicit finanțarea de reforme și integrarea în piața unică. Cele două instrumente trebuie coordonate: investiția în infrastructură produce efecte numai dacă există reguli de concurență, întreținere, administrație și conectare transfrontalieră.

Cadrul de investiții pentru Balcanii de Vest combină granturi UE, împrumuturi ale instituțiilor financiare și contribuții naționale. Efectul de levier permite proiecte mai mari, dar creează responsabilități privind datoria și selecția. Analiza cost-beneficiu trebuie să includă impactul climatic, social și teritorial. Un proiect cu randament financiar ridicat poate accentua disparitățile, iar unul cu valoare strategică poate necesita subvenție. Decizia trebuie fundamentată public și protejată împotriva capturii politice.

Integrarea în SEPA este un exemplu de europenizare tehnică cu efect social imediat. Reducerea costului transferurilor favorizează întreprinderile, diaspora și gospodăriile. Pentru a participa, statele trebuie să alinieze legislația plăților, prevenirea spălării banilor și supravegherea bancară. Beneficiul arată că un standard aparent tehnic poate consolida încrederea și poate demonstra utilitatea reformei. În același timp, accesul trebuie însoțit de protecția consumatorului și securitate cibernetică.

Extinderea zonei de roaming fără suprataxe are o logică similară. Ea facilitează călătoria, afacerile și comunicarea, reducând frontiera cotidiană dintre UE și regiune. Negocierea trebuie să asigure sustenabilitatea operatorilor și convergența reglementării. Beneficiul nu este doar economic; el creează sentimentul apartenenței la un spațiu comun. Tocmai de aceea, integrarea sectorială trebuie comunicată ca rezultat al reformelor și al cooperării, nu ca gest unilateral.

Politica industrială a regiunii trebuie conectată la tranziția europeană. Proximitatea geografică poate favoriza relocarea unor lanțuri de producție, dar statele nu trebuie să rămână furnizori de muncă ieftină. Fondurile pot sprijini digitalizarea IMM-urilor, cercetarea aplicată, standardizarea și formarea profesională. Parteneriatele cu universități și companii din UE trebuie să includă transfer de tehnologie și dezvoltarea furnizorilor locali. Convergența durabilă presupune productivitate și inovare.

Materiile prime, energia și infrastructura critică creează oportunități și riscuri. Exploatarea resurselor poate contribui la securitatea europeană a aprovizionării, dar poate genera conflicte sociale și degradare ecologică. Standardele de mediu, consultarea comunităților și transparența contractelor trebuie aplicate înaintea aderării. Geopolitizarea resurselor nu justifică reducerea protecției. Dimpotrivă, credibilitatea UE depinde de aplicarea acelorași standarde în regiune ca în interior.

Convergența regională trebuie măsurată și prin reziliența la șocuri. Pandemia, criza energetică și războiul din Ucraina au arătat vulnerabilitatea lanțurilor, bugetelor și gospodăriilor. Mecanismele comune de achiziție, rezervele, interconectările și protecția civilă pot fi extinse gradual. Participarea la asemenea mecanisme pregătește statele pentru solidaritatea europeană și testează capacitatea lor de a furniza date, contribui și respecta decizii comune.

Diaspora este un actor al dezvoltării, nu doar sursă de remitențe. Profesioniștii din UE pot transfera cunoaștere, investi și conecta firmele la piețe. Politicile trebuie să reducă costurile transferurilor, să faciliteze investițiile și să creeze programe de revenire temporară. În lipsa instituțiilor credibile, remitențele susțin consumul, dar nu transformă economia. Aderarea poate mobiliza diaspora numai dacă statul oferă predictibilitate și servicii.

Indicatorii Planului de creștere trebuie să fie conectați la bugetarea națională. O reformă care depinde permanent de finanțare externă nu este sustenabilă. Guvernul trebuie să estimeze costul de funcționare după finalizarea proiectului, personalul necesar și sursa de finanțare. UE trebuie să evalueze nu doar realizarea investiției, ci și integrarea ei în politica publică. Infrastructura abandonată sau sistemele digitale neutilizate reprezintă eșec, chiar dacă plata a fost legală.

Achizițiile publice sunt punctul de întâlnire dintre investiții, concurență și corupție. Planul de creștere va finanța proiecte importante, iar presiunea pentru rapiditate poate favoriza proceduri excepționale. Standardele UE cer competiție, transparență, remedii și control al conflictelor de interese. Platformele electronice pot crește vizibilitatea, dar nu elimină caietele de sarcini restrictive sau coluziunea. Indicatorii trebuie să urmărească numărul ofertanților, durata procedurilor, contestațiile și beneficiarii reali.

Digitalizarea administrației poate reduce costuri și oportunități de corupție, dar creează riscuri privind datele și excluziunea. Serviciile online trebuie să fie interoperabile, securizate și accesibile persoanelor cu competențe digitale reduse. Achiziția sistemelor trebuie să evite dependența de un furnizor și să includă mentenanță. Integrarea în piața digitală europeană solicită protecția datelor, identitate electronică și securitate cibernetică. Modernizarea tehnică trebuie însoțită de responsabilitate juridică.

Tranziția verde poate deveni un nou motor regional. Proiectele de energie regenerabilă, eficiență, transport public și restaurare ecologică pot crea investiții și reduce dependențe. Totuși, concurența pentru terenuri și resurse poate genera conflicte. Consultarea comunităților, evaluarea de mediu și distribuirea beneficiilor sunt necesare. UE trebuie să evite percepția că regiunea suportă costurile ecologice ale tranziției europene, în timp ce valoarea adăugată este transferată în afara ei.

11.5 Credibilitatea și viitorul extinderii: reformarea Uniunii Europene și lecții pentru Republica Moldova

Viitorul extinderii UE depinde de reconstrucția credibilității. Pentru statele candidate, credibilitatea înseamnă că progresul verificabil va fi recompensat și că nu vor apărea condiții arbitrare. Pentru UE, credibilitatea înseamnă că noii membri vor respecta statul de drept, vor implementa acquis-ul și nu vor importa conflicte sau blocaje sistemice. Cele două dimensiuni sunt interdependente. O Uniune care promite fără a livra reduce stimulentul reformei; un candidat care simulează reformele alimentează opoziția statelor membre.

Politica de tip „regată" sau meritocratică presupune că fiecare stat avansează în funcție de performanță. Avantajul este stimularea competiției pozitive și evitarea blocării celor pregătiți de cei care stagnează. Limita este fragmentarea regională: aderarea unui singur stat poate crea noi frontiere și poate modifica echilibrul economic. De aceea, meritul individual trebuie combinat cu cooperarea regională, soluționarea litigiilor și menținerea accesului celorlalți parteneri la instrumentele europene.

Un scenariu este *aderarea etapizată*. Statele ar putea primi acces gradual la politici, fonduri și instituții, iar unele drepturi ar fi introduse progresiv. Modelul poate reduce șocul aderării și oferi recompense intermediare. Totuși, termenii trebuie să fie clari. O etapă fără calendar și fără drepturi politice poate deveni destinație permanentă. Diferențierea este legitimă ca metodă de pregătire, nu ca substitut al calității de membru pentru statele care îndeplinesc criteriile.

Un al doilea scenariu este *un nou val de aderare*, care reunește mai multe state pregătite aproximativ simultan. Modelul poate avea forță geopolitică și poate evita

percepția favorizării. Experiența extinderii din 2004 arată beneficiile unui val, dar și necesitatea unor mecanisme de monitorizare. În Balcanii de Vest, diferențele actuale sunt prea mari pentru o aderare automată în bloc. Un grup poate fi format numai dacă fiecare stat îndeplinește standardele, nu prin coborârea pragului la nivelul celui mai slab.

Un al treilea scenariu este *prelungirea așteptării*, cu integrare economică și cooperare politică, dar fără aderare într-un orizont clar. Acesta este cel mai riscant. El poate stabiliza temporar relațiile, dar reduce puterea transformativă, stimulează emigrarea și oferă spațiu actorilor externi. Elitele pot utiliza discursul european fără a realiza reforme, iar cetățenii pot interpreta procesul drept excludere. Costul inacțiunii trebuie comparat cu riscurile extinderii.

Reformarea internă a UE este indispensabilă. O Uniune cu peste 30 de membri va avea nevoie de proceduri capabile să ia decizii, să apere bugetul și să asigure respectarea valorilor. Dezbaterea privește extinderea votului cu majoritate calificată, limitarea veto-ului, compoziția Comisiei, reprezentarea în Parlament, politica agricolă și fondurile de coeziune. Reformele nu trebuie să fie finalizate înaintea oricărui progres al candidaților; ele trebuie pregătite în paralel, cu scenarii bugetare și instituționale transparente.

Protejarea statului de drept după aderare este o preocupare majoră. Experiența unor state membre a demonstrat că transformarea preaderare poate fi reversibilă. UE dispune de procedura articolului 7, condiționalitate bugetară, acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și raportul anual privind statul de drept. Pentru viitoarele aderări pot fi prevăzute clauze tranzitorii și mecanisme de monitorizare, dar acestea trebuie să evite discriminarea permanentă. Cel mai eficient instrument rămâne consolidarea instituțiilor înainte de aderare și existența unor actori interni capabili să le apere.

Florian Bieber avertizează că integrarea unor regimuri cu instituții slabe poate importa stabilitocrația în Uniune[1]. Problema nu este identitatea regională, ci structura puterii. Extinderea poate transforma regimurile dacă recompensa este credibilă și condițiile sunt aplicate consecvent; poate însă și consolida elitele dacă UE privilegiază interlocutorii executivi și stabilitatea. Monitorizarea trebuie să includă calitatea alegerilor, pluralismul, separația puterilor, achizițiile, proprietatea mass-mediei și capacitatea societății de a controla guvernul.

Comunicarea publică este parte a politicii, nu activitate auxiliară. În statele membre, cetățenii trebuie să înțeleagă beneficiile și costurile extinderii: securitate, piețe, investiții, buget și migrație. În statele candidate, UE trebuie să explice criteriile, deciziile și limitele, evitând promisiuni nerealiste. Comunicarea exclusiv op-

[1] Bieber, F. (2018). Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans.

timistă este vulnerabilă la dezamăgire, iar cea exclusiv tehnică nu mobilizează. O narațiune credibilă leagă aderarea de viața cotidiană și recunoaște dificultățile.

Dimensiunea geopolitică nu justifică scurtături în statul de drept. Argumentul potrivit căruia un stat trebuie primit rapid pentru a-l îndepărta de influența rivalilor poate produce un membru vulnerabil și capabil să blocheze din interior. Geopolitica trebuie să accelereze resursele, asistența și decizia politică, nu să elimine criteriile. Formula corectă este „mai rapid prin reforme mai eficiente", nu „mai rapid în pofida reformelor". În același timp, meritocrația nu trebuie folosită ca justificare pentru indecizie. Candidatele nu controlează reforma instituțiilor UE, alegerile din statele membre sau toate litigiile bilaterale. Când condițiile stabilite sunt îndeplinite, Uniunea trebuie să avanseze. Credibilitatea recompensei este o resursă strategică. Pierderea ei nu poate fi compensată complet prin finanțare sau summituri.

Experiența Balcanilor de Vest oferă Republicii Moldova prima lecție: grupul tematic „*Fundamente*" trebuie tratat ca arhitectură a întregului proces. Reforma justiției, administrația publică, instituțiile democratice, achizițiile și controlul financiar nu sunt un capitol printre altele. Ele determină capacitatea de a aplica toate celelalte politici. Un plan de aderare care prioritizează transpunerea legilor, dar neglijează implementarea, va produce un decalaj similar celui observat în regiune.

A doua lecție privește organizarea negocierilor. Statul are nevoie de un negociator-șef cu autoritate, un secretariat profesionist, grupuri de lucru stabile, baze de date, traducere juridică și mecanisme de arbitrare a divergențelor dintre ministere. Coordonarea politică trebuie separată de expertiza tehnică, fără a le izola. Parlamentul, autoritățile locale și societatea civilă trebuie integrate în proces, deoarece implementarea acquis-ului nu este exclusiv sarcina guvernului central.

A treia lecție este necesitatea unui consens strategic care supraviețuiește alternanței politice. În Balcanii de Vest, polarizarea a transformat uneori aderarea în instrument de partid. Republica Moldova trebuie să construiască acord asupra obiectivului, menținând dezbaterea asupra metodelor. Consensul nu înseamnă absența criticii; înseamnă acceptarea regulilor democratice, continuitatea instituțiilor și evitarea utilizării dosarului european pentru delegitimarea totală a adversarului.

A patra lecție privește litigiile bilaterale și buna vecinătate. Republica Moldova trebuie să identifice din timp problemele care ar putea deveni condiții în Consiliu, să dezvolte mecanisme juridice și diplomatice și să evite acumularea lor până la o etapă decisivă. Experiența Macedoniei de Nord arată costul intrării târzii în negocieri identitare. Diplomația preventivă, documentarea și coalițiile cu state membre sunt elemente ale strategiei de aderare.

A cincea lecție este alinierea la PESC. Un stat candidat trebuie să demonstreze că împărtășește evaluarea amenințărilor și poate implementa sancțiuni, controlul ex-

porturilor și măsuri împotriva eludării. Pentru Republica Moldova, provocarea este complexă din cauza neutralității constituționale, relațiilor economice istorice și conflictului transnistrean. Neutralitatea nu împiedică alinierea la dreptul internațional și la măsuri civile, financiare și diplomatice; ea solicită argumentare juridică și comunicare precisă.

A șasea lecție este utilizarea fondurilor. Facilitatea pentru reformă și creștere arată că plățile vor fi tot mai legate de indicatori. Republica Moldova trebuie să dezvolte capacitatea de proiectare, achiziții, audit, prevenirea fraudei și evaluare a impactului. Absorbția nu este măsurată doar prin procentul cheltuit, ci prin calitatea infrastructurii, serviciilor și instituțiilor create. Un proiect rapid, dar nesustenabil, poate îndeplini formal un indicator și totuși eșua strategic.

A șaptea lecție privește integrarea graduală. Participarea la piața internă, SEPA, energie, transport, digital și programe poate aduce beneficii înaintea aderării. Republica Moldova trebuie să trateze aceste oportunități ca exerciții de implementare și concurență, nu ca substitut al aderării. Fiecare integrare sectorială trebuie însoțită de capacitate de supraveghere, protecția consumatorului și adaptarea întreprinderilor.

A opta lecție este protejarea capitalului uman. Negocierile solicită experți, iar sectorul privat și instituțiile europene concurează pentru aceleași competențe. Balcanii de Vest arată efectul emigrației asupra administrației. Republica Moldova are nevoie de cariere publice atractive, formare, mobilitate temporară și mecanisme de întoarcere. Fără personal, chiar cea mai bună strategie rămâne document.

A noua lecție este comunicarea strategică. Guvernul trebuie să explice diferența dintre examinarea analitică a acquis-ului, deschiderea grupurilor tematice, închiderea provizorie și aderare. Exagerarea unui succes procedural produce dezamăgire, iar minimalizarea lui reduce mobilizarea. Informația trebuie să fie accesibilă, verificabilă și disponibilă în limbi și formate relevante pentru diferite grupuri sociale.

A zecea lecție este menținerea autonomiei analitice. Republica Moldova poate învăța din Balcanii de Vest fără a copia mecanic. Structura conflictelor, economia, administrația și relația cu UE sunt diferite. Analiza comparată trebuie să identifice mecanismul: cum afectează credibilitatea reforma, cum funcționează veto-ul, ce instituții produc implementare. Transferul inteligent adaptează lecția la contextul național.

Pentru viitorul Uniunii Europene, extinderea Balcanilor de Vest și a statelor din est nu trebuie tratată ca două competiții. Ambele procese pot consolida securitatea și proiectul european, dar resursele și atenția trebuie distribuite meritocratic. Evitarea rivalității între regiuni solicită criterii comune și recunoașterea condițiilor specifice. Un candidat nu trebuie să avanseze pentru că altul este blocat și nici să fie încetinit pentru menținerea unui echilibru politic artificial.

Credibilitatea extinderii UE este produsă prin reciprocitate instituțională. Candidatele trebuie să transforme statul și să respecte regulile; UE trebuie să respecte propria promisiune și să se pregătească pentru primirea lor. Procesul nu poate fi complet depolitizat, dar poate fi disciplinat prin criterii, transparență și responsabilitate. Balcanii de Vest demonstrează atât capacitatea extinderii de a pacifica și europeniza, cât și costul ambiguității și al tolerării regresului.

Reforma bugetului european va fi una dintre cele mai dificile componente ale extinderii. Noii membri ar deveni, în primii ani, beneficiari importanți ai politicii de coeziune și agriculturii, iar contribuțiile statelor actuale ar trebui ajustate. Soluțiile includ creșterea resurselor proprii, perioade tranzitorii și criterii revizuite de alocare. Dezbaterea trebuie purtată înaintea aderării, pentru a evita prezentarea candidaților drept sursă a unor reduceri neexplicate. Extinderea poate mări piața și creșterea, dar beneficiile nu se distribuie automat.

Componența instituțiilor necesită adaptare. Păstrarea unui comisar pentru fiecare stat asigură reprezentare, dar poate produce un colegiu foarte mare. Parlamentul European trebuie să respecte plafonul și proporționalitatea degresivă, ceea ce va modifica numărul mandatelor. Consiliul UE va avea mai mulți actori și coaliții. Reforma nu trebuie să reducă legitimitatea statelor mici, pentru care instituțiile comune sunt garanția influenței. Eficiența trebuie conciliată cu egalitatea și reprezentarea.

Extinderea majorității calificate în politica externă este controversată. Unii consideră că o Uniune extinsă nu poate funcționa cu veto frecvent; alții văd unanimitatea ca protecție a intereselor vitale. O soluție graduală poate utiliza abținerea constructivă, clauzele-pasarelă și acorduri politice de neblocare. Important este ca viitorii membri să intre într-un sistem ale cărui reguli sunt clare. Modificarea regulilor după aderare, percepută ca reacție la noii membri, ar afecta încrederea.

Tratatul de aderare la UE poate include monitorizare post-aderare, dar aceasta trebuie concepută ca punte, nu stigmat. Mecanismele speciale aplicate Bulgariei și României au oferit monitorizare, însă au generat și percepția unui statut diferențiat. Lecția este că reperele trebuie să fie clare, temporare și legate de instrumente generale ale UE. Când problema este comună mai multor membri, soluția trebuie să fie europeană, nu exclusiv aplicată nou-veniților.

Coalițiile de state membre sunt importante pentru candidatura Republicii Moldova. Experiența Balcanilor arată că o relație bună cu instituțiile UE nu este suficientă; deciziile aparțin guvernelor naționale. Diplomația trebuie să construiască sprijin în regiuni și grupuri politice diferite, să explice interesele comune și să răspundă preocupărilor specifice. Dependenta de un singur avocat este riscantă, deoarece schimbarea guvernului poate modifica poziția. O coaliție largă reduce vulnerabilitatea la veto. Republica Moldova trebuie să dezvolte o analiză a impactului aderării asupra fiecărui

sector. Negocierea nu înseamnă doar acceptarea acquis-ului, ci stabilirea perioadelor tranzitorii, derogărilor tehnice și investițiilor necesare. Cererile trebuie bazate pe date și limitate la ceea ce este indispensabil. Solicitarea excesivă reduce credibilitatea, iar acceptarea fără evaluare poate crea costuri sociale și economice. Experiența Balcanilor arată importanța pregătirii pozițiilor naționale înaintea conferințelor.

Un registru public al angajamentelor poate consolida responsabilitatea. Pentru fiecare reper, instituția responsabilă, termenul, costul, actul juridic și indicatorul ar trebui să fie accesibile. Publicul poate vedea ce depinde de Republica Moldova și ce depinde de UE. Transparența limitează transferul reciproc al vinei și ajută cercetarea independentă. Datele sensibile de negociere pot fi protejate, dar secretizarea generală ar transforma procesul într-un proiect al unei elite administrative.

Un scenariu de succes pentru Republica Moldova presupune progres simultan pe trei niveluri. La nivel intern: instituții, economie și consens democratic. La nivel european: coaliții, participare graduală și credibilitate. La nivel regional: cooperare cu Ucraina, România și ceilalți vecini, soluționarea pașnică a conflictului transnistrean și conectivitate. Neglijarea unuia poate limita celelalte. Extinderea este un proces național, european și regional în același timp. În evaluarea finală, criteriul central trebuie să fie capacitatea de a contribui la Uniune. Candidatul nu este doar beneficiar al fondurilor și securității, ci viitor co-decident și furnizor de solidaritate. Balcanii de Vest și Republica Moldova trebuie să demonstreze că pot implementa, dar și că pot participa la compromisuri, susține alte state și proteja bunurile comune. Această schimbare de perspectivă transformă aderarea din „îndeplinirea temelor” în pregătirea pentru responsabilitatea de membru.

Analiza scenariilor este un al doilea instrument. Un scenariu nu este predicție, ci descriere coerentă a unei evoluții posibile. Pentru extindere pot fi definite variabile precum voința UE, reformele candidatului, securitatea regională și starea economiei. Combinarea lor produce scenarii de accelerare, integrare graduală, stagnare sau regres. Fiecare scenariu trebuie să indice semnale timpurii și opțiuni de politică. Exercițiul dezvoltă capacitatea de anticipare și de formulare a recomandărilor.

Un al treilea instrument este analiza de impact asupra aderării. Pentru o politică, masterandul identifică norma UE, diferența națională, instituțiile afectate, costul, beneficiarii, grupurile care pierd și perioada necesară. Se disting costurile de tranziție de beneficiile pe termen lung și se propun măsuri compensatorii. Această metodă este utilă pentru Republica Moldova, deoarece transformă acquis-ul UE dintr-o listă abstractă într-un program de politici publice și bugetare.

Analiza costurilor non-extinderii completează evaluarea pregătirii. Menținerea pe termen lung a unei regiuni profund integrate economic, dar exclusă politic, poate genera vulnerabilități de securitate, migrație, influență externă și neîncredere. Aceste

costuri nu înseamnă că aderarea trebuie acordată indiferent de criterii; ele arată că stagnarea este, la rândul ei, o alegere cu efecte. Uniunea trebuie să compare riscurile extinderii cu riscurile unei zone gri permanente și să investească în reforme suficient pentru ca aderarea să devină sigură.

Politica de extindere trebuie să păstreze caracterul bilateral al negocierii și, simultan, să construiască o comunitate de candidați. Schimbul de experiență între administrații, evaluările colegiale și proiectele comune pot reduce costurile învățării. Totuși, cooperarea nu trebuie să transforme procesul într-o competiție a conformării aparente. Statele pot învăța inclusiv din eșecuri: proceduri accelerate, instituții create formal sau fonduri slab absorbite. O comunitate profesională regională consolidează capacitatea de membru și reduce dependența de consultanță externă.

În Republica Moldova, pregătirea pentru aderare trebuie conectată la reforma teritorială, dezvoltarea regională și coeziunea socială. Acquis-ul UE va produce efecte diferite în municipii, zone rurale, Găgăuzia și localitățile din zona de securitate. Analiza impactului trebuie să identifice capacități și vulnerabilități locale. Lecția Balcanilor este că integrarea poate rămâne proiect al capitalei dacă autoritățile locale nu participă. Fondurile, informarea și formarea trebuie distribuite astfel încât beneficiile să fie percepute pe întreg teritoriul.

Concluzii

Relațiile Uniunii Europene cu Balcanii de Vest reprezintă un caz central pentru înțelegerea UE ca actor internațional. În regiune, extinderea a funcționat simultan ca politică de pace, mecanism de construcție instituțională, instrument economic și strategie geopolitică. Procesul de stabilizare și asociere a creat cadrul post-conflict, perspectiva de aderare de la Salonic a oferit finalitate, iar metodologia revizuită și Planul de creștere încearcă să restabilească legătura dintre reformă și recompensă.

Analiza confirmă că puterea transformativă a UE nu este automată. Condiționalitatea produce rezultate când normele sunt clare, recompensa credibilă, costurile gestionabile și instituțiile interne capabile să susțină schimbarea. Ea eșuează sau devine formală când aderarea pare îndepărtată, condițiile sunt politizate, iar elitele beneficiază de capturarea statului. Statul de drept trebuie evaluat prin implementare, independență și efecte, nu prin numărul legilor adoptate.

Traiectoriile celor șase parteneri demonstrează necesitatea diferențierii. Muntenegru și Albania au avansat procedural, Macedonia de Nord este afectată de condiții bilaterale, Serbia de statul de drept, alinierea externă și dialogul cu Kosovo, Bosnia și Herțegovina de funcționalitatea statului, iar Kosovo de contestarea statutului și normalizare. Această diversitate exclude soluțiile uniforme și cere instrumente adaptate tipului de blocaj.

Noua etapă geopolitică oferă o oportunitate, dar și un risc. Planul de creștere, integrarea graduală și finanțarea bazată pe rezultate pot face beneficiile vizibile și pot susține convergența. Dacă gradualitatea devine substitut permanent, iar geopolitica justifică derogări de la democrație, politica își va pierde legitimitatea. Extinderea trebuie accelerată prin sprijin și reforme, nu prin diminuarea standardelor.

Pentru Republica Moldova, experiența Balcanilor de Vest este o sursă de învățare instituțională. Prioritatea fundamentelor, organizarea profesionistă a negocierilor, consensul democratic, prevenirea veto-urilor bilaterale, alinierea externă, absorbția fondurilor și comunicarea realistă sunt condiții ale unui parcurs sustenabil. Lecția generală este că aderarea nu se realizează printr-un moment diplomatic, ci prin transformarea graduală a statului și prin construirea încrederii reciproce dintre candidat, instituțiile UE și statele membre.

Sarcini de autoevaluare:

1. Explicați evoluția politicii UE față de Balcanii de Vest de la stabilizare post-conflict la extindere geopolitică și identificați continuitățile dintre cele două etape.
2. Aplicați modelul stimulentelor externe formulat de Schimmelfennig și Sedelmeier la unul dintre statele Balcanilor de Vest și evaluați credibilitatea condiționalității.
3. Comparați parcursurile Muntenegrului, Albaniei și Macedoniei de Nord prin criteriile progres procedural, stat de drept, capacitate administrativă și blocaje bilaterale.
4. Evaluați Planul de creștere și Facilitatea pentru reformă și creștere printr-o matrice obiectiv–indicator–plată–rezultat–impact.
5. Argumentați în ce condiții integrarea graduală poate accelera aderarea și în ce condiții poate deveni o alternativă permanentă la calitatea de membru.
6. Elaborați o notă de politici publice de 1.500 de cuvinte privind trei lecții ale experienței Balcanilor de Vest pentru negocierile de aderare ale Republicii Moldova.

Referințe bibliografice selective

1. Anastasakis, O. (2008). The EU's political conditionality in the Western Balkans: Towards a more pragmatic approach. *Southeast European and Black Sea Studies*, 8(4), 365–377. https://doi.org/10.1080/14683850802556384
2. Basheska, E. (2025). The Western Balkans and the EU: Genuine and sincere? The story of bilateral disputes and pretence. *European Journal of Risk Regulation*, 1–16. https://doi.org/10.1017/err.2025.10031

3. Bieber, F. (2018). Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans. *East European Politics*, 34(3), 337–354. https://doi.org/10.1080/21599165.2018.1490272
4. European Commission. (2020). *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans (COM(2020) 57 final)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0057
5. European Commission. (2025). *2025 communication on EU enlargement policy (COM(2025) 690 final)*. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/eb69a890-40d6-4696-801e-612d51709fdd_en
6. European Commission. (2026). *Western Balkans country profiles and key accession milestones: Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Montenegro, North Macedonia and Serbia*. Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. https://enlargement.ec.europa.eu/countries_en
7. European Council. (2026, 5 iunie). *EU–Western Balkans summit, Tivat: Shared prosperity and stability of the EU and the Western Balkans*. https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2026/06/05/
8. European Parliament, & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1449 of 14 May 2024 on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans. *Official Journal of the European Union*, L, 2024/1449. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj
9. Hoxhaj, A. (2021). The EU rule of law initiative towards the Western Balkans. *Hague Journal on the Rule of Law*, 13, 143–172. https://doi.org/10.1007/s40803-020-00148-w
10. Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 661–679. https://doi.org/10.1080/1350176042000248089

Tema 12. PARTENERIATUL ESTIC ȘI POLITICA UNIUNII EUROPENE FAȚĂ DE VECINĂTATEA ESTICĂ

Termeni-cheie: *Politica europeană de vecinătate, Parteneriatul Estic, vecinătate estică, asociere politică, integrare economică, diferențiere, incluziune, condiționalitate, „mai mult pentru mai mult", proprietate locală, reziliență, geopolitizare, vecinătate contestată, Acord de asociere, Zonă de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător, Acord cuprinzător și consolidat de parteneriat, mobilitate, liberalizarea vizelor, NDICI – Europa globală, Plan economic și de investiții, Global Gateway, conectivitate, tranziție verde, transformare digitală, societate civilă, securitate energetică, amenințări hibride, Marea Neagră, Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova, Ucraina.*

Unități de conținut:

1. Geneza și evoluția Parteneriatului Estic: de la Politica europeană de vecinătate la un cadru diferențiat de asociere, reziliență și convergență europeană.
2. Arhitectura, instrumentele și mecanismele de implementare ale Parteneriatului Estic.
3. Traiectoriile diferențiate ale partenerilor estici: asociere, cooperare selectivă, democratizare și contestare geopolitică.
4. Reconfigurarea Parteneriatului Estic după 2022: securitate, reziliență, conectivitate și dimensiunea Mării Negre.
5. Eficiența, limitele și viitorul politicii UE față de vecinătatea estică: implicații pentru Republica Moldova.

Abilități

– definește și delimitează Politica europeană de vecinătate, Parteneriatul Estic, politica de extindere și cooperarea regională la Marea Neagră;
– explică geneza Parteneriatului Estic și raportul dintre inițiativa regională comună și relațiile bilaterale diferențiate ale UE cu statele partenere;
– aplică conceptele de diferențiere, condiționalitate, proprietate locală, reziliență, geopolitizare și vecinătate contestată;
– analizează funcțiile acordurilor de asociere, ale ZLSAC, ale CEPA, ale dialogurilor sectoriale și ale regimurilor de mobilitate;
– evaluează rolul NDICI – Europa globală, al Planului economic și de investiții, al Global Gateway și al instituțiilor financiare europene;
– compară traiectoriile Armeniei, Azerbaidjanului, Belarusului, Georgiei, Republicii Moldova și Ucrainei, fără a confunda cooperarea cu perspectiva aderării;
– interpretează transformarea Parteneriatului Estic după agresiunea Federației Ruse împotriva Ucrainei și apariția unei agende de securitate și reziliență;
– evaluează raportul dintre promovarea democrației, interesele energetice, stabilitatea regională, conectivitate și gestionarea conflictelor;
– construiește indicatori privind implementarea, sustenabilitatea, legitimitatea locală și impactul social al programelor UE;
– formulează recomandări pentru participarea Republicii Moldova la dimensiunea regională a Parteneriatului Estic în complementaritate cu negocierile de aderare.

Responsabilitate și autonomie

Absolventul/masterandul, în mod autonom, analizează Parteneriatul Estic ca politică regională a Uniunii Europene aflată la intersecția dintre integrare, vecinătate, geopolitică și cooperare sectorială; distinge obiectivele declarate de rezultatele efective, verifică raportul dintre condiții, stimulente, resurse și costurile interne ale reformei, compară traiectoriile statelor partenere și evaluează coerența dintre dimensiunea bilaterală, cea multilaterală și noile instrumente de securitate și conectivitate; utilizează independent documente oficiale, date comparative și literatura de specialitate pentru a elabora scenarii, matrice de evaluare și recomandări relevante pentru instituțiile Republicii Moldova, evitând atât idealizarea puterii transformative a UE, cât și reducerea Parteneriatului Estic la o simplă competiție geopolitică.

Forme și strategii de organizare a activităților didactice

Prelegere problematizată; elaborarea unei cronologii a Politicii europene de vecinătate și a Parteneriatului Estic; analiza comparativă a Declarației de la Praga, a agendei „20 de rezultate pentru 2020" și a priorităților post-2020; cartografierea dimensiunilor bilaterală și multilaterală; studiu de caz privind acordurile de asociere și ZLSAC; analiză comparativă a CEPA UE–Armenia și a cooperării UE–Azerbaidjan; evaluarea Planului economic și de investiții printr-o matrice obiectiv–resursă–indicator–beneficiar–risc; simularea unei reuniuni a înalților funcționari ai Parteneriatului Estic; dezbatere privind condiționalitatea democratică și geopolitizarea vecinătății; analiză a Strategiei UE pentru regiunea Mării Negre; elaborarea unei note de politici publice privind rolul Republicii Moldova în cooperarea regională estică.

Repere de conținut

Introducere

Parteneriatul Estic constituie dimensiunea regională estică a Politicii europene de vecinătate și unul dintre cele mai ambițioase proiecte prin care Uniunea Europeană a încercat să transforme proximitatea geografică într-un spațiu de cooperare, convergență normativă și prosperitate comună. Inițiativa a fost lansată la Summitul de la Praga din 7 mai 2009 și a reunit inițial Uniunea Europeană, statele sale membre și șase parteneri: Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina. Începând cu 2021, participarea autorităților belaruse a fost suspendată, însă UE a continuat cooperarea cu societatea civilă și forțele democratice din Belarus. În practica actuală, Parteneriatul funcționează ca un cadru comun pentru cinci guverne partenere și pentru societatea belarusă, menținând totodată ideea că geografia regională nu poate fi redusă la alianțe exclusive sau la o singură traiectorie instituțională[1].

În plan normativ, Parteneriatul Estic (PaE) urmărește asocierea politică, integrarea economică, consolidarea democrației, statului de drept, drepturilor omului și cooperării sectoriale. În plan funcțional, PaE include acorduri, finanțare, programe de mobilitate, reforme administrative, conectivitate, energie, mediu, digitalizare,

[1] European Commission. (2026). Eastern Partnership.

educație și sprijin pentru societatea civilă. În plan strategic, inițiativa a fost treptat implicată în competiția pentru orientarea politică a vecinătății comune dintre UE și Federația Rusă. De aceea, Parteneriatul nu poate fi explicat numai ca politică tehnică de modernizare, dar este simultan un mecanism de transfer normativ, o ofertă de integrare diferențiată, o politică de securitate prin reformă și un instrument al prezenței geopolitice europene.

Elena Korosteleva a atras atenția asupra faptului că legitimitatea Parteneriatului Estic depinde de modul în care statele și societățile partenere percep inițiativa, nu doar de obiectivele formulate la Bruxelles. În interpretarea sa, o politică bazată exclusiv pe condiționalitate și pe exportul unui model prestabilit riscă să transforme partenerii în receptori pasivi și să reducă proprietatea locală asupra reformelor[1]. Această critică este esențială pentru analiza științifică: apropierea de UE produce efecte durabile atunci când normele sunt traduse în priorități interne, susținute de instituții și grupuri sociale, nu atunci când sunt adoptate formal pentru accesarea unei recompense externe.

David Cadier demonstrează că geopolitizarea Parteneriatului Estic nu a început exclusiv după anexarea Crimeii în 2014, deși acel moment a intensificat-o. Inițiativa a fost încă de la origine interpretată de actorii regionali prin prisma distribuției puterii, a libertății de alegere a statelor și a raportului dintre proiectele de integrare concurente[2]. Laure Delcour completează această perspectivă prin conceptul de „*vecinătate contestată*": efectele politicii UE sunt mediate de influențele externe, structurile interne de putere, dependențele economice și capacitatea actorilor locali de a selecta sau combina normele provenite din surse diferite[3]. Prin urmare, rezultatele nu pot fi deduse mecanic din intensitatea asistenței europene.

Documentul comun din 2020 privind Parteneriatul Estic după 2020 a reorganizat politica în jurul rezilienței și a formulat cinci obiective pe termen lung: economii reziliente, durabile și integrate; instituții responsabile, stat de drept și securitate; reziliență de mediu și climatică; transformare digitală rezilientă; societăți reziliente, echitabile și incluzive[4]. Agenda operațională din 2021 a legat aceste obiective de priorități, indicatori și un Plan economic și de investiții, estimat la 2,3 miliarde de euro din bugetul UE, cu potențial de mobilizare a până la 17 miliarde de euro

[1] Korosteleva, E. A. (Ed.). (2012). Eastern Partnership: A new opportunity for the neighbours? Routledge.

[2] Cadier, D. (2019). The geopoliticisation of the EU's Eastern Partnership.

[3] Delcour, L. (2017). The EU and Russia in their "contested neighbourhood": Multiple external influences, policy transfer and domestic change.

[4] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2020). Eastern Partnership policy beyond 2020: Reinforcing resilience – An Eastern Partnership that delivers for all (JOIN(2020) 7 final).

în investiții publice și private[1]. Schimbarea de vocabular de la „*transformare*" la „*reziliență*" reflectă adaptarea UE la crize, dar ridică și întrebarea dacă stabilitatea poate ajunge să prevaleze asupra democratizării.

Vecinătatea estică este spațiul în care politica de extindere, securitatea economică, autonomia strategică, conectivitatea, tranziția verde, protecția democrației și gestionarea conflictelor se intersectează. Analiza acestei politici permite evaluarea capacității UE de a oferi ordine, resurse și predictibilitate într-un mediu contestat, dar și a limitelor generate de fragmentarea internă, condiționalitatea inconsistentă și decalajul dintre promisiuni și implementare.

12.1 Geneza și evoluția Parteneriatului Estic: de la Politica europeană de vecinătate la un cadru diferențiat de asociere, reziliență și convergență europeană

Geneza Parteneriatului Estic trebuie plasată în contextul extinderii Uniunii Europene spre Europa Centrală și de Est. Aderările din 2004 și 2007 au mutat frontiera externă a UE spre Ucraina, Republica Moldova, Belarus și regiunea Mării Negre. Statele care deveniseră membre, în special Polonia și țările baltice, au susținut dezvoltarea unei politici mai ambițioase față de vecinii estici, argumentând că stabilitatea Uniunii depinde de transformarea politică și economică a spațiului învecinat. Inițiativa polono-suedeză din 2008 a oferit baza politică a Parteneriatului Estic și a urmărit să completeze Politica europeană de vecinătate printr-o dimensiune regională mai clară, mai multe instrumente de asociere și o cooperare multilaterală permanentă.

Politica europeană de vecinătate fusese formulată după logica creării unui „cerc de state bine guvernate", cu care UE să dezvolte relații apropiate, fără extinderea imediată a calității de membru. Instrumentul central îl constituiau planurile de acțiune bilaterale, negociate în funcție de prioritățile fiecărui stat. Modelul combina stimulente economice și tehnice cu condiții privind democrația, statul de drept și reformele de piață. Ambiguitatea fundamentală era deliberată: UE oferea „mai mult decât cooperare, dar mai puțin decât aderare". Pentru unele state, această formulă era suficientă; pentru altele, în special Ucraina, Georgia și Republica Moldova, absența perspectivei de aderare limita credibilitatea recompensei.

Summitul de la Praga din 2009 a consacrat două dimensiuni complementare. *Dimensiunea bilaterală* urmărea relații contractuale mai profunde, inclusiv acorduri

[1] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2021). Recovery, resilience and reform: Post-2020 Eastern Partnership priorities (SWD(2021) 186 final).

de asociere, zone de liber schimb aprofundate și cuprinzătoare, facilitarea mobilității și cooperare sectorială. *Dimensiunea multilaterală* a creat reuniuni la nivel de summit, ministerial și de înalți funcționari, platforme tematice și proiecte regionale. Această structură răspundea unei nevoi practice: unele reforme pot fi negociate bilateral, dar probleme precum energia, transportul, mediul, frontierele, sănătatea sau amenințările hibride depășesc frontierele și necesită coordonare regională.

Principiul incluziunii a permis participarea unor state cu aspirații și regimuri politice foarte diferite. Ucraina, Republica Moldova și Georgia urmăreau apropiere politică și economică avansată; Armenia încerca să combine cooperarea europeană cu angajamentele sale eurasiatice și de securitate; Azerbaidjanul privilegia autonomia, energia și relațiile pragmatice; Belarusul participa selectiv, fără reforme democratice profunde. Avantajul incluziunii consta în menținerea dialogului și posibilitatea cooperării funcționale. Limita era dificultatea formulării unei agende suficient de ambițioase pentru partenerii proeuropeni și suficient de acceptabile pentru cei reticenți.

Principiul diferențierii a devenit răspunsul la această diversitate. UE a afirmat că profunzimea relației trebuie să reflecte aspirațiile, performanța reformelor și interesele fiecărui partener. Diferențierea poate fi interpretată în trei sensuri. Primul este juridic, deoarece acordurile și obligațiile diferă. Al doilea este politic, deoarece accesul la dialog, finanțare și programe depinde de calitatea relației. Al treilea este funcțional, prin integrarea graduală în sectoare specifice. Diferențierea permite flexibilitate, dar poate produce fragmentare și percepția unor cercuri ierarhice de parteneri.

Formula *„mai mult pentru mai mult”* a încercat să transforme condiționalitatea într-un mecanism pozitiv: statele care realizează reforme mai consistente primesc mai multă asistență, acces și sprijin politic. În practică, eficiența depinde de claritatea condițiilor, rapiditatea recompensei și distribuția costurilor interne. Tanja Börzel și Bidzina Lebanidze arată că puterea transformatoare a UE dincolo de extindere este redusă atunci când recompensa finală este incertă, guvernele au costuri politice ridicate, iar instituțiile statului sunt capturate de elite interesate de menținerea controlului[1]. Condiționalitatea nu poate compensa lipsa pluralismului intern sau absența unei coaliții sociale pentru reformă.

Parteneriatul Estic a produs totuși rezultate structurale. Acordurile de Asociere și ZLSAC cu Georgia, Republica Moldova și Ucraina au creat obligații extinse de apropiere legislativă și integrare economică. Regimurile de călătorie fără vize au sporit contactele interumane. Programele Erasmus+, Horizon și cooperarea uni-

[1] Börzel, T. A., & Lebanidze, B. (2017). “The transformative power of Europe” beyond enlargement: The EU’s performance in promoting democracy in its neighbourhood.

versitară au dezvoltat rețele profesionale. Liberalizarea comerțului și armonizarea standardelor au reorientat o parte importantă a fluxurilor economice spre UE. Aceste rezultate arată că politica externă europeană poate transforma spațiul regional prin drept, piață și mobilitate, chiar în absența aderării imediate.

Efectele au fost însă inegale. Apropierea legislativă nu garantează implementarea, iar adoptarea formală a normelor poate coexista cu aplicarea selectivă, corupția sau influența informală. Delcour subliniază că transferul de politici este mediat de compatibilitatea normelor cu instituțiile interne și de concurența altor centre de influență[1]. Un guvern poate adopta standarde europene în sectoare care aduc investiții și poate evita reformele care amenință controlul politic. De aceea, evaluarea trebuie să distingă între transpunere juridică, capacitate administrativă, schimbarea practicii și impactul asupra cetățenilor.

Crizele regionale au modificat treptat agenda. Războiul ruso-georgian din 2008, disputele energetice, protestele și represiunea din Belarus, conflictele din Nagorno-Karabah și agresiunea împotriva Ucrainei au demonstrat că vecinătatea nu poate fi tratată exclusiv ca spațiu de cooperare tehnică. Parteneriatul Estic nu a fost proiectat ca alianță de securitate și nu oferă garanții de apărare. Totuși, instabilitatea, ocupația teritorială, presiunea economică și amenințările hibride afectează direct reformele, investițiile și libertatea de alegere a statelor partenere. În consecință, securitatea a pătruns în toate domeniile politicii.

Revizuirea Politicii europene de vecinătate din 2015 a acordat o importanță mai mare stabilizării și diferențierii. Documentele europene au recunoscut că modelul uniform și ambiția de transformare rapidă nu corespund tuturor partenerilor. Prioritățile au fost adaptate la interesele comune, iar reziliența statelor și societăților a devenit concept central. Această schimbare a fost influențată de războaie, migrație, terorism și contestarea ordinii regionale. Criticii au avertizat că accentul pe stabilitate poate conduce la tolerarea regimurilor autoritare considerate predictibile.

Agenda „*20 de rezultate pentru 2020*" a introdus o orientare mai măsurabilă, concentrată pe economie, guvernanță, conectivitate și societate. Valoarea sa metodologică a fost încercarea de a lega declarațiile politice de indicatori concreți. Totuși, numărul rezultatelor și diversitatea lor au creat dificultăți de prioritizare. Unele obiective depindeau de UE, altele de guvernele partenere, iar impactul asupra democrației era mai dificil de cuantificat decât numărul de întreprinderi finanțate sau de conexiuni construite. Politica bazată pe indicatori trebuie să evite substituirea schimbării calitative prin raportare cantitativă.

[1] Delcour, L. (2017). The EU and Russia in their "contested neighbourhood": Multiple external influences, policy transfer and domestic change.

Comunicarea din 2020 a redefinit Parteneriatul în jurul *rezilienței*[1]. Conceptul desemnează capacitatea instituțiilor, economiilor și societăților de a preveni, absorbi și depăși crize fără pierderea funcțiilor esențiale și a orientării democratice. *Reziliența economică* presupune diversificare, finanțe sănătoase și întreprinderi competitive; reziliența instituțională, stat de drept și administrație; *reziliența societală*, incluziune, presă liberă și societate civilă; *reziliența energetică* și digitală, infrastructuri sigure și alternative. Abordarea este cuprinzătoare, dar poate deveni vagă dacă nu precizează ce instituții trebuie schimbate și cine suportă costurile.

Irina Petrova și Laure Delcour menționează că asocierea rezilienței cu proprietatea locală are potențialul de a corecta caracterul paternalist al politicii, dar practica rămâne adesea dominată de priorități și proceduri europene[2]. Proprietatea locală autentică nu înseamnă acceptarea oricărei preferințe guvernamentale, care presupune consultarea autorităților locale, organizațiilor civice, mediului de afaceri, comunităților vulnerabile și experților, precum și adaptarea instrumentelor la context. În același timp, UE trebuie să mențină standarde privind legalitatea și drepturile, pentru ca „adaptarea" să nu legitimeze capturarea statului. În ansamblu, evoluția Parteneriatului Estic cuprinde patru etape:

> *prima,* 2009–2013, a fost dominată de asociere, liberalizare și speranța convergenței graduale.
>
> *a doua,* 2014–2019, a fost marcată de geopolitizare, diferențiere și consolidarea acordurilor cu partenerii asociați.
>
> *a treia,* 2020–2021, a organizat politica în jurul rezilienței, redresării și investițiilor.
>
> *a patra,* după 2022, conectează vecinătatea cu extinderea, securitatea și reconstrucția regională.

Etapele se suprapun, iar instrumentele vechi continuă să funcționeze în contexte noi.

Succesiunea summit-urilor permite observarea modului în care prioritățile au fost ajustate. Praga 2009 a creat cadrul; Varșovia 2011 a consolidat asocierea și mobilitatea; Vilnius 2013 a devenit moment de alegere politică pentru partenerii care negociau acorduri de asociere; Riga 2015 a reafirmat diferențierea după anexarea Crimeii; Bruxelles 2017 a orientat politica spre rezultate măsurabile; summitul din 2021 a consacrat triada redresare–reziliență–reformă și Planul economic

[1] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2020). Eastern Partnership policy beyond 2020: Reinforcing resilience – An Eastern Partnership that delivers for all (JOIN(2020) 7 final).

[2] Petrova, I., & Delcour, L. (2020). From principle to practice? The resilience–local ownership nexus in the EU Eastern Partnership policy.

și de investiții. Cronologia arată că Parteneriatul nu a avut o doctrină fixă, ci a evoluat prin răspunsuri la crize și prin acumularea experienței instituționale.

Summitul de la Vilnius din 2013 are o semnificație aparte. Pregătirea acordurilor de asociere cu Georgia, Republica Moldova și Ucraina a demonstrat capacitatea UE de a oferi integrare juridică și economică profundă. În același timp, presiunea exercitată asupra Ucrainei și suspendarea semnării acordului au evidențiat caracterul contestat al vecinătății. Evenimentele ulterioare au arătat că o decizie aparent comercială poate avea implicații asupra suveranității, identității și securității. Lecția pentru UE a fost că oferta de asociere trebuie însoțită de anticiparea presiunilor, sprijin economic rapid și comunicarea consecințelor strategice.

Declarația de la Riga din 2015 a păstrat formula potrivit căreia fiecare partener are dreptul suveran de a alege nivelul relației cu UE și a recunoscut aspirațiile diferențiate fără a formula o perspectivă comună de aderare. Compromisul a menținut unitatea statelor membre, dar a nemulțumit partenerii care solicitau o recunoaștere mai clară a vocației europene. Această ambiguitate a oferit flexibilitate, însă a diminuat puterea stimulentului. Experiența confirmă că limbajul diplomatic este parte a instrumentarului: formulările privind finalitatea relației pot modifica așteptările, investițiile și costurile politice ale reformei.

Agenda din 2017 privind cele douăzeci de rezultate a încercat să corecteze caracterul declarativ al summit-urilor prin obiective tangibile. Ea a inclus sprijin pentru întreprinderi, conectivitate, eficiență energetică, servicii digitale, reformă administrativă, justiție și societate civilă. Totuși, transformarea unei politici politice într-un tablou de indicatori poate genera comportamente de conformare formală. Guvernele pot selecta rezultate ușor de demonstrat și evita schimbările care afectează distribuția puterii. Indicatorii trebuie, prin urmare, combinați cu evaluări calitative, date independente și analiza sustenabilității.

Învățarea instituțională s-a produs atât la Bruxelles, cât și în statele partenere. Instituțiile UE au învățat să utilizeze acorduri mai flexibile, asistență macrofinanciară, garanții și sprijin pentru societate. Administrațiile partenere au creat structuri de coordonare europeană, au dezvoltat expertiză în negociere și au integrat raportarea europeană în activitatea cotidiană. Învățarea poate însă deveni ritualism birocratic dacă procedurile sunt urmate fără schimbarea practicilor. Maturitatea Parteneriatului trebuie evaluată prin capacitatea actorilor de a adapta instrumentele și de a corecta eșecurile, nu doar prin continuitatea reuniunilor.

12.2 Arhitectura, instrumentele și mecanismele de implementare ale Parteneriatului Estic

Arhitectura Parteneriatului Estic este construită pe interacțiunea dintre relațiile bilaterale, cooperarea multilaterală și instrumentele financiare. Niciuna dintre dimensiuni nu este suficientă separat. Acordurile bilaterale permit obligații adaptate și monitorizare detaliată; cooperarea multilaterală creează rețele, schimb de experiență și răspunsuri la probleme transfrontaliere; finanțarea transformă prioritățile în proiecte. Coerența depinde de capacitatea instituțiilor europene și a statelor partenere de a conecta aceste niveluri, de a evita dublarea și de a utiliza rezultatele regionale pentru accelerarea reformelor naționale.

La nivel politic, summit-urile reunesc liderii și stabilesc orientările generale. Reuniunile ministeriale tratează afaceri externe și domenii sectoriale, iar reuniunile înalților funcționari pregătesc agenda, monitorizează implementarea și soluționează probleme tehnice. După perioada în care summit-urile erau principalul simbol al inițiativei, accentul s-a deplasat spre cooperare continuă și flexibilă. Reuniunea înalților funcționari din martie 2025 a reafirmat sprijinul pentru parcursurile europene ale Ucrainei și Republicii Moldova și a evidențiat reziliența, conectivitatea și stabilitatea regională[1].

Dimensiunea multilaterală a fost organizată inițial prin patru platforme tematice, dedicate democrației și bunei guvernări, integrării economice, securității energetice și contactelor interumane. Ulterior, structura a fost adaptată la prioritățile post-2020 și a inclus grupuri, paneluri și proiecte în domenii precum administrația publică, combaterea corupției, transportul, mediul, digitalizarea, sănătatea și securitatea. Valoarea acestor formate constă în socializarea profesională: funcționarii compară soluții, creează vocabular comun și dezvoltă contacte care pot continua dincolo de schimbările politice.

Cooperarea parlamentară este realizată prin Adunarea Parlamentară Euronest, care reunește Parlamentul European și parlamentele partenere. Euronest oferă dezbatere, recomandări și vizibilitate politică, dar nu adoptă acte obligatorii. Relevanța sa depinde de calitatea participării și de legătura cu parlamentele naționale. În regimurile în care legislativul este slab sau dominat de executiv, cooperarea parlamentară poate avea efect limitat. Totuși, ea oferă opoziției, comisiilor și personalului parlamentar acces la practici europene și poate susține controlul asupra implementării acordurilor.

Nivelul local este reprezentat prin Conferința autorităților regionale și locale pentru Parteneriatul Estic, cunoscută drept CORLEAP. Politicile UE sunt implemen-

[1] European Commission. (2026). Eastern Partnership.

tate în mare măsură de municipalități: gestionarea deșeurilor, apă, transport urban, eficiență energetică, servicii sociale și dezvoltare teritorială. Dacă nivelul local nu dispune de resurse și autonomie, reformele centrale rămân incomplete. Cooperarea între orașe și regiuni poate produce rezultate vizibile și reduce percepția că integrarea europeană este un proces exclusiv al elitelor din capitale.

Societatea civilă participă prin Forumul Societății Civile al Parteneriatului Estic și prin numeroase rețele tematice. Rolul său este dublu: furnizează expertiză și monitorizează guvernele. Ea poate identifica efectele reale ale reformelor asupra drepturilor, transparenței și grupurilor vulnerabile, completând rapoartele instituționale. În contexte autoritare sau de regres democratic, sprijinul direct pentru organizații, presă independentă, cercetători și apărători ai drepturilor devine o formă de menținere a relației cu societatea atunci când dialogul guvernamental este limitat.

Dimensiunea bilaterală este guvernată de acorduri cu densități diferite. Acordurile de asociere cu Georgia, Republica Moldova și Ucraina includ dialog politic, cooperare sectorială și ZLSAC. Ele presupun preluarea unei părți importante a acquis-ului în domenii legate de piață, concurență, achiziții, standarde, protecția consumatorilor, mediu și transport. Acordul cuprinzător și consolidat de parteneriat cu Armenia permite apropiere legislativă în domenii compatibile cu celelalte angajamente ale statului. Relația cu Azerbaidjanul continuă pe baza Acordului de parteneriat și cooperare și a dialogurilor sectoriale, iar cooperarea cu Belarusul este orientată spre societate.

ZLSAC reprezintă mai mult decât eliminarea tarifelor. Accesul efectiv la piața UE depinde de standarde sanitare, tehnice, de concurență, proprietate intelectuală, vamă și supravegherea pieței. În consecință, acordurile transformă administrația și mediul de afaceri. Beneficiile sunt potențial mari, dar costurile de conformare pot afecta întreprinderile mici. Asistența tehnică, finanțarea investițiilor și perioadele de tranziție sunt necesare pentru ca apropierea legislativă să nu favorizeze doar firmele cu capital și expertiză.

Mobilitatea este unul dintre instrumentele cu cel mai direct impact societal. Dialogurile privind vizele au legat liberalizarea de securitatea documentelor, gestionarea frontierelor, migrație, azil, ordine publică și drepturi fundamentale. Regimurile fără vize pentru ședere scurte au crescut contactele, turismul, cooperarea profesională și sentimentul apartenenței europene. Totodată, mobilitatea poate amplifica migrația forței de muncă și pierderea capitalului uman. Politica trebuie corelată cu educația, recunoașterea calificărilor, investițiile și oportunitățile de revenire.

Cooperarea educațională și științifică are efecte de lungă durată. Erasmus+ dezvoltă mobilitate și parteneriate instituționale, iar Horizon Europe conectează cercetătorii la proiecte, infrastructuri și standarde. Participarea nu trebuie evaluată doar prin

numărul burselor, ci și prin capacitatea universităților de a utiliza experiența dobândită, de a menține cercetătorii și de a transforma proiectele în politici. Pentru statele mici, rețelele academice sunt o formă de diplomație și de integrare funcțională în spațiul european al cunoașterii.

Instrumentul financiar principal pentru perioada 2021–2027 este NDICI – Europa globală, creat prin Regulamentul (UE) 2021/947[1], care reunește programe anterioare, permite finanțare geografică și tematică și utilizează granturi, asistență, *finanțare mixtă* și garanții. Principiile programării includ prioritățile UE, nevoile partenerului, drepturile omului, dezvoltarea durabilă și performanța. Flexibilitatea este importantă în crize, dar trebuie însoțită de transparență, control parlamentar, evaluare independentă și acces echitabil al beneficiarilor.

Planul economic și de investiții al Parteneriatului Estic a fost conceput pentru redresare, reziliență și transformare verde și digitală. Cele 2,3 miliarde de euro din granturi, *finanțare mixtă* și garanții urmăresc mobilizarea unei finanțări mult mai mari și susțin proiecte emblematice pentru fiecare partener[2]. Până în aprilie 2025, instituțiile europene raportau mobilizarea a aproximativ 15,4 miliarde de euro și sprijin pentru peste 100.000 de întreprinderi mici și mijlocii[3]. Aceste cifre indică amploarea, dar evaluarea trebuie să urmărească suplimentar distribuția geografică, valoarea adăugată, sustenabilitatea datoriei și impactul social.

Finanțarea mixtă combină granturi europene cu împrumuturi ale Băncii Europene de Investiții, Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare și altor instituții. Avantajul este multiplicarea resurselor și finanțarea proiectelor mari. Riscul constă în privilegierea infrastructurilor bancabile în detrimentul reformelor instituționale sau al comunităților cu capacitate redusă. Un proiect de transport poate crește conectivitatea, dar poate produce corupție, impact de mediu sau datorie dacă achizițiile, evaluarea și întreținerea nu sunt adecvate. Grantul nu substituie guvernanța.

Global Gateway a oferit un cadru strategic pentru conectivitate în transport, energie, digital, sănătate și educație. În vecinătatea estică, inițiativa urmărește rute alternative, integrarea rețelelor, tranziția energetică și accesul la infrastructură sigură. Ea este prezentată drept ofertă bazată pe standarde ridicate, transparență și sustenabilitate, în contrast cu finanțarea opacă sau generatoare de dependență. Credibilitatea

[1] European Parliament, & Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/947 of 9 June 2021 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe.

[2] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2021). Recovery, resilience and reform: Post-2020 Eastern Partnership priorities (SWD(2021) 186 final).

[3] European Commission. (2026). Eastern Partnership.

depinde însă de viteza implementării, de capacitatea de a combina resursele UE și ale statelor membre și de participarea beneficiarilor la selectarea proiectelor.

Conectivitatea de transport include extinderea indicativă a rețelei transeuropene de transport, modernizarea punctelor de trecere, căilor ferate, drumurilor și porturilor. După 2022, coridoarele de solidaritate cu Ucraina și Republica Moldova au demonstrat că infrastructura comercială are valoare strategică. Diferențele de ecartament, procedurile vamale, securitatea porturilor și capacitatea logistică devin probleme de reziliență. Investiția trebuie corelată cu reforme vamale, interoperabilitate, digitalizarea documentelor și protecția infrastructurilor critice.

În energie, UE sprijină interconectări, eficiență, surse regenerabile, reformarea piețelor și reducerea dependențelor. Integrarea Ucrainei și Republicii Moldova în rețeaua continentală europeană de electricitate a confirmat importanța cooperării tehnice. În Caucazul de Sud, coridoarele energetice și proiectele verzi conectează securitatea aprovizionării cu geopolitica. Politica trebuie să evite substituirea unei dependențe prin alta și să evalueze compatibilitatea proiectelor fosile cu obiectivele climatice.

Transformarea digitală include conectivitate în bandă largă, servicii publice electronice, interoperabilitate, competențe, securitate cibernetică și apropierea reglementărilor. Digitalizarea poate reduce corupția și costurile administrative, dar creează riscuri privind protecția datelor, excluziunea și dependența de furnizori. Un proiect este rezilient când include securitate de la proiectare, audit, continuitate, alternative tehnologice și educația utilizatorilor, nu numai achiziția de echipamente.

Mecanismele de implementare trebuie evaluate prin lanțul intrări–activități–produse–rezultate–impact. Intrările sunt resursele financiare și expertiza; activitățile includ instruire, construcție sau consiliere; produsele sunt legi, proceduri și infrastructuri; rezultatele sunt schimbări de comportament și capacitate; impactul privește prosperitatea, securitatea și drepturile. Raportarea concentrată pe fonduri cheltuite sau documente adoptate poate ascunde lipsa schimbării. Evaluarea independentă, datele deschise și consultarea beneficiarilor sunt indispensabile.

Coerența instituțională este o provocare. Comisia gestionează finanțarea și acordurile, SEAE coordonează dialogul politic, statele membre desfășoară programe bilaterale, iar instituțiile financiare urmăresc criterii economice. Team Europe încearcă să conecteze aceste resurse. Coordonarea eficientă presupune o strategie comună, cartografierea proiectelor și divizarea responsabilităților. În lipsa ei, partenerul poate primi cerințe incompatibile, iar organizațiile pot concura pentru vizibilitate.

Arhitectura Parteneriatului Estic este o formă de guvernanță externă multinivel. Puterea UE nu derivă dintr-un singur instrument, ci din combinarea dreptului, pieței, finanțării, mobilității, expertizei și rețelelor. Eficiența depinde de legătura

dintre aceste componente. Un acord fără investiții poate rămâne formal; finanțarea fără stat de drept poate consolida rente; mobilitatea fără oportunități interne poate accelera exodul; cooperarea regională fără voință politică poate deveni ceremonială. Valoarea adăugată apare atunci când instrumentele sunt integrate într-o teorie clară a schimbării.

Reforma administrației publice este una dintre condițiile transversale ale cooperării. Apropierea de standardele UE solicită coordonare interministerială, planificare, evaluarea impactului, consultare, gestiune financiară și funcție publică profesionistă. Proiectele de înfrățire instituțională și TAIEX pot transfera expertiză, dar rezultatul depinde de stabilitatea personalului și de integrarea cunoștințelor în instituție. Fluctuația, politizarea numirilor și salariile necompetitive pot transforma asistența într-un ciclu repetat de instruire. Sprijinul trebuie legat de reforme organizaționale, sisteme de carieră și responsabilitatea conducerii.

În justiție și combaterea corupției, dificultatea principală este diferența dintre lege și practică. Adoptarea codurilor, strategiilor și instituțiilor specializate este necesară, dar independența depinde de numiri, resurse, disciplină, jurisprudență și protecția avertizorilor. Condiționalitatea financiară poate crea stimulente, însă reformele care afectează rețele de interese întâmpină rezistență. Evaluarea trebuie să urmărească dosare, recuperarea activelor, accesul la justiție și încrederea publică, evitând folosirea indicatorilor penali pentru presiune politică.

Sprijinul pentru întreprinderile mici și mijlocii urmărește acces la finanțare, digitalizare, eficiență energetică și integrarea în lanțurile europene. Împrumuturile și garanțiile pot reduce riscul, dar firmele au nevoie și de concurență corectă, instanțe funcționale, infrastructură și personal calificat. Programele trebuie să evite concentrarea în capitale și sectoare deja competitive. O abordare regională poate crea grupuri tematice transfrontaliere, standarde comune și parteneriate universitare, transformând sprijinul financiar în capacitate de inovare.

Sănătatea și capitalul uman au căpătat vizibilitate după pandemia de COVID-19 și război. Cooperarea include laboratoare, supraveghere epidemiologică, achiziții, sănătate digitală și formarea personalului. Reziliența sanitară depinde de servicii primare, lanțuri de aprovizionare și comunicare publică. Migrația medicilor și asistenților poate anula investițiile în formare. De aceea, proiectele trebuie conectate la condiții de muncă, politici de retenție și cooperarea dintre instituțiile medicale din UE și statele partenere.

Egalitatea de gen, participarea tinerilor și incluziunea minorităților sunt dimensiuni ale eficienței, nu simple cerințe transversale. Reformele concepute fără aceste perspective pot distribui inegal costurile și beneficiile. Femeile sunt frecvent subreprezentate în negocieri de pace și în funcțiile de securitate, iar tinerii sunt afectați de

migrație și precaritate. Parteneriatul poate susține capacitate de conducere, antreprenoriat, educație civică și servicii adaptate. Indicatorii trebuie dezagregați pentru a arăta cine beneficiază efectiv.

Monitorizarea regională poate fi îmbunătățită prin combinarea datelor administrative cu instrumente independente, precum indicii societății civile, sondajele și evaluările academice. Datele comparabile permit identificarea progresului și a regresului, dar trebuie interpretate în context. O creștere a exporturilor poate coexista cu dependență de câteva produse; digitalizarea poate crește accesul și supravegherea; reducerea timpului de procesare poate ascunde scăderea calității. Metodologia trebuie să fie transparentă, iar rezultatele discutate cu beneficiarii.

Primele inițiative emblematice multilaterale au urmărit gestionarea integrată a frontierelor, piețele energetice, întreprinderile mici, protecția mediului și răspunsul la dezastre. Importanța lor a constat în crearea unor proiecte comune într-o regiune în care cooperarea politică era limitată. Gestionarea frontierelor, de exemplu, conectează facilitarea comerțului cu combaterea traficului și respectarea drepturilor. Un proiect performant reduce timpul de control și riscul infracțional fără a transforma frontiera într-un obstacol disproporționat pentru comunități și schimburi legitime.

Cooperarea comercială trebuie analizată dincolo de valoarea totală a schimburilor. Instituțiile europene au evidențiat dublarea comerțului UE–Parteneriatul Estic în intervalul 2017–2023[1], însă structura exporturilor rămâne importantă. Economiile bazate pe materii prime sau produse cu valoare adăugată redusă pot crește comerțul fără convergență tehnologică. Politicile trebuie să susțină certificarea, logistica, inovarea, serviciile și integrarea întreprinderilor locale în lanțuri de furnizare, nu numai accesul formal la piață.

Regimurile fără vize sunt însoțite de mecanisme de monitorizare și posibilitatea suspendării în caz de riscuri persistente privind migrația neregulamentară, securitatea sau neîndeplinirea criteriilor. Această condiționalitate post-liberalizare arată că stimulentul nu se încheie odată cu adoptarea deciziei. Statele trebuie să mențină securitatea documentelor, cooperarea polițienească și politicile de azil. Aplicarea mecanismului trebuie să fie proporțională și să distingă responsabilitatea guvernului de drepturile cetățenilor.

Tranziția verde este susținută prin inițiative regionale privind clima, eficiența energetică, calitatea aerului, economia circulară și orașele durabile. Parteneriatul pentru eficiență energetică și mediu în Europa de Est și Convenția primarilor mobilizează proiecte locale și finanțare. Rezultatele depind de tarife, protecția consumatorilor vulnerabili, calitatea datelor și capacitatea municipală. Politica climatică devine

[1] European Commission. (2026). Eastern Partnership.

legitimă atunci când reduce facturile, poluarea și riscurile, nu când este percepută numai ca obligație externă costisitoare.

Inițiativa EU4Digital urmărește armonizarea piețelor digitale, comerț electronic, servicii de încredere, inovare și securitate. Reducerea tarifelor de roaming între parteneri și apropierea de spațiul european pot avea impact direct asupra cetățenilor și întreprinderilor. Totuși, integrarea digitală solicită protecția datelor, concurență și acces rural. Diferența dintre conectare și incluziune este esențială: infrastructura poate exista fără competențe, accesibilitate sau servicii publice adaptate.

În domeniul achizițiilor publice și ajutorului de stat, apropierea de normele UE influențează distribuirea resurselor. Procedurile electronice, publicarea contractelor și controlul conflictelor de interese pot reduce corupția, dar numai dacă există concurență reală și căi de contestare. Companiile apropiate de guvern pot adapta formal documentele și păstra avantajul. Evaluarea trebuie să urmărească numărul ofertanților, structura beneficiarilor, economiile obținute, calitatea bunurilor și executarea contractelor.

12.3 Traiectoriile diferențiate ale partenerilor estici: asociere, cooperare selectivă, democratizare și contestare geopolitică

Parteneriatul Estic reunește state care diferă prin orientare externă, regim politic, structură economică, vulnerabilități de securitate și aspirație europeană. Compararea lor trebuie să evite clasamentele simpliste. Un stat poate avansa în integrarea economică și regresa democratic; poate coopera în energie și respinge condiționalitatea politică; poate avea o orientare societală proeuropeană și un guvern care limitează reformele. Traiectoria este rezultatul interacțiunii dintre oferta UE, instituțiile interne, competiția politică, conflictele și influențele externe.

Ucraina a reprezentat de la început unul dintre principalii destinatari ai politicii estice. Acordul de Asociere UE-Ucraina și ZLSAC au creat o agendă amplă de apropiere, iar mobilizarea societății în 2013–2014 a legat alegerea europeană de suveranitate și democratizare. Agresiunea rusă a transformat relația cu UE într-un parteneriat pentru supraviețuire, reconstrucție și aderare. Statutul de candidat și negocierile de aderare înseamnă că instrumentele Parteneriatului Estic devin complementare procesului de extindere. Cooperarea regională rămâne utilă pentru transport, energie, digital și societate civilă, dar standardele și stimulentele principale provin tot mai mult din cadrul preaderării.

Republica Moldova a urmat o traiectorie de asociere, integrare economică și mobilitate, marcată de alternanțe politice și vulnerabilități instituționale. Statutul de candidat și negocierile de aderare au schimbat finalitatea relației. În cadrul temei

de față, Republica Moldova trebuie analizată ca parte a diferențierii regionale, nu prin inventarierea relației bilaterale, care este examinată separat. Experiența sa arată că Parteneriatul Estic poate funcționa ca etapă pregătitoare pentru extindere atunci când există voință politică, sprijin societal, instituții capabile și un context european favorabil.

Georgia a fost un partener asociat activ, cu Acord de Asociere UE-Georgia, ZLSAC și regim fără vize. Reformele inițiale în administrație și servicii publice au creat imaginea unui lider regional. Statutul de candidat acordat în 2023 a confirmat aspirația societală. Totuși, adoptarea unor legi și practici incompatibile cu valorile europene, polarizarea și presiunea asupra societății civile au determinat oprirea de facto a procesului de aderare în 2024. Cazul demonstrează reversibilitatea apropierii și faptul că integrarea economică nu garantează consolidarea democratică. Georgia evidențiază și tensiunea dintre condiționalitate și geopolitică. UE are un interes strategic în stabilitatea și conectivitatea țării, inclusiv în coridorul dintre Marea Neagră, Caucaz și Asia Centrală. Acest interes poate crea tentația unui angajament pragmatic cu guvernul, chiar în condiții de regres. În același timp, tolerarea abaterilor ar afecta credibilitatea față de societatea georgiană și alți candidați. O politică coerentă trebuie să diferențieze cooperarea necesară în domenii de interes comun de legitimarea politică a regresului.

Armenia a dezvoltat o relație distinctă. Negocierile pentru un acord de asociere au fost abandonate în 2013 după decizia aderării la Uniunea Economică Eurasiatică, dar părțile au negociat ulterior Acordul Cuprinzător și Consolidat de Parteneriat UE-Armenia, intrat în vigoare în 2021. CEPA păstrează cooperarea privind statul de drept, administrația, comerțul și sectoarele în care obligațiile sunt compatibile. În decembrie 2025, UE și Armenia au adoptat o Agendă strategică axată pe securitate și apărare, cooperare sectorială și investiții Global Gateway[1]. Traiectoria Armeniei arată că diferențierea poate evita alternativa rigidă dintre integrare totală și absența cooperării. După schimbările politice din 2018 și transformările de securitate din Caucazul de Sud, societatea și guvernul armean au căutat o diversificare mai mare. UE a extins dialogul, asistența și prezența de securitate. Totuși, capacitatea de apropiere depinde de reformele interne, de soluționarea relațiilor regionale și de limitele structurale ale geografiei, energiei și securității. Parteneriatul trebuie construit ca proces sustenabil, nu ca reacție temporară la o criză.

Azerbaidjanul reprezintă modelul cooperării selective. Statul nu urmărește asocierea legislativă de tip ZLSAC și acordă prioritate suveranității decizionale, energiei, transportului și investițiilor. UE este interesată de diversificarea energetică, coridoarele de conectivitate și stabilitatea Caucazului de Sud. Negocierile asupra

[1] European Commission. (2026). Eastern Partnership.

unui nou acord cuprinzător și dialogurile sectoriale urmăresc modernizarea cadrului existent. Relația este însă afectată de probleme privind drepturile omului, spațiul civic, detențiile politice și folosirea forței în conflictul armeno-azer. Cooperarea energetică oferă avantaje reciproce, dar creează o dilemă normativă. UE poate reduce dependențe și susține infrastructuri, iar Azerbaidjanul obține piețe și recunoaștere. Dacă interesele energetice reduc presiunea privind drepturile și pacea, Parteneriatul transmite că standardele sunt negociabile. Dacă UE condiționează orice cooperare de transformare politică imediată, poate pierde influență și oportunități de dialog. Pragmatismul principial presupune obiective explicite, mecanisme de monitorizare și evitarea legitimării abuzurilor.

Belarusul a fost mereu cazul-limită al incluziunii. Participarea inițială a permis contacte tehnice și societale, dar regimul autoritar a limitat cooperarea politică. Represiunea după alegerile din 2020 și sprijinul acordat agresiunii ruse au condus la sancțiuni și la suspendarea participării de către autoritățile belaruse în iunie 2021. UE menține însă cooperarea cu societatea civilă, presa, studenții, cercetătorii și forțele democratice[1]. Această abordare separă statul de regim și păstrează perspectiva unei relații viitoare cu o Belarus democratică. Belarusul evidențiază importanța instrumentelor societale. Când guvernul refuză condițiile, sprijinul pentru cetățeni poate preveni izolarea completă și menține conexiuni europene. Programele trebuie să protejeze beneficiarii, să ofere modalități flexibile de participare și să evite expunerea persoanelor la represiune. Universitățile în exil, presa independentă și organizațiile civice pot păstra capitalul profesional, dar au nevoie de finanțare multianuală și acces la rețele, nu doar de proiecte scurte.

Compararea celor șase parteneri arată existența a patru modele:

Primul este integrarea orientată spre aderare, reprezentată de Ucraina și Republica Moldova.

Al doilea este asocierea blocată sau reversibilă, vizibilă în Georgia.

Al treilea este parteneriatul diferențiat fără perspectivă imediată de aderare, ilustrat de Armenia.

Al patrulea este cooperarea selectivă sau societală, asociată Azerbaidjanului și Belarusului.

Modelele nu sunt definitive; schimbările interne și regionale pot muta un stat dintr-o categorie în alta.

Conceptul de *„Trio asociat”*, promovat de Georgia, Republica Moldova și Ucraina începând cu 2021, a urmărit recunoașterea aspirațiilor europene și o integrare sectorială mai profundă. După 2022, Ucraina și Republica Moldova au avansat spre negocieri, iar Georgia s-a îndepărtat politic de standardele necesare. Astfel, trio-

[1] European Commission. (2026). Eastern Partnership.

ul nu mai descrie o traiectorie uniformă. Cazul arată că formatele subregionale pot amplifica vocea partenerilor, dar nu pot înlocui meritul și evaluarea individuală.

Diferențierea generează și o problemă de coeziune regională. Partenerii avansați pot considera reuniunile comune prea puțin ambițioase, iar ceilalți pot percepe politica drept ierarhică. Soluția nu este uniformizarea, ci modularitatea: proiecte deschise partenerilor care îndeplinesc condițiile, cu posibilitatea aderării ulterioare. Cooperarea în energie, digital, transport, sănătate, educație și protecție civilă poate funcționa în configurații variabile, păstrând cadrul comun.

Un criteriu esențial este alinierea la politica externă și de securitate a UE. Pentru statele candidate, convergența devine parte a aderării. Pentru ceilalți parteneri, pozițiile pot reflecta alte alianțe și interese. Alinierea nu trebuie evaluată numai procentual. Contează importanța dosarelor, implementarea sancțiunilor, controlul exporturilor și comunicarea publică. Divergența într-o problemă fundamentală privind agresiunea sau suveranitatea are o semnificație diferită de abținerea într-un dosar tehnic.

În plan economic, statele diferă prin dimensiune, resurse și acces la mare. Ucraina are potențial agricol, industrial și tehnologic, dar este devastată de război; Republica Moldova este economie mică și deschisă; Georgia este coridor și economie de servicii; Armenia este fără ieșire la mare și dependentă de conectivitate; Azerbaidjanul este exportator de energie; Belarusul are industrie și legături profunde cu Rusia. Proiectele UE trebuie să reflecte aceste structuri și să evite un model unic de dezvoltare.

Conflictele nerezolvate influențează toate traiectoriile. Ocupația teritoriilor Ucrainei, conflictul transnistrean, Abhazia și Osetia de Sud, consecințele conflictului din Nagorno-Karabah și situația regională a Belarusului afectează investițiile, drepturile și capacitatea de reformă. UE nu poate trata conflictele ca variabile externe politicii de vecinătate. Instrumentele de asociere, misiunile, medierea, asistența umanitară și reconstrucția trebuie coordonate într-o abordare sensibilă la conflict.

Traiectoriile demonstrează, în ultimă instanță, limitele conceptualizării regiunii exclusiv prin „*europenizare*". Actorii locali au strategii proprii și pot utiliza relația cu UE pentru legitimitate, resurse sau echilibrare externă fără a accepta integral normele. Analiza trebuie să urmărească agenția partenerilor: cine susține apropierea, cine pierde din reformă, ce coaliții se formează și cum sunt folosite relațiile cu Rusia, Turcia, China, Iran sau alți actori. Vecinătatea este un spațiu al interacțiunilor multiple, nu o periferie pasivă a UE.

Traiectoriile statelor sunt influențate și de relațiile cu actori externi. Federația Rusă utilizează legături economice, energie, securitate, mass-media și conflicte pentru a limita apropierea de UE. Turcia este actor comercial, energetic și de securitate în

Caucaz și Marea Neagră. China oferă investiții și conectivitate fără condiționalitate democratică comparabilă, iar Iranul este relevant pentru Armenia și Azerbaidjan. Prezența multiplă nu trebuie interpretată exclusiv ca joc cu sumă zero; partenerii pot diversifica, dar dependențele opace pot reduce autonomia.

Economia politică internă explică selectivitatea reformelor. Elitele sprijină apropierea de UE atunci când obțin acces la piață, finanțare și legitimitate, dar pot bloca independența justiției, transparența proprietății sau concurența. Grupurile de veto includ partide, oligarhi, monopoluri, birocrații și actori externi. Analiza trebuie să identifice cine câștigă și cine pierde dintr-o normă. Asistența tehnică nu este suficientă când problema este distribuția puterii; sunt necesare condiții, transparență și sprijin pentru coaliții reformatoare.

Diaspora reprezintă o resursă regională subutilizată. Migrația a creat rețele profesionale, remitențe și experiență europeană, dar și pierdere demografică. Politicile pot facilita investițiile, transferul de cunoaștere, mobilitatea circulară și participarea experților la reforme. Relația cu diaspora trebuie să respecte autonomia civică și să evite utilizarea partizană. Programele regionale pot conecta comunități din UE cu universități, municipalități și întreprinderi din statele partenere.

În Caucazul de Sud, cooperarea regională este limitată de conflicte, frontiere închise și neîncredere. Parteneriatul Estic poate oferi platforme tehnice pentru transport, mediu, apă, sănătate și protecție civilă chiar atunci când dialogul politic este dificil. Proiectele funcționale nu substituie acordurile de pace, dar pot crea interdependență și contacte. Pentru a evita legitimarea faptului împlinit, UE trebuie să coreleze conectivitatea cu dreptul internațional, protecția populației și mecanisme de soluționare a disputelor.

O matrice comparativă a partenerilor poate include șase dimensiuni:

1) finalitatea relației cu UE;
2) tipul acordului;
3) gradul de aliniere legislativă;
4) calitatea democrației;
5) vulnerabilitatea de securitate;
6) structura economică.

Matricea nu produce un clasament unic, ci profiluri, care permite identificarea instrumentului adecvat: condiționalitate de aderare pentru candidați, integrare sectorială pentru parteneri diferențiați, dialog critic pentru cooperare selectivă și sprijin societal pentru regimuri autoritare.

12.4 Reconfigurarea Parteneriatului Estic după 2022: securitate, reziliență, conectivitate și dimensiunea Mării Negre

Agresiunea la scară largă a Federației Ruse împotriva Ucrainei a schimbat natura vecinătății estice și a invalidat ipoteza potrivit căreia interdependența economică și cooperarea tehnică pot limita singure conflictul. Parteneriatul Estic a fost conceput pentru reformă și asociere, nu pentru război de mare intensitate. După 2022, politica a trebuit să susțină simultan rezistența Ucrainei, stabilitatea Republicii Moldova, securitatea energetică, protecția infrastructurilor, gestionarea refugiaților, sancțiunile și continuarea reformelor. Această supraîncărcare a transformat reziliența din concept programatic în necesitate existențială.

Securitatea a devenit transversală. Economia este analizată prin dependențe și capacitatea de a funcționa în criză; energia, prin diversificare și protecția rețelelor; digitalul, prin atacuri și manipulare; transportul, prin coridoare strategice; administrația, prin continuitate; societatea civilă, prin rezistența democratică. Această securitizare este justificată de amenințări reale, dar trebuie controlată. Dacă orice domeniu este tratat drept securitate, transparența, concurența și drepturile pot fi diminuate în numele urgenței.

Conceptul de „*reziliență democratică*” presupune mai mult decât capacitatea statului de a menține ordinea. Instituțiile trebuie să funcționeze în conformitate cu legea, alegerile să rămână competitive, presa să poată verifica puterea, iar societatea să participe. Un regim autoritar poate fi robust, dar nu este rezilient în sens european dacă suprimă pluralismul. Această distincție este importantă pentru a evita transformarea Parteneriatului într-o politică de sprijinire a stabilității indiferent de natura guvernării.

Amenințările hibride includ atacuri cibernetice, sabotaj, operațiuni informaționale, finanțare politică ilicită, corupție strategică, instrumentalizarea migrației și presiune economică. Ele exploatează vulnerabilități interne și ambiguizează atribuirea. Răspunsul UE combină sprijin tehnic, comunicare strategică, sancțiuni, legislație, cooperare polițienească și consolidarea instituțiilor. Eficiența depinde de coordonarea între agenții și de protejarea spațiului civic. Combaterea dezinformării nu trebuie confundată cu controlul opiniei.

Securitatea cibernetică a devenit domeniu prioritar. Digitalizarea rapidă a serviciilor publice aduce eficiență, dar poate crea puncte unice de eșec. Partenerii au nevoie de echipe de răspuns, standarde, audit, schimb de informații, exerciții și planuri de continuitate. Sprijinul european trebuie să includă instituțiile locale, furnizorii privați, universitățile și educația populației. Achiziția tehnologiei fără dezvoltarea personalului și a procedurilor produce dependență, nu reziliență.

În energie, războiul a accelerat separarea de infrastructurile și furnizorii utilizați pentru presiune. Interconectările electrice și de gaze, stocarea, eficiența și regenerabilele au devenit componente ale suveranității efective. Pentru Ucraina și Republica Moldova, sincronizarea rețelelor și integrarea piețelor europene au valoare strategică. Pentru Armenia, Georgia și Azerbaidjan, conectivitatea regională și proiectele de energie verde oferă oportunități, dar depind de pace, investiții și reguli transparente.

Sancțiunile împotriva Rusiei și Belarusului au creat responsabilități pentru parteneri privind controlul exporturilor, tranzitul, serviciile financiare și beneficiarii reali. Prevenirea eludării trebuie bazată pe risc, date și cooperare vamală. Presiunea excesivă asupra economiilor partenere poate produce costuri sociale și stimulente pentru informalitate. UE trebuie să ofere expertiză, acces la informații și alternative comerciale, nu doar să solicite conformare. Pentru statele candidate, alinierea este parte a convergenței; pentru ceilalți, dialogul trebuie să țină cont de statutul juridic diferit.

Războiul a reconfigurat și mobilitatea. Milioane de persoane au fost strămutate, iar statele vecine au devenit spații de tranzit, refugiu și integrare temporară. Cooperarea regională a trebuit să includă educație, sănătate, protecția copiilor, muncă și recunoașterea documentelor. Gestionarea refugiaților nu este numai problemă umanitară, ci și test al capacității instituționale și solidarității. Sprijinul trebuie să evite concurența între populația locală și refugiați prin investiții în servicii comune.

Conectivitatea a dobândit o funcție de securitate. Rutele care leagă Ucraina și Republica Moldova de piața UE, porturile Dunării și Mării Negre, coridoarele prin Caucaz și conexiunile spre Asia Centrală reduc izolarea și oferă alternative. Totuși, proiectele de coridor pot crea competiție între state și dependență de noduri vulnerabile. O strategie regională trebuie să combine redundanța rutelor, standardele comune, securitatea infrastructurii și dezvoltarea locală de-a lungul coridoarelor.

Noua abordare strategică a UE pentru regiunea Mării Negre, prezentată în mai 2025, reflectă această reconfigurare[1]. Documentul tratează regiunea ca spațiu vital pentru securitatea, comerțul, energia și conectivitatea Europei și urmărește o Mare Neagră sigură, prosperă și rezilientă, care conectează extinderea, Parteneriatul Estic, relația cu Turcia, cooperarea cu Caucazul de Sud și legăturile cu Asia Centrală. Astfel, politica estică este plasată într-un cadru geografic mai larg decât frontierele celor cinci parteneri guvernamentali.

Abordarea Mării Negre este construită pe trei direcții: securitate și stabilitate; prosperitate și conectivitate; protecția mediului și reziliența comunităților. Inițiativa unui centru regional de securitate maritimă urmărește conștientizare situațională,

[1] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2025, 28 mai). A new EU strategic approach to the Black Sea region.

schimb de informații și protecția infrastructurilor, de la suprafață la fundul mării. Agenda de conectivitate leagă transportul, energia și digitalul. Componenta de pregătire climatică și civilă răspunde poluării, dezastrelor și vulnerabilității zonelor de coastă. Valoarea strategiei va depinde de proiecte, finanțare și cooperarea statelor riverane. Marea Neagră reflectă limitele separării dintre regiuni. Ucraina și Republica Moldova sunt parteneri estici și țări candidate; Georgia este partener asociat și stat riveran; Armenia și Azerbaidjanul sunt conectate prin Caucaz; Turcia este candidat și actor strategic; România și Bulgaria sunt membre UE și NATO. Politica eficientă trebuie să coordoneze extinderea, vecinătatea, relațiile bilaterale, NATO și proiectele regionale. Suprapunerea poate produce complementaritate sau fragmentare, în funcție de claritatea mandatelor.

Relația dintre Parteneriatul Estic și politica de extindere este acum centrală. Pentru Ucraina și Republica Moldova, aderarea oferă o finalitate și o condiționalitate mai credibilă decât vecinătatea. Totuși, eliminarea lor din formatele regionale ar slăbi cooperarea cu Armenia, Azerbaidjan și societatea georgiană și belarusă. Soluția este o arhitectură pe două niveluri: procese bilaterale de aderare, completate de cooperare regională deschisă în domenii de interes comun. Parteneriatul nu trebuie să fie anticameră obligatorie, dar nici alternativă permanentă la aderare.

Reconstrucția Ucrainei va influența întreaga regiune. Investițiile în transport, energie, industrie, agricultură, digital și capital uman pot crea coridoare și piețe noi. Dacă proiectele sunt planificate exclusiv național, pot accentua dezechilibrele; dacă sunt conectate regional, pot beneficia Republica Moldova, Caucazul și statele membre. Reconstrucția trebuie legată de statul de drept, achiziții transparente, mediu și participarea comunităților. Urgența nu justifică slăbirea standardelor care protejează investiția. Cooperarea transfrontalieră este relevantă pentru reziliența locală. Comunitățile de frontieră gestionează fluxuri, servicii, poluare, situații de urgență și infrastructuri. Programele Interreg și mecanismele regionale pot finanța proiecte comune. Succesul depinde de capacitatea locală, accesul la cofinanțare și simplificarea procedurilor. În state centralizate, autoritățile locale pot fi tratate ca executanți, deși ele cunosc nevoile și pot construi încredere între societăți.

Securitatea alimentară este o altă dimensiune. Ucraina este actor agricol major, iar blocarea rutelor a afectat piețele globale. Coridoarele de solidaritate au facilitat exporturile, dar au generat tensiuni în statele vecine din cauza presiunii asupra prețurilor și infrastructurii. Politica UE trebuie să împartă costurile, să investească în capacitate și să protejeze fermierii fără a bloca economia ucraineană. Solidaritatea devine sustenabilă când costurile sunt recunoscute și compensate.

Dimensiunea climatică nu trebuie marginalizată de război. Seceta, inundațiile, degradarea solului, poluarea și pierderea biodiversității afectează securitatea umană.

Reconstrucția și infrastructura pot accelera sau reduce vulnerabilitatea. Parteneriatul Estic poate conecta Pactul verde european, finanțarea și cercetarea regională. Tranziția trebuie să fie justă: închiderea industriilor poluante și creșterea costurilor energetice solicită protecție socială, reconversie și dialog local.

Societatea civilă a devenit infrastructură de reziliență. În Ucraina, organizațiile au susținut comunități și monitorizarea fondurilor; în Republica Moldova și Georgia, ele verifică reformele și combat manipularea; în Belarus, păstrează alternative democratice; în Armenia și Azerbaidjan, pot contribui la pace și drepturi. UE trebuie să finanțeze instituțional, nu doar pe proiect, și să protejeze organizațiile de stigmatizare. Proprietatea locală este imposibilă fără actori capabili să participe.

În plan conceptual, perioada post-2022 confirmă observația lui Cadier privind geopolitizarea[1], dar nu reduce Parteneriatul la competiție de putere. Instrumentele distinctive ale UE rămân dreptul, integrarea economică, condiționalitatea și rețelele societale. Geopolitica europeană este credibilă atunci când protejează libertatea de alegere și instituțiile, nu când reproduce logica sferelor de influență. Diferența dintre cele două modele trebuie să fie vizibilă în proceduri, consultare și respectarea drepturilor.

Reconfigurarea poate fi evaluată prin cinci criterii: capacitatea de răspuns la criză; protejarea democrației în condiții de urgență; reducerea dependențelor fără izolare; distribuirea echitabilă a costurilor; integrarea reconstrucției în dezvoltarea regională. O politică eficientă nu este cea care adoptă cele mai multe inițiative, ci cea care menține funcțiile esențiale, reduce vulnerabilitățile și creează opțiuni pentru parteneri. Reziliența trebuie să extindă libertatea de decizie, nu să consolideze controlul unor elite.

Protecția infrastructurilor maritime și subacvatice este o prioritate nouă a strategiei Mării Negre. Cablurile de comunicații, conductele, porturile, platformele energetice și rutele comerciale pot fi afectate de sabotaj, mine, atacuri cibernetice sau accidente. Centrul de coordonare propus de UE ar trebui să combine date satelitare, senzori, informații navale și cooperare civilă. Eficiența necesită reguli privind schimbul de date, protecția informațiilor, responsabilitatea și implicarea operatorilor privați.

Protecția civilă și pregătirea pentru dezastre oferă un domeniu în care cooperarea regională poate produce beneficii indiferent de orientarea geopolitică. Incendiile, inundațiile, cutremurele, accidentele industriale și poluarea nu respectă frontierele. Exercițiile comune, sistemele de avertizare, rezervele și interoperabilitatea serviciilor reduc timpul de răspuns. Integrarea partenerilor în mecanisme europene trebuie însoțită de evaluări ale riscului, standarde de siguranță și participarea autorităților locale.

Cercetarea și inovarea pot transforma conectivitatea într-o agendă de dezvoltare. Regiunea dispune de competențe în tehnologia informației, agricultură, ener-

[1] Cadier, D. (2019). The geopoliticisation of the EU's Eastern Partnership.

gie și științe inginerești, dar laboratoarele și finanțarea sunt inegale. Parteneriatele Horizon, infrastructurile comune și mobilitatea pot susține specializarea inteligentă. În condiții de război și migrație, protejarea comunităților academice și reintegrarea cercetătorilor devin componente ale reconstrucției și rezilienței.

Legătura dintre Marea Neagră, Caucazul de Sud și Asia Centrală extinde Parteneriatul dincolo de configurația sa inițială. Coridorul transcaspic, porturile georgiene, conexiunile prin România și Bulgaria și rutele energetice pot diversifica schimburile dintre Europa și Asia. Dezvoltarea lor trebuie coordonată cu standardele de mediu, vamă, concurență și finanțare. O cursă pentru coridoare fără guvernanță poate crea infrastructuri redundante și noi dependențe.

Echilibrul dintre securitate, dezvoltare și drepturi este testul central al perioadei post-2022. Sprijinul rapid poate necesita proceduri simplificate, dar acestea trebuie auditate. Cooperarea cu instituții de securitate poate crește capacitatea, dar trebuie legată de control democratic. Restricțiile informaționale pot combate propaganda, dar trebuie să rămână proporționale. Parteneriatul este credibil când urgența consolidează instituțiile și libertățile, nu când le suspendă pe termen nedeterminat.

12.5 Eficiența, limitele și viitorul politicii UE față de vecinătatea estică: implicații pentru Republica Moldova

Evaluarea Parteneriatului Estic trebuie să pornească de la obiective distincte. Politica urmărește apropiere politică, integrare economică, democratizare, securitate, conectivitate și cooperare regională. Un instrument poate avea rezultate într-un domeniu și limite în altul. Acordurile pot transforma comerțul fără a consolida pluralismul; regimul fără vize poate apropia societățile, dar poate accelera migrația; finanțarea poate moderniza infrastructura, dar poate fi capturată. Întrebarea generală „a reușit Parteneriatul?” trebuie înlocuită cu analiza obiectiv–instrument–rezultat–cost–sustenabilitate.

Un prim rezultat este diferențierea juridică și economică. UE a creat o zonă de integrare extinsă dincolo de frontierele sale, în care standardele, comerțul, mobilitatea și programele apropie partenerii. Pentru statele asociate, această relație a pregătit tranziția spre candidatura la aderare. Din acest punct de vedere, Parteneriatul a funcționat ca infrastructură de europenizare. Limita este că succesul a fost concentrat în state și sectoare cu aspirație și capacitate, iar cadrul regional comun nu a produs convergență uniformă.

Al doilea rezultat este consolidarea rețelelor. Funcționari, parlamentari, primari, antreprenori, cercetători și organizații civice au participat la cooperare. Aceste rețele reprezintă capital instituțional care poate supraviețui schimbării guvernelor. Ele facilitează difuzarea practicilor și coordonarea în crize. Impactul este greu de măsurat,

dar devine vizibil când experții pot utiliza contacte și proceduri comune. Politica externă nu se reduce la acorduri între lideri; ea include comunități profesionale care produc apropiere cotidiană.

Al treilea rezultat este creșterea prezenței UE într-o regiune contestată. Uniunea a devenit principal partener economic și donator pentru mai multe state și a oferit o alternativă de modernizare. Totuși, prezența nu este echivalentă cu controlul asupra evoluțiilor. UE nu a prevenit războaiele, regresul democratic sau capturarea instituțiilor. Aceasta confirmă distincția dintre influență și determinare: instrumentele europene pot modifica stimulentele, dar actorii locali și marile puteri păstrează capacitate de decizie și blocaj.

Principala limită a condiționalității este credibilitatea. Recompensa trebuie să fie importantă și previzibilă, iar condițiile să fie aplicate consecvent. În perioada în care perspectiva europeană era vagă, guvernele puteau mima reformele fără costul pierderii unei recompense apropiate. Acordarea statutului de candidat Ucrainei și Moldovei a întărit condiționalitatea, dar a creat o diferență față de ceilalți parteneri. UE trebuie să explice criteriile și să evite promisiunile care nu pot fi realizate.

O a doua limită este inconsistența dintre valori și interese. Cooperarea energetică, controlul migrației, stabilitatea și conectivitatea pot conduce la relații strânse cu guverne care limitează drepturile. Selectivitatea erodează credibilitatea și oferă regimurilor posibilitatea de a prezenta critica europeană drept instrument geopolitic. O politică realistă nu elimină compromisurile, dar le face transparente, stabilește limite și menține sprijinul pentru societate. Pragmatismul fără principii devine acomodare; principiile fără strategie pot deveni retorică.

O a treia limită este capacitatea de absorbție și implementare. Instituțiile partenere pot avea personal insuficient, salarii mici, coordonare slabă și fluctuație. Volumul mare de condiții și proiecte poate depăși capacitatea, iar consultanța externă poate produce documente neaplicate. UE trebuie să prioritizeze, să investească în funcția publică și să utilizeze sisteme naționale atunci când acestea sunt credibile. Dezvoltarea capacității nu este activitate auxiliară, ci condiție a sustenabilității.

O a patra limită este politizarea internă a integrării. Partidele pot transforma UE într-un simbol identitar, iar reformele în instrumente de competiție. Susținătorii pot prezenta orice critică drept opoziție față de Europa, iar adversarii pot exploata costurile și temerile. Comunicarea trebuie să explice conținutul, beneficiile, obligațiile și alternativele, să recunoască dificultățile și să evite propaganda. Legitimitatea se construiește prin rezultate, proceduri corecte și posibilitatea dezbaterii.

O a cincea limită este insuficiența proprietății locale. Proiectele sunt adesea formulate pentru a corespunde cerințelor finanțatorului, iar beneficiarii participă târziu. Korosteleva și Petrova insistă asupra relației dintre parteneriat și capacitatea

societăților de a defini priorități[1]. Pentru îmbunătățire sunt necesare consultări înaintea programării, finanțare flexibilă, indicatori care includ percepția beneficiarilor și mecanisme de revizuire. Proprietatea nu exclude responsabilitatea față de standarde; o face mai sustenabilă.

Viitorul Parteneriatului Estic nu poate fi revenirea la formula din 2009. Regiunea este mai diferențiată, mai militarizată și mai conectată la extindere. Un scenariu de continuitate minimală ar păstra reuniunile și programele, dar ar reduce ambiția politică. Un scenariu de fragmentare ar separa candidații de ceilalți și ar transforma politica în relații bilaterale. Un scenariu de reînnoire modulară ar păstra cadrul comun și ar permite integrarea sectorială în grupuri variabile, cu standarde și stimulente clare. Ultimul este cel mai adaptabil.

Într-un Parteneriat modular, proiectele ar fi organizate în jurul bunurilor publice regionale: securitatea infrastructurilor, energie, transport, climă, sănătate, digital, educație și societate civilă. Participarea ar depinde de capacitate și respectarea condițiilor relevante. Statele candidate ar continua negocierile separat, dar ar contribui la proiecte și ar transfera experiență. Armenia și Azerbaidjan ar putea participa în domenii pragmatice, iar societatea belarusă ar rămâne conectată. Modularitatea trebuie să evite excluderea și să ofere căi de avans.

Politica trebuie să păstreze centralitatea democrației. Reziliența, conectivitatea și investițiile sunt sustenabile numai în instituții responsabile. Capturarea achizițiilor, controlul presei și justiția dependentă transformă fondurile în resurse pentru elite. Condiționalitatea privind statul de drept trebuie aplicată și proiectelor economice, prin transparență, beneficiari reali, audit și acces la justiție. Democrația nu este un capitol separat, ci infrastructura tuturor celorlalte obiective. În același timp, UE trebuie să își consolideze capacitatea geopolitică. Aceasta include anticipare, prezență, finanțare rapidă, sancțiuni, protecția infrastructurilor și sprijin pentru partenerii supuși coerciției. Capacitatea nu trebuie confundată cu dominarea. În vecinătatea estică, legitimitatea UE derivă din oferta voluntară, dreptul statelor de a alege și beneficiile verificabile. O politică ce ar impune alinierea prin presiune ar contrazice tocmai ordinea pe care Uniunea declară că o apără.

Pentru Republica Moldova, Parteneriatul Estic rămâne relevant chiar după trecerea la negocierile de aderare, care oferă formate regionale pentru probleme pe care aderarea bilaterală nu le rezolvă singură: rute de transport, energie, mediu, sănătate, combaterea criminalității, securitate cibernetică și cooperare cu societățile din Caucaz și Belarus. Participarea activă permite Moldovei să contribuie cu experiență, să formeze coaliții și să evite izolarea procesului de aderare într-un exercițiu pur tehnic.

[1] Korosteleva, E. A. (Ed.). (2012). Eastern Partnership: A new opportunity for the neighbours? Routledge.

Prima recomandare pentru Republica Moldova este delimitarea instituțională între coordonarea aderării și cooperarea regională, cu mecanisme de legătură. Ministerele și agențiile trebuie să știe ce obligații provin din examinarea analitică a acquisului și din grupuri tematice și ce proiecte aparțin Parteneriatului Estic. O unitate de coordonare regională poate identifica sinergii, evita raportarea dublă și transforma proiectele în pregătire pentru acquis. Lipsa delimitării conduce fie la marginalizarea Parteneriatului, fie la confuzia lui cu aderarea.

A doua recomandare este utilizarea Parteneriatului pentru dezvoltarea capacității administrative și locale. Moldova poate propune proiecte de academii de administrație, cooperare municipală, achiziții, date deschise și gestionarea crizelor. Experiența proprie în domeniul amenințărilor hibride, refugiaților și diversificării energetice poate fi transformată în expertiză regională. Statul candidat nu este doar beneficiar; el trebuie să contribuie la securitatea și guvernanța europeană.

A treia recomandare este integrarea proiectelor de conectivitate într-o viziune strategică. Investițiile în drumuri, căi ferate, energie și digital trebuie corelate cu TEN-T, piața europeană, reconstrucția Ucrainei și strategia Mării Negre. Selectarea proiectelor trebuie să se bazeze pe cost–beneficiu, securitate, mediu și dezvoltare regională, nu pe vizibilitate politică. Întreținerea și interoperabilitatea trebuie planificate de la început.

A patra recomandare este consolidarea diplomației societale. Universitățile, organizațiile, orașele și mediul de afaceri trebuie implicate în formatele Parteneriatului. Ministerele pot crea mecanisme de consultare și de susținere a proiectelor transnaționale. Participarea largă reduce polarizarea și demonstrează că integrarea europeană nu aparține unui singur guvern. Pentru o țară cu diasporă extinsă, rețelele profesionale pot mobiliza expertiză și investiții.

A cincea recomandare este dezvoltarea unei culturi a evaluării. Fiecare proiect regional trebuie să aibă obiective, indicatori de rezultat, riscuri, responsabilități și strategie de continuare după finanțare. Instituțiile trebuie să publice date și să analizeze nu numai absorbția, ci schimbarea. O rată mare de cheltuire nu demonstrează automat eficiență. Evaluarea independentă și lecțiile învățate sporesc credibilitatea în negocierile de aderare și în relația cu finanțatorii.

Viitorul politicii depinde de capacitatea UE și a partenerilor de a transforma diferențierea din sursă de fragmentare în flexibilitate ordonată. Aceasta presupune o finalitate clară pentru candidați, parteneriate credibile pentru statele fără obiectiv de aderare, cooperare cu societățile aflate sub autoritarism și proiecte regionale care produc bunuri publice. Parteneriatul Estic poate rămâne util dacă nu încearcă să readucă toate statele pe aceeași traiectorie și dacă păstrează o legătură fermă între reziliență, libertate și responsabilitate.

O direcție de reformă a Parteneriatului este trecerea de la programare centrată pe proiecte la portofolii orientate spre rezultate sistemice. În locul unor intervenții izolate, UE și partenerul pot stabili un rezultat, precum reducerea dependenței energetice sau creșterea integrității achizițiilor, și pot combina legislație, investiții, formare și monitorizare. Portofoliul trebuie revizuit periodic, iar proiectele care nu contribuie la rezultat ajustate sau închise. Această abordare reduce fragmentarea și facilitează responsabilitatea.

Un alt element este sustenabilitatea financiară. Granturile și garanțiile pot lansa investiții, dar serviciile, mentenanța și personalul trebuie finanțate după încheierea proiectului. O stație de tratare, o platformă digitală sau un centru de instruire fără buget operațional devin active neutilizate. Evaluarea ex ante trebuie să includă costul ciclului de viață, capacitatea autorității și sursa veniturilor. Sustenabilitatea nu înseamnă transferarea integrală a costului asupra utilizatorilor vulnerabili.

Coordonarea cu statele membre este esențială pentru ca politica estică să devină politică europeană, nu doar program al Comisiei. Statele membre oferă expertiză, investiții, educație și contacte politice, dar au priorități diferite. Unele acordă atenție securității estice, altele energiei, migrației sau comerțului. Team Europe trebuie să transforme diversitatea în complementaritate prin divizarea muncii, standarde comune și raportare transparentă, evitând condiții concurente pentru partener.

Republica Moldova poate contribui la această coordonare prin diplomație de nișă. Experiența în implementarea ZLSAC, adaptarea energetică, gestionarea refugiaților și comunicarea strategică poate fi prezentată în formate regionale. Influența unui stat mic nu derivă numai din resurse, ci din expertiză, credibilitate și capacitatea de a formula soluții transferabile. Organizarea de centre regionale, exerciții și programe de formare ar consolida rolul Moldovei ca furnizor de experiență europeană.

În relația cu societatea, comunicarea trebuie să se bazeze pe alfabetizare europeană și evaluarea critică a informației. Campaniile unidirecționale pot fi percepute drept propagandă și sunt vulnerabile la contestare. Universitățile, școlile, presa și organizațiile pot explica procedurile, costurile și alternativele și pot verifica afirmațiile guvernului și ale UE. O societate reziliență nu este una care repetă mesaje oficiale, ci una capabilă să dezbată informat și să sancționeze manipularea.

Viitorul cooperării regionale depinde și de modul în care UE va integra perspectiva financiară de după 2027. O eventuală reorganizare a instrumentelor trebuie să păstreze predictibilitatea pentru proiectele multianuale, să evite competiția artificială dintre extindere și vecinătate și să ofere acces diferențiat în funcție de obiective. Statele candidate vor avea nevoie de finanțare de preaderare, iar ceilalți parteneri de mecanisme flexibile pentru conectivitate, reziliență și societate civilă. Tranziția dintre instrumente trebuie planificată pentru a nu întrerupe proiectele sau capacitatea instituțională creată.

Parteneriatul Estic poate contribui și la cooperarea privind patrimoniul, cultura și combaterea traficului ilicit de bunuri culturale. Războiul, ocupația și criminalitatea pun în pericol arhive, monumente și colecții, iar protejarea lor are valoare identitară și juridică. Proiectele comune pot digitaliza patrimoniul, forma specialiști, documenta distrugerile și susține turismul responsabil. Cultura nu este un domeniu decorativ: ea influențează memoria, reconcilierea și rezistența societăților la narațiuni care justifică dominația sau negarea identității.

O agendă matură trebuie să includă și etica tehnologiilor emergente. Inteligența artificială, biometria, supravegherea și analiza datelor pot îmbunătăți serviciile și securitatea, dar pot facilita discriminarea și controlul politic. Cooperarea digitală trebuie să integreze evaluarea impactului, protecția datelor, securitatea cibernetică și accesul la remedii. Apropierea de standardele europene poate oferi partenerilor un model bazat pe drepturi, cu condiția ca UE să sprijine capacitatea de reglementare și audit, nu doar adoptarea formală a unor acte.

În sfârșit, rolul mediului academic este esențial pentru calitatea politicii. Universitățile și centrele de cercetare pot produce evaluări independente, scenarii, date și expertiză regională. Programele Jean Monnet, Erasmus+ și Horizon pot crea comunități care analizează critic atât acțiunea UE, cât și politicile guvernelor partenere. Pentru Republica Moldova, integrarea cercetării în procesul decizional ar îmbunătăți negocierea și implementarea. O politică bazată pe dovezi trebuie să ofere acces la date, să finanțeze cercetarea aplicată și să protejeze libertatea academică.

Concluzii

Parteneriatul Estic a evoluat dintr-o inițiativă a Politicii europene de vecinătate, orientată spre asociere și modernizare, într-o arhitectură diferențiată care conectează integrarea economică, reforma democratică, reziliența, securitatea și conectivitatea. Lansarea sa în 2009 a răspuns extinderii UE și necesității unei politici distincte față de Europa de Est și Caucazul de Sud. Rezultatele cele mai importante au fost acordurile de asociere și ZLSAC, mobilitatea, dezvoltarea rețelelor profesionale și societale, investițiile și apariția unei infrastructuri de cooperare multinivel.

Politica nu a produs însă o transformare uniformă. Traiectoriile partenerilor s-au diferențiat radical: Ucraina și Republica Moldova au trecut spre aderare; Georgia a combinat asocierea cu regresul democratic; Armenia a dezvoltat un parteneriat adaptat; Azerbaidjanul a privilegiat cooperarea selectivă; Belarusul a ieșit din cooperarea guvernamentală. Această diversitate confirmă că influența UE depinde de preferințe interne, instituții, costurile reformei, conflicte și competiția externă. Condiționalitatea este eficientă numai când recompensa este credibilă și există actori interni capabili să susțină schimbarea.

După 2022, Parteneriatul Estic a devenit parte a răspunsului european la război și la contestarea ordinii regionale. Reziliența democratică, energia, securitatea cibernetică, sancțiunile, infrastructurile și Marea Neagră au dobândit centralitate. Această transformare nu trebuie să elimine dimensiunea normativă. Securitatea durabilă se bazează pe instituții responsabile, drepturi și participare; stabilitatea autoritară nu poate substitui reziliența societală.

Pentru Republica Moldova, Parteneriatul Estic nu este înlocuit de negocierile de aderare. El rămâne un cadru pentru cooperare regională, proiecte transfrontaliere, conectivitate, schimb de expertiză și diplomație societală. Valoarea sa trebuie utilizată complementar procesului de extindere. Moldova poate trece de la statutul de beneficiar la cel de contribuitor, oferind experiență privind reformele, securitatea energetică, amenințările hibride și cooperarea cu societatea civilă.

Viitorul cel mai realist este un Parteneriat Estic modular, deschis și diferențiat, în care statele candidate avansează pe calea aderării, iar ceilalți parteneri participă la proiecte și politici în funcție de aspirații, performanță și respectarea standardelor. Cadrul comun trebuie să protejeze conexiunile regionale și să evite apariția unor noi linii de divizare. Credibilitatea UE va depinde de coerența dintre valori și interese, rapiditatea implementării, distribuirea echitabilă a costurilor și capacitatea de a transforma investițiile în instituții și societăți mai libere, prospere și reziliente.

Sarcini de autoevaluare

1. Explicați raportul dintre Politica europeană de vecinătate și Parteneriatul Estic și argumentați de ce lansarea unei dimensiuni estice distincte a devenit necesară după extinderile UE din 2004 și 2007.
2. Analizați principiile incluziunii, diferențierii și condiționalității. Identificați avantajele și riscurile fiecăruia pentru coerența regională și eficiența reformelor.
3. Comparați acordurile de asociere și ZLSAC cu Acordul cuprinzător și consolidat de parteneriat UE–Armenia și cu modelul cooperării selective UE–Azerbaidjan.
4. Evaluați Planul economic și de investiții printr-o matrice care să includă obiectivul, resursele, beneficiarii, indicatorii de rezultat, riscurile de guvernanță și sustenabilitatea.
5. Elaborați trei scenarii privind viitorul Parteneriatului Estic: fragmentare, continuitate minimală și reînnoire modulară. Indicați consecințele pentru fiecare categorie de partener.

Referințe bibliografice selective

1. Börzel, T. A., & Lebanidze, B. (2017). "The transformative power of Europe" beyond enlargement: The EU's performance in promoting democracy in its neighbourhood. *East European Politics*, 33(1), 17–35. https://doi.org/10.1080/21599165.2017.1280473
2. Cadier, D. (2019). The geopoliticisation of the EU's Eastern Partnership. *Geopolitics*, 24(1), 71–99. https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1477754
3. Delcour, L. (2017). *The EU and Russia in their "contested neighbourhood": Multiple external influences, policy transfer and domestic change*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315644370
4. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2020). Eastern Partnership policy beyond 2020: Reinforcing resilience – An Eastern Partnership that delivers for all (JOIN(2020) 7 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020JC0007
5. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2021). Recovery, resilience and reform: Post-2020 Eastern Partnership priorities (SWD(2021) 186 final). https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/swd_2021_186_f1_joint_staff_working_paper_en_v2_p1_1356457_0.pdf
6. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2025, 28 mai). A new EU strategic approach to the Black Sea region. European External Action Service. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-strategic-approach-black-sea-region_en
7. European Commission. (2026). *Eastern Partnership*. Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/eastern-partnership_en
8. European Parliament, & Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/947 of 9 June 2021 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe. *Official Journal of the European Union*, L 209, 1–78. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj
9. Korosteleva, E. A. (Ed.). (2012). *Eastern Partnership: A new opportunity for the neighbours? Routledge*. https://doi.org/10.4324/9781315874487
10. Petrova, I., & Delcour, L. (2020). From principle to practice? The resilience–local ownership nexus in the EU Eastern Partnership policy. *Contemporary Security Policy*, 41(2), 336–360. https://doi.org/10.1080/13523260.2019.1678280

Tema 13. RELAȚIILE UNIUNII EUROPENE CU REPUBLICA MOLDOVA: DE LA COOPERARE ȘI ASOCIERE LA NEGOCIERI DE ADERARE

Termeni-cheie: *Uniunea Europeană, Republica Moldova, relații bilaterale, Acord de parteneriat și cooperare, Politica europeană de vecinătate, Parteneriatul Estic, Acord de Asociere, Zonă de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător, liberalizarea vizelor, europenizare, condiționalitate, acquis-ul Uniunii Europene, statut de țară candidată, negocieri de aderare, examinarea analitică bilaterală a acquis-ului, grupul tematic „Fundamente", stat de drept, reformă a administrației publice, convergență economică, Planul de creștere, Facilitatea pentru reformă și creștere, reziliență, securitate energetică, amenințări hibride, EUPM Moldova, Parteneriat de securitate și apărare, conflict transnistrean, mobilitate academică, Erasmus+, Horizon Europe, societate civilă, comunicare europeană.*

Unități de conținut:

1. Evoluția relațiilor dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova: de la cooperare post-sovietică la asociere politică și perspectivă de aderare.
2. Acordul de Asociere și integrarea sectorială: ZLSAC, mobilitate, energie, transformare digitală, educație și cercetare.
3. Procesul de aderare al Republicii Moldova la Uniunea Europeană: etape, instituții, examinarea analitică a acquis-ului, negocieri și condiționalitate.
4. Parteneriatul UE–Republica Moldova în domeniul securității și rezilienței: amenințări hibride, energie, frontiere și conflictul transnistrean.
5. Dimensiunea societală și academică a integrării europene: participare publică, comunicare, universități și perspective strategice.

Abilități

- periodizează evoluția relațiilor UE–Republica Moldova și explică trecerea de la cooperare contractuală la asociere, candidatură și negocieri de aderare;
- delimitează funcțiile Acordului de parteneriat și cooperare, Planului de acțiuni, Acordului de Asociere, ZLSAC și cadrului de negociere pentru aderare;
- analizează europenizarea Republicii Moldova prin raportul dintre preluarea normelor, capacitatea administrativă, voința politică și asumarea socială;
- evaluează efectele integrării sectoriale asupra comerțului, energiei, mobilității, digitalizării, educației și cercetării;
- reconstituie procesul de aderare de la cererea de membru până la examinarea analitică a acquis-ului, deschiderea grupurilor tematice, stabilirea reperelor și închiderea provizorie a capitolelor;
- aplică criteriile grupului tematic „Fundamente" la analiza statului de drept, instituțiilor democratice, administrației publice și guvernanței economice;
- interpretează rolul Planului de creștere și al Facilității pentru reformă și creștere în convergența economică și pregătirea pentru piața internă;
- evaluează cooperarea UE–Republica Moldova în domeniul securității, rezilienței, combaterii amenințărilor hibride și gestionării crizelor;

– identifică oportunitățile oferite mediului universitar prin Erasmus+, Horizon Europe, acțiunile Jean Monnet și rețelele europene de cercetare;
– formulează recomandări argumentate pentru consolidarea capacității instituționale, legitimității sociale și contribuției Republicii Moldova la viitoarea Uniune.

Responsabilitate și autonomie

Absolventul/masterandul, în mod autonom, analizează relațiile dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova ca proces istoric, juridic, politic, economic, societal și de securitate; distinge etapele și instrumentele relației bilaterale, verifică concordanța dintre angajamentele formale și implementarea efectivă, utilizează documente oficiale și literatură științifică, evaluează costurile și beneficiile reformelor și formulează concluzii proporționale cu datele disponibile. Masterandul aplică independent o grilă de analiză bazată pe obiective, condiții, instituții, resurse, rezultate și impact, elaborând opțiuni relevante pentru administrația publică, diplomație, mediul universitar, societatea civilă și actorii implicați în procesul de aderare.

Forme și strategii de organizare a activităților didactice

Prelegere problematizată; elaborarea unei cronologii a relațiilor UE–Republica Moldova; analiza comparativă a Acordului de parteneriat și cooperare și a Acordului de Asociere; cartografierea instituțiilor naționale și europene implicate în negocierile de aderare; studiu de caz privind efectele ZLSAC asupra unui sector economic; analiză a raportului de țară al Comisiei Europene; simularea unei reuniuni a conferinței de aderare; construirea unei matrice reper–măsură–instituție–indicator–risc pentru grupul tematic „Fundamente”; evaluarea Planului de creștere; studiu de caz privind EUPM Moldova și reziliența instituțională; analiză a unei inițiative Erasmus+, Horizon Europe sau Jean Monnet; redactarea unei note de politici publice privind contribuția mediului universitar la pregătirea aderării.

Repere de conținut

Introducere

Relațiile dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova reprezintă unul dintre cele mai dinamice procese de apropiere instituțională din vecinătatea estică a Europei. În aproximativ trei decenii, raporturile dintre cele două părți au evoluat de la cooperarea limitată a perioadei post-sovietice la asociere politică, integrare economică aprofundată și negocieri de aderare. Transformarea nu a avut un caracter liniar. Ea a fost influențată de alternanța orientărilor politice interne, capacitatea variabilă a administrației, presiunile geopolitice, conflictul transnistrean, dependențele energetice și schimbările produse în interiorul Uniunii Europene. Din această cauză, relația bilaterală trebuie examinată ca proces de lungă durată, în care momentele de accelerare au coexistat cu stagnări, regres și contestare.

Particularitatea actuală constă în schimbarea finalității relației. Politica europeană de vecinătate și Parteneriatul Estic au oferit Republicii Moldova mecanisme de asociere și integrare sectorială, fără a garanta inițial aderarea. Statutul de țară candidată acordat în 2022, deschiderea negocierilor în 2024, finalizarea examinării

analitice a acquis-ului în 2025 și deschiderea grupului tematic „*Fundamente*" în iunie 2026 au mutat relația din logica vecinătății în logica extinderii. Această trecere modifică natura obligațiilor, intensitatea monitorizării, rolul instituțiilor și așteptările societății. Republica Moldova nu mai este doar beneficiar al unei politici externe europene, ci stat candidat care trebuie să demonstreze capacitatea de a prelua, aplica și susține dreptul, politicile și valorile Uniunii[1].

Analiza științifică impune evitarea unei interpretări teleologice, potrivit căreia apropierea de UE ar conduce automat și ireversibil la aderare. Procesul depinde de merit, continuitatea reformelor, consensul statelor membre, capacitatea de absorbție a Uniunii și evoluția mediului internațional. În același timp, nu este adecvată nici reducerea relației la o competiție geopolitică între UE și Federația Rusă. Orientarea europeană are o bază internă: modernizarea instituțiilor, accesul la piață, mobilitatea, securitatea juridică și cererea unei părți importante a societății pentru standarde democratice. Geopolitica influențează ritmul și costurile, dar nu înlocuiește procesele administrative și sociale prin care integrarea devine efectivă.

Kamil Całus și Marcin Kosienkowski au descris evoluția relațiilor prin trecerea de la „străini" în anii 1990 la „noi vecini" în anii 2000 și la un parteneriat mai dens în deceniul următor[2]. Această periodizare trebuie actualizată: după 2022, Republica Moldova a intrat într-o etapă de preaderare, în care relația nu mai este definită exclusiv prin cooperare bilaterală, ci prin pregătirea participării la sistemul juridic și politic al Uniunii. Amy Verdun și Gabriela Chira au arătat că diplomația moldovenească a încercat încă din anii 2000 să convingă UE că Republica Moldova merită o perspectivă de membru, utilizând conformarea la cerințele europene și argumentul apartenenței geografice și culturale[3]. Obținerea candidaturii confirmă parțial această strategie, dar succesul persuasiv trebuie transformat în performanță instituțională verificabilă.

Acordul de Asociere UE–Republica Moldova, semnat în 2014 și intrat integral în vigoare în 2016, rămâne fundamentul juridic al integrării sectoriale. Cele 465 de articole, anexele și protocoalele sale acoperă dialogul politic, politica externă, justiția, comerțul, energia, transportul, mediul, protecția consumatorului, achizițiile publice, concurența, educația și alte domenii[4]. Acordul nu este o versiune redusă a

[1] European Commission. (2025). Republic of Moldova 2025 report (SWD(2025) 758 final).

[2] Całus, K., & Kosienkowski, M. (2018). Relations between Moldova and the European Union, pp. 99–113.

[3] Verdun, A., & Chira, G. E. (2008). From neighbourhood to membership: Moldova's persuasion strategy towards the EU.

[4] Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre, & Republica Moldova. (2014). Acord de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte.

aderării, dar a creat infrastructura legislativă și administrativă care a făcut posibilă trecerea la statutul de candidat. În practică, o mare parte a pregătirii pentru aderare continuă să se sprijine pe instituțiile, calendarele și mecanismele de monitorizare dezvoltate în cadrul asocierii.

Relația UE–Republica Moldova este multidimensională. Dimensiunea juridică privește apropierea legislației și aplicarea normelor. Dimensiunea economică include integrarea comercială, investițiile, infrastructura și convergența veniturilor. Dimensiunea politică se referă la dialogul dintre instituții și la condiționalitatea democratică. Dimensiunea de securitate include reziliența, energia, securitatea cibernetică, gestionarea crizelor și combaterea ingerințelor externe. În opinia noastră, dimensiunea societală cuprinde mobilitatea, educația, cercetarea, administrația locală, societatea civilă și comunicarea publică. Acțiunea externă a UE funcționează prin combinarea instrumentelor juridice, politice, economice și diplomatice, iar eficiența depinde de coerența dintre acestea[1].

Pentru mediul universitar din Republica Moldova, tema este utilă în trei sensuri:

> *În primul rând*, pregătirea aderării necesită specialiști capabili să interpreteze acquis-ul, să elaboreze politici și să evalueze impactul reformelor.
>
> *În al doilea rând*, universitățile sunt beneficiare și participante la integrarea europeană prin mobilitate, proiecte de cercetare, inovare și cooperare curriculară.
>
> *În al treilea rând*, instituțiile academice au o funcție publică: produc cunoaștere independentă, verifică discursurile politice și facilitează dialogul social privind costurile și beneficiile aderării. Integrarea nu poate fi redusă la activitatea guvernului; ea presupune participarea întregii comunități profesionale și civice.

Pentru fiecare etapă sunt examinate contextul, obiectivele actorilor, instrumentele utilizate, capacitatea de implementare și rezultatele. O distincție esențială este cea dintre transpunere, aplicare și impact. *Transpunerea* înseamnă adoptarea unei norme compatibile cu acquis-ul UE; *aplicarea* presupune instituții, buget și practici administrative; *impactul* se referă la schimbarea efectivă pentru cetățeni, întreprinderi și comunități. Un stat poate raporta un număr mare de acte adoptate și, totuși, să înregistreze rezultate reduse dacă instituțiile nu aplică uniform normele sau dacă reforma nu este susținută social.

[1] Juc, V., & Beniuc, L. (2019). Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene.

13.1 Evoluția relațiilor dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova: de la cooperare post-sovietică la asociere politică și perspectivă de aderare

Relațiile dintre Republica Moldova și Comunitățile Europene au fost inițiate într-un context dominat de destrămarea Uniunii Sovietice, tranziția economică și construcția instituțiilor statului independent. În prima jumătate a anilor 1990, Uniunea Europeană nu considera Republica Moldova un candidat potențial la aderare, iar politica sa față de spațiul postsovietic era orientată spre stabilizare, asistență tehnică și integrarea treptată în economia mondială. Pentru Chișinău, prioritatea imediată era recunoașterea internațională, accesul la sprijin financiar și crearea unui cadru contractual capabil să înlocuiască relațiile stabilite prin structurile sovietice.

Acordul de Parteneriat și Cooperare dintre UE și Republica Moldova a fost semnat în 1994 și a intrat în vigoare în 1998, care a reglementat dialogul politic, comerțul, investițiile, cooperarea economică, științifică și culturală. Importanța sa a constat în instituționalizarea relației: au fost create organisme comune, reuniuni periodice și obligații de cooperare. Totuși, acordul nu prevedea asociere politică, integrare în piața internă sau perspectivă de aderare. Republica Moldova era tratată în cadrul unei politici generale față de noile state independente, iar asimetria capacităților era pronunțată. UE oferea norme și resurse, însă nu dispunea de stimulente comparabile cu cele acordate statelor din Europa Centrală și de Est[1].

Prima etapă a relației a fost marcată de o contradicție între discursul european și orientarea practică a politicii externe. Autoritățile moldovenești afirmau apartenența europeană, dar reformele economice și instituționale erau inconsistente, iar instabilitatea guvernamentală limita continuitatea. Conflictul transnistrean, dependența energetică și legăturile economice cu spațiul post-sovietic complicau alegerea strategică. În același timp, UE era concentrată asupra pregătirii extinderii spre statele care aveau deja o perspectivă clară de membru. Ca urmare, europenizarea Republicii Moldova s-a produs inițial prin asistență și socializare administrativă, nu prin condiționalitatea puternică a aderării.

După 2001, relația a devenit mai pragmatică. Guvernarea comunistă a urmărit apropierea de UE fără a renunța imediat la relațiile speciale cu Federația Rusă și Comunitatea Statelor Independente. Această politică a fost interpretată drept echilibrare, adaptare sau încercare de obținere a resurselor din mai multe direcții. În 2003, Concepția integrării europene și alte documente naționale au consolidat limbajul european, iar extinderea Uniunii din 2004 a transformat Republica Moldova într-un

[1] Całus, K., & Kosienkowski, M. (2018). Relations between Moldova and the European Union, pp. 99–113.

vecin direct al unei organizații în creștere. Frontiera moldo-română urma să devină frontieră externă a UE, ceea ce a sporit interesul pentru migrație, vamă, criminalitate transfrontalieră și securitatea frontierelor.

Politica europeană de vecinătate a oferit un cadru nou. Planul de Acțiuni UE–Republica Moldova, adoptat în 2005, a stabilit priorități privind democrația, statul de drept, reforma administrației, economia de piață, gestionarea frontierelor și cooperarea externă. Spre deosebire de Acordul de Parteneriat și Cooperare, Planul de Acțiuni avea un caracter operațional și permitea monitorizarea progresului. Totuși, recompensa finală rămânea ambiguă. Verdun și Chira au demonstrat că autoritățile moldovenești încercau să transforme performanța în argument pentru recunoașterea vocației de membru, în timp ce instituțiile europene evitau angajamentele privind aderarea[1].

În 2005 au fost create două instrumente cu efect pe termen lung: Delegația Comisiei Europene la Chișinău și Misiunea Uniunii Europene de Asistență la Frontieră pentru Moldova și Ucraina. Delegația a sporit capacitatea UE de dialog, analiză și coordonare a asistenței. Misiunea de frontieră a contribuit la modernizarea controlului vamal și la reducerea spațiilor de incertitudine de la segmentul transnistrean al frontierei moldo-ucrainene. Aceste instrumente arată că relația bilaterală s-a consolidat nu doar prin tratate, ci și prin prezență administrativă și expertiză de teren.

Schimbarea politică din 2009 a deschis o etapă de accelerare. Coalițiile proeuropene au plasat integrarea europeană în centrul programului de guvernare, iar lansarea Parteneriatului Estic a oferit posibilitatea negocierii unui acord de asociere. Negocierile au început în 2010 și au inclus o componentă comercială aprofundată. În paralel, Republica Moldova a implementat Planul de acțiuni privind liberalizarea vizelor, care a solicitat reforme în gestionarea documentelor, migrației, frontierelor, ordinii publice, drepturilor fundamentale și protecției datelor. Regimul fără vize pentru titularii pașapoartelor biometrice a devenit aplicabil la 28 aprilie 2014, reprezentând unul dintre cele mai vizibile beneficii ale apropierii de UE.

Acordul de Asociere UE–Republica Moldova a fost semnat la 27 iunie 2014, fiind aplicat provizoriu din septembrie 2014 și a intrat integral în vigoare la 1 iulie 2016. Documentul a ridicat relația la nivelul asocierii politice și integrării economice. În comparație cu Acordul de Parteneriat și Cooperare UE–Republica Moldova (1994), noul cadru este mai dens, mai obligatoriu și mai orientat spre apropierea legislativă, care a creat Consiliul de Asociere, Comitetul de Asociere, subcomitete sectoriale și o Comisie parlamentară de asociere, instituționalizând dialogul la mai

[1] Verdun, A., & Chira, G. E. (2008). From neighbourhood to membership: Moldova's persuasion strategy towards the EU.

multe niveluri[1]. Ratificarea Acordului de Asociere a avut loc într-un context dificil. Criza bancară, corupția sistemică și instabilitatea politică au afectat credibilitatea guvernărilor care se declarau proeuropene. Experiența a demonstrat că orientarea geopolitică declarată nu poate substitui statul de drept. UE a început să utilizeze mai strict condiționalitatea, să suspende sau să amâne asistența atunci când criteriile nu erau îndeplinite și să acorde o atenție mai mare independenței justiției, integrității și concurenței politice. Relația a devenit astfel mai matură, dar și mai conflictuală: apropierea juridică a crescut exigența evaluării politice.

Alternanța guvernărilor și competiția identitară au arătat că integrarea europeană nu era un consens deplin consolidat. Unele forțe politice au susținut o relație privilegiată cu Federația Rusă sau o politică de echilibru, iar beneficiile asocierii au fost interpretate diferit în funcție de regiune, limbă, experiență economică și sursele de informare. Uniunea Europeană a continuat cooperarea instituțională, dar a diferențiat sprijinul în funcție de respectarea condițiilor. Această etapă confirmă că relația UE–Republica Moldova este mediată de politica internă și că eficiența stimulentelor externe depinde de coaliții interne favorabile reformei.

Alegerea președintei Maia Sandu în 2020 și formarea unei majorități parlamentare proeuropene în 2021 au creat condiții pentru relansarea reformelor. Totuși, accelerarea decisivă a fost determinată de agresiunea Federației Ruse împotriva Ucrainei. Republica Moldova a depus cererea de aderare la 3 martie 2022, iar Consiliul European i-a acordat perspectiva europeană și statutul de țară candidată la 23 iunie 2022. Decizia a avut o dublă semnificație. Pe plan extern, ea a ancorat statul într-un proiect politic european într-un moment de insecuritate regională. Pe plan intern, a transformat reformele din obligații de asociere în condiții ale unui proces de aderare[2].

Consiliul European a decis în decembrie 2023 deschiderea negocierilor, iar prima conferință interguvernamentală s-a desfășurat la 25 iunie 2024. Uniunea a prezentat cadrul de negociere, principiile procesului și obligația alinierii progresive la acquis. Negocierile sunt întemeiate pe metodologia revizuită a extinderii, pe merit, reversibilitate și centralitatea fundamentelor. În acest moment, relația bilaterală a intrat într-o etapă în care fiecare politică sectorială trebuie privită simultan ca domeniu de cooperare și ca parte a pregătirii pentru calitatea de membru[3].

[1] Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre, & Republica Moldova. (2014). Acord de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte.

[2] European Commission. (2025). Republic of Moldova 2025 report (SWD(2025) 758 final).

[3] Council of the European Union. (2024, 25 iunie). EU opens accession negotiations with Moldova.

Finalizarea examinării analitice bilaterale a acquis-ului la 22 septembrie 2025 a demonstrat capacitatea administrației de a participa într-un ritm intens la evaluarea dreptului și politicilor Uniunii. Această etapă nu certifică însă conformitatea deplină; ea identifică nivelul de pregătire, lacunele legislative și instituționale și recomandările pentru negocieri. Deschiderea grupului tematic „Fundamente" la 15 iunie 2026 a marcat începutul negocierii substanțiale și a confirmat prioritatea statului de drept, administrației publice, instituțiilor democratice, criteriilor economice și controlului financiar.

Evoluția poate fi sintetizată prin cinci treceri: de la asistență la contractualizare; de la vecinătate la asociere; de la asociere la candidatură; de la candidatură la negociere; de la receptor de norme la viitor participant la elaborarea lor. Ultima trecere este cea mai dificilă. Republica Moldova trebuie să dezvolte nu doar capacitatea de a prelua legislația, ci și competența de a formula poziții, de a negocia compromisuri și de a contribui la politicile comune. Pentru mediul universitar, această transformare cere trecerea de la predarea descriptivă a instituțiilor UE la formarea unor competențe aplicative de analiză juridică, evaluare de impact și negociere europeană.

Instituțiile create prin Acordul de Asociere au avut o funcție de învățare politică și administrativă. Reuniunile Consiliului de Asociere au permis stabilirea orientărilor generale, iar comitetele și subcomitetele au transformat obiectivele în dosare sectoriale. Funcționarii moldoveni au fost obligați să pregătească poziții, să raporteze progresul și să răspundă observațiilor Comisiei. Aceste practici au format o memorie instituțională care este utilizată în negocierile de aderare. Totuși, densitatea reuniunilor nu este un indicator suficient. Eficiența depinde de calitatea mandatului național, de continuitatea experților și de capacitatea ministerelor de a transmite deciziile către agenții, autorități locale și beneficiari.

Relația bilaterală este asimetrică, dar nu unilaterală. UE deține piața, resursele și autoritatea de a defini condițiile, în timp ce Republica Moldova are o capacitate redusă de a modifica normele europene. Totuși, statul candidat poate influența ritmul, prioritizarea și modul de implementare prin expertiză, coaliții și demonstrarea unor soluții funcționale. Experiența privind digitalizarea serviciilor, gestionarea refugiaților sau amenințările hibride poate deveni resursă de politică europeană. Asimetria trebuie, așadar, gestionată prin profesionalism, nu negată. O administrație care cunoaște acquis-ul și interesele statelor membre poate transforma constrângerea într-o negociere mai informată.

Rolul României a fost structural în apropierea Republicii Moldova de UE. Proximitatea geografică, limba comună, interconectările energetice, proiectele de infrastructură și cooperarea administrativă au redus costurile integrării. România a susținut perspectiva europeană și a oferit expertiză prin ministere, autorități locale și

universități. Totuși, europenizarea Republicii Moldova nu poate fi redusă la relația bilaterală cu România. Aderarea solicită sprijinul tuturor statelor membre, adaptarea la diversitatea modelelor administrative și construirea unei identități europene compatibile cu pluralismul intern. Cooperarea româno-moldovenească este o punte, nu un substitut pentru integrarea în Uniune.

O lecție importantă a acestei evoluții este diferența dintre orientarea externă și calitatea guvernării. Guvernele pot utiliza eticheta proeuropeană pentru legitimare, iar opoziția poate exploata costurile reformelor pentru mobilizare. UE trebuie să evalueze instituțiile și rezultatele, nu afilierea declarată a actorilor. Republica Moldova, la rândul său, trebuie să evite prezentarea criticii interne ca opoziție față de Europa. O democrație candidată este credibilă atunci când dezbaterea privind metodele reformei rămâne deschisă, iar direcția strategică este susținută prin argumente, performanță și reguli acceptate.

În plan diplomatic, etapa de asociere a dezvoltat o comunitate profesională de experți europeni și moldoveni. Negocierile, proiectele de asistență și reuniunile sectoriale au creat rețele care supraviețuiesc schimbărilor politice și pot transmite cunoașterea între instituții. Totuși, această comunitate poate deveni prea închisă și poate utiliza un limbaj inaccesibil publicului. Pentru a menține legitimitatea, experții trebuie să explice implicațiile reformelor, să publice date și să consulte grupurile afectate. Profesionalizarea europeană este valoroasă atunci când crește calitatea deciziei și responsabilitatea, nu când separă administrația de societate.

13.2 Acordul de Asociere și integrarea sectorială: ZLSAC, mobilitate, energie, transformare digitală, educație și cercetare

Acordul de Asociere UE–Republica Moldova reprezintă principalul laborator al integrării europene a Republicii Moldova, care organizează relația bilaterală prin obligații juridice, dialog instituțional, calendare de apropiere legislativă și mecanisme de evaluare. Valoarea sa nu constă numai în numărul domeniilor reglementate, ci în logica de integrare graduală: Republica Moldova preia norme ale pieței interne, adaptează instituții și primește acces sporit la schimburi, programe și cooperare. În acest proces, dreptul european devine un factor al politicii interne, iar administrația națională este obligată să coordoneze reforme care anterior erau tratate separat[1].

Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător este nucleul economic al Acordului de Asociere UE–Republica Moldova. Caracterul „*aprofundat*” se referă

[1] Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre, & Republica Moldova. (2014). Acord de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte.

la depășirea reducerii tarifelor și la apropierea reglementărilor privind standardele tehnice, măsurile sanitare și fitosanitare, concurența, achizițiile, serviciile, proprietatea intelectuală și facilitarea comerțului. Caracterul „cuprinzător" indică acoperirea unei game largi de produse și politici. Pentru întreprinderile moldovenești, accesul la piața europeană este condiționat de capacitatea de a demonstra calitatea, siguranța și trasabilitatea produselor. Prin urmare, integrarea comercială este simultan oportunitate și proces de modernizare.

UE a devenit principalul partener comercial al Republicii Moldova, iar piața europeană absoarbe majoritatea exporturilor moldovenești. Această reorientare a redus dependența de piețe vulnerabile la embargouri politice și a stimulat investițiile în calitate. Totuși, efectele sunt inegale. Companiile mari și exportatorii integrați în lanțuri europene se adaptează mai rapid, în timp ce întreprinderile mici suportă costuri de certificare, finanțare și informare. Evaluarea ZLSAC trebuie să distingă creșterea volumului comerțului de diversificarea producției, valoarea adăugată locală și capacitatea firmelor de a pătrunde pe segmente competitive[1].

Integrarea economică are o dimensiune teritorială. Beneficiile se concentrează adesea în zonele cu infrastructură mai bună, acces la finanțare și capital uman calificat. Administrațiile locale, asociațiile de producători și universitățile regionale pot reduce aceste disparități prin servicii de consultanță, laboratoare de testare, incubatoare și programe de formare. Pentru mediul academic, ZLSAC oferă teme de cercetare privind productivitatea, standardizarea, comerțul rural, impactul asupra ocupării și adaptarea întreprinderilor. O analiză didactică utilă pornește de la un produs concret și urmărește traseul său de la fermă sau întreprindere până la piața europeană.

Planul de creștere pentru Republica Moldova și Facilitatea pentru reformă și creștere, instituită prin Regulamentul (UE) 2025/535, au adăugat o dimensiune de preaderare mai accentuată. Instrumentul oferă până la 1,9 miliarde de euro pentru perioada 2025–2027, prin granturi și împrumuturi concesionale, cu plăți condiționate de implementarea reformelor. Logica sa combină trei obiective: accelerarea reformelor fundamentale și socioeconomice, apropierea de piața internă și mobilizarea investițiilor[2]. Acest model transformă finanțarea într-un contract de performanță: resursele nu sunt recompensă simbolică, ci instrument pentru rezultate măsurabile.

Condiționalitatea financiară creează avantaje și riscuri. Avantajul este legarea resurselor de reforme, termene și indicatori, ceea ce poate îmbunătăți disciplina implementării. Riscul constă în concentrarea asupra indicatorilor ușor de raportat, în detrimentul schimbării calitative. O lege adoptată, o strategie aprobată sau o

[1] European Commission. (2025). Republic of Moldova 2025 report (SWD(2025) 758 final).

[2] European Parliament, & Council of the European Union. (2025). Regulation (EU) 2025/535 establishing the Reform and Growth Facility for the Republic of Moldova.

instituție creată nu garantează rezultate dacă personalul este insuficient, procedurile nu sunt aplicate sau cetățenii nu au acces efectiv. Evaluarea trebuie să urmărească suplimentar sustenabilitatea fiscală, transparența achizițiilor, distribuția teritorială a investițiilor și capacitatea proiectelor de a genera convergență economică.

Mobilitatea persoanelor reprezintă una dintre cele mai perceptibile dimensiuni ale integrării. Liberalizarea vizelor a redus costurile călătoriilor și a intensificat legăturile familiale, profesionale și educaționale. Ea a fost posibilă prin reforme tehnice și juridice, demonstrând că o recompensă clară poate stimula conformarea. Totuși, mobilitatea produce și dileme. Accesul la oportunități europene poate accentua emigrarea specialiștilor, depopularea comunităților și deficitul de personal din serviciile publice. Politica publică trebuie să transforme mobilitatea într-o circulație a competențelor, nu într-o pierdere ireversibilă de capital uman.

Cooperarea în energie a trecut de la armonizare tehnică la securitate strategică. Republica Moldova este membră a Comunității Energetice și adaptează legislația privind piața electricității, gazelor, eficiența energetică și energia regenerabilă. După 2022, diversificarea surselor, interconectarea cu România, stocarea gazelor și reducerea consumului au devenit componente ale rezilienței naționale. Integrarea în piața energetică europeană solicită independența autorității de reglementare, separarea activităților, concurență, protecția consumatorului și investiții în rețele. Dimensiunea socială este esențială: reforma tarifelor trebuie însoțită de sprijin țintit pentru gospodăriile vulnerabile[1].

Transformarea digitală constituie un alt domeniu de apropiere rapidă. Republica Moldova dezvoltă servicii publice electronice, identitate digitală, interoperabilitate și politici de securitate cibernetică. Alinierea la normele UE privind protecția datelor, serviciile digitale, comunicațiile și securitatea rețelelor poate spori încrederea și reduce costurile administrative. Totuși, digitalizarea nu trebuie confundată cu simpla achiziție de platforme. Calitatea depinde de arhitectura datelor, accesibilitate, securitate, competențele funcționarilor și protecția persoanelor care nu utilizează tehnologii digitale. Universitățile pot contribui prin formarea specialiștilor, evaluarea algoritmilor și dezvoltarea culturii etice a utilizării datelor.

În domeniul justiției și afacerilor interne, Acordul de Asociere UE–Republica Moldova a stimulat cooperarea privind migrația, azilul, gestionarea frontierelor, combaterea traficului și cooperarea polițienească. Apropierea de spațiul european de libertate, securitate și justiție nu se reduce la control. Ea presupune protecția drepturilor, proceduri de azil, garanții privind datele, cooperare judiciară și acces la căi de atac. Pentru Republica Moldova, provocarea este construirea unor instituții eficiente fără sacrificarea standardelor democratice. O poliție mai capabilă sau un

[1] European Commission. (2025). Republic of Moldova 2025 report (SWD(2025) 758 final).

sistem de date mai integrat trebuie însoțite de control parlamentar, jurisdicțional și societal.

Educația și cercetarea oferă un exemplu de integrare prin rețele. Participarea la Erasmus+, Horizon Europe, acțiunile Marie Skłodowska-Curie și Jean Monnet permite mobilități, consorții, modernizarea curriculei și internaționalizarea cercetării. Beneficiul nu trebuie măsurat doar prin numărul proiectelor, ci prin capacitatea instituțiilor de a păstra rezultatele: cursuri noi, laboratoare, publicații comune, servicii de suport și parteneriate durabile.

Mediul universitar are și o responsabilitate de adaptare instituțională. Participarea eficientă la programele europene solicită gestionarea proiectelor, etică a cercetării, protecția datelor, achiziții transparente, raportare financiară și recunoașterea rezultatelor mobilității. Lipsa personalului administrativ specializat poate limita accesul chiar atunci când competența științifică este ridicată. De aceea, universitățile trebuie să trateze integrarea europeană nu ca activitate suplimentară, ci ca dimensiune a strategiei instituționale, cu birouri de proiecte, stimulente pentru cercetători și cooperare între facultăți.

Integrarea sectorială trebuie analizată prin conceptul de „decalaj de implementare". Acesta apare între obligația juridică și practica efectivă, între centrul administrației și nivelul local, între instituțiile bine finanțate și cele vulnerabile. Raportul de țară al Comisiei oferă evaluări privind nivelul de pregătire și progresul pe domenii, dar analiza universitară trebuie să examineze cauzele decalajului: resurse, coordonare, interese de veto, calitatea datelor și participarea grupurilor afectate[1]. O explicație bazată exclusiv pe „lipsa voinței politice" este insuficientă, la fel cum una exclusiv tehnică ignoră distribuția puterii.

Pentru evaluarea unei politici sectoriale pot fi utilizate șase întrebări: ce normă europeană trebuie preluată; ce problemă internă urmărește să rezolve; care instituție este responsabilă; ce resurse sunt necesare; ce grupuri suportă costurile și beneficiază; ce indicator demonstrează impactul. Aplicarea acestei grile la energie, comerț, educație sau digitalizare îi ajută pe masteranzi să depășească inventarul actelor normative. Integrarea europeană devine astfel analiză de politică publică, nu doar descriere a relațiilor diplomatice. În ansamblu, Acordul de Asociere UE–Republica Moldova a produs o integrare diferențiată, avansată în unele sectoare și incompletă în altele. El a oferit acces, reguli și instituții, dar rezultatele depind de capacitatea Republicii Moldova de a transforma normele în servicii publice, competitivitate și protecție socială. Odată cu negocierile de aderare, standardul evaluării se schimbă: nu este suficient ca relația bilaterală să funcționeze; statul trebuie să demonstreze că poate aplica acquisul în mod uniform și că instituțiile sale pot participa la politicile comune ale Uniunii.

[1] European Commission. (2025). Republic of Moldova 2025 report (SWD(2025) 758 final).

Integrarea vamală și facilitarea comerțului solicită modernizarea controlului bazat pe risc, digitalizarea declarațiilor și cooperarea dintre vamă, poliția de frontieră, agențiile sanitare și operatori. Un control eficient nu verifică toate mărfurile în aceeași măsură, ci utilizează date pentru identificarea riscurilor. Această schimbare reduce timpul și costurile, dar presupune integritatea personalului și interoperabilitatea sistemelor. Pentru întreprinderi, predictibilitatea procedurilor este la fel de importantă ca nivelul tarifelor. Cercetarea universitară poate măsura durata formalităților, costurile logistice și efectul asupra exportatorilor mici.

Achizițiile publice și concurența sunt domenii în care integrarea economică se întâlnește cu statul de drept. Preluarea normelor europene urmărește utilizarea eficientă a banului public, accesul egal al operatorilor și controlul ajutoarelor de stat. În practică, riscurile includ caiete de sarcini restrictive, fragmentarea contractelor, conflicte de interese și contestații întârziate. Platformele electronice pot crește transparența, dar nu elimină coluziunea sau influența informală. Evaluarea trebuie să includă concurența efectivă, numărul ofertanților, economiile obținute și calitatea bunurilor, nu doar publicarea procedurii.

Dimensiunea verde a integrării va deveni tot mai costisitoare și transformatoare. Normele privind deșeurile, apa, calitatea aerului, emisiile industriale și protecția naturii solicită investiții și schimbarea comportamentelor. Republica Moldova poate beneficia de tehnologii și finanțare, dar administrațiile locale și întreprinderile trebuie să suporte costuri de conformare. O tranziție justă presupune calendare realiste, sprijin pentru sectoarele vulnerabile și informarea cetățenilor. Universitățile pot contribui prin evaluări de mediu, tehnologii adaptate și formarea specialiștilor necesari pentru aplicarea acquis-ului verde.

Capitalul uman este condiția comună a tuturor sectoarelor. Emigrarea, îmbătrânirea populației și diferențele salariale limitează capacitatea de implementare. Integrarea poate agrava temporar deficitul, deoarece specialiștii devin mai mobili și mai atractivi pentru piața europeană. Răspunsul nu constă în limitarea mobilității, ci în condiții de muncă, cariere meritocratice, formare continuă și circulația competențelor. Programele europene trebuie corelate cu strategii de retenție și revenire, iar universitățile să anticipeze profesiile cerute de aderare: traducători juridici, evaluatori de impact, experți în concurență, mediu, date și gestiune financiară.

Integrarea sectorială produce și efecte de anticipare. Întreprinderile, universitățile și autoritățile locale pot adapta investițiile înainte ca obligațiile de membru să devină aplicabile. Această pregătire reduce costurile viitoare, dar solicită informație credibilă privind calendarul și standardele. Incertitudinea excesivă poate amâna investițiile, iar promisiunile nerealiste pot conduce la pierderi. Instituțiile publice trebuie să publice foi de parcurs sectoriale, să indice sursele de

finanțare și să actualizeze estimările. În acest mod, Acordul de Asociere și negocierile de aderare devin instrumente de planificare economică și instituțională, nu doar obligații juridice externe.

13.3 Procesul de aderare al Republicii Moldova la Uniunea Europeană: etape, instituții, examinarea analitică a acquis-ului, negocieri și condiționalitate

Aderarea la Uniunea Europeană este un proces juridic și politic reglementat de articolul 49 TUE, criteriile de la Copenhaga și practica extinderilor. Statutul de candidat nu oferă un drept automat la aderare, ci deschide un proces condiționat de îndeplinirea criteriilor și de acordul unanim al statelor membre. Pentru Republica Moldova, negocierea presupune preluarea integrală a acquis-ului, dezvoltarea capacității administrative și asumarea obiectivelor politice ale Uniunii. În același timp, UE trebuie să evalueze propria capacitate de a integra noi membri și să mențină credibilitatea procesului.

Cererea depusă la 3 martie 2022 a fost urmată de completarea chestionarului Comisiei într-un termen foarte scurt. Avizul Comisiei a recomandat acordarea perspectivei europene și a statutului de candidat, însoțite de priorități privind justiția, anticorupția, deoligarhizarea, administrația publică, gestionarea finanțelor, drepturile omului și societatea civilă. Decizia Consiliului European din iunie 2022 a recunoscut progresul și relevanța geopolitică, dar a menținut condiționalitatea. Această combinație dintre urgență strategică și exigență normativă definește noua etapă a extinderii[1].

Decizia din decembrie 2023 de a deschide negocierile a confirmat că Republica Moldova realizase progrese suficiente pentru trecerea la etapa următoare. Consiliul a aprobat cadrul de negociere în iunie 2024, iar prima conferință de aderare a lansat oficial procesul. Cadrul stabilește principiile, organizarea și condițiile negocierii. El reafirmă caracterul meritocratic, posibilitatea suspendării sau reversării progresului și centralitatea grupului tematic „Fundamente”. De asemenea, solicită alinierea la politica externă și de securitate a UE și respectarea valorilor articolului 2 TUE[2].

Acquis-ul de aderare la UE este organizat în 35 de capitole grupate în șase clustere – grupuri tematice:

1) Fundamente;
2) Piața internă;

[1] European Commission. (2025). Republic of Moldova 2025 report (SWD(2025) 758 final).

[2] Council of the European Union. (2024, 25 iunie). EU opens accession negotiations with Moldova.

3) Competitivitate și creștere incluzivă;
4) Agenda verde și conectivitate durabilă;
5) Resurse, agricultură și coeziune;
6) Relații externe.

Metodologia urmărește o abordare mai politică și coerentă decât negocierea izolată a capitolelor. Grupul tematic „*Fundamente*" se deschide primul și se închide ultimul, iar progresul general depinde de reformele sale. Această regulă reflectă experiența extinderilor anterioare, în care adoptarea normelor sectoriale nu a împiedicat regresul democratic sau capturarea instituțiilor.

Examinarea analitică explicativă și bilaterală a acquis-ului reprezintă etapa de diagnostic. Comisia prezintă dreptul și politicile Uniunii, iar statul candidat descrie legislația, instituțiile și planurile sale. Procesul identifică diferențele, eventualele perioade de tranziție și capacitatea de implementare. Republica Moldova a început etapa bilaterală în iulie 2024 și a finalizat-o în septembrie 2025. Rapiditatea constituie o realizare administrativă, dar nu trebuie confundată cu pregătirea deplină. Rapoartele rezultate și recomandările lor devin baza pozițiilor comune ale UE și a reperelor de negociere.

Deschiderea grupului tematic „*Fundamente*" la 15 iunie 2026 a inaugurat negocierea substanțială. Grupul tematic cuprinde capitolele privind justiția și drepturile fundamentale, justiția, libertatea și securitatea, achizițiile publice, statisticile și controlul financiar, precum și criteriile economice, funcționarea instituțiilor democratice și reforma administrației publice. Poziția comună a UE definește repere de deschidere, intermediare și de închidere. Pentru Republica Moldova, aceasta înseamnă trecerea de la planuri generale la rezultate verificabile, urmărite pe termen lung[1].

Statul de drept este nucleul procesului. Reforma justiției trebuie să asigure independență, integritate, eficiență și responsabilitate. Evaluarea nu poate fi redusă la numărul magistraților verificați sau la instituțiile reorganizate. Contează calitatea procedurilor, durata proceselor, executarea hotărârilor, distribuirea aleatorie a dosarelor, transparența numirilor și încrederea publică. Măsurile extraordinare pot fi justificate de capturarea instituțională, dar trebuie să respecte garanțiile procedurale și controlul jurisdicțional. Altfel, reforma riscă să înlocuiască un tip de influență cu altul.

Combaterea corupției solicită trecerea de la strategii la rezultate: investigații financiare, confiscarea produselor infracțiunii, condamnări definitive în cauze de nivel înalt, protecția avertizorilor și integritatea achizițiilor. În același timp, indicatorii nu trebuie transformați într-o cursă pentru statistici. O creștere bruscă a dosarelor poate

[1] Council of the European Union. (2026, 22 iunie). Joint declaration following the second EU–Moldova summit.

reflecta activitate, dar și selectivitate. Analiza trebuie să urmărească independența procurorilor, calitatea probelor, respectarea dreptului la apărare și prevenirea utilizării anticorupției în competiția politică.

Funcționarea instituțiilor democratice include alegeri, pluralism politic, rolul parlamentului, libertatea presei, participarea societății civile și controlul constituțional. Procesul de aderare nu aparține exclusiv majorității guvernamentale. Stabilitatea orientării europene depinde de reguli acceptate de opoziție, consultări reale și posibilitatea alternanței politice fără abandonarea reformelor. Parlamentele trebuie să evite procedurile accelerate nejustificate, iar societatea civilă trebuie implicată înainte de adoptarea deciziilor, nu doar informată după finalizarea lor.

Reforma administrației publice este condiția transversală a tuturor capitolelor. Transpunerea acquis-ului solicită funcționari competenți, recrutare bazată pe merit, salarizare suficientă, coordonare interministerială și stabilitate instituțională. Fluctuația personalului și politizarea funcțiilor reduc memoria administrativă. În același timp, integrarea europeană poate suprasolicita instituțiile prin volume mari de raportare și termene scurte. Guvernul trebuie să prioritizeze, să dezvolte sisteme comune de date și să evite crearea unor structuri paralele dependente de proiecte externe.

Guvernanța negocierilor presupune o arhitectură clară. Există un coordonator național, o echipă de negociere, grupuri de lucru pe capitole, ministere responsabile, parlament, administrații locale și actori sociali. Eficiența depinde de delimitarea mandatelor, circuitul informației și calitatea pozițiilor naționale. O poziție de negociere nu este o listă de solicitări, ci document care explică nivelul de conformitate, calendarul, costurile, nevoia eventualelor perioade tranzitorii și mecanismele de implementare. Universitățile și institutele de cercetare pot furniza evaluări independente și baze de date.

Negocierea aderării nu presupune negocierea valorilor sau a nucleului acquisului UE. Statul candidat poate discuta calendarul, condițiile tehnice și măsurile de adaptare, dar nu poate selecta permanent normele pe care dorește să le aplice. Perioadele tranzitorii sunt excepții motivate de costuri și capacitate, nu instrumente de evitare a reformei. În cazul Republicii Moldova, solicitarea lor trebuie să fie fundamentată prin analize de impact, în special în agricultură, mediu, infrastructură, ajutoare de stat și standarde sociale.

Planul de creștere poate susține negocierile prin finanțarea reformelor și investițiilor necesare. Regulamentul privind Facilitatea leagă plățile de o agendă de reformă și de condiții prealabile privind mecanismele democratice, statul de drept și gestiunea financiară[1]. Complementaritatea este importantă: negociatorii identifică

[1] European Parliament, & Council of the European Union. (2025). Regulation (EU) 2025/535 establishing the Reform and Growth Facility for the Republic of Moldova.

obligațiile, politica bugetară stabilește resursele, iar proiectele construiesc capacitatea. Fără această legătură, statul poate accepta termene ambițioase pe care instituțiile nu le pot implementa.

Raportarea Comisiei Europene este un instrument de monitorizare și învățare. Raportul de țară descrie progresul, nivelul de pregătire și recomandările pentru anul următor[1]. El trebuie citit critic: formulările standardizate permit comparații, dar nu surprind întotdeauna particularitățile locale. Instituțiile naționale trebuie să utilizeze raportul pentru planificare, nu doar pentru comunicare publică. Mediul academic poate compara evaluarea Comisiei cu date naționale, rapoarte ale societății civile și experiența beneficiarilor.

Un risc este „*europenizarea de fațadă*": adoptarea limbajului, structurilor și documentelor europene fără schimbarea comportamentelor. Alt risc este „*tehnocratizarea*", prin care deciziile cu efect distributiv sunt prezentate drept obligații neutre ale Bruxellesului. Reforma tarifelor, politicii agricole, pieței muncii sau protecției mediului creează câștigători și costuri. Guvernul trebuie să explice alternativele, iar parlamentul să dezbată opțiunile. UE stabilește standardul, dar alegerea instrumentului intern rămâne adesea responsabilitatea statului.

Condiționalitatea este eficientă când cerințele sunt clare, recompensa credibilă, costurile gestionabile și instituțiile interne capabile. După acordarea perspectivei de aderare, recompensa a devenit mai puternică, dar și exigența a crescut. Verdun și Chira au analizat efortul Republicii Moldova de a convinge UE prin conformare[2]; etapa actuală inversează parțial raportul: Uniunea a recunoscut perspectiva, iar Republica Moldova trebuie să demonstreze că poate menține conformarea indiferent de ciclul electoral.

Viitorul negocierilor depinde și de politica internă a Uniunii. Unanimitatea permite fiecărui stat membru să influențeze deschiderea și închiderea etapelor, iar dezbaterile privind bugetul, instituțiile și politica agricolă pot afecta ritmul extinderii. Republica Moldova trebuie să dezvolte diplomație bilaterală cu toate statele membre, să explice contribuția sa la securitate și economie și să evite percepția că aderarea este doar un cost pentru Uniune. Pregătirea tehnică trebuie completată de construire de coaliții și comunicare strategică.

Procesul trebuie evaluat prin patru dimensiuni: conformitate juridică, capacitate administrativă, legitimitate democratică și convergență socio-economică. Progresul într-o singură dimensiune nu este suficient. Legislația fără instituții nu produce efecte; instituțiile fără legitimitate sunt vulnerabile; creșterea economică fără incluziune poate

[1] European Commission. (2025). Republic of Moldova 2025 report (SWD(2025) 758 final).

[2] Verdun, A., & Chira, G. E. (2008). From neighbourhood to membership: Moldova's persuasion strategy towards the EU.

amplifica euroscepticismul. Aderarea reușită presupune ca transformarea să fie simultan legală, implementabilă, acceptată și capabilă să îmbunătățească viața cetățenilor.

Parlamentul are un rol mai larg decât transpunerea rapidă a directivelor. El trebuie să controleze guvernul, să verifice impactul bugetar și să asigure participarea opoziției. Comisiile parlamentare au nevoie de expertiză proprie, acces la documentele negocierilor și capacitatea de a organiza audieri. Altfel, procesul poate fi dominat de executiv și perceput drept tehnocrație externă. Experiența statelor membre arată că legitimitatea aderării crește atunci când parlamentele naționale dezbat substanța reformelor și explică cetățenilor opțiunile disponibile.

Datele și traducerea juridică sunt infrastructuri invizibile ale negocierilor. Comisia solicită statistici comparabile, serii de timp și dovezi privind aplicarea. Instituțiile moldovenești trebuie să armonizeze definiții, registre și metodologii. Datele incomplete pot conduce la politici greșite sau la imposibilitatea demonstrării progresului. În paralel, acquis-ul trebuie tradus și interpretat într-un limbaj juridic coerent. Erorile terminologice se pot transforma în erori de transpunere. Universitățile, Biroul Național de Statistică și instituțiile de specialitate trebuie să dezvolte comunități profesionale pentru date, terminologie și evaluare.

Coordonarea orizontală este dificilă deoarece un capitol afectează mai multe instituții. De exemplu, politica de mediu implică ministere, agenții, autorități locale, economie și finanțe; securitatea alimentară implică agricultura, sănătatea, vama și laboratoarele. Un grup de lucru formal nu este suficient dacă deciziile nu au responsabil, termen și buget. Cancelaria de Stat și structurile de integrare trebuie să urmărească dependențele dintre reforme și să rezolve conflictele de competență. Un tablou comun de implementare poate reduce raportarea paralelă și pierderea informației.

Riscul veto-ului bilateral sau al schimbării priorităților europene nu poate fi eliminat, dar poate fi gestionat. Republica Moldova trebuie să mențină performanța chiar atunci când o etapă procedurală este întârziată. Reformele fundamentale au valoare internă și nu trebuie prezentate exclusiv ca preț al aderării. În același timp, diplomația trebuie să identifice din timp preocupările statelor membre, să ofere informații și să evite acumularea stereotipurilor. Credibilitatea meritocratică este cea mai bună protecție împotriva politizării, deși nu garantează absența blocajelor.

Negocierile trebuie să păstreze legătura dintre nivelul politic și cel tehnic. Liderii stabilesc priorități și asumă costuri, iar experții verifică fezabilitatea și formulează soluții. Dacă decizia politică ignoră datele, termenele devin nerealiste; dacă experții evită opțiunile politice, negocierile pierd direcția. Mecanismele de coordonare trebuie să permită escaladarea rapidă a problemelor care nu pot fi soluționate tehnic și să documenteze motivele deciziei. Această transparență internă protejează memoria instituțională și permite revizuirea ulterioară a pozițiilor.

13.4 Parteneriatul UE–Republica Moldova în domeniul securității și rezilienței: amenințări hibride, energie, frontiere și conflictul transnistrean

Dimensiunea de securitate a relației UE–Republica Moldova s-a extins semnificativ după 2022. Poziția geografică, războiul din Ucraina, conflictul transnistrean, dependențele energetice și vulnerabilitățile instituționale au demonstrat că integrarea europeană nu poate fi separată de reziliență. UE nu oferă Republicii Moldova o garanție de apărare colectivă, iar neutralitatea constituțională rămâne un parametru al politicii naționale. Totuși, Uniunea poate contribui prin misiuni civile, sprijin financiar, echipamente neletale, securitate cibernetică, protecție civilă, cooperare la frontieră și integrare energetică.

Parteneriatul de securitate și apărare UE–Republica Moldova, semnat la 21 mai 2024, a fost primul de acest tip încheiat de UE cu un stat partener. Documentul oferă un cadru pentru dialog, cooperare în gestionarea crizelor, amenințări hibride, securitate cibernetică, combaterea manipulării informaționale, instruire și participare la misiuni. Importanța sa este politică și funcțională. Politic, el recunoaște Republica Moldova drept partener care contribuie la securitatea europeană. Funcțional, organizează proiectele dispersate într-o agendă comună și permite revizuirea periodică a priorităților[1].

Misiunea de Parteneriat a Uniunii Europene în Republica Moldova, lansată în 2023, este o misiune civilă PSAC orientată spre reziliența sectorului de securitate, gestionarea crizelor, securitatea cibernetică și contracararea manipulării și ingerințelor informaționale externe. Valoarea sa nu se reduce la consultanță. Misiunea sprijină coordonarea instituțiilor, planificarea, exercițiile și dezvoltarea unor capacități care pot continua după încheierea mandatului. Eficiența trebuie evaluată prin schimbarea procedurilor și a cooperării, nu prin numărul activităților sau al experților[2].

Conceptul de „*amenințare hibridă*” descrie combinarea instrumentelor politice, economice, informaționale, cibernetice și clandestine pentru a influența decizia unui stat fără recurgere deschisă la război. Republica Moldova este expusă finanțării politice ilicite, dezinformării, atacurilor cibernetice, presiunii energetice, corupției și instrumentalizării tensiunilor sociale. Răspunsul nu poate fi exclusiv coercitiv. El presupune instituții credibile, transparența finanțării, alfabetizare mediatică, jurnalism independent, securitatea infrastructurilor și capacitatea guvernului de a comunica rapid și verificabil.

[1] European External Action Service. (2024, 21 mai). Security and Defence Partnership between the European Union and the Republic of Moldova.

[2] European External Action Service. (2025, 22 mai). EUPM Moldova: Moving forward towards sustainable security and resilience in Moldova.

Combaterea manipulării informaționale ridică dileme democratice. Statul trebuie să protejeze procesele electorale și spațiul informațional, dar măsurile restrictive trebuie să fie legale, proporționale și supuse controlului. Etichetarea criticilor drept dezinformare poate afecta pluralismul, iar reacția întârziată permite consolidarea narațiunilor false. Universitățile pot contribui prin cercetare, monitorizare transparentă, educație media și evaluarea politicilor. Ele trebuie să păstreze independența și să distingă analiza empirică de comunicarea guvernamentală.

Securitatea cibernetică este un domeniu în care frontiera dintre stat, economie și societate este permeabilă. Rețelele publice, băncile, energia, comunicațiile și universitățile pot fi ținte. Alinierea la standardele UE presupune identificarea operatorilor esențiali, raportarea incidentelor, centre de răspuns, cooperarea cu sectorul privat și protecția datelor. Capacitatea tehnică trebuie completată de proceduri de achiziție sigure, verificarea furnizorilor și formarea personalului. O infrastructură modernă poate rămâne vulnerabilă dacă administrarea parolelor, actualizările și planurile de continuitate sunt neglijate.

Securitatea energetică a fost unul dintre cele mai sensibile domenii. Dependența istorică de gazele rusești și infrastructura orientată spre est au creat vulnerabilități politice și sociale. După 2022, Republica Moldova a diversificat achizițiile, a utilizat interconectările cu România, a creat stocuri și a intensificat sprijinul pentru eficiență. UE a oferit asistență financiară și expertiză, dar reforma durabilă solicită concurență, transparență, reducerea pierderilor și investiții în energie regenerabilă. Protecția consumatorului vulnerabil trebuie să fie țintită, astfel încât subvențiile să nu descurajeze eficiența sau să perpetueze interese netransparente[1].

Gestionarea frontierelor este o dimensiune veche a cooperării, dar războiul a modificat-o. Republica Moldova a primit și tranzitat un număr mare de persoane refugiate, a gestionat fluxuri comerciale redirecționate și a trebuit să prevină traficul și contrabanda. EUBAM, cooperarea cu Frontex, autoritățile române și ucrainene și schimbul de date au sprijinit capacitatea națională. O frontieră europeană eficientă nu înseamnă doar control mai strict, ci proceduri rapide, respectarea drepturilor, interoperabilitate și facilitarea comerțului legitim.

Sprijinul prin Instrumentul european pentru pacea contribuit la modernizarea capacităților de apărare prin echipamente neletale, mobilitate, comunicații, supraveghere și logistică. Instrumentul este extrabugetar și nu transformă Republica Moldova într-un aliat militar, care urmărește creșterea capacității de protecție și participarea la misiuni. Pentru analiza academică, este importantă distincția dintre neutralitate și vulnerabilitate. Neutralitatea limitează apartenența la alianțe și utili-

[1] European Commission. (2025). Republic of Moldova 2025 report (SWD(2025) 758 final).

zarea teritoriului, dar nu interzice reformarea instituțiilor, cooperarea internațională sau protejarea spațiului aerian și cibernetic.

Conflictul transnistrean rămâne un factor structural. UE susține suveranitatea și integritatea teritorială a Republicii Moldova și o soluție pașnică, cu statut special pentru regiune. Instrumentele europene includ asistență la frontieră, măsuri de consolidare a încrederii, integrarea comercială, sprijin pentru comunități și sancțiuni individuale. ZLSAC a creat stimulente economice pentru întreprinderile din regiunea transnistreană, demonstrând că integrarea funcțională poate avansa chiar în absența soluției politice finale.

Integrarea economică a regiunii transnistrene în spațiul juridic național ridică probleme de fiscalitate, vamă, concurență, certificare și drepturi sociale. Abordarea trebuie să evite atât izolarea populației, cât și menținerea unor regimuri opace care generează rente. Procesul de aderare va intensifica necesitatea unui spațiu vamal și regulator unic. UE poate furniza expertiză și stimulente, însă responsabilitatea principală revine autorităților constituționale și dialogului cu locuitorii regiunii.

Reziliența democratică presupune capacitatea societății de a absorbi șocuri fără abandonarea regulilor constituționale. În perioade de amenințare, guvernele tind să concentreze decizia și să utilizeze proceduri de urgență. Uneori acestea sunt necesare, dar trebuie limitate în timp, motivate și controlate. Parlamentul, instanțele, presa și societatea civilă trebuie să continue să funcționeze. Aderarea la UE nu justifică reducerea pluralismului; dimpotrivă, grupul tematic „Fundamente" cere demonstrarea unei democrații capabile să gestioneze crizele prin drept.

Reziliența administrativă este la fel de importantă. Un atac hibrid poate exploata fragmentarea competențelor, lipsa datelor și competiția dintre instituții. Mecanismele de coordonare trebuie testate prin exerciții, iar responsabilitățile stabilite înaintea crizei. EUPM poate sprijini această învățare, dar proprietatea locală este decisivă. Procedurile elaborate de experți externi trebuie integrate în regulamente, bugete și formare națională; altfel, ele dispar odată cu proiectul[1].

Reziliența societală include încrederea publică, coeziunea teritorială și accesul echitabil la servicii. Diferențele dintre Chișinău și regiuni, vulnerabilitatea comunităților rurale și polarizarea identitară pot fi exploatate. Politicile europene trebuie traduse în beneficii locale: eficiență energetică, apă, drumuri, educație și servicii digitale. Comunicarea care prezintă numai obiective geopolitice este insuficientă pentru cetățeanul preocupat de costuri și acces. Securitatea devine durabilă când oamenii percep instituțiile drept competente și corecte.

[1] European External Action Service. (2025, 22 mai). EUPM Moldova: Moving forward towards sustainable security and resilience in Moldova.

Pentru evaluarea parteneriatului de securitate pot fi utilizați indicatori pe trei niveluri:

Produse imediate: strategii, instruiri, echipamente și exerciții.

Rezultat: proceduri comune, timp redus de răspuns, calitatea analizei și schimbul de informații.

Impact: continuitatea serviciilor, reducerea vulnerabilităților și menținerea încrederii democratice.

Separarea nivelurilor previne prezentarea activității drept impact.

O misiune poate livra multe cursuri, dar să nu producă schimbare dacă personalul pleacă sau instituțiile nu aplică procedurile.

În ansamblu, cooperarea de securitate completează procesul de aderare. Ea nu este un capitol exterior negocierilor, deoarece statul de drept, frontierele, energia, infrastructurile și politica externă sunt parte a acquis-ului. Republica Moldova trebuie să transforme statutul de beneficiar în rol de contributor: participare la misiuni, schimb de lecții privind amenințările hibride, cooperare regională și asumarea pozițiilor comune. Astfel, securitatea devine dimensiune a integrării și contribuție la Uniune, nu doar protecție solicitată din exterior.

Protecția civilă a devenit o componentă importantă a rezilienței. Incendiile, inundațiile, penele de energie, incidentele industriale și deplasările masive de populație solicită cooperarea serviciilor de urgență, autorităților locale, sănătății și infrastructurilor. Participarea la mecanismele europene oferă acces la expertiză, exerciții și asistență, dar capacitatea națională trebuie construită înaintea crizei. Planurile de continuitate, stocurile, sistemele de avertizare și comunicarea cu populația trebuie testate.

Infrastructurile critice trebuie analizate ca rețele interdependente. O întrerupere a energiei afectează comunicațiile, apa, sănătatea și finanțele; un atac cibernetic poate produce efecte fizice. Protecția nu poate fi responsabilitatea exclusivă a serviciilor de securitate, deoarece majoritatea operatorilor sunt civili sau privați. UE promovează evaluări de risc, standarde și cooperare public-privată. Republica Moldova trebuie să stabilească obligații clare, schimb de informații și mecanisme de sprijin pentru operatorii care nu dispun de resurse. Confidențialitatea nu trebuie să devină pretext pentru lipsa responsabilității.

Comunicarea de criză trebuie pregătită înaintea incidentului. Mesajele contradictorii între instituții sporesc panica și oferă spațiu dezinformării. Un sistem eficient stabilește purtători de cuvânt, protocoale de verificare, canale alternative și comunicare în limbile relevante pentru populație. Transparența trebuie echilibrată cu protejarea informației operaționale. După criză, instituțiile trebuie să publice o analiză a lecțiilor și să corecteze procedurile. Cultura învățării este un indicator de reziliență mai important decât pretinsa absență a erorilor.

Experiența Republicii Moldova poate avea valoare europeană. Statul a gestionat presiuni energetice, refugiați, ingerințe informaționale și reforme într-un mediu de război regional. Documentarea lecțiilor poate sprijini politicile UE pentru vecinătatea estică și statele mici vulnerabile. Contribuția trebuie formulată riguros, cu date și evaluări independente, nu ca narațiune de succes. Un partener credibil prezintă atât realizările, cât și limitele și transformă experiența într-o ofertă de cooperare.

Cooperarea de securitate trebuie corelată cu drepturile fundamentale. Supravegherea digitală, schimbul de date, restricțiile împotriva actorilor destabilizatori și măsurile de urgență pot fi necesare, dar trebuie să aibă temei legal, scop precis și căi de contestare. Instituțiile europene acordă sprijin tehnic, însă responsabilitatea juridică pentru aplicarea națională revine autorităților moldovenești. Curțile, avocații, ombudsmanul și cercetătorii trebuie să poată evalua proporționalitatea. Reziliența democratică se demonstrează prin capacitatea de a răspunde amenințărilor fără a transforma excepția în regulă.

13.5 Dimensiunea societală și academică a integrării europene: participare publică, comunicare, universități și perspective strategice

Integrarea europeană este sustenabilă numai dacă trece dincolo de instituțiile centrale și devine proces societal. Aderarea modifică reguli economice, politici sociale, administrația locală, educația, mediul și viața profesională. Cetățenii trebuie să înțeleagă nu doar obiectivul final, ci și schimbările intermediare. O comunicare exclusiv festivă creează așteptări nerealiste, iar una exclusiv tehnică îi exclude pe cei fără pregătire specializată. Legitimitatea se construiește prin informație verificabilă, consultare, recunoașterea costurilor și demonstrarea beneficiilor concrete.

Dezbaterea publică din Republica Moldova este influențată de polarizare geopolitică, identități lingvistice, diferențe regionale și surse media divergente. Integrarea europeană poate deveni simbol al apartenenței sau instrument al competiției dintre partide. Pentru a reduce această vulnerabilitate, instituțiile trebuie să distingă comunicarea publică de propaganda electorală. Datele privind reformele, fondurile și rezultatele trebuie publicate într-un format accesibil, iar erorile recunoscute. Încrederea nu rezultă din repetarea unui mesaj, ci din concordanța dintre mesaj și experiența cotidiană.

Societatea civilă are un rol dublu: partener de implementare și mecanism de control. Organizațiile pot furniza servicii, expertiză și comunicare în comunități, dar trebuie să păstreze capacitatea de a critica guvernul și UE. Dependența excesivă de finanțare externă poate crea percepția lipsei de reprezentativitate. De aceea, transparența finanțării,

diversificarea resurselor și legătura cu beneficiarii sunt esențiale. Consultările trebuie să includă organizații din regiuni, grupuri vulnerabile, sindicate, asociații profesionale și mediul de afaceri, nu doar actorii cunoscuți în capitală.

Administrația publică locală este locul unde cetățeanul întâlnește efectele acquis-ului. Gestionarea deșeurilor, apa, transportul, construcțiile, serviciile sociale și achizițiile sunt implementate local. Capacitatea inegală a primăriilor poate genera integrare cu viteze diferite. Programele europene și naționale trebuie să ofere asistență tehnică, cofinanțare și platforme de cooperare. Universitățile regionale pot deveni centre de competență pentru proiecte, date teritoriale și formarea funcționarilor.

Universitățile din Republica Moldova sunt infrastructuri ale aderării, care formează viitori funcționari, juriști, economiști, diplomați, profesori, ingineri și comunicatori. Curriculumul trebuie să integreze dreptul și politicile UE în disciplinele de specialitate, nu doar într-un curs general. De exemplu, studiile economice trebuie să includă concurența și ajutoarele de stat; administrația publică – evaluarea impactului și achizițiile; informatica – protecția datelor și securitatea; agricultura – standardele sanitare; relațiile internaționale – procesul decizional și negocierile.

Participarea la Erasmus+ dezvoltă competențe, rețele și recunoașterea academică. Totuși, mobilitatea poate fi inegală, fiind mai accesibilă studenților cu competențe lingvistice și resurse. Instituțiile trebuie să ofere pregătire, sprijin pentru grupurile dezavantajate și recunoașterea transparentă a creditelor. Mobilitatea personalului didactic poate produce modernizarea predării dacă experiența este diseminată și transformată în cursuri, metode și colaborări, nu doar în realizare individuală.

Horizon Europe și alte programe de cercetare solicită o schimbare a culturii instituționale. Competiția este internațională, proiectele sunt interdisciplinare, iar evaluarea urmărește excelența, impactul și implementarea. Cercetătorii moldoveni au nevoie de parteneriate timpurii, acces la baze de date, gestiune financiară și suport pentru proprietatea intelectuală. Integrarea în Spațiul European de Cercetare poate reduce izolarea, dar există riscul participării periferice, limitate la colectarea datelor. Universitățile trebuie să negocieze roluri științifice reale și să dezvolte domenii de specializare.

Acțiunile Jean Monnet au o funcție specifică: dezvoltă predarea și cercetarea privind UE și creează legături între mediul academic și societate. Mediul universitar trebuie să protejeze integritatea științifică. Accelerarea procesului de aderare produce cerere mare de analize, iar tentația de a reproduce documente oficiale este ridicată. Cercetarea academică trebuie să formuleze întrebări, să compare surse, să declare metodele și limitele și să distingă constatarea de recomandare. Plagiatul, citarea decorativă și utilizarea selectivă a datelor slăbesc contribuția universității. Integrarea europeană solicită nu doar cunoașterea standardelor, ci practicarea lor.

Diaspora poate funcționa ca rețea de transfer al competențelor. Cetățenii moldoveni care studiază și lucrează în statele UE cunosc instituții, profesii și piețe. Politicile de revenire permanentă sunt insuficiente, deoarece nu toți se vor întoarce. Statul și universitățile pot dezvolta mobilitate circulară, cursuri comune, mentorat, proiecte și poziții temporare. Obiectivul este conectarea capitalului uman din exterior la dezvoltarea internă, nu tratarea diasporei exclusiv ca sursă de remitențe sau voturi.

Dimensiunea socială a aderării trebuie să includă ocuparea, protecția lucrătorilor, egalitatea, sănătatea și reducerea sărăciei. Convergența economică nu este automată, iar aplicarea standardelor poate genera costuri pentru întreprinderi și buget. Planul de creștere oferă resurse, dar reformele trebuie evaluate prin efectele asupra veniturilor, accesului la servicii și disparităților regionale[1]. O societate care percepe integrarea drept proces favorabil exclusiv elitelor poate deveni vulnerabilă la euroscepticism și manipulare.

Comunicarea privind fondurile europene trebuie să evite două extreme. Prima este atribuirea tuturor investițiilor Uniunii, ignorând contribuția națională și responsabilitatea implementării. A doua este prezentarea asistenței ca donație fără condiții. Fondurile sunt parte a unui contract de reformă, iar rezultatul depinde de proiectare, achiziții, întreținere și control. Publicarea beneficiarilor, etapelor și indicatorilor permite cetățenilor și cercetătorilor să evalueze performanța.

Relația bilaterală are nevoie de o diplomație societală. Orașele, universitățile, camerele de comerț, organizațiile profesionale și instituțiile culturale pot construi legături cu parteneri din statele membre. Aceste rețele reduc dependența de schimbările guvernamentale și produc încredere. Pentru Republica Moldova, relația cu România are o importanță specială datorită limbii, proximității și interconectărilor, dar strategia europeană trebuie să includă toate statele membre, inclusiv cele unde cunoașterea Republicii Moldova este redusă.

Un stat candidat trebuie să își definească viitoarea contribuție la Uniune. Republica Moldova poate aduce experiență în gestionarea amenințărilor hibride, reformarea unui stat mic, multilingvism, agricultură, vinificație, tehnologii digitale și cooperare cu vecinătatea estică. Această narațiune trebuie susținută de capacități reale. Diplomația aderării este mai convingătoare când explică nu doar ce va primi statul, ci și ce va oferi: securitate la frontiera estică, piață, expertiză, cultură și participare la solidaritatea europeană.

Perspectivele pot fi analizate prin patru scenarii. Scenariul accelerării meritocratice presupune reforme consistente, sprijin social și deschiderea succesivă a grupurilor tematice. Scenariul integrării graduale combină negocierile cu acces spo-

[1] European Parliament, & Council of the European Union. (2025). Regulation (EU) 2025/535 establishing the Reform and Growth Facility for the Republic of Moldova.

rit la piață și programe înaintea aderării. Scenariul stagnării apare dacă reformele fundamentale încetinesc sau statele membre blochează etape. Scenariul regresului ar implica deteriorarea democratică și suspendarea procesului. Scenariile nu sunt predicții, ci instrumente pentru identificarea deciziilor care cresc probabilitatea rezultatului favorabil.

În fiecare scenariu, mediul universitar are sarcini concrete. În accelerare, trebuie să formeze rapid specialiști și să sprijine evaluările. În integrarea graduală, trebuie să valorifice programele sectoriale și cercetarea comparată. În stagnare, trebuie să mențină standardele și să explice cauzele fără propagandă. În regres, universitățile și societatea civilă devin spații de protecție a dezbaterii și cunoașterii. Autonomia academică este astfel parte a rezilienței europene a statului.

Pentru consolidarea procesului sunt necesare câteva direcții: profesionalizarea administrației; corelarea reformelor cu bugetul; evaluarea independentă; participarea locală; comunicarea onestă; investiția în educație și cercetare; dezvoltarea diplomației cu statele membre; protejarea pluralismului. Niciuna nu poate fi realizată exclusiv prin condiționalitate externă. UE oferă cadru, stimulente și sprijin, dar proprietatea reformei trebuie să aparțină instituțiilor și societății Republicii Moldova. În ansamblu, dimensiunea societală transformă aderarea din proiect al elitelor într-un proces de modernizare legitimă. Universitățile au capacitatea de a conecta normele europene cu problemele locale, de a forma competențe și de a menține dezbaterea critică. Pentru programul de master Studii Europene, utilitatea temei constă în pregătirea unor profesioniști care nu doar cunosc cronologia relației, ci pot proiecta, implementa și evalua politici în contextul aderării.

Integrarea europeană influențează și guvernanța universitară. Standardele de asigurare a calității, recunoașterea calificărilor, autonomia instituțională și participarea studenților trebuie consolidate. Internaționalizarea nu înseamnă doar cursuri în limbi străine, ci compatibilitatea programelor, transparența evaluării și servicii pentru mobilitate. Universitățile trebuie să evite copierea formală a modelelor și să adapteze bunele practici la misiunea, resursele și comunitatea proprie. Calitatea este demonstrată prin rezultate ale învățării și inserția profesională, nu prin numărul regulamentelor.

Limba și accesibilitatea sunt esențiale pentru o sferă publică europeană în Republica Moldova. Documentele sunt adesea tehnice și disponibile târziu în traducere, iar termenii juridici pot fi interpretați diferit. Instituțiile academice și mass-media trebuie să dezvolte un vocabular precis în limba română și materiale accesibile și în alte limbi utilizate în țară. Comunicarea multilingvă nu relativizează orientarea europeană, ci extinde participarea și reduce posibilitatea ca grupurile să fie izolate în spații informaționale separate.

Expertiza universitară trebuie organizată etic. Cercetătorii care consiliază guvernul sau proiecte europene pot avea acces la date și influență, dar trebuie să declare conflictele de interese și să păstreze libertatea concluziilor. Evaluările plătite nu trebuie transformate în justificări prestabilite. Instituțiile publice, la rândul lor, trebuie să publice termenii de referință și să permită accesul la rezultate. Credibilitatea științei în procesul de aderare depinde de transparență și posibilitatea replicării analizelor.

O agendă universitară pentru aderare poate include cinci direcții: actualizarea curriculei pe grupurile tematice negocierilor; programe scurte pentru funcționari și administrații locale; centre interdisciplinare de evaluare a impactului; participare mai ambițioasă în consorții europene; comunicare publică bazată pe date. Implementarea necesită coordonare între Ministerul Educației și Cercetării, universități, autoritatea de integrare și partenerii europeni. Rezultatul urmărit nu este crearea unei birocrații academice suplimentare, ci transformarea cunoașterii în capacitate publică.

Un alt criteriu al maturității procesului este capacitatea de autocorecție. Nicio reformă complexă nu este lipsită de efecte neprevăzute, iar instituțiile trebuie să monitorizeze, să consulte și să ajusteze. În discursul public, modificarea unei politici este uneori prezentată drept eșec; în guvernanța europeană, revizuirea bazată pe dovezi este o formă de responsabilitate. Universitățile pot sprijini această cultură prin evaluări *ex post*, studii longitudinale și arhive de date. Un proces de aderare care învață din erori este mai credibil decât unul care raportează exclusiv succese.

Concluzii

Evoluția relațiilor UE–Republica Moldova evidențiază caracterul cumulativ al europenizării: instituțiile și normele create prin cooperare și asociere constituie infrastructura etapelor ulterioare ale procesului de aderare.

Deschiderea grupului tematic „Fundamente” în 2026 marchează trecerea la etapa cea mai exigentă. Progresul va fi evaluat prin independența și eficiența justiției, integritatea instituțiilor, funcționarea democrației, capacitatea administrației și guvernanța economică. Ritmul negocierilor nu poate substitui calitatea reformelor. Pentru Republica Moldova, principala provocare este transformarea mobilizării politice și a sprijinului extern într-o capacitate administrativă stabilă, rezistentă la cicluri electorale și presiuni geopolitice.

Acordul de Asociere UE–Republica Moldova continuă să structureze integrarea sectorială. Comerțul, energia, digitalizarea, mobilitatea, educația și cercetarea oferă beneficii concrete, dar și costuri de adaptare. Planul de creștere și Facilitatea pentru reformă și creștere pot reduce decalajele dacă finanțarea este legată de rezultate, transparență și incluziune. Evaluarea trebuie să urmărească nu numai transpu-

nerea normelor, ci aplicarea și impactul lor asupra întreprinderilor, comunităților și cetățenilor.

Parteneriatul de securitate și apărare și EUPM Moldova confirmă extinderea relației spre reziliență. Amenințările hibride, securitatea energetică, frontierele și conflictul transnistrean cer o abordare care combină capacitatea tehnică, statul de drept și încrederea publică. Neutralitatea constituțională nu exclude cooperarea, iar integrarea europeană presupune trecerea de la statutul de beneficiar la cel de partener și contribuitor la securitatea comună.

Mediul universitar este un actor al aderării, care formează specialiști, produce cercetare, participă la programe europene și verifică critic politicile. Universitățile trebuie să își consolideze gestionarea proiectelor, internaționalizarea, integritatea științifică și legătura cu administrația și comunitățile. În același timp, autonomia academică și pluralismul sunt valori care trebuie protejate, deoarece integrarea europeană nu este doar preluare de reguli, ci consolidarea unei societăți capabile să dezbată și să controleze puterea.

Sarcini de autoevaluare

- Periodizați relațiile dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova și argumentați criteriile utilizate pentru delimitarea etapelor.
- Evaluați Acordul de Asociere printr-o matrice: obiective, instituții, instrumente, rezultate, limite și impact asupra unui sector ales.
- Explicați diferența dintre examinarea analitică a acquis-ului, deschiderea unui cluster și închiderea provizorie a unui capitol de negociere.
- Elaborați o fișă de negociere pentru un capitol al acquis-ului relevant pentru Republica Moldova, indicând resursele, riscurile și indicatorii.
- Analizați contribuția EUPM Moldova și a Parteneriatului de securitate și apărare la reziliență, distingând produsele imediate, rezultatele și impactul.
- Formulați o notă de politici publice privind contribuția universităților din Republica Moldova la procesul de aderare, cu trei măsuri, instituții responsabile și indicatori.

Referințe bibliografice selective

1. Całus, K., & Kosienkowski, M. (2018). Relations between Moldova and the European Union. In P. Flenley & M. Mannin (Eds.), The European Union and its eastern neighbourhood: Europeanisation and its twenty-first-century contradictions (pp. 99–113). Manchester University Press. https://doi.org/10.7765/9781526109118.00017
2. Council of the European Union. (2024, 25 iunie). *EU opens accession ne-*

gotiations with Moldova. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-moldova/

3. Council of the European Union. (2026, 22 iunie). *Joint declaration following the second EU–Moldova summit*. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/22/joint-declaration-following-the-second-eu-moldova-summit/
4. European Commission. (2025). *Republic of Moldova 2025 report (SWD(2025) 758 final)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025SC0758
5. European External Action Service. (2024, 21 mai). *Security and Defence Partnership between the European Union and the Republic of Moldova*. https://www.eeas.europa.eu/delegations/moldova/security-and-defence-partnership_en
6. European External Action Service. (2025, 22 mai). *EUPM Moldova: Moving forward towards sustainable security and resilience in Moldova*. https://www.eeas.europa.eu/eupm-moldova/eupm-moldova-moving-forward-towards-sustainable-security-resilience-moldova_en
7. Euopean Parliament, & Council of the European Union. (2025). Regulation (EU) 2025/535 establishing the Reform and Growth Facility for the Republic of Moldova. *Official Journal of the European Union*. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/535/oj
8. Juc, V., & Beniuc, L. (2019). *Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene*. Tipografia Centrală. https://www.academia.edu/attachments/115797662/download_file
9. Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre, & Republica Moldova. (2014). Acord de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 260, 4–738. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:22014A0830(01)
10. Verdun, A., & Chira, G. E. (2008). From neighbourhood to membership: Moldova's persuasion strategy towards the EU. *Southeast European and Black Sea Studies*, 8(4), 431–444. https://doi.org/10.1080/14683850802556418

Tema 14. POLITICILE UNIUNII EUROPENE ÎN CONTEXTUL CONFLICTELOR INTERNAȚIONALE ȘI AL CRIZELOR REGIONALE

Termeni-cheie: *conflict internațional, criză regională, fragilitate, prevenirea conflictelor, avertizare timpurie, analiză de conflict, abordare integrată, sensibilitate la conflict, principiul „a nu face rău", securitate umană, reziliență, mediere, dialog, diplomație preventivă, măsuri restrictive, ajutor umanitar, legătura umanitar–dezvoltare–pace, stabilizare, reformă a sectorului de securitate, justiție de tranziție, pace durabilă, proprietate locală, participarea femeilor și a tinerilor, Orientul Mijlociu, Africa de Nord, Sahel, Sudan, Cornul Africii, Uniunea Africană, ONU, Republica Moldova.*

Unități de conținut:

1. Fundamente conceptuale și metodologice ale politicilor UE privind conflictele și crizele: conflict, fragilitate, securitate umană și abordare integrată.
2. Instrumentele Uniunii Europene în ciclul conflictului: prevenire, avertizare timpurie, mediere, răspuns la criză, stabilizare și consolidarea păcii.
3. Politicile UE în Orientul Mijlociu și Africa de Nord: gestionarea tensiunii dintre norme, interese, ajutor umanitar și soluționare politică.
4. Politicile UE în Sahel, Sudan și Cornul Africii: securitate, dezvoltare, guvernanță, proprietate locală și recalibrare strategică.
5. Evaluarea comparativă a eficienței politicilor UE și implicațiile pentru Republica Moldova.

Abilități

– definește și delimitează conflictul internațional, criza regională, fragilitatea, stabilizarea, consolidarea păcii și securitatea umană;
– explică abordarea integrată a UE și diferențiază dimensiunile multifațetată, multilevel, multilaterală și multietapă ale intervenției;
– realizează o analiză de conflict prin identificarea actorilor, cauzelor structurale, factorilor declanșatori, dinamicilor, capacităților pentru pace și scenariilor;
– aplică principiile sensibilității la conflict, proporționalității, proprietății locale, incluziunii și „a nu face rău" în proiectarea politicilor;
– evaluează funcțiile avertizării timpurii, diplomației preventive, medierii, dialogului, sancțiunilor, asistenței umanitare și instrumentelor de stabilizare;
– distinge mandatul umanitar bazat pe nevoi de obiectivele politice, de securitate și de dezvoltare ale acțiunii externe;
– analizează comparativ răspunsurile UE în Orientul Mijlociu, Africa de Nord, Sahel, Sudan și Cornul Africii;
– identifică situațiile în care instrumentele europene se completează, se suprapun, se contrazic sau produc efecte neintenționate;
– construiește indicatori ai produselor imediate, rezultatelor, impactului, legitimității și sustenabilității pentru evaluarea unei politici de răspuns la criză;
– formulează recomandări pentru instituțiile și mediul universitar din Republica Moldova privind analiza conflictelor, protecția civilă, reziliența și cooperarea internațională.

Responsabilitate și autonomie

Absolventul/masterandul, în mod autonom, analizează politicile Uniunii Europene în contexte de conflict și criză prin combinarea teoriei relațiilor internaționale, studiilor de pace și conflict, dreptului internațional, analizei politicilor publice și evaluării programelor; verifică sursele și datele, diferențiază diagnosticul de opțiunea normativă, stabilește relația dintre obiective, instrumente, resurse și efecte, identifică riscurile de politizare a ajutorului și de consolidare involuntară a actorilor violenți și formulează concluzii proporționale cu dovezile disponibile. Masterandul aplică independent această grilă la studii de caz regionale și la vulnerabilitățile Republicii Moldova, elaborând scenarii, note analitice și recomandări care respectă dreptul internațional, drepturile fundamentale, neutralitatea umanitară și responsabilitatea academică.

Forme și strategii de organizare a activităților didactice

Prelegere problematizată; elaborarea unei hărți a ciclului conflictului; exercițiu de analiză a actorilor și a relațiilor dintre aceștia; construirea unui arbore al cauzelor și efectelor; analiză comparativă a documentelor strategice ale UE; simularea unei reuniuni de coordonare a răspunsului european la o criză; studiu de caz privind medierea și dialogul; evaluarea unui regim de măsuri restrictive prin matricea obiectiv–țintă–efect–cost; delimitarea asistenței umanitare de instrumentele politice; analiză comparativă a cazurilor Orientului Mijlociu, Sahelului și Sudanului; elaborarea unei teorii a schimbării; exercițiu de scenarii; redactarea unei note de politici publice pentru instituțiile Republicii Moldova; reflecție critică asupra eticii cercetării și utilizării surselor în contexte de conflict.

Repere de conținut

Introducere

Conflictele internaționale și crizele regionale constituie unul dintre cele mai dificile domenii ale acțiunii externe a Uniunii Europene, care solicită decizii rapide într-un mediu marcat de informație incompletă, interese divergente, suferință umană, încălcări ale dreptului internațional și riscul extinderii violenței dincolo de frontierele inițiale. Spre deosebire de relațiile externe desfășurate în condiții de stabilitate, răspunsul la conflict nu poate fi proiectat numai prin acorduri, dialoguri sectoriale sau stimulente economice, ci presupune coordonarea diplomației, securității, ajutorului umanitar, cooperării pentru dezvoltare, sancțiunilor, protecției civile, justiției, comunicării strategice și parteneriatelor cu organizații internaționale și regionale.

Uniunea Europeană dispune de un instrumentar extins, dar nu funcționează ca un stat cu un centru unic de comandă. Consiliul European și Consiliul definesc orientări politice, Înaltul Reprezentant și Serviciul European de Acțiune Externă coordonează diplomația și analiza, Comisia gestionează programe financiare, ajutor umanitar și politici sectoriale, iar statele membre furnizează resurse diplomatice, civile, financiare și, în anumite situații, militare. Această structură policentrică poate crea o capacitate excepțională de combinare a instrumentelor, dar poate produce și întârzieri, mesaje divergente sau diferențe între ambiția politică și resursele mobilizate.

Strategia Globală din 2016 a consacrat abordarea integrată a conflictelor și crizelor drept una dintre orientările majore ale acțiunii externe europene. Ideea centrală este că intervenția trebuie să acopere toate etapele ciclului conflictului, de la prevenire și avertizare timpurie până la răspuns, stabilizare, reconstrucție și consolidarea păcii, fără retragere prematură atunci când atenția internațională se deplasează spre o altă criză[1]. Concluziile Consiliului din 2018 au dezvoltat această orientare prin patru dimensiuni:

1) intervenție în mai multe faze,
2) acțiune la nivel local, național, regional și global,
3) utilizarea coerentă a mai multor politici și
4) cooperarea cu parteneri multilaterali[2].

Nathalie Tocci subliniază că abordarea integrată nu trebuie înțeleasă ca o simplă adunare a instrumentelor existente. Ea presupune o logică strategică prin care fiecare intervenție este raportată la o analiză comună, la efectul politic urmărit și la consecințele asupra populației[3]. O misiune de consiliere, o sancțiune, un program de dezvoltare și o operațiune umanitară pot funcționa simultan, dar nu sunt automat coerente. Ajutorul umanitar trebuie acordat pe baza nevoilor și a principiilor de umanitate, neutralitate, imparțialitate și independență; el nu poate deveni recompensă pentru cooperare politică sau instrument de constrângere[4]. În același timp, programele de dezvoltare și stabilizare trebuie să fie sensibile la conflict, pentru a nu agrava inegalități, competiții locale sau practici de excludere.

14.1 Fundamente conceptuale și metodologice ale politicilor UE privind conflictele și crizele: conflict, fragilitate, securitate umană și abordare integrată

Conflictul este o relație de incompatibilitate percepută sau reală între actori care urmăresc obiective, valori, resurse ori statuturi considerate dificil de conciliat, dar nu este sinonim cu violența. Conflictele pot fi gestionate prin instituții, negociere, competiție electorală, instanțe sau compromis, iar politica de prevenire urmărește tocmai împiedicarea transformării lor în confruntări violente.

[1] European External Action Service. (2016). Shared vision, common action: A stronger Europe.

[2] Council of the European Union. (2018). Council conclusions on the integrated approach to external conflicts and crises (5413/18).

[3] Tocci, N. (2017). Framing the EU global strategy: A stronger Europe in a fragile world.

[4] European Commission. (2021). Communication on the EU's humanitarian action: New challenges, same principles (COM(2021) 110 final).

Criza desemnează o situație de instabilitate accentuată, în care funcțiile publice, securitatea populației sau relațiile dintre actori sunt perturbate și timpul pentru decizie este redus. Fragilitatea descrie vulnerabilitatea instituțiilor și societăților în fața șocurilor, fără a presupune că statul este complet lipsit de capacitate. Distincțiile sunt importante, deoarece fiecare diagnostic sugerează instrumente diferite.

Tipologia conflictelor contribuie la selecția instrumentelor. *Conflictele interstatale* implică suveranitate, teritoriu și echilibru de putere; conflictele intrastatale pot combina contestarea guvernării, separatismul, competiția identitară și controlul resurselor; *conflictele internaționalizate* includ intervenția directă sau indirectă a actorilor externi; crizele hibride combină presiuni politice, informaționale, economice, cibernetice și de securitate. În practică, tipurile se suprapun. O clasificare nu trebuie să fixeze realitatea, ci să indice ce norme, actori și instrumente devin relevante.

În analiza europeană, conflictul trebuie privit simultan ca proces politic, social, economic și identitar. O confruntare poate avea o manifestare militară vizibilă, dar cauzele sale pot include excluderea politică, competiția asupra resurselor, impunitatea, inegalitățile regionale, discriminarea, schimbările climatice, slăbirea instituțiilor sau intervenția unor actori externi. Reducerea conflictului la „ură ancestrală" ori la o singură cauză produce politici simpliste. Explicațiile monocauzale tind să ignore faptul că aceleași condiții structurale pot exista în mai multe state, dar violența apare numai acolo unde factori declanșatori, antreprenori politici și oportunități organizaționale se combină.

Analiza de conflict reprezintă procesul sistematic de identificare a cauzelor, actorilor, dinamicilor și scenariilor. Ghidul UE din 2020 recomandă utilizarea unei analize comune pentru programarea, diplomația, securitatea și cooperarea pentru dezvoltare, astfel încât instituțiile să nu lucreze cu diagnostice incompatibile[1]. O analiză riguroasă începe prin delimitarea unității de observare. Unele conflicte sunt locale, dar sunt alimentate de fluxuri regionale; altele sunt formal interne, însă includ sprijin transfrontalier, diasporă, rețele comerciale și competiție între puteri. Alegerea unei hărți administrative prea înguste poate ascunde legături esențiale.

Cartografierea actorilor trebuie să depășească lista organizațiilor vizibile. Actorii pot include guverne, administrații locale, partide, mișcări armate, forțe de securitate, comunități, organizații religioase, grupuri de femei și tineri, firme, rețele criminale, presă, diasporă și parteneri externi. Pentru fiecare actor trebuie analizate interesele declarate, interesele operaționale, resursele, legitimitatea, relațiile și capacitatea de a bloca sau susține un acord. Puterea nu este numai militară; controlul informației, accesul la finanțare, autoritatea morală și capacitatea de mobilizare pot fi decisive.

[1] European External Action Service. (2020). Guidance note on the use of conflict analysis in support of EU external action.

Analiza scenariilor completează diagnosticul. Scenariul de bază descrie continuarea tendințelor, scenariul de escaladare urmărește combinația de evenimente care poate extinde violența, iar scenariul de de-escaladare identifică oportunități pentru dialog și reducerea riscului. Scenariile nu sunt predicții, ci instrumente pentru testarea deciziilor. Pentru fiecare scenariu se formulează indicatori de avertizare, opțiuni și consecințe. În mediul universitar, evaluarea scenariilor trebuie să recompenseze logica și utilizarea datelor, nu dramatismul narațiunii.

Arborele conflictului constituie un al doilea instrument. Rădăcinile reprezintă cauzele structurale; trunchiul, problemele centrale și instituțiile prin care se reproduce conflictul; ramurile, efectele observabile. Exercițiul este util numai dacă legăturile cauzale sunt argumentate. De exemplu, șomajul nu generează automat violență, dar poate spori vulnerabilitatea la recrutare atunci când se combină cu lipsa reprezentării, discriminarea și existența unor organizații capabile să ofere venit, statut și protecție. Politica adecvată trebuie să trateze mecanismul, nu doar indicatorul social.

Conceptul de *„securitate umană”* deplasează atenția de la protejarea exclusivă a teritoriului și regimului spre protejarea persoanelor, comunităților și funcțiilor sociale esențiale. Abordarea integrată a UE declară că siguranța populației, drepturile, accesul la servicii și capacitatea de a participa la deciziile care afectează viața sunt criterii ale politicii[1]. Această orientare nu anulează securitatea statului. Instituțiile capabile, legitime și responsabile sunt necesare pentru protecția populației. Problema apare atunci când eficiența coercitivă este consolidată fără control democratic, justiție și responsabilitate.

Reziliența descrie capacitatea de a preveni, absorbi, adapta și depăși șocurile fără pierderea funcțiilor esențiale și fără renunțarea la orientarea democratică. În domeniul conflictelor, reziliența poate avea o semnificație pozitivă, atunci când comunitățile mențin cooperarea, administrația furnizează servicii, iar presa și justiția rezistă presiunii. Totuși, termenul trebuie utilizat critic. Un regim autoritar poate fi stabil și rezistent, dar această „reziliență” poate reproduce violența structurală. Evaluarea europeană trebuie să întrebe ce anume este protejat, pentru cine și cu ce costuri.

Sensibilitatea la conflict este principiul potrivit căruia orice intervenție trebuie proiectată după înțelegerea interacțiunii dintre program și context. Un proiect aparent neutru, precum reabilitarea unui drum, poate schimba accesul la resurse, avantajele comerciale sau mobilitatea actorilor violenți. Sprijinul acordat unei instituții poate întări un grup politic; selectarea beneficiarilor poate accentua percepțiile de favoritism; angajarea personalului local poate modifica echilibre comunitare. Princi-

[1] Council of the European Union. (2018). Council conclusions on the integrated approach to external conflicts and crises (5413/18).

piul „a nu face rău" nu înseamnă evitarea oricărui risc, ci identificarea, monitorizarea și reducerea efectelor care pot agrava conflictul[1].

Proprietatea locală constituie o condiție a sustenabilității. Politicile proiectate exclusiv la Bruxelles sau în capitalele statelor membre pot fi tehnic sofisticate și politic inadecvate. Actorii locali cunosc limbajele, rețelele și consecințele cotidiene ale conflictului, dar „localul" nu este omogen și nici automat democratic. Elitele pot revendica proprietatea locală pentru a exclude minorități, femei, tineri sau comunități periferice. Participarea trebuie, așadar, să fie plurală, transparentă și corelată cu drepturile fundamentale. Conceptul UE privind medierea insistă asupra incluziunii, participării semnificative și adaptării la context[2].

Abordarea integrată are patru dimensiuni.

Dimensiunea multietapă solicită implicare de la prevenire la pace durabilă.

Dimensiunea multilevel conectează nivelul local, național, regional și internațional.

Dimensiunea multidimensională combină diplomație, securitate, economie, dezvoltare, ajutor umanitar și drepturi.

Dimensiunea multilaterală presupune cooperare cu ONU, organizații regionale, state partenere și societatea civilă[3].

Integrarea nu înseamnă centralizarea tuturor activităților sub o singură autoritate. Unele mandate trebuie păstrate distinct, în special acțiunea umanitară, tocmai pentru protejarea accesului și încrederii.

Richard Whitman și Stefan Wolff arată că UE poate fi înțeleasă ca actor global de gestionare a conflictelor datorită capacității de a combina reguli, piață, diplomație, condiționalitate, asistență și prezență operațională[4]. Această capacitate este însă inegală. Uniunea este mai eficientă atunci când statele membre împărtășesc diagnosticul, obiectivul este limitat și partenerii locali acceptă implicarea. Eficiența scade când conflictul implică marile puteri, când UE depinde de cooperarea actorilor pe care încearcă să-i influențeze sau când instrumentele economice și de securitate transmit semnale contradictorii.

Pentru evaluarea unei politici, trebuie diferențiate produsele imediate, rezultatele și impactul:

Produsul imediat constă în efectul direct al activității: reuniuni organizate, persoane instruite, fonduri alocate sau acte adoptate.

[1] European Commission. (2021). Communication on the EU's humanitarian action: New challenges, same principles (COM(2021) 110 final).

[2] Council of the European Union. (2020). Concept on EU peace mediation (13951/20).

[3] Council of the European Union. (2018). Council conclusions on the integrated approach to external conflicts and crises (5413/18).

[4] Whitman, R. G., & Wolff, S. (Eds.). (2012). The European Union as a global conflict manager.

Rezultatul privește schimbarea de comportament sau capacitate: cooperare mai bună, acces umanitar, reducerea incidentelor, proceduri aplicate.

Impactul reprezintă modificarea durabilă a securității, legitimității și relațiilor dintre grupuri.

Confuzia dintre niveluri conduce la concluzii exagerate. O misiune poate îndeplini activitățile planificate fără a transforma dinamica politică, iar o inițiativă diplomatică poate avea efecte importante chiar fără un acord formal imediat.

Un concept suplimentar este „*infrastructura pentru pace*": ansamblul instituțiilor, procedurilor și rețelelor care permit societății să gestioneze pașnic tensiunile. Aceasta poate include mecanisme locale de mediere, consilii comunitare, instituții de drepturi, educație civică, presă responsabilă și canale de cooperare între centru și periferie. UE poate susține asemenea infrastructuri, dar nu le poate crea exclusiv prin proiecte externe. Durabilitatea depinde de integrarea lor în practica administrativă, de resurse naționale și de încrederea populației. Pentru evaluare, masterandul trebuie să observe nu numai absența incidentelor, ci și existența unor căi legitime prin care revendicările pot fi formulate și soluționate.

În ansamblu, fundamentele metodologice ale politicii europene solicită disciplină analitică și modestie strategică. UE nu poate elimina toate cauzele conflictului și nu poate substitui actorii locali, care poate modifica stimulente, proteja spații de dialog, furniza resurse, sprijini instituții și construi coaliții. Calitatea intervenției depinde de realismul obiectivului, de coerența instrumentelor, de respectarea dreptului și de capacitatea de a învăța din efecte neintenționate.

14.2 Instrumentele Uniunii Europene în ciclul conflictului: prevenire, avertizare timpurie, mediere, răspuns la criză, stabilizare și consolidarea păcii

Instrumentele Uniunii Europene trebuie analizate ca elemente ale unui sistem de acțiune, nu ca măsuri izolate. Ciclul conflictului nu este liniar: prevenirea, escaladarea, răspunsul la criză, stabilizarea și consolidarea păcii se pot suprapune, iar revenirea la violență rămâne posibilă inclusiv după încheierea unui acord. Din această perspectivă, valoarea adăugată a UE rezultă din capacitatea de a combina diplomația, instrumentele economice și financiare, ajutorul umanitar, politica de securitate și apărare, cooperarea pentru dezvoltare, sprijinul pentru justiție și parteneriatele multilaterale. Eficiența nu depinde însă de numărul instrumentelor mobilizate, ci de existența unui diagnostic comun, a unui obiectiv politic realist, a unei secvențieri adecvate și a unor criterii explicite de revizuire[1].

[1] European External Action Service. (2016). Shared vision, common action: A stronger Europe.

Construcția capacității europene de prevenire și gestionare a conflictelor a fost graduală. În etapa pre-Lisabona, competențele erau dispersate între Consiliu, Comisie și statele membre, iar cooperarea dintre analiza politică, instrumentele comunitare și dimensiunea de securitate se baza frecvent pe proceduri informale. Tratatul de la Lisabona și constituirea Serviciului European de Acțiune Externă au creat premisele unei acțiuni externe mai coerente, fără a elimina însă caracterul policentric al Uniunii. Analiza lui Purnima Sharma surprinde această transformare de la un actor predominant normativ și dependent de cadrele ONU sau NATO la un actor de securitate sui generis, capabil să desfășoare misiuni civile și militare și să combine instrumente politice, economice și instituționale[1]. Această evoluție nu trebuie interpretată ca trecere de la o „*Europă civilă*" la un actor exclusiv militar. Instrumentarul european rămâne distinct prin caracterul său compozit: competențele comerciale, financiare și de dezvoltare sunt gestionate în principal la nivel supranațional, în timp ce deciziile de politică externă și de securitate depind de statele membre. Anume această distribuire a competențelor explică atât amplitudinea resurselor, cât și dificultatea coordonării. Literatura privind abordarea cuprinzătoare arată că problema principală nu este absența instrumentelor, ci menținerea unei funcționări instituționale fragmentate și insuficient coordonate, a analizelor paralele și a diferențelor de ritm dintre decizia politică, finanțare și implementare[2].

Abordarea integrată urmărește să transforme pluralitatea instituțională într-un avantaj strategic. Ea este multietapă, deoarece acoperă prevenirea, răspunsul, recuperarea și pacea durabilă; multinivel, deoarece conectează nivelul local, național, regional și global; multidimensională, întrucât asociază diplomația, securitatea, dezvoltarea, comerțul, drepturile și acțiunea umanitară; și multilaterală, prin cooperarea cu ONU, organizațiile regionale, statele partenere și societatea civilă[3]. Integrarea europeană nu înseamnă subordonarea tuturor mandatelor unei singure structuri, ci presupune convergență strategică, delimitarea rolurilor și protejarea autonomiei acelor domenii în care independența este o condiție de eficiență, în special ajutorul umanitar.

În termeni operaționali, ciclul conflictului poate fi abordat prin trei categorii de prevenire:

1) *Prevenirea structurală* acționează asupra instituțiilor, inegalităților, excluderii, guvernanței și capacităților sociale de soluționare pașnică a disputelor.

[1] Sharma, P. (2021). European Union's approaches to peacebuilding in the pre- and post-Lisbon reforms.

[2] Rasmussen, C. V. (2013). Linking instruments in development and foreign policy: Comprehensive approaches in the EU (DIIS Report 2013:21).

[3] Council of the European Union. (2018). Council conclusions on the integrated approach to external conflicts and crises (5413/18).

2) *Prevenirea directă sau operațională* răspunde riscurilor imediate prin diplomație preventivă, mediere, măsuri de consolidare a încrederii, protecție și descurajare.
3) *Prevenirea recurenței* intervine după reducerea violenței, prin reforme instituționale, justiție, reintegrare și consolidarea păcii.

O politică europeană matură trebuie să lege aceste trei niveluri și să evite concentrarea exclusivă asupra urgenței vizibile.

Prevenirea începe printr-o analiză de conflict care diferențiază cauzele structurale, factorii declanșatori, mecanismele de escaladare, actorii și capacitățile pentru pace. Analiza nu trebuie redusă la inventarierea vulnerabilităților. Ea urmărește relațiile dintre instituții, distribuirea resurselor, percepțiile de legitimitate, discursurile, rețelele transfrontaliere și oportunitățile de de-escaladare. Ghidurile europene recomandă ca aceeași bază analitică să informeze dialogul politic, programarea financiară, acțiunea de securitate și cooperarea pentru dezvoltare, astfel încât instituțiile să nu opereze cu diagnostice incompatibile[1].

O distincție fundamentală trebuie făcută între analiză și opțiunea normativă. Analiza explică dinamica și probabilitatea unor evoluții; decizia politică stabilește ce obiective sunt legitime și ce costuri pot fi asumate. Confundarea celor două niveluri favorizează selectarea datelor care confirmă o poziție prestabilită. Într-un mediu polarizat, produsul analitic trebuie să precizeze sursele, gradul de încredere, ipotezele și informațiile care lipsesc. Calitatea unei evaluări nu este dată de certitudinea limbajului, ci de transparența raționamentului și de capacitatea de a fi revizuită.

Sensibilitatea la conflict completează analiza. Orice program modifică distribuirea resurselor, prestigiul actorilor și accesul la instituții; prin urmare, nici infrastructura, nici asistența tehnică și nici reforma administrativă nu sunt complet neutre. Principiul „*a nu face rău*" solicită identificarea efectelor prin care o intervenție poate consolida actori abuzivi, accentua excluderea, alimenta percepții de favoritism sau transfera riscuri către grupuri vulnerabile. Prevenirea eficientă nu se rezumă la evitarea greșelilor; ea valorifică și „divizorii" și „conectorii" sociali, adică acele instituții, practici și relații care pot susține cooperarea.

Avertizarea timpurie este procesul prin care informația relevantă este colectată, interpretată și transmisă decidenților pentru a identifica riscul izbucnirii, escaladării sau recurenței violenței și pentru a formula opțiuni de prevenire. Ea nu este o profeție și nici un substitut pentru decizie. Utilitatea sa se măsoară prin capacitatea de a lărgi timpul disponibil, de a clarifica scenariile și de a reduce costul reacției. Studiile

[1] European External Action Service. (2020). Guidance note on the use of conflict analysis in support of EU external action.

asupra arhitecturii europene au arătat constant că principala dificultate nu constă în detectarea semnalelor, ci în transformarea avertizării în răspuns timpuriu[1].

Un sistem complet include cel puțin șase operațiuni: colectarea datelor; analiza și contextualizarea; formularea scenariilor și a nivelului de risc; elaborarea opțiunilor de acțiune; transmiterea avertizării către actorii capabili să intervină; și evaluarea răspunsului. Anna Matveeva atrage atenția că nu există o metodă unică și infailibilă: modelele cantitative permit compararea tendințelor, dar pot simplifica realitatea, în timp ce analiza calitativă oferă profunzime contextuală, dar este vulnerabilă la subiectivitate. Soluția riguroasă este triangularea datelor și adaptarea metodei la natura conflictului[2].

Sistemul european contemporan combină modelarea cantitativă, informațiile instituționale, analiza serviciilor europene și ale statelor membre, rapoartele delegațiilor, expertiza regională și contribuțiile societății civile. Instrumentele de avertizare și de „*horizon scanning*" urmăresc riscurile structurale și dinamice și sprijină selectarea situațiilor în care acțiunea preventivă poate produce valoare adăugată[3]. Tehnologiile geospațiale, analiza datelor și sursele deschise pot îmbunătăți conștientizarea situațională, dar nu înlocuiesc cunoașterea locală și judecata politică. Capacitățile tehnologice devin utile numai dacă există proceduri pentru verificarea datelor, protejarea surselor și integrarea concluziilor în decizie[4].

Deficiențele clasice ale avertizării europene rămân relevante: schimbul incomplet de informații, competiția instituțională, accesul insuficient la surse locale, orientarea excesivă spre amenințările la adresa securității europene și absența unui responsabil clar pentru declanșarea răspunsului. Avertizarea poate fi corectă și totuși ignorată atunci când statele membre nu împărtășesc evaluarea, costurile politice sunt ridicate sau situația nu este percepută drept prioritară. Prin urmare, sistemul trebuie construit „de la răspuns spre avertizare": înaintea crizei se stabilesc opțiuni graduale, instituții responsabile, praguri de reacție și resurse mobilizabile.

Diplomația preventivă cuprinde demersuri confidențiale, declarații publice, bune oficii, dialog politic, trimiterea reprezentanților speciali, facilitarea contactelor și măsuri de consolidare a încrederii. Avantajul UE constă în densitatea relațiilor sale și în posibilitatea de a conecta dialogul la stimulente comerciale, financiare, instituționale și de mobilitate. Această putere relațională devine credibilă numai dacă

[1] Hemmer, J., & Smits, R. (2010). The early warning and conflict prevention capability of the Council of the European Union: A mapping of the pre-Lisbon period.

[2] Matveeva, A. (2006). Early warning and early response: Conceptual and empirical dilemmas (Issue Paper 1).

[3] European External Action Service. (2024). Conflict prevention.

[4] De Zan, T., Tessari, P., & Venturi, B. (2016). Procedures, personnel and technologies for conflict prevention and peacebuilding: An assessment of EU Member States' capabilities (EU-CIVCAP Report DL 2.1).

mesajele sunt coerente, condițiile sunt previzibile, iar sprijinul nu este retras imediat după reducerea vizibilă a tensiunilor.

Dialogul nu trebuie confundat cu negocierea sau medierea. Dialogul menține comunicarea, clarifică percepțiile și poate pregăti un proces politic fără a urmări imediat un acord. Negocierea aparține părților, care își formulează și își ajustează pozițiile. Medierea presupune intervenția acceptată a unui terț care structurează procesul, sprijină identificarea intereselor și contribuie la formularea unor acorduri implementabile. UE poate media direct, poate facilita, poate oferi expertiză ori poate susține un mediator al ONU, al unei organizații regionale sau al societății civile[1].

O mediere eficientă, care începe înaintea reuniunii formale, presupune analiza actorilor, stabilirea mandatului, alegerea formatului, protejarea confidențialității, consultarea grupurilor afectate, pregătirea opțiunilor juridice și planificarea implementării. Acceptarea mediatorului este esențială, dar neutralitatea nu înseamnă indiferență față de dreptul internațional și drepturile fundamentale. Mediatorul poate fi imparțial în gestionarea procesului și ferm în raport cu normele care nu pot fi negociate.

Proprietatea locală și incluziunea sunt condiții ale durabilității. „Localul" nu este un actor unic: administrațiile, elitele, comunitățile periferice, femeile, tinerii, victimele, minoritățile și diaspora pot avea interese diferite. Un acord încheiat exclusiv între liderii grupurilor armate poate reduce violența, dar poate reproduce excluderea și impunitatea. Participarea trebuie apreciată prin influența reală asupra agendei, textului și mecanismelor de implementare, nu prin prezența simbolică la consultări.

Răspunsul la criză începe atunci când prevenirea structurală nu mai este suficientă, iar deteriorarea situației solicită măsuri rapide pentru protejarea populației, limitarea violenței și menținerea posibilității unei soluții politice. Instrumentele politice includ declarații, demersuri diplomatice, convocarea reuniunilor speciale, numirea reprezentanților, coordonarea cu partenerii și sprijinirea proceselor ONU. Aceste măsuri au costuri reduse și pot fi activate rapid, dar efectul lor depinde de reputația UE, unitatea statelor membre și existența unor consecințe credibile în cazul neconformării.

Măsurile restrictive urmăresc modificarea comportamentului, reducerea resurselor disponibile, protejarea normelor sau semnalarea dezaprobării. Ele pot viza persoane, entități, sectoare, active, tehnologii, mobilitatea și accesul la finanțare. Sancțiunile sunt eficiente numai dacă obiectivul este precis, ținta poate influența comportamentul urmărit, implementarea este coordonată, iar regimul conține criterii de revizuire și o cale de ieșire. Evaluarea lor trebuie să utilizeze matricea obiectiv–țintă–mecanism–efect–cost și să includă riscul eludării, supraconformării și transferării costurilor asupra populației.

[1] Council of the European Union. (2020). Concept on EU peace mediation (13951/20).

Instrumentele financiare oferă o capacitate de răspuns mai flexibilă. NDICI – Europa globalăinclude dimensiuni programabile pentru pace, stabilitate și prevenirea conflictelor, precum și un pilon de răspuns rapid pentru crize, instabilitate și priorități urgente ale politicii externe[1]. Sprijinul poate finanța medierea, protecția, administrația temporară, justiția, societatea civilă, servicii esențiale și recuperarea timpurie. Rapiditatea financiară trebuie însă combinată cu analiza economiei politice; fondurile, contractele și selectarea beneficiarilor pot modifica echilibre locale și pot alimenta competiția.

Politica de securitate și apărare comună permite desfășurarea misiunilor și operațiunilor civile sau militare pentru monitorizare, consiliere, reformă, formare, securitate maritimă, menținerea păcii și gestionarea crizelor. Aceste instrumente reprezintă forma cea mai robustă a acțiunii europene, dar presupun un proces politic și operațional complex. Misiunile PSAC sunt adecvate atunci când mandatul este clar, există acceptare politică și securitate suficientă, iar activitatea tehnică este conectată la un proces politic. O misiune nu trebuie evaluată doar prin personal, instruiri sau patrule, ci prin schimbarea comportamentului instituțional și contribuția la securitatea populației.

Instrumentul european pentru pace extinde capacitatea UE de a finanța acțiuni în domeniul militar și al apărării în afara bugetului Uniunii, cu scopul prevenirii conflictelor, consolidării păcii și întăririi securității internaționale[2]. Utilizarea sa solicită o evaluare exigentă a riscurilor: destinația echipamentelor, controlul utilizării finale, compatibilitatea cu drepturile omului, capacitatea beneficiarului de a asigura mentenanța și posibilitatea ca sprijinul să modifice negativ echilibrul conflictului. Asistența de securitate fără guvernanță și responsabilitate poate consolida capacitatea coercitivă fără a spori protecția.

Ajutorul umanitar are un mandat distinct, care se acordă exclusiv pe baza nevoilor și este guvernat de umanitate, neutralitate, imparțialitate și independență[3]. Coordonarea cu diplomația, protecția civilă, dezvoltarea și stabilizarea este necesară pentru acces, continuitate și evitarea duplicării, dar ajutorul nu poate deveni recompensă pentru cooperare politică, instrument de control al migrației ori componentă subordonată unei strategii militare. Protejarea spațiului umanitar este atât o obligație juridică, cât și o condiție practică pentru accesul la populațiile aflate sub controlul unor actori diferiți.

[1] European Parliament, & Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/947 of 9 June 2021 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe.

[2] Council of the European Union. (2021). Council Decision (CFSP) 2021/509 establishing a European Peace Facility.

[3] European Commission. (2021). Communication on the EU's humanitarian action: New challenges, same principles (COM(2021) 110 final).

Legătura umanitar–dezvoltare–pace urmărește rezultate colective în crize prelungite: menținerea educației, serviciilor sanitare, mijloacelor de trai, infrastructurilor și capacităților comunitare, concomitent cu reducerea riscului de violență. Coerența nu înseamnă fuziunea mandatelor. Actorii umanitari, de dezvoltare și de pace pot lucra pe baza unei înțelegeri comune a contextului, păstrând criterii de decizie, responsabilități și linii de raportare distincte.

Stabilizarea este un proces politic orientat spre diminuarea imediată a violenței, restabilirea funcțiilor publice esențiale și crearea condițiilor pentru un acord și o tranziție durabilă. Ea nu este sinonimă cu revenirea la situația anterioară și nici cu democratizarea completă. Sprijinirea rapidă a unei autorități poate reface servicii și ordine, dar poate și consolida actori lipsiți de legitimitate. De aceea, stabilizarea trebuie să aibă un obiectiv limitat, o teorie a schimbării, criterii de tranziție și garanții privind drepturile, transparența și participarea.

Reforma sectorului de securitate urmărește instituții eficiente, responsabile, supuse controlului democratic și orientate spre protejarea persoanelor. Instruirea și echipamentele fără reforme de integritate, conducere instituțională, justiție și supraveghere pot spori capacitatea de coerciție. Sprijinul european trebuie să lege performanța operațională de respectarea drepturilor, mecanisme de plângere, control parlamentar, bugete transparente și responsabilitate față de comunități.

Dezarmarea, demobilizarea și reintegrarea foștilor combatanți completează stabilizarea atunci când există un acord politic, condiții minime de securitate și resurse pentru reintegrare. Colectarea armelor fără perspective economice și sociale produce rezultate temporare; beneficiile acordate exclusiv combatanților pot crea resentimente în comunitățile care au suportat violența. Programele trebuie să asocieze securitatea, educația, sănătatea, ocuparea, sprijinul psihosocial și reconcilierea, fără a transforma reintegrarea în impunitate.

Justiția de tranziție reunește mecanisme judiciare și non-judiciare pentru stabilirea adevărului, repararea prejudiciilor, tragerea la răspundere, reforma instituțiilor și garantarea nerepetării. Relația dintre pace și justiție nu poate fi rezolvată printr-o regulă universală; secvențierea depinde de context, dar încălcările grave nu pot fi tratate ca simple obstacole tehnice. Procesele trebuie să fie național asumate, centrate pe victime și compatibile cu obligațiile internaționale.

Consolidarea păcii urmărește reducerea riscului de recurență prin transformarea relațiilor, instituțiilor și condițiilor care au făcut posibilă violența. Ea poate începe înaintea încetării complete a conflictului și continuă după retragerea instrumentelor de criză. Domeniile sale includ reconcilierea, guvernanța, justiția, dezvoltarea locală, educația, participarea, memoria, infrastructura pentru pace și reforma economică. Pacea durabilă nu este simpla absență a confruntării, ci existența unor instituții și relații legitime prin care disputele pot fi gestionate fără violență.

Analiza comparativă a experiențelor UE indică o tensiune între integrarea verticală și cea orizontală. Uniunea a dezvoltat o succesiune amplă de instrumente, de la reacția imediată la dezvoltarea pe termen lung, dar legăturile dintre instituții, sectoare și actorii locali rămân uneori insuficiente. Sharma consideră că abordarea europeană a avansat mai mult pe verticala ciclului conflictului decât pe orizontala coordonării dintre componente[1]. Rapoartele privind abordarea cuprinzătoare confirmă că analiza comună, planificarea interinstituțională și prezența delegațiilor în teren sunt condiții decisive pentru depășirea fragmentării[2].

Teoria schimbării trebuie să explice mecanismul prin care o activitate produce un rezultat. De exemplu, instruirea poliției contribuie la pace numai dacă personalul aplică noile practici, conducerea le susține, există control și populația poate solicita remedierea abuzurilor. Pentru fiecare instrument se formulează ipoteze, indicatori și condiții de revizuire. Produsele imediate măsoară activitățile și efectele directe; rezultatul măsoară schimbarea comportamentului și capacității; impactul privește securitatea, legitimitatea și sustenabilitatea. Evaluarea trebuie să includă și efectele neintenționate. O sancțiune poate consolida economia informală; un program de securitate poate întări un actor represiv; un proiect de infrastructură poate redistribui avantaje; o mediere poate legitima participanți care nu reprezintă comunitățile; finanțarea rapidă poate slăbi instituțiile naționale prin structuri paralele. Identificarea acestor efecte nu invalidează intervenția, ci permite ajustarea și aplicarea principiului proporționalității.

Selecția și secvențierea instrumentelor pot fi ghidate prin șapte întrebări: care este problema și cine o definește; ce schimbare realistă poate produce UE; care este temeiul juridic; ce actor are avantaj comparativ; ce resurse și interval sunt necesare; ce riscuri umanitare, politice și de escaladare apar; și prin ce criteriu se decide continuarea, modificarea sau încheierea acțiunii. O asemenea disciplină reduce reacțiile simbolice și transformă instrumentarul european într-o strategie verificabilă.

În concluzie, punctul forte al UE este capacitatea de a acționa asupra mai multor dimensiuni ale conflictului și de a susține tranziția de la reducerea violenței la pace durabilă. Vulnerabilitatea sa constă în decalajul dintre avertizare și decizie, fragmentarea instituțională, preferința pentru rezultate rapide și riscul ca prioritățile de securitate ale Uniunii să eclipseze nevoile și legitimitatea locală. Instrumentele devin „integrate” numai atunci când contribuie la un efect politic comun, sunt sensibile la context și rămân deschise evaluării și corectării.

[1] Sharma, P. (2021). European Union's approaches to peacebuilding in the pre- and post-Lisbon reforms.

[2] Rasmussen, C. V. (2013). Linking instruments in development and foreign policy: Comprehensive approaches in the EU (DIIS Report 2013:21).

Etapa	Obiectivul dominant	Instrumente europene	Riscuri principale	Indicatori de evaluare
Prevenire structurală	Reducerea vulnerabilităților și consolidarea capacității de gestionare pașnică	dialog politic; cooperare pentru dezvoltare; drepturi; guvernanță; programe sensibile la conflict	favoritism; capturarea resurselor; tratarea simptomelor	legitimitate; acces la servicii; reducerea excluderii; mecanisme de soluționare
Avertizare timpurie	Identificarea riscului și extinderea timpului pentru decizie	EWS; horizon scanning; analiza delegațiilor; date și expertiză locală; scenarii	alarmism; falsă certitudine; informații incomplete; lipsa răspunsului	calitatea surselor; timp de reacție; opțiuni formulate; măsuri preventive activate
Diplomație și mediere	De-escaladare, menținerea comunicării și pregătirea acordului	bune oficii; reprezentanți speciali; dialog; mediere directă sau sprijinită; măsuri de încredere	partizanat perceput; excludere; acord elitist; mandat neclar	participare semnificativă; respectarea încetării focului; implementarea angajamentelor
Răspuns la criză	Protejarea populației, limitarea violenței și menținerea opțiunii politice	sancțiuni; NDICI – Europa globală; ajutor umanitar; protecție civilă; misiuni PSAC; EPF	escaladare; efecte umanitare; supraconformare; militarizare; duplicare	acces umanitar; reducerea incidentelor; comportament modificat; coordonare și proporționalitate
Stabilizare	Restabilirea funcțiilor esențiale și crearea condițiilor pentru tranziție	administrație; servicii; SSR; DDR; securitate comunitară; recuperare timpurie	legitimarea actorilor abuzivi; dependență; capacitate coercitivă fără control	funcții publice; responsabilitate; încredere; transfer de capacități; control democratic
Consolidarea păcii	Prevenirea recurenței și instituționalizarea gestionării pașnice a conflictului	justiție de tranziție; reconciliere; dezvoltare locală; educație; participare; infrastructură pentru pace	retragere prematură; proiecte paralele; lipsa proprietății locale	sustenabilitate; nerepetare; relații intergrup; instituții legitime; continuitate după finanțare

14.3 Politicile UE în Orientul Mijlociu și Africa de Nord: gestionarea tensiunii dintre norme, interese, ajutor umanitar și soluționare politică

Orientul Mijlociu și Africa de Nord reprezintă un spațiu în care Uniunea Europeană dispune de interese majore, proximitate geografică, relații economice și instrumente financiare consistente, dar întâmpină dificultăți în transformarea acestora într-o influență politică decisivă. Conflictele din regiune sunt conectate la securitatea energetică, migrație, terorism, comerț, drepturile omului și competiția dintre puteri regionale și globale. Statele membre au experiențe istorice și relații bilaterale diferite, iar unanimitatea în politica externă poate conduce la formule prudente. Cazurile israeliano-palestinian, sirian și libian ilustrează trei configurații distincte ale capacității europene.

În conflictul israeliano-palestinian, poziția de principiu a UE susține dreptul internațional, protecția civililor, soluția celor două state și securitatea Israelului și a Palestinei. În martie 2026, Consiliul European a reafirmat necesitatea unei păci juste și durabile, a implementării încetării focului, a accesului umanitar, a rolului Autorității Palestiniene și a contribuției misiunilor europene în teritoriile palestiniene[1]. Cadrul demonstrează că UE combină diplomație, ajutor umanitar, sprijin instituțional, măsuri restrictive și prezențe civile. Totuși, capacitatea sa de a modifica deciziile actorilor principali este limitată de diviziunile interne, rolul Statelor Unite și lipsa unei pârghii unitare aplicate consecvent.

Răspunsul european trebuie analizat pe mai multe niveluri. La nivel normativ, UE invocă dreptul internațional umanitar, protecția civililor, eliberarea ostaticilor, combaterea terorismului și interzicerea modificărilor unilaterale ale teritoriului. La nivel umanitar, finanțează asistență și solicită acces sigur și neîngrădit. La nivel instituțional, sprijină Autoritatea Palestiniană și menține misiuni civile. La nivel diplomatic, cooperează cu ONU, state arabe, SUA și alți actori. Dificultatea constă în menținerea coerenței dintre aceste niveluri și în aplicarea acelorași standarde tuturor părților. Ajutorul umanitar în Gaza și în alte zone afectate nu poate fi condiționat de obiective politice. El trebuie furnizat în funcție de nevoi și cu respectarea neutralității și independenței[2]. În același timp, protecția spațiului umanitar necesită diplomație, presiune politică și mecanisme de monitorizare. Această relație ilustrează diferența dintre separarea mandatelor și izolarea instituțională: actorii umanitari trebuie să rămână independenți, dar decidenții politici au obligația de a crea condițiile pentru acces și respectarea dreptului.

[1] European Council. (2026, 19 martie). European Council conclusions on the Middle East.

[2] European Commission. (2021). Communication on the EU's humanitarian action: New challenges, same principles (COM(2021) 110 final).

Soluția celor două state rămâne obiectivul declarat, însă analiza de politică trebuie să examineze fezabilitatea, nu doar legitimitatea. Un obiectiv strategic trebuie tradus în pași: încetarea violenței, acces umanitar, protejarea instituțiilor palestiniene, prevenirea extinderii teritoriale, securitate pentru populații, reforme de guvernanță și un proces de negociere credibil. Sprijinul financiar fără orizont politic riscă să administreze consecințele conflictului; diplomația fără resurse și garanții riscă să rămână declarativă. UE poate avea valoare adăugată prin susținerea instituțiilor, expertiză, conectarea actorilor și contribuția la implementarea unui acord.

Misiunile EUPOL COPPS și EU BAM Rafah demonstrează specificul contribuției europene: consolidarea poliției civile și justiției, precum și sprijin pentru gestionarea unui punct de trecere. Ele nu soluționează conflictul, dar pot crea capacități necesare unei ordini postconflict. Evaluarea lor trebuie să distingă performanța tehnică de mediul politic. O instituție poate îmbunătăți proceduri, dar rezultatul rămâne fragil dacă nu există autoritate, acces teritorial și un acord privind guvernarea. Lecția generală este că instrumentele tehnice nu pot substitui procesul politic, dar procesul politic are nevoie de capacități tehnice.

Conflictul sirian oferă un model diferit. După 2011, UE a combinat sancțiuni, sprijin umanitar, asistență pentru refugiați și comunități-gazdă, susținerea procesului ONU și condiționarea reconstrucției de o tranziție politică. Influența directă asupra evoluției militare a fost limitată, iar actorii externi au dobândit roluri decisive. Din perspectiva abordării integrate, cazul arată dificultatea de a conecta ajutorul acordat populației cu o strategie politică atunci când UE nu controlează accesul și nu dispune de pârghii suficiente asupra actorilor înarmați.

Sancțiunile în cazul sirian au urmărit limitarea resurselor regimului și responsabilizarea pentru represiune. Evaluarea lor trebuie să distingă efectele țintite de efectele produse într-o economie devastată și supusă multiplelor restricții. Excepțiile umanitare, claritatea regulilor pentru bănci și operatori și revizuirea periodică sunt esențiale pentru evitarea supraconformării, situație în care actorii privați refuză tranzacții permise de teama riscului juridic. Un regim de sancțiuni poate fi legal și totuși să necesite ajustări pentru protejarea populației.

Refugiații sirieni au transformat conflictul într-o criză regională și europeană. Sprijinul pentru statele-gazdă, educație, sănătate și mijloace de trai a devenit parte a răspunsului. Cooperarea privind migrația a creat însă o dilemă: UE are interesul de a reduce deplasările neregulate, dar externalizarea controlului poate conduce la dependență de guverne care utilizează mobilitatea ca instrument de negociere. Politica trebuie să păstreze protecția internațională, dreptul la azil și condiții demne, evitând reducerea persoanelor la variabile de securitate.

Libia ilustrează fragmentarea răspunsului european. După căderea regimului în 2011, competiția între instituții, grupuri armate și actori externi a produs o criză prelungită. Statele membre au avut preferințe diferite, iar UE a combinat mediere, sancțiuni, sprijin pentru ONU, gestionarea frontierelor și o operațiune maritimă. Lipsa unei poziții europene pe deplin coerente a permis actorilor externi să exploateze diviziunile. Cazul confirmă că instrumentarul amplu nu compensează absența unui diagnostic și a unui obiectiv politic comun. Gestionarea migrației în relația cu Libia evidențiază tensiunea dintre securitatea frontierelor și drepturile omului. Sprijinirea capacităților locale poate reduce traficul și salva vieți, dar poate expune persoane vulnerabile la abuzuri atunci când instituțiile nu sunt responsabile. Sensibilitatea la conflict solicită evaluarea întregului lanț: interceptare, debarcare, detenție, acces la protecție, returnare și monitorizare. Responsabilitatea nu dispare prin externalizare. UE trebuie să lege cooperarea de standarde, verificare, mecanisme de plângere și alternative legale de mobilitate.

Instrumentele economice ale UE au o influență semnificativă în vecinătatea sudică. Accesul la piață, investițiile, energia, programele de mobilitate și cooperarea tehnică pot susține stabilitatea și reformele. Totuși, puterea de piață produce și responsabilitate. Acordurile care favorizează sectoare controlate de elite sau ignoră efectele sociale pot adânci inegalități. Evaluarea trebuie să includă ocuparea forței de muncă, distribuția regională, efectul asupra întreprinderilor mici și capacitatea instituțiilor de a implementa standardele. Geoeconomia nu este neutră față de conflict.

Africa de Nord este și o regiune a tranzițiilor politice incomplete. După 2011, UE a oscilat între sprijinirea democratizării și cooperarea cu guverne percepute drept furnizori de stabilitate. Formula „stabilitate înaintea reformei" poate reduce riscurile pe termen scurt, dar poate consolida cauzele nemulțumirii, corupției și excluderii. Abordarea integrată trebuie să evite falsa opoziție dintre stabilitate și democrație. Instituțiile responsabile, presa liberă, justiția și participarea sunt componente ale prevenirii, nu obiective separate de securitate.

Competiția regională complică politica europeană. Iranul, statele Golfului, Turcia, Israelul, Egiptul și alți actori urmăresc interese diferite, iar conflictele locale sunt conectate prin finanțare, alianțe și rivalități. UE trebuie să combine relațiile bilaterale cu o perspectivă regională și să evite tratarea fiecărui dosar izolat. De-escaladarea, securitatea maritimă, neproliferarea, energia și protecția civililor sunt interdependente. Totuși, o strategie regională prea largă riscă să devină declarativă dacă nu prioritizează dosare și resurse.

Responsabilizarea pentru încălcări grave reprezintă o componentă transversală. UE poate sprijini mecanisme de documentare, instanțe internaționale, jurisdicții

naționale, protecția martorilor și arhivele. Acțiunea trebuie să respecte standardele probatorii și să evite utilizarea selectivă a justiției. Atunci când mesajele privind responsabilitatea diferă în funcție de aliat sau adversar, credibilitatea normativă scade. Universitățile pot contribui prin cercetare juridică, arhivare etică și formarea specialiștilor, fără a substitui instituțiile competente.

Un criteriu important este legitimitatea percepută. Partenerii și societățile din regiune evaluează UE prin consecvența standardelor, nu numai prin volumul finanțării. Percepția dublelor standarde reduce capacitatea de coaliție și facilitează narațiunile anti-europene. Credibilitatea solicită justificarea juridică a măsurilor, transparență, dialog cu societatea civilă și disponibilitatea de a aplica principii inclusiv atunci când acestea implică costuri pentru relațiile cu parteneri importanți.

Lecția generală este că Uniunea nu poate substitui voința părților sau echilibrul regional, dar poate influența condițiile în care pacea devine posibilă, dar poate proteja norme, menține instituții, finanța asistență, sprijini medierea, oferi expertiză și pregăti implementarea. Eficiența crește atunci când obiectivele sunt realiste, instrumentele sunt secvențiate, iar mesajele politice și practica sunt compatibile.

14.4 Politicile UE în Sahel, Sudan și Cornul Africii: securitate, dezvoltare, guvernanță, proprietate locală și recalibrare strategică

Africa subsahariană a devenit un spațiu central al politicilor europene de prevenire, gestionare a crizelor și cooperare pentru dezvoltare. Sahelul, Sudanul și Cornul Africii concentrează conflicte armate, schimbări neconstituționale de putere, crize umanitare, insecuritate alimentară, efecte climatice, deplasări de populație și competiție între actori externi. UE a răspuns prin strategii regionale, misiuni civile și militare, ajutor umanitar, finanțare pentru dezvoltare, sancțiuni, mediere și cooperare cu Uniunea Africană și ONU. Experiența arată atât avantajul abordării integrate, cât și riscul securitizării excesive și al unei proprietăți locale insuficiente.

Strategia integrată pentru Sahel din 2021 a formulat o relație bazată pe parteneriat, responsabilitate reciprocă, guvernanță, drepturile omului, securitate și dezvoltare[1]. Documentul recunoaște că stabilitatea nu poate fi obținută exclusiv prin operațiuni de securitate și că absența serviciilor, neîncrederea în instituții, corupția și excluderea alimentează conflictul. Totuși, în practică, presiunea generată de terorism, migrație și extinderea violenței a orientat o parte importantă a resurselor spre

[1] Council of the European Union. (2021). The European Union's integrated strategy in the Sahel: Council conclusions (7723/21).

consolidarea forțelor de securitate. Diferența dintre doctrina integrată și implementarea securitizată reprezintă o problemă centrală de evaluare.

Economia politică a insecurității include traficul, taxarea informală, controlul rutelor, exploatarea resurselor și accesul la contracte publice. Actorii violenți pot furniza ordine, venit sau protecție acolo unde statul este absent ori abuziv. Combaterea lor numai prin forță poate muta activitatea fără a elimina mecanismul economic. UE trebuie să combine aplicarea legii cu alternative de venit, servicii și reglementarea transparentă a resurselor. Analiza lanțurilor financiare și comerciale devine parte a prevenirii.

Sahelul demonstrează caracterul transfrontalier al conflictului. Grupurile armate, rețelele criminale, păstoritul, comerțul și mobilitatea comunităților depășesc granițele administrative. Intervențiile organizate exclusiv la nivel național pot deplasa presiunea spre un stat vecin. Abordarea regională este necesară, dar organizațiile regionale și formatele de cooperare se schimbă în funcție de crize politice. UE trebuie să combine relațiile cu guvernele, autoritățile locale, Uniunea Africană, organizațiile subregionale și ONU, fără a transforma arhitectura instituțională într-un scop în sine. Schimbările neconstituționale de putere au creat o dilemă. Suspendarea cooperării poate apăra principiile democratice și evita legitimarea noilor autorități, dar poate reduce accesul la populație și capacitatea de influență. Continuarea cooperării poate proteja servicii și securitatea comunităților, dar poate fi interpretată drept acceptare a regimului. O politică diferențiată trebuie să separe canalele: dialog politic condiționat, ajutor umanitar bazat pe nevoi, sprijin direct pentru comunități și societatea civilă, cooperare tehnică în domenii esențiale și măsuri restrictive țintite atunci când sunt justificate.

Misiunile europene din Sahel au urmărit instruire, consiliere, reformă a sectorului de securitate și coordonare. Evaluarea lor nu poate fi redusă la numărul persoanelor instruite. Întrebările relevante sunt dacă instituțiile au devenit mai responsabile, dacă populația are mai multă încredere, dacă unitățile pot opera conform dreptului și dacă transferul de competențe este sustenabil. Atunci când mediul politic se deteriorează sau autoritățile resping parteneriatul, performanța tehnică poate pierde efectul strategic. Această diferență dintre produsele imediate și impact este una dintre lecțiile principale ale politicii europene. Guvernanța locală este esențială. În zonele periferice, statul poate fi perceput prin prezența forțelor de securitate, taxe sau practici arbitrare, nu prin servicii. Restabilirea autorității fără schimbarea comportamentului instituțional poate extinde conflictul. Programele europene trebuie să lege prezența statului de justiție accesibilă, servicii, participare și mecanisme de responsabilitate. Autoritatea legitimă nu este simpla ocupare administrativă a teritoriului; ea presupune relații acceptate între instituții și populație.

Schimbările climatice acționează ca multiplicator de risc, dar nu sunt cauză automată a violenței. Seceta, degradarea terenurilor și variabilitatea precipitațiilor pot intensifica competiția, mai ales acolo unde drepturile asupra resurselor sunt neclare, instituțiile sunt slabe și actorii politici mobilizează identități. Politicile climatice și de dezvoltare trebuie să fie sensibile la conflict. Un proiect de irigație, protecție a terenurilor sau relocare poate redistribui beneficii și poate crea noi tensiuni. Analiza trebuie să includă utilizatorii resurselor, normele tradiționale și efectele asupra mobilității.

Migrația reprezintă un alt domeniu sensibil. UE are interese legitime privind gestionarea frontierelor și combaterea traficului, dar reducerea relației cu Sahelul la controlul migrației poate distorsiona prioritățile. Majoritatea mobilității este regională și poate avea funcții economice și de adaptare. Restricțiile aplicate fără alternative pot întări rețelele clandestine și vulnerabilitatea persoanelor. Politica trebuie să combine protecția, căi legale, cooperare împotriva exploatării și dezvoltare, evitând transformarea ajutorului într-o recompensă exclusivă pentru oprirea deplasărilor. Proprietatea locală este decisivă pentru legitimitate. Criticile aduse politicii europene în Sahel au evidențiat percepția unui program definit de prioritățile europene: terorism, migrație și stabilitate. O abordare revizuită trebuie să pornească de la preocupările populațiilor: siguranță cotidiană, justiție, venit, acces la teren, educație și protecție împotriva abuzurilor. Consultarea nu este suficientă dacă rezultatele nu modifică alocarea resurselor. Proprietatea locală poate fi măsurată prin participarea la proiectare, controlul resurselor, capacitatea de adaptare și continuitatea după retragerea finanțării externe.

Sudanul oferă un caz de conflict de mare intensitate, fragmentare instituțională și criză umanitară regională. Concluziile Consiliului UE din octombrie 2025 au condamnat conflictul, au reafirmat suveranitatea și integritatea teritorială a Sudanului și au solicitat încetarea ostilităților, acces umanitar și o guvernare civilă incluzivă[1]. Răspunsul european combină diplomație, conferințe de sprijin, ajutor, sancțiuni și cooperare cu parteneri regionali. Capacitatea de influență este însă afectată de fragmentarea actorilor, finanțarea externă a părților și lipsa unui proces unificat de pace. Analiza Sudanului trebuie să distingă între încetarea focului, acordul politic și pacea durabilă. Încetarea focului poate reduce violența și permite ajutor, dar nu soluționează problema distribuirii puterii, controlului instituțiilor și responsabilității. Un acord între liderii militari poate exclude forțele civice și poate reproduce cauzele conflictului. UE trebuie să sprijine procese incluzive, dar incluziunea nu poate fi realizată prin multiplicarea indefinită a participanților fără mecanism de decizie. Designul procesului trebuie să combine reprezentativitatea și capacitatea de negociere. Accesul umanitar în Sudan și în statele vecine este o prioritate distinctă. Coridoarele,

[1] Council of the European Union. (2025). Council conclusions on Sudan (14231/25).

autorizațiile, siguranța personalului și finanțarea trebuie negociate fără a legitima controlul ilegal sau a permite deturnarea. Actorii umanitari au nevoie de flexibilitate, iar donatorii trebuie să reducă sarcinile administrative care întârzie intervenția. În același timp, monitorizarea și transparența protejează resursele. Echilibrul dintre viteză și control trebuie adaptat riscului, nu rezolvat prin reguli uniforme.

Cornul Africii include conflicte și tensiuni legate de statalitate, frontiere, resurse, securitate maritimă și competiție regională. UE cooperează cu Uniunea Africană, Autoritatea Interguvernamentală pentru Dezvoltare, ONU și statele regiunii. Abordarea multilaterală poate conferi legitimitate și cunoaștere locală, însă organizațiile regionale depind de interesele membrilor și de resurse externe. Parteneriatul autentic presupune co-definirea obiectivelor și recunoașterea faptului că actorii africani nu sunt simpli implementatori ai priorităților europene.

Securitatea maritimă este relevantă pentru libertatea navigației, comerț, pescuit, protecția infrastructurilor și combaterea criminalității. Operațiunile europene pot reduce riscurile și sprijini capacități, dar nu pot rezolva cauzele terestre ale instabilității. O abordare integrată leagă patrularea de guvernanța porturilor, justiție, economie costieră și cooperare regională. Succesul operațional pe mare poate fi temporar dacă rețelele se adaptează sau dacă instituțiile de pe uscat rămân fragile. Prezența altor puteri și companii modifică opțiunile partenerilor africani. Guvernele pot diversifica furnizorii de securitate, infrastructură și finanțare, iar competiția externă poate reduce condiționalitatea europeană. UE nu poate răspunde prin solicitarea unei alegeri exclusive. Ea trebuie să demonstreze valoarea propriului model prin predictibilitate, standarde, transfer de competențe și rezultate locale. În același timp, infrastructurile și tehnologiile cu relevanță strategică necesită evaluarea dependențelor și a riscurilor pe termen lung.

Parteneriatul UE–Uniunea Africană trebuie analizat dincolo de summituri. Uniunea Africană oferă autoritate politică continentală, norme privind schimbările neconstituționale și arhitecturi de pace și securitate. UE contribuie cu finanțare, expertiză și acces la instrumente globale. Asimetria financiară poate afecta proprietatea și poate orienta prioritățile. Un parteneriat durabil necesită finanțare predictibilă, responsabilitate reciprocă și capacitatea organizațiilor africane de a decide asupra programelor, concomitent cu standarde privind drepturile și utilizarea resurselor.

Recalibrarea strategică presupune acceptarea limitelor. UE nu poate proiecta instituții prin transfer mecanic și nu poate compensa prin finanțare lipsa legitimității interne. Ea poate susține procese, proteja populații, reduce resursele actorilor violenți, finanța servicii și contribui la mediere. Prioritizarea trebuie să țină cont de avantajul comparativ: diplomație, sprijin instituțional, ajutor, reglementare, cooperare regională și capacitatea de a conecta nivelurile. Atunci când alt actor are un rol mai legitim sau mai eficient, UE trebuie să susțină acel rol, nu să urmărească vizibilitatea proprie.

Finanțarea europeană trebuie evaluată și prin economia politică a conflictului. Fondurile, contractele, achizițiile și salariile creează câștigători și pot modifica relațiile dintre centru și periferie. Transparența beneficiarilor, achizițiile deschise, auditul și participarea comunităților reduc riscul deturnării, dar controlul excesiv poate întârzia sprijinul. O soluție este controlul proporțional cu riscul, combinat cu monitorizare locală și publicarea datelor accesibile. Universitățile africane și europene pot contribui prin evaluări independente și formarea de experți locali, evitând dependența de consultanță externă.

Comparația Sahel–Sudan–Cornul Africii evidențiază trei tipuri de problemă. În Sahel, criza este dispersată, transfrontalieră și conectată la fragilitatea guvernării. În Sudan, conflictul este concentrat în jurul competiției armate pentru controlul statului, dar are efecte regionale. În Cornul Africii, conflictele se intersectează cu rivalități interstatale și securitate maritimă. O singură rețetă nu este posibilă. Abordarea integrată este tocmai capacitatea de a adapta instrumentele la configurație, păstrând principiile de legalitate, protecție și incluziune.

14.5 Evaluarea comparativă a eficienței politicilor UE și implicațiile pentru Republica Moldova

Compararea politicilor Uniunii Europene în Orientul Mijlociu, Africa de Nord, Sahel, Sudan și Cornul Africii trebuie să depășească inventarierea instrumentelor mobilizate. O evaluare științifică pornește de la întrebarea dacă intervenția europeană a fost relevantă pentru configurația conflictului, coerentă între instituții și state membre, eficientă în raport cu resursele, legitimă pentru actorii locali și sustenabilă după diminuarea sprijinului extern. Aceste criterii permit distingerea activității administrative de schimbarea politică efectivă.

Primul criteriu este *relevanța*. Instrumentul trebuie să răspundă cauzelor și mecanismelor conflictului, nu doar manifestărilor vizibile. Instruirea forțelor de securitate este insuficientă atunci când violența este alimentată de excludere politică, corupție, distribuirea inegală a resurselor ori lipsa justiției. În asemenea cazuri, sprijinul tehnic trebuie legat de responsabilitate, servicii publice, participare și un proces politic credibil.

Al doilea criteriu este *coerența*. Uniunea poate combina diplomația, ajutorul umanitar, cooperarea pentru dezvoltare, măsurile restrictive și instrumentele de securitate, însă fiecare domeniu păstrează norme și responsabilități distincte. Coerența nu înseamnă subordonarea ajutorului umanitar obiectivelor de securitate, ci compatibilitatea acțiunilor și evitarea efectelor prin care un instrument compromite rezultatele altuia. Coordonarea cu ONU, organizațiile regionale și autoritățile locale trebuie să reducă suprapunerea și sarcina administrativă asupra beneficiarilor.

Al treilea criteriu privește eficacitatea și impactul. Produsele imediate – fonduri alocate, strategii adoptate, persoane instruite sau reuniuni organizate – sunt necesare, dar nu demonstrează schimbarea. Rezultatele se observă în funcționarea instituțiilor, reducerea abuzurilor, accesul la servicii, capacitatea de mediere și protecția populației. Impactul privește transformări durabile ale relațiilor de putere și ale mecanismelor de soluționare pașnică. Atribuirea impactului unei singure intervenții este dificilă; de aceea, evaluarea trebuie să formuleze prudent contribuția UE și să compare evoluția cu scenarii alternative.

Al patrulea criteriu este *legitimitatea*. Politicile concepute fără participarea actorilor locali pot produce conformare formală, dar nu și asumare. Proprietatea locală nu presupune acceptarea necritică a preferințelor guvernului; trebuie incluse comunitățile afectate, autoritățile locale, organizațiile femeilor și tinerilor, mediul academic și grupurile marginalizate. În același timp, parteneriatul nu poate justifica sprijinirea instituțiilor care comit abuzuri sau subminează ordinea constituțională.

Al cincilea criteriu este *sustenabilitatea*. O misiune sau un program poate produce rezultate temporare, care dispar atunci când finanțarea, experții ori presiunea diplomatică se retrag. Sustenabilitatea depinde de bugete naționale, personal calificat, proceduri instituționalizate, control democratic și capacitate locală de învățare. Strategia de tranziție trebuie să indice responsabilitățile, termenele și riscurile, nu doar data încheierii proiectului.

Pentru Republica Moldova, aceste criterii sunt aplicabile prevenirii escaladării, consolidării rezilienței democratice și abordării conflictului transnistrean. Politicile externe de sprijin trebuie corelate cu reforma instituțiilor, securitatea energetică și cibernetică, protecția drepturilor omului și menținerea canalelor de dialog. Statutul de țară candidată oferă stimulente și resurse suplimentare, dar nu substituie capacitatea națională de analiză, coordonare și implementare.

Mediul universitar din Republica Moldova poate contribui printr-un observator interdisciplinar al conflictelor și crizelor, baze de date privind incidentele și percepțiile sociale, simulări de negociere, evaluări independente și note de politici publice. Cercetarea trebuie să combine dreptul internațional, studiile de securitate, economia politică, sociologia și analiza instituțională. Utilitatea academică nu rezultă din apropierea formală de decident, ci din capacitatea de a furniza date verificabile, ipoteze explicite și recomandări proporționale cu dovezile.

În ansamblu, eficiența politicilor UE depinde de potrivirea dintre diagnostic, obiectiv, instrument, partener și momentul intervenției. Uniunea dispune de un avantaj comparativ prin diversitatea instrumentelor, dar această diversitate devine resursă numai atunci când este ordonată de o teorie a schimbării, susținută prin responsabilitate politică și supusă evaluării independente.

Concluzii

Politicile Uniunii Europene în contextul conflictelor internaționale și al crizelor regionale reflectă natura sa de actor compozit, capabil să combine diplomația, piața, reglementarea, finanțarea, ajutorul umanitar, instrumentele de securitate și parteneriatele multilaterale. Forța principală a UE nu constă într-un instrument unic, ci în posibilitatea de a conecta etapele ciclului conflictului și de a acționa simultan asupra comportamentelor, instituțiilor și condițiilor structurale. Această capacitate devine relevantă numai atunci când se bazează pe analiză comună, obiective realiste și distribuirea clară a responsabilităților.

Abordarea integrată nu elimină diferențele de mandat. Ajutorul umanitar trebuie să rămână bazat pe nevoi și independent de scopurile politice; medierea necesită acceptare și confidențialitate; sancțiunile solicită legalitate, proporționalitate și excepții; stabilizarea trebuie legată de un proces politic; reforma securității trebuie să includă responsabilitate și drepturi. Coerența nu înseamnă uniformizare, ci contribuția instrumentelor distincte la un efect comun fără compromiterea principiilor lor.

Comparația dintre Orientul Mijlociu, Africa de Nord, Sahel, Sudan și Cornul Africii evidențiază importanța contextului. Aceeași politică poate produce rezultate diferite în funcție de unitatea UE, legitimitatea partenerilor, pârghiile economice, influența altor puteri și existența unui proces politic. Eșecurile nu trebuie ascunse, iar succesele nu trebuie exagerate. Învățarea instituțională, proprietatea locală și evaluarea independentă sunt condiții ale unei politici credibile.

Pentru Republica Moldova, tema oferă instrumente profesionale pentru analiza riscurilor, coordonarea răspunsului, protecția populației și integrarea europeană. Mediul universitar poate transforma aceste instrumente în competențe prin studii de caz, simulări, cercetare interdisciplinară și cooperare cu instituțiile publice. Contribuția academică este cu atât mai valoroasă cu cât păstrează rigoarea surselor, etica cercetării și capacitatea de a formula recomandări aplicabile.

Sarcini de autoevaluare

1. Definiți conflictul, criza, fragilitatea, stabilizarea și consolidarea păcii și demonstrați de ce delimitarea lor influențează selecția instrumentelor UE.
2. Elaborați o analiză de conflict pentru un studiu de caz la alegere, utilizând harta actorilor, arborele cauzelor și trei scenarii de evoluție.
3. Evaluați un pachet european de răspuns prin criteriile relevanță, coerență, adecvare, eficiență, impact, legitimitate, sustenabilitate și adaptabilitate.
4. Comparați rolul ajutorului umanitar, al medierii și al sancțiunilor și explicați de ce aceste instrumente nu pot fi integrate prin subordonarea unuia față de celelalte.

5. Analizați comparativ politica UE într-un caz din Orientul Mijlociu și într-un caz african, evidențiind avantajele comparative și limitele Uniunii.
6. Aplicați cadrul comparativ de evaluare unei politici a UE relevante pentru Republica Moldova și formulați trei recomandări pentru administrația publică și mediul universitar.

Referințe bibliografice selective

1. Council of the European Union. (2018). *Council conclusions on the integrated approach to external conflicts and crises (5413/18)*. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5413-2018-INIT/en/pdf
2. Council of the European Union. (2020). *Concept on EU peace mediation (13951/20)*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/st13951.en20.pdf
3. Council of the European Union. (2021). *The European Union's integrated strategy in the Sahel: Council conclusions (7723/21)*. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/en/pdf
4. Council of the European Union. (2025). *Council conclusions on Sudan (14231/25)*. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14231-2025-INIT/en/pdf
5. European Commission. (2021). *Communication on the EU's humanitarian action: New challenges, same principles (COM(2021) 110 final)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0110
6. European Council. (2026, 19 martie). *European Council conclusions on the Middle East*. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/03/19/european-council-conclusions-on-middle-east/
7. European External Action Service. (2016). *Shared vision, common action: A stronger Europe*. A global strategy for the European Union's foreign and security policy. Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2871/9875
8. European External Action Service. (2020). *Guidance note on the use of conflict analysis in support of EU external action*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/guidance_note_on_eu_conflict_analysis_final_-280421.pdf
9. Tocci, N. (2017). *Framing the EU global strategy: A stronger Europe in a fragile world*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-55586-7
10. Whitman, R. G., & Wolff, S. (Eds.). (2012). *The European Union as a global conflict manager*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203114971

Tema 15. UNIUNEA EUROPEANĂ ÎN SISTEMUL INTERNAȚIONAL EMERGENT: AUTONOMIE STRATEGICĂ, REZILIENȚĂ, TRANZIȚIE VERDE ȘI COMPETIȚIE GEOPOLITICĂ

Termeni-cheie: *autonomie strategică deschisă, putere ideatică, instituționalism discursiv, securitate economică, suveranitate tehnologică, autonomie juridică, guvernanță geoeconomică, reziliență strategică, capacitate productivă, politică industrială, competitivitate, piață unică, tehnologii critice, infrastructuri digitale, date, standardizare, inovare, protecția cercetării, tranziție verde, apărare totală, abordare la nivelul întregii societăți, proporționalitate, coerență strategică, Republica Moldova.*

Unități de conținut:

1. Autonomia strategică drept paradigmă ideatică și metodă de guvernare a acțiunii europene.
2. Fundamentele juridice ale securității economice: competențe, instrumente și limite constituționale.
3. Suveranitatea tehnologică și capacitatea stratificată a Uniunii Europene: de la resurse la standarde și inovare.
4. Reziliența strategică, competitivitatea și tranziția verde: construirea capacității productive europene.
5. Autonomia strategică și apărarea totală europeană: coerență, legitimitate și implicații pentru Republica Moldova.

Abilități

– delimitează autonomia strategică deschisă de independență, autarhie, suveranism, protecționism și simpla reziliență sectorială;
– aplică instituționalismul discursiv și cele trei forme ale puterii ideatice – puterea în idei, prin idei și asupra ideilor – la analiza schimbării politicilor europene;
– identifică temeiurile juridice prin care piața internă, politica comercială, concurența, cercetarea și securitatea sunt conectate în noua paradigmă a securității economice;
– evaluează compatibilitatea măsurilor de protecție cu principiile atribuirii, proporționalității, subsidiarității, nediscriminării, protecției drepturilor fundamentale și controlului jurisdicțional;
– utilizează modelul stratificat al infrastructurii tehnologice digitale pentru cartografierea capacităților, dependențelor și punctelor de blocaj la nivelul resurselor, infrastructurilor, datelor, aplicațiilor și guvernanței;
– distinge trei direcții complementare de acțiune – protejarea, configurarea și reglementarea, precum și promovarea – și apreciază dezechilibrele dintre dimensiunea defensivă și cea de dezvoltare a capacității;
– analizează relația dintre politica industrială, finanțarea inovării, piața unică, competitivitate și reziliență strategică;
– interpretează tranziția verde ca proiect tehnologic, industrial și geopolitic, evaluând noile dependențe create de materiile prime și tehnologiile curate;

– formulează recomandări pentru Republica Moldova privind integrarea securității economice, a autonomiei tehnologice, a tranziției verzi și a pregătirii societale în procesul de aderare.

Responsabilitate și autonomie:

Absolventul/masterandul, în mod autonom, examinează autonomia strategică drept concept contestat, paradigmă de politică publică și metodă de coordonare transversală; diferențiază argumentul normativ de mecanismul cauzal, verifică raportul dintre discurs, competență juridică, resursă materială și rezultat, identifică efectele neintenționate ale măsurilor de securitate economică și formulează soluții proporționale. Masterandul integrează analiza juridică, economia politică internațională, studiile europene, studiile de tehnologie și analiza prospectivă, aplicând independent această grilă la Republica Moldova și la rolul mediului universitar în formarea capacității strategice a statului candidat.

Forme și strategii de organizare a activităților didactice

Prelegere problematizată; analiză comparativă a definițiilor autonomiei strategice; exercițiu de codificare a discursului instituțional; cartografierea puterii ideatice a Comisiei, Consiliului European și statelor membre; analiză juridică a temeiurilor securității economice; studiu de caz privind examinarea investițiilor, controlul exporturilor și instrumentul împotriva coerciției economice; construirea unui model stratificat al infrastructurii tehnologice digitale pentru un sector critic; evaluarea raportului dintre protejare și promovare; simularea unui consiliu interministerial privind tehnologiile sensibile; analiză a unui proiect verde prin criterii de competitivitate și reziliență; scenariu de apărare totală la nivel societal; elaborarea unei note de politici publice pentru instituțiile și universitățile Republicii Moldova.

Repere de conținut

Introducere

Autonomia strategică a devenit o expresie centrală a vocabularului european deoarece oferă un limbaj comun unor politici care, instituțional, rămân distincte: apărare, comerț, concurență, industrie, energie, climă, finanțe, cercetare, infrastructuri și digitalizare. Tocmai această versatilitate explică succesul conceptului, dar și riscul său principal. O noțiune care desemnează simultan obiectiv, proces, metodă și identitate poate integra politicile, însă poate deveni și o formulă elastică, utilizată pentru justificarea unor măsuri contradictorii. Analiza științifică trebuie, de aceea, să urmărească nu doar ce afirmă instituțiile, ci cine promovează conceptul, ce competențe mobilizează, ce alternative exclude și ce distribuție a costurilor produce.

Ana E. Juncos și Sophie Vanhoonacker demonstrează că autonomia strategică exercită putere ideatică diferită în funcție de domeniu. În politica economică externă, Comisia Europeană a funcționat ca antreprenor ideatic și a putut transforma presiunile geopolitice într-o agendă de autonomie strategică deschisă, deoarece dispunea de competențe, expertiză, instrumente de reglementare și capacitate coercitivă. În politica de securitate, o interpretare suveranistă și centrată pe independență față de

Statele Unite nu a obținut același consens, cu excepția domeniilor în care UE deține resurse bugetare și competențe industriale[1]. Această diferență demonstrează că ideile produc efecte numai atunci când sunt susținute de arhitectura instituțională și de resurse.

Charlotte Beaucillon și Sara Poli propun o distincție necesară între autonomie strategică și suveranitate tehnologică. Prima privește capacitatea Uniunii de a decide și acționa în conformitate cu propriile valori și interese; a doua vizează controlul suficient asupra tehnologiilor, infrastructurilor, datelor și cunoașterii care fac posibilă decizia. În această interpretare, suveranitatea nu înseamnă independență absolută, ci capacitatea de a adopta decizii colective la nivel european pentru ca statele membre să nu fie dependente de voința unor actori terți[2]. Autonomia este, așadar, o proprietate relațională și sectorială: poate fi ridicată într-un domeniu și redusă în altul.

Noua paradigmă a securității economice accentuează această relație dintre idee, drept și capacitate. Ea nu înlocuiește piața internă, ci îi redefinește finalitatea. Integrarea nu mai este evaluată exclusiv prin eficiență și concurență, ci și prin continuitatea funcțiilor critice, capacitatea de substituire, protecția tehnologiilor sensibile și rezistența la coerciție. Schimbarea este substanțială: politici concepute pentru deschiderea pieței sunt utilizate și pentru filtrarea riscurilor, iar instrumente externe sunt proiectate pentru protejarea spațiului intern. Această mutație creează întrebări juridice privind temeiul competenței, proporționalitatea intervenției și controlul democratic.

Dimensiunea tehnologică este decisivă deoarece puterea contemporană este organizată pe niveluri interdependente. Un serviciu digital depinde de resurse, semiconductori, rețele, servicii de calcul și stocare la distanță, date, algoritmi, aplicații, competențe și norme. Controlul unei singure verigi nu garantează autonomia întregului sistem. Maaike Okano-Heijmans propune modelul stratificat al infrastructurii tehnologice digitale drept instrument de cartografiere a acestor niveluri și arată că autonomia digitală presupune existența unei alegeri reale la fiecare nivel. Modelul obligă decidentul să depășească compartimentarea instituțională și să analizeze legăturile dintre politica industrială, securitatea cibernetică, protecția datelor, materiile prime și educație. În același timp, autonomia nu poate fi susținută fără competitivitate. Protejarea unei industrii incapabile să inoveze nu creează libertate de acțiune, ci conservă vulnerabilitatea. Radoslav Ivančík și Jiří Dušek interpretează securitatea economică drept principiu organizator al guvernanței economice europene, prin care politica industrială, investițiile coordonate, capacitatea internă și protecția selectivă

[1] Juncos, A. E., & Vanhoonacker, S. (2024). The ideational power of strategic autonomy in EU security and external economic policies.

[2] Beaucillon, C., & Poli, S. (2023). Special focus on EU strategic autonomy and technological sovereignty: An introduction.

a sectoarelor strategice sunt reunite într-un proiect de reziliență competitivă. Din această perspectivă, reziliența nu este simpla revenire după criză, ci capacitatea de a menține producția, inovarea și opțiunile politice într-un mediu geopolitic advers.[12]

Tranziția verde devine astfel un test al autonomiei. Ea poate reduce dependența de combustibili fosili, dar poate crea dependențe de materii prime critice, baterii, echipamente, software și capital. Poate stimula inovarea europeană, dar poate accelera relocarea producției dacă energia, finanțarea și autorizarea rămân necompetitive. Evaluarea trebuie să depășească opoziția simplistă dintre climă și industrie și să urmărească modul în care politica climatică poate crea capacitate productivă, standarde exportabile și parteneriate sustenabile. În sfera securității, Jana Wrange subliniază că autonomia strategică a ridicat vizibilitatea ideii de apărare totală și a stimulat dezvoltarea capacităților colective, mai ales prin apropierea domeniilor civile și militare. Totuși, conceptul nu a produs o apărare militară europeană unificată, deoarece NATO rămâne reperul central pentru apărarea colectivă, iar statele membre păstrează concepții diferite asupra rolului UE[3]. Rezultatul este o formă europeană emergentă de apărare totală, mai avansată în reziliența civilă, infrastructuri, industrie și pregătire decât în integrarea militară propriu-zisă.

Pentru Republica Moldova, această problematică este mai mult decât o reflecție teoretică. Statutul de țară candidată presupune alinierea la instrumentele europene de securitate economică, dezvoltarea capacității de evaluare a investițiilor și tehnologiilor, protejarea cercetării, integrarea în tranziția verde și participarea la o cultură europeană a pregătirii. În același timp, o aplicare mecanică a conceptului poate crea bariere pentru investiții, cercetare și comerț. Instituțiile și universitățile trebuie să formeze capacitatea de a distinge riscul real de securitizarea excesivă și de a formula politici bazate pe dovezi, drept și proporționalitate.

15.1 Autonomia strategică drept paradigmă ideatică și metodă de guvernare a acțiunii europene

În literatura și practica Uniunii Europene, autonomia strategică nu are o definiție unică și stabilă. Această indeterminare nu trebuie interpretată exclusiv ca slăbiciune conceptuală. Noțiunile programatice sunt adesea suficient de deschise pentru a permite formarea unei coaliții între actori cu preferințe diferite. Franța poate accentua suveranitatea, statele nordice - deschiderea și piața, statele estice relația transatlanti-

[1] Okano-Heijmans, M. (2023). Open strategic autonomy: The digital dimension.

[2] Ivančík, R., & Dušek, J. (2026). Economic security and the transformation of European Union economic governance: Industrial policy, competitiveness, and strategic resilience.

[3] Wrange, J. (2026). Strategic autonomy: A "quantum leap forward on" European total defence? European Journal of International Security, 1–22.

că, iar Comisia Europeană - capacitatea de reglementare și competitivitatea. Formula „deschisă" funcționează ca mecanism de compromis: afirmă necesitatea autonomiei, dar exclude autarhia și menține cooperarea internațională. Pentru analiză, autonomia strategică poate fi descompusă în patru dimensiuni.

Autonomia de evaluare reprezintă capacitatea de a produce informație și diagnostic propriu, fără dependență exclusivă de surse externe.

Autonomia decizională privește posibilitatea formulării unei poziții și a menținerii acesteia în condiții de presiune.

Autonomia de implementare se referă la resursele juridice, financiare, tehnologice și administrative necesare transformării deciziei în acțiune.

Autonomia de recuperare indică abilitatea de a continua funcțiile și de a adapta politica atunci când răspunsul inițial eșuează.

Un actor poate dispune de autonomie decizională formală, dar să fie lipsit de autonomie de implementare din cauza dependenței de tehnologie, energie sau finanțare.

Instituționalismul discursiv oferă un cadru util pentru explicarea modului în care autonomia a trecut din sfera apărării în centrul guvernanței economice. Ideile nu sunt simple descrieri ale intereselor; ele structurează percepția problemei, stabilesc ce soluții sunt legitime și redistribuie autoritatea între instituții. Puterea prin idei se manifestă prin argumentele cognitive și normative utilizate pentru persuasiune. Puterea asupra ideilor privește capacitatea actorilor de a controla agenda și de a exclude alternative. Puterea în idei rezultă din presupunerile profunde care fac anumite opțiuni imaginabile, iar altele aproape imposibile[1].

În politica economică externă, autonomia strategică a permis reinterpretarea deschiderii. Modelul anterior pornea de la ipoteza că liberalizarea, concurența și interdependența produc eficiență și reduc conflictul. Noul discurs nu abandonează aceste beneficii, dar introduce o condiție: interdependența este acceptabilă numai dacă nu poate fi transformată ușor în coerciție și dacă există opțiuni de substituire. În acest fel, diversificarea, examinarea investițiilor, controlul exporturilor și sprijinul industrial devin compatibile cu o economie deschisă, cel puțin la nivel programatic.

Juncos și Vanhoonacker constată că succesul acestei reinterpretări a depins de poziția Comisiei. Instituția a putut prezenta autonomia nu ca proiect geopolitic francez, ci ca răspuns tehnic la vulnerabilități identificate în lanțuri de aprovizionare, investiții și tehnologii. Expertiza, dreptul de inițiativă, controlul politicii comerciale și al concurenței și accesul la buget au transformat Comisia într-un antreprenor idea-

[1] Juncos, A. E., & Vanhoonacker, S. (2024). The ideational power of strategic autonomy in EU security and external economic policies. *Journal of Common Market Studies,* 62(4), 955–972.

tic credibil[1]. Lecția este generală: o idee dobândește forță atunci când poate fi tradusă în indicatori, proceduri, acte juridice și finanțare.

În sfera securității, traseul a fost diferit. O autonomie definită ca distanțare strategică de Statele Unite a întâmpinat rezistență, deoarece numeroase state membre consideră NATO indispensabilă și nu doresc duplicarea apărării colective. Prin urmare, conceptul a fost reconfigurat ca o capacitate europeană mai mare în interiorul parteneriatului transatlantic. Acest compromis demonstrează puterea în idei: convingerile instituționalizate despre relația euroatlantică limitează sensurile acceptabile ale autonomiei. Noțiunea poate legitima investiții și capacități europene, dar nu poate anula identitățile strategice formate istoric.

Beaucillon analizează autonomia strategică drept o nouă identitate a UE ca actor global. Conceptul funcționează succesiv ca ambiție, obiectiv, proces și metodă[2]. Ca ambiție, exprimă dorința unei Uniuni capabile să acționeze. Ca obiectiv, cere rezultate măsurabile în sectoare critice. Ca proces, organizează coordonarea și acumularea capacităților. Ca metodă, solicită evaluarea dependențelor și alegerea nivelului adecvat de intervenție. Această pluralitate poate fi productivă dacă nivelurile sunt delimitate; devine problematică atunci când succesul retoric este prezentat drept rezultat material.

Autonomia strategică trebuie diferențiată și de suveranitatea europeană. Suveranitatea este o noțiune juridică și politică mai cuprinzătoare, referitoare la autoritatea legitimă de a decide. Autonomia este graduală și relațională: desemnează marja de alegere într-un domeniu concret. Uniunea poate fi autonomă în politica comercială, unde competența este consolidată, și mai puțin autonomă în fiscalitate sau apărare. Statele membre pot utiliza nivelul european pentru a-și spori autonomia externă, chiar dacă acceptă constrângeri interne mai mari. Aceasta este logica suveranității partajate: limitarea opțiunii individuale poate extinde opțiunea colectivă.

Caracterul deschis impune trei teste. Primul este testul necesității: există o vulnerabilitate suficient de gravă pentru a justifica intervenția? Al doilea este testul substituibilității: măsura creează alternative sau doar mută dependența spre alt actor? Al treilea este testul reversibilității: restricția poate fi revizuită atunci când riscul se modifică? Fără aceste teste, autonomia poate deveni o justificare generală pentru intervenționism și discriminare economică.

Molthof, Zandee și Cretti subliniază tensiunea inerentă dintre autonomie și deschidere. Cele două obiective pot fi complementare, deoarece protecția împotriva coerciției poate face interdependența mai sustenabilă. Totuși, unele măsuri pot provo-

[1] uncos, A. E., & Vanhoonacker, S. (2024). The ideational power of strategic autonomy in EU security and external economic policies. *Journal of Common Market Studies,* 62(4), 955–972.

[2] Beaucillon, C., & Poli, S. (2023). Special focus on EU strategic autonomy and technological sovereignty: An introduction. *European Papers*, 8(2), 411–416.

ca represalii, distorsiona concurența sau concentra resursele în statele și companiile mari[1]. De aceea, autorii recomandă proporționalitate, delimitarea clară a obiectivelor și non-obiectivelor și prevenirea concentrării puterii în interiorul Uniunii.

Autonomia strategică are și o dimensiune temporală. Reacția la criză favorizează măsuri rapide, în timp ce dezvoltarea capacității necesită ani de investiții, educație și infrastructură. Politica eficientă trebuie să conecteze cele două orizonturi. Instrumentele defensive cumpără timp; dacă acest timp nu este utilizat pentru inovare și diversificare, restricția devine permanentă și costisitoare. Invers, investiția fără protejarea temporară a unei capacități emergente poate fi neutralizată de concurență neloială sau de achiziția activelor strategice.

O altă distincție privește autonomia față de actori și autonomia față de evenimente. Prima urmărește reducerea dependenței de o jurisdicție sau un furnizor. A doua urmărește capacitatea de a funcționa în fața șocurilor indiferent de origine. Diversificarea geografică poate reduce riscul politic, dar nu protejează împotriva unei pandemii sau a unui dezastru care afectează simultan mai multe regiuni. De aceea, autonomia trebuie corelată cu redundanța, stocurile, capacitatea de producție și planurile de continuitate.

Pentru Republica Moldova, autonomia strategică nu poate însemna reproducerea la scară mică a autosuficienței europene. Un stat candidat cu piață și resurse limitate își sporește autonomia prin integrarea în sistemele UE, diversificare regională, compatibilitate normativă și specializare. Obiectivul este accesul la alternative și participarea la decizie, nu izolarea. În același timp, dependențele naționale trebuie cartografiate pentru ca integrarea să nu fie tratată ca substitut al capacității administrative și al responsabilității interne.

Puterea ideatică a autonomiei strategice poate fi observată și în modificarea vocabularului evaluării. În locul opoziției clasice dintre piață și stat, documentele europene utilizează noțiuni precum dependență critică, capacitate, reziliență, securitate a aprovizionării și reducere a riscurilor. Aceste categorii orientează colectarea datelor și fac vizibile probleme care anterior erau tratate drept simple costuri ale eficienței. Totodată, ele pot produce efecte de securitizare: un domeniu declarat strategic primește acces la excepții, finanțare și protecție. Cercetătorul trebuie să urmărească cine definește criteriul de criticitate și dacă această definiție poate fi contestată.

Autonomia strategică funcționează și ca narațiune de legitimitate. Ea explică de ce integrarea europeană este necesară într-un mediu competitiv și oferă un răspuns la percepția declinului relativ al Europei. Narațiunea poate mobiliza sprijin pentru investiții comune și reforme, însă riscă să fie dominată de limbajul amenințării. O

[1] Molthof, L., Zandee, D., & Cretti, G. (2021). Unpacking open strategic autonomy: From concept to practice.

politică sustenabilă trebuie să prezinte autonomia și ca proiect pozitiv de inovare, prosperitate și capacitate democratică. Dacă cetățeanul asociază autonomia numai cu restricții, costuri și urgență, sprijinul poate scădea atunci când presiunea imediată se diminuează.

Un alt element este relația dintre autonomie și solidaritate. Capacitatea colectivă presupune ca statele să accepte distribuirea costurilor și să nu răspundă unilateral la fiecare vulnerabilitate. Un stat poate suporta costul unei sancțiuni sau al diversificării în beneficiul întregii Uniuni; altul poate primi investiții într-o capacitate comună. Fără mecanisme de compensare, autonomia riscă să accentueze diferențele dintre state. Solidaritatea trebuie proiectată ex ante prin fonduri, achiziții comune, acces la infrastructuri și reguli privind împărțirea resurselor în criză.

În evaluarea empirică, autonomia nu poate fi măsurată prin numărul documentelor strategice. Indicatorii trebuie să surprindă opțiunile reale: ponderea furnizorului dominant, timpul de înlocuire, existența capacității alternative, costul tranziției, accesul la finanțare și posibilitatea menținerii deciziei sub presiune. Dimensiunea politică poate fi evaluată prin coerența votului, continuitatea politicii și capacitatea de a comunica obiectivul. O autonomie declarată, dar dependentă de derogări repetate și de sprijin extern neplanificat, rămâne incompletă.

15.2 Fundamentele juridice ale securității economice: competențe, instrumente și limite constituționale

Securitatea economică este adesea prezentată ca răspuns politic la o lume mai conflictuală, însă transformarea sa într-o politică a Uniunii depinde de temeiuri juridice concrete. Tratatele nu consacră o competență generală intitulată «securitate economică». În consecință, instrumentele sunt construite prin combinarea competențelor privind piața internă, politica comercială comună, concurența, industria, cercetarea, energia, transportul, spațiul și PESC. Această arhitectură modulară oferă flexibilitate, dar poate produce fragmentare și dispute asupra temeiului juridic.

Lukas Schaupp interpretează noile politici ca un proces de „modelare a imaginabilului juridic". Practici considerate anterior excepționale – examinarea investițiilor, restricționarea transferului tehnologic, condiționarea accesului la piață – sunt reîncadrate drept instrumente normale ale protejării pieței și ordinii economice europene[1]. Dreptul nu urmează pasiv politica; prin alegerea temeiului și a procedurii, el definește cine decide, ce tip de probă este necesară și ce forme de control sunt disponibile.

Articolul 114 TFUE are un rol deosebit. Conceput pentru apropierea legislațiilor în vederea funcționării pieței interne, acesta a fost utilizat treptat și pentru reglemen-

[1] Schaupp, L. (2026). Legal foundations of EU economic security: Shaping the imaginable.

tări care răspund riscurilor transfrontaliere. Logica este că diferențele dintre regimurile naționale de securitate economică pot fragmenta piața și pot permite eludarea. O investiție refuzată într-un stat poate fi realizată prin altul, iar o tehnologie poate fi transferată prin jurisdicția cu reguli mai permisive. Armonizarea devine astfel simultan instrument de piață și de securitate[1].

Utilizarea articolului 114 nu este nelimitată. Măsura trebuie să contribuie efectiv la îmbunătățirea condițiilor pieței interne și să respecte principiul atribuirii. Securitatea națională rămâne responsabilitatea statelor membre, iar tratatele păstrează excepții sensibile. Dificultatea constă în delimitarea riscului economic transfrontalier de interesul de securitate strict național. O extindere excesivă ar transforma piața internă într-un temei general pentru orice politică strategică și ar slăbi echilibrul constituțional.

Strategia europeană de securitate economică organizează acțiunea în jurul promovării, protecției și parteneriatului[2]. Din punct de vedere juridic, triada corespunde unor familii diferite de instrumente. Promovarea utilizează finanțare, cercetare, politici industriale, achiziții și piața internă. Protecția utilizează examinarea investițiilor, controlul exporturilor, regimul subvențiilor străine, securitatea infrastructurilor și instrumentul anticoerciție. Parteneriatul se realizează prin acorduri comerciale, alianțe pentru materii prime, dialoguri tehnologice și cooperare multilaterală. Coerența presupune ca aceste instrumente să urmărească același diagnostic și să nu se neutralizeze reciproc.

Examinarea investițiilor străine directe urmărește situațiile în care dobândirea controlului asupra unei companii, tehnologii sau infrastructuri poate afecta securitatea ori ordinea publică. Sistemul european a fost construit inițial ca mecanism de cooperare între state, Comisie și alte autorități, fără a transfera integral decizia la nivelul UE. Această soluție reflectă suveranitatea statelor asupra investițiilor, dar creează aplicare inegală. Beaucillon și Poli menționează că protejarea suveranității tehnologice poate fi realizată prin „*suveranitate partajată*”: statele își păstrează competențele, însă trebuie să informeze și să coordoneze deciziile pentru a evita lacunele[3].

Controlul exporturilor pentru bunuri și tehnologii cu dublă utilizare implică o dilemă diferită. Transferul unei tehnologii poate sprijini inovarea și comerțul, dar poate contribui și la capabilități militare, supraveghere sau încălcarea drepturilor. Regimul

[1] Schaupp, L. (2026). Legal foundations of EU economic security: Shaping the imaginable.

[2] European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2023). Joint communication on a European economic security strategy (JOIN(2023) 20 final).

[3] Beaucillon, C., & Poli, S. (2023). Special focus on EU strategic autonomy and technological sovereignty: An introduction.

trebuie să evalueze destinația, utilizatorul final, aplicația și riscul de redirecționare. Listele rigide sunt insuficiente în sectoare cu schimbare rapidă; criteriile prea largi pot bloca cercetarea și pot afecta competitivitatea. Cooperarea cu aliații este necesară, dar deciziile europene trebuie să rămână fundamentate juridic și să nu fie simple extensii ale restricțiilor extraterritoriale ale altor state.

Instrumentul anticoerciție urmărește descurajarea unui stat terț care utilizează presiunea economică pentru a modifica alegerea legitimă a UE sau a unui stat membru. Caracterul său strategic rezultă din posibilitatea unor răspunsuri comerciale, investiționale sau privind achizițiile. Caracterul juridic cere însă stabilirea coerciției, consultare, proporționalitate și selectarea măsurii cu efectul cel mai redus asupra actorilor neimplicați. Instrumentul nu trebuie transformat într-o cale rapidă pentru represalii comerciale ordinare.

Regulamentul privind subvențiile străine răspunde unei asimetrii: ajutorul de stat acordat de statele membre este supus controlului european, în timp ce sprijinul acordat de un stat terț unei companii active pe piața UE putea produce distorsiuni fără un mecanism echivalent. Noua abordare extinde logica nivelului concurențial la sursele externe de finanțare. Totuși, aplicarea trebuie să distingă avantajul legitim, politica industrială străină și subvenția care alterează concurența. Lipsa predictibilității poate descuraja investițiile și poate conduce partenerii la adoptarea unor măsuri similare.

Protecția cercetării constituie unul dintre cele mai sensibile domenii. Universitățile produc cunoaștere deschisă și funcționează prin mobilitate, publicare și colaborare. Unele proiecte implică însă infrastructuri critice, tehnologii cu dublă utilizare, date sensibile sau parteneri supuși controlului unui stat terț. Guvernanța juridică trebuie să combine evaluarea riscului, clauze contractuale, controlul accesului și formarea cercetătorilor. O prezumție generală de suspiciune ar afecta libertatea academică și ar reduce atractivitatea Europei; absența oricărei evaluări ar transforma universitatea într-o verigă vulnerabilă a transferului tehnologic.

Principiul proporționalității trebuie aplicat în trei etape. Măsura trebuie să fie adecvată pentru atingerea obiectivului, necesară în sensul absenței unei alternative mai puțin restrictive și proporțională *stricto sensu*, astfel încât beneficiul de securitate să justifice costul asupra pieței, drepturilor și cooperării. Acest test este mai exigent decât invocarea generală a interesului strategic. El cere date, scenarii și evaluarea efectelor asupra întreprinderilor, cercetării și partenerilor.

Principiul nediscriminării impune ca riscul să fie evaluat prin comportament, control, acces la active și capacitate de influență, nu exclusiv prin naționalitatea investitorului. Originea poate fi un indicator, dar nu o probă suficientă. Autoritatea trebuie să analizeze structura proprietății, relația cu guverne, jurisdicția aplicabilă, accesul la date și poziția activului în sistem. Măsurile condiționate – separarea unor

activități, obligații de guvernanță, localizarea unei funcții sau controlul accesului – pot fi preferabile interdicției totale.

Drepturile fundamentale și controlul jurisdicțional sunt componente ale securității, nu obstacole externe. Deciziile privind investiții, exporturi și acces la piață pot afecta proprietatea, libertatea de întreprindere, protecția datelor și dreptul la o cale de atac. Informațiile clasificate pot limita transparența, dar nu pot elimina motivarea și controlul. Un sistem lipsit de remedii riscă arbitrarul și capturarea politică a securității economice.

Guvernanța multinivel creează o problemă de responsabilitate. Comisia poate propune și coordona, statele aplică, agențiile colectează informații, iar companiile furnizează date. Într-un caz de eșec, responsabilitatea poate fi dispersată. Fiecare instrument trebuie să definească autoritatea de decizie, termenul, standardul de probă, mecanismul de schimb al informațiilor și procedura de contestare. Persistența compartimentării instituționale și a deficitului de coordonare interinstituțională reprezintă o vulnerabilitate în sine.

Pentru Republica Moldova, apropierea de această arhitectură necesită mai mult decât adoptarea unor legi. Statul trebuie să creeze capacitate de analiză, registre privind proprietatea și beneficiarii reali, cooperare vamală, expertiză tehnologică și proceduri de control judiciar. Alinierea trebuie corelată cu climatul investițional și cu nevoia de dezvoltare. Un sistem care întârzie proiectele fără criterii clare poate produce pierderi economice fără beneficii de securitate; un sistem formal, dar lipsit de date și personal, nu va identifica riscul real.

Arhitectura juridică include și politica comercială comună, întemeiată pe articolul 207 TFUE. Aceasta oferă Uniunii capacitatea de a negocia acorduri, de a adopta măsuri de apărare comercială și de a condiționa accesul la piață. Utilizarea politicii comerciale în scopuri de securitate trebuie însă să păstreze legătura cu comerțul și să respecte obligațiile internaționale. Alegerea între articolul 207, articolul 114 și instrumentele PESC nu este tehnică: ea determină rolul Parlamentului, regula de vot, competența Curții și gradul de control al statelor membre.

Articolele 173 și 182 TFUE susțin politica industrială și cercetarea, dar au o logică predominant stimulativă. Uniunea poate coordona, finanța și crea condiții, fără a armoniza orice aspect al politicii industriale naționale. De aici rezultă utilizarea alianțelor industriale, proiectelor importante de interes european comun și programelor de cercetare. Aceste instrumente permit dezvoltarea capacității fără interdicții directe, însă trebuie să evite capturarea de către companii consacrate și excluderea întreprinderilor mici, a universităților sau a statelor cu resurse fiscale reduse.

Articolul 194 TFUE conferă energiei o dimensiune strategică, dar păstrează dreptul statelor de a determina structura aprovizionării. Crizele au demonstrat că

deciziile naționale pot produce efecte transfrontaliere, ceea ce justifică solidaritatea, interconectările și coordonarea stocurilor. Totuși, securitatea energetică nu poate servi drept justificare nelimitată pentru subvenții sau discriminarea furnizorilor. Măsurile trebuie legate de continuitatea serviciului, de diversificare și de obiectivele climatice.

Autonomia ordinii juridice a UE reprezintă un fundament indirect al autonomiei strategice. Capacitatea Uniunii de a interpreta și aplica propriul drept protejează libertatea de acțiune în raport cu obligații și mecanisme externe. Beaucillon și Poli subliniază că autonomia strategică trebuie construită în interiorul ordinii juridice, nu împotriva acesteia[1]. Controlul Curții de Justiție, echilibrul instituțional și protecția drepturilor împiedică transformarea securității într-o zonă exceptată de la drept.

O problemă distinctă este utilizarea informațiilor clasificate și a evaluărilor de intelligence. Autoritatea poate avea motive legitime pentru a nu publica toate datele, însă persoana afectată trebuie să cunoască esența motivelor și să poată contesta decizia. Procedurile pot utiliza avocați speciali, rezumate neclasificate sau control judiciar confidențial. Fără asemenea garanții, securitatea economică poate deveni o categorie opacă, dificil de verificat și vulnerabilă la influență politică.

15.3 Suveranitatea tehnologică și capacitatea stratificată a Uniunii Europene: de la resurse la standarde și inovare

Suveranitatea tehnologică nu poate fi redusă la producerea europeană a unor echipamente sau la localizarea datelor. Tehnologiile funcționează prin ecosisteme stratificate, în care resursele, hardware-ul, software-ul, datele, algoritmii, serviciile și normele sunt interdependente. Un actor poate deține o fabrică de semiconductori, dar să depindă de echipamente, materiale, software de proiectare sau proprietate intelectuală externă. În consecință, autonomia trebuie evaluată pe întregul lanț al valorii și al cunoașterii.

Okano-Heijmans adaptează pentru analiza politică modelul stratificat al infrastructurii tehnologice și dezvoltă conceptul de arhitectură tehnologică digitală stratificată, care integrează atât componente tehnologice, cât și elemente netehnologice, precum guvernanța, competențele, normele, valorile și practicile sociale[2]. Straturile pornesc de la planetă și resurse, continuă cu infrastructura fizică și operațională, datele, inteligența, aplicațiile și interfețele și ajung la habitatul inteligent, colectivele digitale și noile forme de guvernanță. Modelul demonstrează că dependența dintr-un

[1] Beaucillon, C., & Poli, S. (2023). Special focus on EU strategic autonomy and technological sovereignty: An introduction.

[2] Okano-Heijmans, M. (2023). Open strategic autonomy: The digital dimension.

strat se poate propaga în toate celelalte și că puterea poate rezulta din controlul unui punct de trecere indispensabil.

Resursele reprezintă baza materială. Litiul, cobaltul, nichelul, grafitul, elementele rare și materialele avansate sunt necesare pentru baterii, cipuri, telecomunicații, energie și apărare. Autonomia nu cere exploatarea internă a tuturor resurselor, ci o combinație între diversificare, reciclare, substituție, stocuri, eficiență și parteneriate stabile. Riscul trebuie evaluat prin concentrarea extracției și procesării, capacitatea de transport, timpul de substituire și impactul social și de mediu al alternativei.

Infrastructura fizică include cabluri, antene, centre de date, sateliți, senzori, fabrici și rețele energetice. Proprietatea este importantă, dar controlul operațional și mentenanța pot fi la fel de decisive. O infrastructură europeană poate depinde de actualizări software, componente sau personal extern. Contractele trebuie să prevadă continuitatea, accesul la cod sau documentație, obligațiile în situații de criză și posibilitatea schimbării furnizorului. Achiziția publică devine, astfel, un instrument de autonomie prin cerințe de interoperabilitate și portabilitate.

Infrastructura operațională – serviciile de calcul și stocare la distanță, sistemele de operare, protocoalele, platformele digitale și programele informatice intermediare – reprezintă adesea segmentul cu cel mai ridicat grad de concentrare a pieței. Economiile de scară și efectele de rețea favorizează consolidarea poziției unui număr restrâns de furnizori globali. Adoptarea unei soluții exclusiv protecționiste ar genera costuri ridicate și ar putea conduce la diminuarea calității și eficienței serviciilor. O strategie realistă trebuie să urmărească utilizarea standardelor deschise, asigurarea portabilității datelor și serviciilor, dezvoltarea unor infrastructuri de calcul și stocare, distribuirea sarcinilor între mai mulți furnizori și menținerea capacității de funcționare temporară în cazul indisponibilității unuia dintre aceștia. În această perspectivă, autonomia nu presupune utilizarea exclusivă a furnizorilor europeni, ci existența unei capacități reale de substituire, transfer și schimbare a furnizorului.

Datele au o natură dublă: sunt resursă pentru inovare și obiect al drepturilor. Controlul datelor implică acces, calitate, interoperabilitate, portabilitate și jurisdicție. Localizarea fizică nu garantează controlul dacă serviciul este administrat din altă jurisdicție sau dacă utilizatorul nu poate migra. În același timp, circulația fără reguli poate produce pierderea secretelor comerciale, profilare și dependență. Guvernanța europeană încearcă să creeze spații de date și mecanisme de partajare care păstrează drepturile și stimulează utilizarea productivă.

Inteligența artificială prezintă tensiunea dintre reglementare și capacitate. UE este influentă în definirea standardelor bazate pe risc și drepturi, dar influența normativă poate slăbi dacă baza industrială, infrastructura de calcul și modelele sunt dezvoltate în alte jurisdicții. Puterea de reglementare trebuie completată de acces la

calcul de înaltă performanță, date de calitate, cercetare, energie și capital. Altfel, Europa riscă să stabilească reguli pentru tehnologii pe care nu le produce și să depindă de actorii reglementați.

Okano-Heijmans distinge trei direcții complementare de acțiune: protejarea intereselor și reducerea vulnerabilităților, configurarea și reglementarea cadrului tehnologic și digital, precum și promovarea capacităților, inovării și competitivității europene[1]. Protecția abordează vulnerabilitățile și interferența; modelarea și reglementarea stabilesc standardele, drepturile și arhitectura pieței; promovarea dezvoltă inovarea, companiile, competențele și parteneriatele. Dezechilibrul european constă în avansul relativ al dimensiunii protective și normative față de promovarea capacității. Examinarea investițiilor și controlul exporturilor pot încetini pierderea tehnologiei, dar nu creează automat întreprinderi competitive.

Modelul stratificat al infrastructurii tehnologice digitale permite identificarea acestui dezechilibru. Pentru fiecare nivel, analiza trebuie să indice ce protejăm, ce configurăm prin norme și ce promovăm prin investiții. De exemplu, în domeniul datelor se protejează confidențialitatea și se combate spionajul; se configurează interoperabilitatea și drepturile de acces; se promovează spațiile de date, competențele și aplicațiile. La nivelul infrastructurii fizice se protejează integritatea; se stabilesc standarde de securitate; se promovează rețelele 5G/6G, infrastructurile de calcul și stocare la distanță, semiconductorii și conectivitatea.

Standardizarea este o formă de putere tehnologică subestimată. Standardele stabilesc compatibilitatea, condițiile de acces și direcția inovării. Participarea timpurie a cercetătorilor și companiilor europene în organismele internaționale poate produce efecte mai durabile decât restricția ulterioară. Statul și UE trebuie să finanțeze participarea, expertiza și testarea. O firmă mică poate avea tehnologie performantă, dar nu poate influența standardul fără resurse pentru prezență continuă în forumuri.

Proprietatea intelectuală este la fel de importantă ca producția. Brevetele, secretele comerciale, licențele și accesul la software pot determina cine captează valoarea și cine poate modifica tehnologia. Politica europeană trebuie să protejeze rezultatele cercetării, dar și să evite blocarea inovării prin concentrare excesivă. Modelele de licențiere, achizițiile publice și finanțarea europeană pot include condiții privind accesul, producția, securitatea și păstrarea unor capacități în spațiul UE.

Capitalul uman reprezintă un strat transversal. Autonomia tehnologică este imposibilă fără ingineri, cercetători, tehnicieni, specialiști în conducere și administrare, precum și autorități de reglementare. Competiția globală pentru talent poate transforma mobilitatea într-o pierdere permanentă pentru regiunile mai mici. Universitățile trebuie conectate la infrastructuri de cercetare, companii și administrație, iar politi-

[1] Okano-Heijmans, M. (2023). Open strategic autonomy: The digital dimension.

cile de retenție trebuie să includă cariere, finanțare predictibilă și posibilitatea participării la proiecte de vârf.

Securitatea cercetării trebuie să fie diferențiată pe niveluri. Cercetarea fundamentală deschisă are un profil de risc diferit de un proiect privind criptografie, senzori, materiale sau biotehnologie cu dublă utilizare. Evaluarea poate utiliza criterii privind maturitatea tehnologică, posibilitatea aplicării militare, accesul la date, regimul proprietății și controlul partenerului. Decizia trebuie revizuită periodic, deoarece riscul se modifică pe parcursul proiectului.

Dimensiunea externă a suveranității tehnologice se realizează prin diplomație digitală și conectivitate de încredere. Parteneriatele nu trebuie limitate la state identice normativ, dar trebuie să includă reguli privind securitatea, sustenabilitatea, transparența și soluționarea disputelor. Global Gateway și acordurile digitale pot extinde standardele și crea alternative la infrastructurile controlate de un singur actor. Succesul depinde de proiecte finalizate, finanțare și adaptarea la nevoile partenerului, nu doar de limbajul european.

Pentru Republica Moldova, aplicarea modelului stratificat al infrastructurii tehnologice poate fundamenta realizarea unui audit tehnologic național. La nivelul resurselor vor fi evaluate securitatea energetică și accesul la materiile prime; la nivelul infrastructurii fizice – rețelele de comunicații electronice, centrele de date și interconectările; la nivelul infrastructurii informatice – serviciile de calcul și stocare la distanță, programele de bază și sistemele publice; la nivelul datelor – registrele de stat, calitatea datelor și interoperabilitatea acestora; la nivelul aplicațiilor – serviciile publice digitale și platformele utilizate; iar la nivelul guvernanței – protecția drepturilor, achizițiile publice, supravegherea și mecanismele de control. Auditul trebuie să identifice, pentru fiecare componentă critică, soluțiile alternative disponibile, durata necesară substituirii și instituția responsabilă de prevenirea și gestionarea riscurilor.

Mediul universitar moldovenesc poate utiliza modelul în programe interdisciplinare. Studenții în relații internaționale pot cartografia actorii și dependențele; juriștii pot analiza jurisdicția și contractele; economiștii pot evalua costurile; specialiștii IT pot verifica interoperabilitatea și securitatea. Astfel, suveranitatea tehnologică devine obiect de învățare aplicată și contribuție concretă la capacitatea statului candidat.

Semiconductorii oferă un exemplu al dependenței stratificate. Proiectarea, echipamentele litografice, materialele, fabricarea, testarea și ambalarea sunt distribuite între jurisdicții. Niciun actor nu controlează integral lanțul, iar încercarea de a reproduce toate verigile ar fi extrem de costisitoare. Politica europeană trebuie să identifice segmentele în care deține avantaj, verigile fără alternativă și capacitățile necesare pentru continuitate. Autonomia poate însemna păstrarea competenței în

echipamente și proiectare, diversificarea fabricației și stocuri pentru aplicații critice, nu autosuficiență totală.

Serviciile de stocare și prelucrare la distanță a datelor demonstrează că jurisdicția aplicabilă este la fel de importantă ca localizarea fizică a infrastructurii. Un centru de date amplasat pe teritoriul Uniunii Europene poate fi administrat de o societate supusă unor obligații juridice externe, iar un furnizor european poate utiliza programe, echipamente sau componente provenite din jurisdicții terțe. Din acest motiv, contractele publice trebuie să reglementeze riguros condițiile de acces ale autorităților, mecanismele de criptare, controlul cheilor de securitate, portabilitatea datelor și continuitatea serviciilor. Utilizarea simultană a mai multor furnizori și dezvoltarea unor arhitecturi informatice federate pot reduce dependența de un singur operator, însă sporesc complexitatea tehnică și administrativă și presupun existența unor competențe interne avansate de gestionare, interoperabilitate și securitate.

Tehnologiile cuantice, spațiale și biotehnologice au un grad ridicat de incertitudine. Politica nu poate selecta cu precizie toate tehnologiile câștigătoare, iar sprijinul prea îngust poate bloca alternative. Instrumentele adecvate includ infrastructuri de cercetare, finanțare de portofoliu, achiziții experimentale și mecanisme de testare. Statul trebuie să accepte eșecul proiectelor individuale, evaluând succesul prin dezvoltarea ecosistemului și a competențelor, nu numai prin comercializarea imediată.

Standardele etice și drepturile pot constitui avantaj competitiv dacă sunt integrate din faza de proiectare. Protecția datelor, siguranța și transparența pot crește încrederea și facilita adoptarea tehnologiei. Totuși, cerințele complexe și aplicarea neuniformă pot favoriza companiile mari, care suportă mai ușor costul conformării. Reglementarea trebuie însoțită de ghiduri, spații de testare, standarde tehnice și sprijin pentru întreprinderile mici.

Diplomația tehnologică trebuie să includă și politica de talente. Parteneriatele privind cercetarea, vizele, recunoașterea calificărilor și mobilitatea doctoranzilor influențează capacitatea mai mult decât declarațiile despre suveranitate. UE trebuie să rămână atractivă pentru cercetători, oferind libertate academică, infrastructuri și cariere. Măsurile de securitate trebuie să fie țintite, deoarece excluderea largă pe criteriul cetățeniei ar slăbi ecosistemul și ar alimenta concurenții.

15.4 Reziliența strategică, competitivitatea și tranziția verde: construirea capacității productive europene

Reziliența strategică trebuie diferențiată de simpla protecție. Protecția urmărește limitarea expunerii la un risc; reziliența urmărește funcționarea și adaptarea în condițiile în care riscul se materializează. În economie, aceasta presupune furni-

zori alternativi, capacitate de producție, acces la finanțare, forță de muncă, infrastructuri și proceduri de redresare. O economie poate fi deschisă și rezilientă dacă dependențele sunt diversificate și dacă există capacitate de reacție. Închiderea nu garantează reziliența, deoarece reduce concurența, inovarea și rețelele de sprijin.

Ivančík și Dušek menționează că securitatea economică transformă guvernanța UE prin reabilitarea politicii industriale și prin orientarea spre sectoare strategice[1]. Modelul nu reprezintă revenirea simplă la protejarea unor campioni naționali. Noua politică industrială combină investițiile publice și private, alianțele transfrontaliere, proiectele de interes european, cercetarea și protecția selectivă. Criteriul trebuie să fie capacitatea europeană și efectul de propagare, nu originea națională a firmei.

Competitivitatea este sursa materială a autonomiei. O Uniune cu productivitate stagnantă, piețe fragmentate și investiții insuficiente nu poate finanța tranziția, apărarea, coeziunea și extinderea. Busola competitivității organizează agenda în jurul închiderii decalajului de inovare, al unei foi de parcurs comune pentru decarbonizare și competitivitate și al reducerii dependențelor excesive[2]. Aceste trei dimensiuni trebuie tratate împreună: inovarea fără piață nu se scalează, decarbonizarea fără industrie poate reloca producția, iar protecția fără productivitate conservă slăbiciunea.

Piața unică incompletă constituie o vulnerabilitate internă. Diferențele de reglementare, insolvență, fiscalitate, autorizare și supraveghere reduc scara întreprinderilor și costul capitalului. Companiile europene pot dezvolta tehnologie, dar se extind în jurisdicții cu finanțare și piețe mai profunde. Autonomia strategică începe, prin urmare, în interior: eliminarea barierelor, aplicarea uniformă și infrastructura comună sunt la fel de importante ca măsurile la frontieră.

Dimensiunea financiară a autonomiei este evidențiată în dezbaterea Eurofi. John Berrigan leagă autonomia deschisă de diversificarea interdependențelor, rolul internațional al euro și infrastructuri financiare mai reziliente. Alte contribuții atrag atenția asupra fragmentării sectorului bancar, a uniunii piețelor de capital incomplete și a nevoii de a mobiliza economiile europene pentru investiții productive[3]. Mesajul comun este că autonomia financiară nu înseamnă excluderea capitalului global, ci capacitatea Europei de a finanța propriile priorități și de a evita dependența de un număr redus de furnizori sau centre financiare.

Finalizarea Uniunii Bancare și aprofundarea piețelor de capital au, astfel, o semnificație geopolitică. Ele pot facilita distribuirea riscurilor, finanțarea întreprinderilor și investițiile transfrontaliere. Totuși, centralizarea nu este un scop în sine.

[1] Ivančík, R., & Dušek, J. (2026). Economic security and the transformation of European Union economic governance: Industrial policy, competitiveness, and strategic resilience.

[2] European Commission. (2025). A competitiveness compass for the EU (COM(2025) 30 final).

[3] Eurofi. (2023). Open strategic autonomy and EU economic security.

Supravegherea comună trebuie combinată cu cunoașterea riscurilor locale, iar integrarea trebuie să păstreze accesul întreprinderilor mici și al regiunilor periferice. Un sistem concentrat în câteva centre poate fi eficient, dar poate produce noi dependențe interne.

Politica industrială ridică problema ajutoarelor de stat. Statele cu spațiu fiscal mare pot finanța masiv sectoarele strategice, în timp ce celelalte rămân în urmă. Relaxarea regulilor fără finanțare europeană poate fragmenta piața și transforma autonomia europeană în autonomie a câtorva economii. Instrumentele comune, criteriile transfrontaliere și accesul întreprinderilor din statele mici sunt necesare pentru ca politica industrială să producă valoare europeană adăugată.

Molthof, Zandee și Cretti recomandă o abordare bazată pe dovezi și proporționalitate[1]. Cartografierea inițială a dependențelor a arătat că doar o parte redusă a importurilor este simultan sensibilă, concentrată și dificil de substituit. Lecția este că măsurile trebuie orientate spre punctele de blocaj, nu spre relocalizarea generală a producției. Relocalizarea producției pe teritoriul național sau european poate fi justificată în cazul funcțiilor critice, însă apropierea geografică a lanțurilor de producție, diversificarea furnizorilor, constituirea stocurilor strategice și încheierea contractelor pe termen lung pot reprezenta soluții mai eficiente și mai puțin costisitoare.

Reziliența lanțului de aprovizionare poate fi evaluată prin cinci indicatori:

1) concentrarea furnizorilor,
2) timpul de substituire,
3) vizibilitatea asupra furnizorilor de nivel inferior,
4) capacitatea de producție de urgență și
5) flexibilitatea logistică.

Un lanț aparent diversificat poate depinde de aceeași materie primă sau tehnologie la un nivel inferior. De aceea, companiile și autoritățile trebuie să cartografieze nu doar furnizorii direcți, ci și nodurile comune care pot produce efecte în cascadă.

Tranziția verde reprezintă un caz exemplar. Electrificarea și energia regenerabilă reduc importurile de combustibili fosili, dar cresc cererea de rețele, stocare, software, materiale și echipamente. Dacă aceste tehnologii sunt concentrate în afara UE, dependența se schimbă, nu dispare. Autonomia verde presupune diversificarea materiilor prime, reciclare, design circular, capacitate industrială, interconectări și cercetare. Ea presupune și o evaluare a amprentei de mediu și sociale a parteneriatelor pentru resurse. Politica climatică poate crea piețe prin standarde, prețul carbonului, achiziții și cerere publică. Avantajul european constă în capacitatea de

[1] Molthof, L., Zandee, D., & Cretti, G. (2021). Unpacking open strategic autonomy: From concept to practice.

a combina reglementarea cu o piață mare. Riscul apare atunci când costurile de conformare cresc mai repede decât investiția și infrastructura. Întreprinderile pot pierde competitivitatea, iar cetățenii pot percepe tranziția ca proiect elitist. O foaie de parcurs credibilă trebuie să coordoneze energia, autorizarea, finanțarea, competențele și protecția socială.

Mecanismul de ajustare a carbonului la frontieră ilustrează tensiunea dintre climă și deschidere. El urmărește prevenirea relocării emisiilor și echivalarea costului carbonului, dar poate fi perceput drept barieră. Legitimitatea depinde de compatibilitatea cu dreptul comercial, transparență, recunoașterea măsurilor echivalente și sprijin pentru partenerii cu capacitate administrativă redusă. Diplomația climatică trebuie să explice obiectivul și să ofere cooperare tehnică, nu doar să exporte costul conformării.

Tranziția justă este o condiție strategică, nu doar socială. Politicile care concentrează costurile asupra unor regiuni sau gospodării pot produce opoziție, polarizare și regres. Compensarea financiară temporară este insuficientă dacă nu există locuri de muncă, transport, educație și investiții alternative. Reziliența politică a tranziției se măsoară prin capacitatea de a menține sprijinul democratic pe termen lung și de a adapta ritmul fără abandonarea obiectivului.

Securitatea economică trebuie să evite o capcană a protecției. Cu cât mai multe sectoare sunt declarate strategice, cu atât resursele sunt dispersate și controlul devine formal. Prioritizarea poate utiliza patru criterii: indispensabilitatea funcției, concentrarea, imposibilitatea substituirii rapide și efectul sistemic al întreruperii. Sectoarele care nu îndeplinesc aceste condiții trebuie gestionate prin politica obișnuită de concurență și piață, nu prin excepții strategice.

Evaluarea efectelor neintenționate este esențială. O subvenție poate crea capacitate, dar și dependență de sprijin public; un control al exportului poate proteja tehnologia, dar reduce veniturile pentru cercetare; o cerință de localizare poate spori controlul, dar fragmenta serviciul. Fiecare măsură trebuie însoțită de indicatori, termen de revizuire și strategie de ieșire. Autonomia nu este un statut final, ci o capacitate care trebuie recalibrată.

Pentru Republica Moldova, autonomia productivă trebuie construită prin integrarea în lanțurile europene și prin specializare, nu prin protecționism național. Domenii precum energia regenerabilă, serviciile digitale, agroalimentarul, electronica de nișă și securitatea cibernetică pot deveni surse de contribuție. Statul trebuie să combine standardele UE cu politici de competențe, infrastructură, finanțare și inovare. Universitățile pot sprijini cartografierea lanțurilor și evaluarea impactului tranziției asupra regiunilor și întreprinderilor.

Proiectele importante de interes european comun încearcă să depășească eșecul coordonării în sectoare cu costuri mari și externalități transfrontaliere. Ele pot crea

rețele între firme, cercetare și state, dar riscă să finanțeze proiecte care ar fi fost realizate oricum. Evaluarea trebuie să verifice suplimentaritatea, accesul noilor participanți, difuzarea cunoașterii și efectul asupra concurenței. Publicarea rezultatelor agregate și condițiile privind extinderea capacității pot crește legitimitatea sprijinului.

Achizițiile publice reprezintă o pârghie de cerere. Criteriile privind securitatea aprovizionării, amprenta de carbon, interoperabilitatea și inovarea pot crea piețe pentru tehnologii europene. Totuși, preferința rigidă pentru origine poate reduce concurența și crește costurile. O abordare strategică evaluează costul pe ciclul de viață, riscul de întrerupere, capacitatea de mentenanță și valoarea tehnologică, permițând participarea partenerilor care oferă garanții echivalente. Economia circulară reduce dependența de resurse prin reparare, reutilizare și reciclare. Pentru materiile prime critice, recuperarea din baterii, echipamente și infrastructuri poate deveni sursă internă. Realizarea acestui potențial cere design pentru reciclare, trasabilitate, standarde de calitate și investiții. Circularitatea nu este automat competitivă; uneori materialul secundar este mai scump, iar sprijinul trebuie justificat prin reducerea riscului și a impactului de mediu.

Dimensiunea teritorială a politicii industriale este importantă. Capacitățile strategice pot fi concentrate în câteva regiuni, în timp ce costurile tranziției afectează altele. Fondurile de coeziune, formarea și infrastructura trebuie să conecteze regiunile la lanțurile emergente. Altfel, autonomia europeană poate coexista cu dependență și declin local, alimentând opoziția politică față de proiectul comun.

În Republica Moldova, accesul la piața și finanțarea europeană trebuie legat de maturitatea proiectelor. O strategie industrială realistă identifică nișele, standardele, partenerii și competențele, evitând listele foarte largi de priorități. Proiectele trebuie pregătite cu studii de fezabilitate, date și planuri de mentenanță. Mediul universitar și diaspora pot conecta întreprinderile la rețele de cercetare și la lanțuri europene, reducând decalajul de cunoaștere.

15.5 Autonomia strategică și apărarea totală europeană: coerență, legitimitate și implicații pentru Republica Moldova

Legătura dintre autonomia strategică și apărarea totală permite înțelegerea modului în care UE conectează capacitățile civile, economice, tehnologice și militare. Apărarea totală este o abordare la nivelul întregii societăți, orientată spre descurajare, continuitate și capacitatea de rezistență. Ea nu presupune subordonarea societății unei logici militare, ci recunoașterea faptului că energia, comunicațiile, transportul, sănătatea, finanțele, administrația, industria și coeziunea socială influențează capacitatea de apărare.

Wrange analizează evoluția discursurilor europene din 2010–2024 și constată că ideea de apărare totală precede revenirea autonomiei strategice[1]. Autonomia a funcționat însă ca un catalizator: a oferit un limbaj pentru justificarea resurselor și a apropierii dintre domeniile civile și militare. Puterea prin idei a făcut abordarea comprehensivă mai convingătoare; puterea asupra ideilor a permis instituțiilor să introducă noi programe și capacități; puterea în idei a limitat proiectul prin convingerile persistente privind rolul NATO și suveranitatea statelor.

Rezultatul este asimetric. UE a avansat mai mult în capacitățile civile, infrastructuri, industrie, mobilitate, protecție civilă și coordonare decât în constituirea unei apărări militare unificate. Această asimetrie nu trebuie tratată automat ca eșec. Ea reflectă avantajul comparativ al Uniunii și distribuția competențelor. Problema apare dacă dimensiunea civilă este prezentată ca substitut pentru capabilitățile militare sau dacă investițiile militare ignoră continuitatea civilă și legitimitatea democratică.

Conceptul de apărare totală trebuie diferențiat de PSAC, deoarece accentul nu cade pe structurile de comandă, ci pe guvernanța interdependențelor. O rețea energetică rezilientă, o cale ferată compatibilă, un sistem medical pregătit, capacitatea de producție și comunicarea publică pot avea valoare strategică fără a fi instrumente militare. Coerența presupune ca proiectele civile să includă scenarii de criză, iar planificarea de securitate să respecte funcțiile și drepturile civile.

Abordarea la nivelul întregii societăți cere participarea cetățenilor, companiilor, autorităților locale, universităților și organizațiilor civice. Participarea nu înseamnă transferarea responsabilității de la stat către individ. Statul trebuie să definească riscurile, să ofere informații, să protejeze persoanele vulnerabile și să finanțeze standardele minime. Cetățenii contribuie prin pregătire, comportament responsabil și rețele comunitare, dar nu pot compensa lipsa infrastructurii și a administrației.

Cooperarea civil-militară ridică probleme de control democratic. Schimbul de date, utilizarea infrastructurilor și prioritizarea resurselor trebuie să aibă temei, mandat și limite. Situația de urgență poate justifica proceduri accelerate, dar nu suspendarea nedeterminată a controlului parlamentar și judiciar. Măsurile trebuie limitate în timp, revizuite și evaluate. Legitimitatea sporește reziliența deoarece crește conformarea și încrederea.

Rolul NATO rămâne central. Wrange constată că autonomia strategică a consolidat, paradoxal, recunoașterea NATO drept principal cadru al apărării colective, limitând o apărare militară autonomă a UE[2]. Această relație nu exclude contribuția Uniunii. UE poate furniza piață, industrie, infrastructuri, reglementare, finanțare și reziliență

[1] Wrange, J. (2026). Strategic autonomy: A "quantum leap forward on" European total defence? European Journal of International Security, 1–22.

[2] Ibidem.

societală, în timp ce NATO organizează descurajarea și apărarea colectivă. Maturitatea strategică presupune complementaritate planificată, nu competiție simbolică.

Coerența strategică a UE poate fi evaluată prin alinierea a cinci niveluri: diagnostic, obiective, instrumente, resurse și legitimitate. Un diagnostic comun fără resurse produce declarații; resursele fără obiectiv produc fragmentare; instrumentele fără legitimitate produc rezistență. Guvernanța trebuie să identifice contradicțiile dintre politici. De exemplu, achizițiile rapide pot intra în conflict cu standardele de concurență, iar protecția datelor poate limita schimbul necesar. Soluția nu este eliminarea unei valori, ci proiectarea ex ante a excepțiilor și garanțiilor.

Un tablou de bord strategic ar putea urmări: gradul de diversificare, timpul de restabilire a funcțiilor, investițiile în cercetare, capacitatea industrială, interoperabilitatea, participarea întreprinderilor mici, aplicarea drepturilor și încrederea publică. Indicatorii trebuie să măsoare rezultate, nu doar acte adoptate sau fonduri cheltuite. O infrastructură este reziliență dacă funcționează în scenariu, nu dacă există pe hârtie; o investiție este strategică dacă reduce o vulnerabilitate sau creează o capacitate, nu doar pentru că este etichetată astfel.

Până în 2035 pot fi testate trei scenarii. În scenariul maturizării strategice, UE aprofundează piața, dezvoltă capacități tehnologice și industriale, coordonează securitatea economică și menține parteneriate deschise. Autonomia devine capacitate de alegere, iar extinderea consolidează resursele. În scenariul autonomiei fragmentate, statele mari dezvoltă propriile industrii, excepțiile se multiplică, iar piața internă se fragmentează. În scenariul fortificării defensive, riscurile justifică restricții extinse asupra comerțului, cercetării și mobilității, reducând inovarea și atractivitatea modelului european.

Politicile robuste sunt cele utile în mai multe scenarii: educația, infrastructurile interoperabile, eficiența energetică, securitatea cibernetică, portabilitatea datelor, cercetarea și capacitatea administrativă. Politicile fragile depind de un singur furnizor, de o subvenție permanentă sau de un acord politic instabil. Analiza prospectivă nu prezice viitorul, ci identifică deciziile cu valoare în condiții diferite.

Pentru Republica Moldova, primul pas este un audit integrat al autonomiei și rezilienței. Auditul trebuie să acopere energia, comunicațiile, datele, transportul, finanțele, sănătatea, apa, agricultura, tehnologiile și competențele. Pentru fiecare funcție se identifică furnizorul, jurisdicția, timpul de substituire, efectul unei întreruperi și sprijinul european disponibil. O parte a informației poate fi protejată, dar metodologia și rezultatele generale trebuie publicate pentru responsabilitate și participare.

Al doilea pas este consolidarea arhitecturii juridice a securității economice. Republica Moldova trebuie să armonizeze examinarea investițiilor, controlul exporturilor, achizițiile, concurența și protecția datelor cu acquis-ul, fără a crea bariere arbi-

trare. Este necesar un mecanism interinstituțional cu secretariat permanent, expertiză tehnică și legătură cu autoritățile europene. Deciziile trebuie motivate și supuse controlului, iar mediul de afaceri trebuie consultat asupra implementării.

Al treilea pas privește autonomia tehnologică și universitățile. Instituțiile de învățământ superior pot crea un observator al dependențelor tehnologice, laboratoare de politici, programe de securitate a cercetării și parteneriate cu administrația și companiile. Participarea la Horizon Europe, COST și Jean Monnet trebuie conectată la priorități naționale și la formarea specialiștilor. Protecția proiectelor sensibile trebuie să fie diferențiată și să nu reducă deschiderea academică.

Al patrulea pas este integrarea tranziției verzi cu securitatea și dezvoltarea regională. Eficiența clădirilor, interconectările, energia regenerabilă, stocarea, apa și agricultura rezilientă pot reduce vulnerabilități și crea locuri de muncă. Proiectele trebuie evaluate prin costul pe ciclul de viață, impact social, securitate cibernetică și dependențe tehnologice. Universitățile pot furniza evaluări și programe de formare pentru autorități locale și întreprinderi.

Al cincilea pas este participarea societală. Comunicarea strategică trebuie să explice riscurile, alternativele și costurile fără alarmism. Exercițiile, educația media, planurile de continuitate și rețelele locale pot crește capacitatea de reacție. Grupurile vulnerabile trebuie incluse în proiectare. Reziliența nu se măsoară prin obedиență, ci prin încrederea informată, capacitatea de autoorganizare și protecția drepturilor.

Integrarea europeană oferă Republicii Moldova o oportunitate de a transforma vulnerabilitatea în expertiză. Experiența crizelor energetice, ingerinței informaționale, gestionării refugiaților și conectivității poate fi valorificată în politicile UE. Un stat candidat credibil nu prezintă doar nevoi, ci și soluții, date și capacități. Autonomia strategică europeană poate fi consolidată de statele mici atunci când acestea se specializează, implementează riguros și participă la definirea normelor.

În ansamblu, autonomia strategică nu este un proiect de izolare, ci o disciplină a alegerii colective, care solicită claritate ideatică, temei juridic, capacitate tehnologică, competitivitate, reziliență și legitimitate. Uniunea devine mai autonomă nu când elimină toate dependențele, ci când cunoaște vulnerabilitățile, dispune de alternative și poate coopera fără a fi constrânsă. Pentru Republica Moldova, aderarea la această Uniune în transformare presupune atât conformare, cât și dezvoltarea unei contribuții proprii.

Apărarea totală include și reziliența informațională. Societatea trebuie să poată menține deliberarea democratică în condiții de manipulare, atacuri cibernetice și incertitudine. Răspunsul nu poate fi controlul total al informației. Autoritățile trebuie să comunice rapid, să publice dovezi, să coopereze cu presa și să corecteze erorile. Educația media și pluralismul reduc efectul manipulării mai durabil decât cenzura discreționară.

Pregătirea industrială este o componentă distinctă. Capacitatea de a crește producția în criză depinde de contracte, personal, materii prime, energie și standarde. Stocurile sunt utile, dar nu substituie producția și mentenanța. Statul poate utiliza acorduri de capacitate, comenzi multianuale și standarde de interoperabilitate. Aceste instrumente trebuie să evite monopolurile și să includă întreprinderile mici în rețelele de furnizare.

Nivelul local este decisiv în apărarea totală. Autoritățile locale administrează apa, transportul, adăposturile, serviciile sociale și comunicarea cu populația. Planurile naționale care nu sunt finanțate și testate local rămân formale. Exercițiile trebuie să includă primării, spitale, universități, furnizori și organizații comunitare. După exercițiu, deficiențele trebuie transformate în termene și bugete, nu doar în rapoarte.

Etica pregătirii cere atenție la inegalități. Gospodăriile cu venituri reduse, persoanele cu dizabilități, comunitățile rurale și vorbitorii altor limbi au capacități diferite. Recomandarea generică de a constitui rezerve sau de a utiliza servicii digitale poate exclude tocmai grupurile cele mai vulnerabile. Statul trebuie să asigure acces, sprijin și canale alternative. Reziliența este colectivă numai dacă protejează funcțiile și demnitatea tuturor.

Pentru Republica Moldova, cooperarea cu România și Ucraina poate constitui laborator de apărare totală regională. Interconectările energetice, transportul, sănătatea, protecția civilă și schimbul de date necesită proceduri pregătite înaintea crizei. Exercițiile transfrontaliere pot testa recunoașterea echipelor, trecerea frontierelor și continuitatea serviciilor. Integrarea graduală în mecanismele UE poate produce beneficii de securitate înaintea aderării.

Concluzii

Valoarea analitică a autonomiei strategice depinde de transpunerea sa în competențe, resurse, proceduri și rezultate verificabile. Elasticitatea conceptului nu poate substitui evaluarea instrumentelor prin care este aplicat.

Abordarea ideatică demonstrează că instituțiile nu reacționează mecanic la crize. Ele interpretează evenimentele prin paradigme existente și utilizează ideile pentru a deschide sau închide opțiuni. Comisia a fost mai eficientă în promovarea autonomiei economice decât actorii care au propus o autonomie de securitate suveranistă, deoarece dispune de competențe, buget și instrumente. Autonomia este, astfel, inseparabilă de structura instituțională a Uniunii. Din punct de vedere juridic, securitatea economică este construită printr-un mozaic de temeiuri. Această flexibilitate permite adaptare, dar impune limite. Atribuirea, proporționalitatea, nediscriminarea, drepturile fundamentale și controlul jurisdicțional protejează politica de arbitrar și

de securitizare excesivă. O măsură strategică legitimă trebuie să definească riscul, să demonstreze necesitatea și să includă revizuire.

Suveranitatea tehnologică trebuie evaluată stratificat. Resursele, infrastructurile, datele, algoritmii, standardele, proprietatea intelectuală și competențele formează un sistem. Autonomia înseamnă alegere și posibilitate de substituire la fiecare strat. Politicile defensive sunt insuficiente fără promovarea inovării, finanțării și scalei. Europa nu poate reglementa durabil tehnologiile dacă nu participă la producerea lor.

Reziliența strategică depinde de competitivitate și capacitate productivă. Politica industrială poate corecta vulnerabilități, dar trebuie să evite concentrarea avantajelor în statele mari și fragmentarea pieței. Tranziția verde poate consolida autonomia prin reducerea combustibililor fosili și crearea unor industrii noi, însă necesită gestionarea materiilor prime, tehnologiilor, costurilor sociale și competitivității.

Apărarea totală europeană evidențiază caracterul transversal al securității. Autonomia strategică a stimulat apropierea dintre dimensiunile civile și militare, fără a crea o apărare militară unificată. Rolul UE se consolidează prin infrastructuri, industrie, piață, protecție civilă și reziliență, în complementaritate cu NATO. Controlul democratic și protecția drepturilor sunt condiții ale eficienței, nu limitări accidentale.

Pentru Republica Moldova, principalul rezultat didactic este necesitatea integrării anticipative. Statul candidat trebuie să alinieze dreptul și instituțiile, dar și să cartografieze dependențele, să dezvolte opțiuni tehnologice, să finanțeze competențele și să implice universitățile și societatea. Integrarea europeană sporește autonomia națională numai atunci când accesul la resurse comune este însoțit de capacitate internă, responsabilitate și contribuție la obiectivele Uniunii.

Sarcini de autoevaluare

1. Aplicați cele trei forme ale puterii ideatice – puterea în idei, prin idei și asupra ideilor – la un document european privind autonomia strategică.
2. Analizați temeiul juridic și testul proporționalității pentru un instrument european de securitate economică la alegere.
3. Construiți un model stratificat al infrastructurii tehnologice digitale pentru un serviciu public critic din Republica Moldova și identificați punctele de blocaj și soluțiile alternative.
4. Evaluați o politică industrială europeană prin criteriile capacitate, competitivitate, coeziune, deschidere și efecte neintenționate.
5. Argumentați în ce condiții tranziția verde consolidează autonomia strategică și în ce condiții înlocuiește o dependență cu alta.
6. Elaborați un scenariu de apărare totală pentru o perturbare complexă, delimitând responsabilitățile civile, militare, private, locale și universitare.

Referințe bibliografice selective

1. Beaucillon, C., & Poli, S. (2023). Special focus on EU strategic autonomy and technological sovereignty: An introduction. *European Papers*, 8(2), 411–416. https://doi.org/10.15166/2499-8249/663
2. Eurofi. (2023). *Open strategic autonomy and EU economic security*. The Eurofi Magazine: Santiago de Compostela 2023, 26–32. https://www.eurofi.net/wp-content/uploads/2023/09/eurofi_open-strategic-autonomy-and-eu-economic-security_santiago_september-2023.pdf
3. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2023). Joint communication on a European economic security strategy (JOIN(2023) 20 final). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023JC0020
4. European Commission. (2025). *A competitiveness compass for the EU (COM(2025) 30 final)*. https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en
5. Ivančík, R., & Dušek, J. (2026). Economic security and the transformation of European Union economic governance: Industrial policy, competitiveness, and strategic resilience. *Economies*, 14(3), Article 93. https://doi.org/10.3390/economies14030093
6. Juncos, A. E., & Vanhoonacker, S. (2024). The ideational power of strategic autonomy in EU security and external economic policies. *Journal of Common Market Studies*, 62(4), 955–972. https://doi.org/10.1111/jcms.13597
7. Molthof, L., Zandee, D., & Cretti, G. (2021). *Unpacking open strategic autonomy: From concept to practice*. Netherlands Institute of International Relations Clingendael. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-11/Unpacking_open_strategic_autonomy.pdf
8. Okano-Heijmans, M. (2023). *Open strategic autonomy: The digital dimension*. Netherlands Institute of International Relations Clingendael. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2023-01/Open_strategic_autonomy_.pdf
9. Schaupp, L. (2026). Legal foundations of EU economic security: Shaping the imaginable. *Utrecht Law Review*, 22(1), 63–81. https://doi.org/10.36633/ulr.1180
10. Wrange, J. (2026). Strategic autonomy: A "quantum leap forward on" European total defence? *European Journal of International Security*, 1–22. https://doi.org/10.1017/eis.2025.10034

ÎNCHEIERE

Analiza realizată pe parcursul celor cincisprezece teme demonstrează că Uniunea Europeană trebuie înțeleasă ca un actor internațional *sui generis*, a cărui influență nu poate fi evaluată exclusiv prin criteriile utilizate pentru marile puteri statale. Evoluția sa de la un proiect centrat predominant pe integrarea economică la un actor politic, diplomatic, normativ, economic și de securitate s-a desfășurat în strânsă legătură cu transformările sistemului internațional de după încheierea Războiului Rece. Dispariția bipolarismului, globalizarea, extinderea interdependențelor, afirmarea unor noi centre de putere, competiția geopolitică și geoeconomică, crizele succesive și multiplicarea amenințărilor transnaționale au modificat atât mediul în care acționează Uniunea, cât și instrumentele prin care aceasta își promovează interesele, valorile și obiectivele.

Specificul Uniunii Europene derivă din combinarea unor resurse și mecanisme care aparțin unor logici instituționale diferite. Piața internă, politica comercială comună, capacitatea de reglementare și moneda euro îi oferă o influență economică semnificativă; dreptul Uniunii, condiționalitatea, extinderea și acordurile de asociere îi conferă o importantă capacitate normativă; PESC, PSAC, Serviciul European de Acțiune Externă, delegațiile UE, sancțiunile, misiunile civile și militare și parteneriatele de securitate contribuie la consolidarea dimensiunii sale diplomatice și strategice. În același timp, caracterul compozit al Uniunii limitează posibilitatea unei acțiuni externe complet unitare. Distribuția competențelor, diversitatea intereselor și culturilor strategice ale statelor membre, utilizarea unanimității în domenii sensibile și dependența de capacitățile naționale explică diferența care poate apărea între ambițiile declarate și capacitatea efectivă de acțiune.

Studierea cadrului instituțional-juridic al acțiunii externe evidențiază, astfel, că puterea europeană nu rezultă din existența unui centru suveran unic, ci din capacitatea de coordonare a unor resurse distribuite între instituții și state membre. Eficacitatea externă depinde de claritatea competențelor, coerența dintre politici, calitatea procesului decizional, disponibilitatea resurselor și capacitatea de implementare. PESC și PSAC exprimă cel mai vizibil această particularitate: Uniunea poate formula orientări comune, poate desfășura misiuni și operațiuni, poate susține parteneri și dezvolta capabilități, fără a deveni însă un stat federal sau o alianță militară distinctă de NATO. Complementaritatea cu NATO, cooperarea cu OSCE și Consiliul Europei și parteneriatul cu Organizația Națiunilor Unite confirmă caracterul relațional și multilateral al securității europene.

O concluzie importantă a cursului privește transformarea însăși a conceptului de putere. În sistemul internațional contemporan, influența nu mai este determinată

numai de capacitatea militară și controlul teritorial. Piața, tehnologia, datele, infrastructurile, standardele, moneda, accesul la resurse, lanțurile de aprovizionare, reglementarea și reziliența au dobândit o relevanță strategică majoră. Uniunea Europeană dispune tocmai în aceste domenii de resurse considerabile. Prin urmare, distincțiile dintre puterea civilă, normativă, economică, reglementatoare și geopolitică nu trebuie tratate ca modele concurente, ci ca dimensiuni complementare ale acțiunii europene. Provocarea actuală constă în capacitatea Uniunii de a combina normele cu interesele, dreptul cu securitatea, deschiderea economică cu protejarea vulnerabilităților și multilateralismul cu necesitatea acțiunii strategice.

Relațiile Uniunii cu principalele centre de putere confirmă această evoluție. Spațiul transatlantic rămâne fundamental pentru securitatea și prosperitatea europeană, dar cooperarea cu Statele Unite și Canada este însoțită de negocieri privind repartizarea responsabilităților, tehnologia, comerțul și autonomia europeană. Relația cu Federația Rusă a trecut de la interdependență și perspectiva unui parteneriat strategic la confruntare, sancțiuni, reducerea dependențelor și sprijin extins pentru Ucraina. În raport cu China, India, Japonia, ASEAN și regiunea indo-pacifică, Uniunea trebuie să combine accesul la piețe, parteneriatele strategice, conectivitatea, securitatea economică, reducerea riscurilor și protejarea ordinii bazate pe reguli. Aceste relații arată că UE nu mai poate separa politica externă de comerț, energie, tehnologie, industrie și securitate.

Politica de extindere constituie una dintre cele mai importante expresii ale puterii transformatoare a Uniunii Europene. Experiența Balcanilor de Vest, reconfigurarea Parteneriatului Estic și noua dinamică a extinderii după 2022 demonstrează că aderarea nu este doar o procedură tehnică, ci un proces de transformare juridică, instituțională, economică, societală și geopolitică. Condiționalitatea poate stimula reformele numai dacă perspectiva integrării este credibilă, criteriile sunt aplicate coerent, iar statele candidate dezvoltă capacitatea de a transforma normele adoptate în practici și rezultate durabile. În aceeași logică, integrarea graduală și participarea sectorială pot pregăti aderarea, dar nu trebuie confundate cu drepturile și responsabilitățile aferente calității de stat membru.

Analiza conflictelor internaționale și a crizelor regionale evidențiază, de asemenea, atât avantajele, cât și limitele acțiunii europene. Uniunea dispune de un repertoriu larg de instrumente – prevenire, avertizare timpurie, mediere, sancțiuni, ajutor umanitar, misiuni civile și militare, sprijin pentru reziliență, stabilizare și reconstrucție –, însă disponibilitatea instrumentelor nu garantează automat eficiența. Rezultatele depind de definirea realistă a obiectivelor, coerența politicilor, legitimitatea intervenției, coordonarea cu partenerii și asumarea locală. Din această perspectivă, evaluarea politicii externe trebuie să depășească inventarierea acțiunilor și să

urmărească raportul dintre obiective, resurse, implementare, rezultate, impact și sustenabilitate.

În sistemul internațional emergent, autonomia strategică deschisă sintetizează o parte importantă a transformării actuale a Uniunii. Aceasta nu presupune autarhie, izolare sau eliminarea interdependențelor, ci capacitatea de a le gestiona astfel încât vulnerabilitățile să nu poată fi transformate în instrumente de constrângere. Securitatea economică, suveranitatea tehnologică, competitivitatea, infrastructurile critice, industria de apărare, tranziția verde și reziliența societală devin componente interdependente ale capacității europene de acțiune. Uniunea devine mai autonomă nu prin eliminarea tuturor dependențelor, ci prin identificarea celor critice, diversificarea alternativelor, dezvoltarea capacităților proprii și menținerea posibilității de cooperare dintr-o poziție de reziliență.

Pentru Republica Moldova, aceste transformări au o semnificație deosebită. Integrarea europeană se desfășoară într-un moment în care însăși Uniunea își redefinește politicile de securitate, competitivitate, energie, tehnologie și apărare. Procesul de aderare nu poate fi redus, în consecință, la armonizarea legislativă cu acquis-ul UE, care prevede consolidarea statului de drept, profesionalizarea administrației, creșterea capacității de implementare, dezvoltarea economiei și infrastructurilor, securitatea energetică și cibernetică, reziliența democratică și capacitatea de formulare a unor poziții naționale argumentate. Statul candidat trebuie să evolueze treptat de la statutul de beneficiar al sprijinului european la cel de partener capabil să ofere expertiză, soluții și contribuții la bunurile publice europene. Experiența Republicii Moldova în gestionarea amenințărilor hibride, vulnerabilităților energetice, fluxurilor de refugiați și provocărilor din vecinătatea estică poate deveni, în acest sens, o resursă pentru Uniune.

În plan formativ, principalul rezultat al disciplinei constă în dezvoltarea capacității de a analiza Uniunea Europeană nu prin afirmații generale, ci prin identificarea actorilor, competențelor, intereselor, instrumentelor, resurselor și efectelor. Înțelegerea UE presupune diferențierea dintre obiectivul politic și norma juridică, dintre documentul strategic și capacitatea operațională, dintre adoptarea unei decizii și implementarea acesteia, dintre resursele mobilizate și impactul produs. Această grilă permite evaluarea critică a politicilor europene și evitarea atât a idealizării Uniunii, cât și a reducerii sale la imaginea unui actor structural slab sau lipsit de autonomie.

În ansamblu, Uniunea Europeană se află într-o etapă de transformare strategică, determinată de trecerea de la o ordine internațională relativ favorabilă deschiderii economice și multilateralismului la un mediu mai fragmentat, competitiv și vulnerabil la utilizarea coercitivă a interdependențelor. Capacitatea sa de a ră-

mâne un actor relevant va depinde de posibilitatea de a păstra unitatea politică, de a consolida competitivitatea și baza tehnologică, de a dezvolta capabilități de securitate și apărare, de a gestiona extinderea și, simultan, de a proteja valorile și legitimitatea democratică pe care se întemeiază proiectul european. Viitorul rolului internațional al UE nu va fi determinat exclusiv de volumul resurselor disponibile, ci de capacitatea de a transforma diversitatea internă în acțiune comună, interdependența în reziliență, normele în credibilitate și puterea economică în capacitate strategică responsabilă. Din această perspectivă, Uniunea Europeană rămâne nu doar un actor al sistemului internațional emergent, ci și unul dintre spațiile în care se redefinește însăși relația dintre putere, drept, securitate, cooperare și responsabilitate în politica mondială contemporană.

BIBLIOGRAFIE

1. Anastasakis, O. (2008). The EU's political conditionality in the Western Balkans: Towards a more pragmatic approach. *Southeast European and Black Sea Studies*, 8(4), 365–377. https://doi.org/10.1080/14683850802556384
2. Anghel, V. (2025). Why the EU is a geopolitical power: Wartime enlargement, integration, and reform. *Journal of European Public Policy*, 32(12), 2862–2885. https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2558974
3. Balfour, R., & Stratulat, C. (2012). *The enlargement of the European Union [Discussion paper]*. European Policy Centre. https://d1xp398qalq39s.cloudfront.net/content/PDF/2012/The_enlargement_of_the_EU.pdf
4. Basheska, E. (2025). The Western Balkans and the EU: Genuine and sincere? The story of bilateral disputes and pretence. *European Journal of Risk Regulation*, 1–16. https://doi.org/10.1017/err.2025.10031
5. Beaucillon, C., & Poli, S. (2023). Special focus on EU strategic autonomy and technological sovereignty: An introduction. *European Papers*, 8(2), 411–416. https://doi.org/10.15166/2499-8249/663
6. Beniuc, L. (2023). *Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene: Suport de curs*. Centrul Editorial-Poligrafic al Universității de Stat din Moldova. https://msuir.usm.md/server/api/core/bitstreams/b89add7f-3d8f-4ffe-9e28-68b395cdfd0c/content
7. Bergmann, J., & Niemann, A. (2015). Theories of European integration. În K. E. Jørgensen, Å. K. Aarstad, E. Drieskens, K. V. Laatikainen, & B. Tonra (Eds.), The SAGE handbook of European foreign policy (pp. 166–182). SAGE. https://www.researchgate.net/publication/291274626_Theories_of_European_integration
8. Bicchi, F. (2011). The EU as a community of practice: Foreign policy communications in the COREU network. *Journal of European Public Policy*, 18(8), 1115–1132. https://doi.org/10.1080/13501763.2011.615200
9. Bickerton, C. J., Brack, N., Coman, R., & Crespy, A. (2022). Conflicts of sovereignty in contemporary Europe: A framework of analysis. *Comparative European Politics*, 20, 257–274. https://doi.org/10.1057/s41295-022-00269-6
10. Bieber, F. (2018). Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans. *East European Politics*, 34(3), 337–354. https://doi.org/10.1080/21599165.2018.1490272
11. Bifulco, R., & Nato, A. (2020). *The concept of sovereignty in the EU – past, present and the future*. RECONNECT – Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law, Horizon 2020. https://www.researchgate.net/

publication/341941252_The_concept_of_sovereignty_in_the_EU_-past_present_and_the_future_The_concept_of_sovereignty_in_the_EU_-_past_present_and_the_future_Work_Package_4_-Deliverable_3

12. Bojinović Fenko, A., & Brsakoska Bazerkoska, J. (2024). The EU as a global actor: The significance of changes in the world order from 2004 to 2024 as regards EU actorness. *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 2. https://journalse.com/the-eu-as-a-global-actor-the-signi%EF%AC%81cance-of-changes-in-the-world-order-from-2004-to-2024-as-regards-eu-actorness/
13. Börzel, T. A., & Lebanidze, B. (2017). "The transformative power of Europe" beyond enlargement: The EU's performance in promoting democracy in its neighbourhood. *East European Politics*, 33(1), 17–35. https://doi.org/10.1080/21599165.2017.1280473
14. Bourguignon, J., Demertzis, M., & Sprenger, E. (2022). EU enlargement: Expanding the Union and its potential. *Forum*, 57(4), 205–208. https://www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/4/article/eu-enlargement-expanding-the-union-and-its-potential.html
15. Bradford, A. (2020). *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford University Press. https://academic.oup.com/book/36491
16. Bretherton, C., & Vogler, J. (2005). *The European Union as a global actor (ed*. a 2-a). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203022672
17. Broeders, D., Cristiano, F., & Kaminska, M. (2023). In search of digital sovereignty and strategic autonomy: Normative power Europe to the test of its geopolitical ambitions. *Journal of Common Market Studies*. https://doi.org/10.1111/jcms.13462 https://hdl.handle.net/1887/3619804
18. Cadier, D. (2019). The geopoliticisation of the EU's Eastern Partnership. *Geopolitics*, 24(1), 71–99. https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1477754
19. Cameron, F. (f.a.). *The European Union and the challenge of enlargement (Halki International Seminars, OP97.3)*. https://www.files.ethz.ch/isn/23278/EU%20and%20the%20Challenge%20of%20Enlargement.pdf
20. Całus, K., & Kosienkowski, M. (2018). Relations between Moldova and the European Union. In P. Flenley & M. Mannin (Eds.), The European Union and its eastern neighbourhood: Europeanisation and its twenty-first-century contradictions (pp. 99–113). Manchester University Press. https://doi.org/10.7765/9781526109118.00017
21. Cohen-Tanugi, L. (2021). Europe as an international normative power: State of play and perspectives. *Revue Européenne du Droit*. https://geopolitique.eu/en/articles/europe-as-an-international-normative-power-state-of-play-and-perspectives/

22. Conference on Security and Co-operation in Europe. (1975). *Helsinki final act*. https://www.osce.org/helsinki-final-act
23. Consiliul Uniunii Europene. (2010, 26 iulie). Decizia 2010/427/UE de stabilire a organizării și funcționării Serviciului European de Acțiune Externă. *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 201, 30–40. https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2010/427/oj/ron
24. Council of Europe. (2026). *EU accession to the European Convention on Human Rights (46+1 Group)*. https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights
25. Council of the European Union, & Representatives of the Governments of the Member States. (2023). *Civilian CSDP compact*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/Civilian%20CSDP%20Compact%20Report_22.05.2023.pdf
26. Council of the European Union. (2018). *Council conclusions on the integrated approach to external conflicts and crises (5413/18)*. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5413-2018-INIT/en/pdf
27. Council of the European Union. (2020). *Concept on EU peace mediation (13951/20)*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/st13951.en20.pdf
28. Council of the European Union. (2021). Council Decision (CFSP) 2021/509 establishing a European Peace Facility. *Official Journal of the European Union*, L 102, 14–62. https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2021/509/oj/eng
29. Council of the European Union. (2021). *The European Union's integrated strategy in the Sahel: Council conclusions (7723/21)*. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/en/pdf
30. Council of the European Union. (2022). *A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf
31. Council of the European Union. (2024). *EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2025-2026*. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16645-2024-INIT/en/pdf
32. Council of the European Union. (2024, 25 iunie). *EU opens accession negotiations with Moldova*. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-moldova/
33. Council of the European Union. (2025). *Council conclusions on EU priorities at the United Nations during the 80th session of the United Nations General Assembly, September 2025–September 2026 (10491/25)*. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10491-2025-INIT/en/pdf

34. Council of the European Union. (2025). *Council conclusions on Sudan (14231/25)*. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14231-2025-INIT/en/pdf
35. Council of the European Union. (2025, 23 iunie). *EU–Canada summit*. https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2025/06/23/
36. Council of the European Union. (2025, 5 iunie). *The European Union and the Republic of Moldova confirm their strong partnership at the 9th EU–Moldova Association Council meeting*. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/05/the-european-union-and-the-republic-of-moldova-confirm-their-strong-partnership-at-the-9th-eu-moldova-association-council-meeting/
37. Council of the European Union. (2026). *Civilian and military missions and operations*. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/csdp-missions-operations/
38. Council of the European Union. (2026). *EU financial assistance to Ukraine*. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ukraine-solidarity-financial-support/
39. Council of the European Union. (2026). *Russia's war against Ukraine: EU sanctions*. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/
40. Council of the European Union. (2026, 22 iunie). *Joint declaration following the second EU–Moldova summit*. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/22/joint-declaration-following-the-second-eu-moldova-summit/
41. Crowe, B. (2008). *The European External Action Service: Roadmap for success*. Chatham House. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/0508eas_report.pdf
42. Curtea de Justiție a Uniunii Europene. (2014, 24 iunie). *Hotărârea în cauza C-658/11, Parlamentul European/Consiliul (ECLI:EU:C:2014:2025)*. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:62011CJ0658
43. Curtea de Justiție a Uniunii Europene. (2016, 14 iunie). *Hotărârea Curții (Marea Cameră) în cauza C-263/14, Parlamentul European împotriva Consiliului Uniunii Europene (ECLI:EU:C:2016:435)*. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62014CJ0263
44. Curtea de Justiție a Uniunii Europene. (2017, 16 mai). *Avizul 2/15, Acordul de liber schimb UE–Singapore (ECLI:EU:C:2017:376)*. https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=2/15
45. Curtea de Justiție a Uniunii Europene. (2017, 28 martie). *Hotărârea Curții (Marea Cameră) în cauza C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company împotriva Her*

Majesty's Treasury și alții (ECLI:EU:C:2017:236). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:62015CJ0072

46. Czachór, Z., & Baranowski, P. (2025). The international life of the European Union: Systems theory, European integration, and international relations. *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 1. https://journalse.com/pliki/pw/1-2025-Czachor.pdf
47. Damro, C. (2012). Market power Europe. *Journal of European Public Policy*. https://eustudies.org/assets/files/papers/EUSA-11%20Damro%20MPE%20Paper-Submitted.pdf
48. De Zan, T., Tessari, P., & Venturi, B. (2016). *Procedures, personnel and technologies for conflict prevention and peacebuilding: An assessment of EU Member States' capabilities (EU-CIVCAP Report DL 2.1)*. Istituto Affari Internazionali. https://www.iai.it/en/publications/c09/procedures-personnel-and-technologies-conflict-prevention-and-peacebuilding
49. Delcour, L. (2017). *The EU and Russia in their "contested neighbourhood": Multiple external influences, policy transfer and domestic change*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315644370
50. Delreux, T., & Earsom, J. (2023). The European Union as an actor navigating international regime complexes. *Politics and Governance*, 11(2), 1–5. https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/6901
51. Devrim, D., & Schulz, E. (2009). *Enlargement fatigue in the European Union: From enlargement to many unions (Working Paper 13/2009)*. Real Instituto Elcano. https://www.researchgate.net/publication/28264035_Enlargement_Fatigue_in_the_European_Union_From_Enlargement_to_Many_Unions
52. Didier, B. (2026). The European Union's navigation of the United States–China rivalry: Muddling through, or strategizing? *International Affairs*, 102(3), 767–785. https://doi.org/10.1093/ia/iiag030
53. Diez, T. (2021). The EU in a changing world order: In defence of normative power 2.0. *Marmara Journal of European Studies*. https://avrupa.marmara.edu.tr/dosya/avrupa/mjes%20arsiv/vol%2029_1/THE%20EU%20IN%20A%20CHANGING%20WORLD%20ORDER%20IN%20DEFENCE%20OF%20NORMATIVE%20POWER%202.0.pdf
54. Dimitrova, A. L. (2011). Speeding up or slowing down? Lessons from the last enlargement on the dynamics of enlargement-driven reform. *South European Society and Politics*, 16(2), 221–233. https://doi.org/10.1080/13608746.2011.577939
55. Dimitrova, A., & Kortenska, E. (2016). *Enlargement as foreign policy in the Western Balkans: Has it reached its limits? MAXCAP Project*. https://www.

researchgate.net/publication/336916517_Enlargement_as_foreign_policy_in_the_Western_Balkans_Has_it_reached_its_limits
56. Eriksen, E. O. (2025). A rightful condition for Europe. *European Political Science Review*, 17, 514–529. https://doi.org/10.1017/S1755773924000353
57. Eurofi. (2023). *Open strategic autonomy and EU economic security*. The Eurofi Magazine: Santiago de Compostela 2023, 26–32. https://www.eurofi.net/wp-content/uploads/2023/09/eurofi_open-strategic-autonomy-and-eu-economic-security_santiago_september-2023.pdf
58. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2019). EU-China – A strategic outlook (JOIN(2019) 5 final). https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf
59. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2020). Eastern Partnership policy beyond 2020: Reinforcing resilience – An Eastern Partnership that delivers for all (JOIN(2020) 7 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020JC0007
60. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2021). Joint communication on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism (JOIN(2021) 3 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021JC0003
61. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2021). Joint communication to the European Parliament and the Council: The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific (JOIN(2021) 24 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021JC0024
62. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2021). Recovery, resilience and reform: Post-2020 Eastern Partnership priorities (SWD(2021) 186 final). https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/swd_2021_186_f1_joint_staff_working_paper_en_v2_p1_1356457_0.pdf
63. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2023). Joint communication on a European economic security strategy (JOIN(2023) 20 final). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023JC0020
64. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2025). Joint white paper for European defence – Readiness 2030. https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en

65. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2025, 17 septembrie). Joint communication on a new strategic EU-India agenda. https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-communication-new-strategic-eu-india-agenda_en
66. European Commission, & High Representative of the Union for *Foreign Affairs* and Security Policy. (2025, 28 mai). A new EU strategic approach to the Black Sea region. European External Action Service. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-strategic-approach-black-sea-region_en
67. European Commission. (2020). *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans (COM(2020) 57 final)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0057
68. European Commission. (2021). *Communication on the EU's humanitarian action: New challenges, same principles (COM(2021) 110 final)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0110
69. European Commission. (2025). *2025 communication on EU enlargement policy (COM(2025) 690 final)*. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/eb69a890-40d6-4696-801e-612d51709fdd_en
70. European Commission. (2025). *A competitiveness compass for the EU (COM(2025) 30 final)*. https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en
71. European Commission. (2025). *Republic of Moldova 2025 report (SWD(2025) 758 final)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025SC0758
72. European Commission. (2025, 21 august). *Joint statement on a United States–European Union framework on an agreement on reciprocal, fair and balanced trade*. https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-framework-agreement-reciprocal-fair-and-balanced-trade-2025-08-21_en
73. European Commission. (2025, 6 mai). *Roadmap to fully end EU dependency on Russian energy*. https://commission.europa.eu/news-and-media/news/roadmap-fully-end-eu-dependency-russian-energy-2025-05-06_en
74. European Commission. (2026). *Eastern Partnership*. Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/eastern-partnership_en
75. European Commission. (2026). *EU trade relations with Canada*. Directorate-General for Trade and Economic Security. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/canada_en
76. European Commission. (2026). *EU trade relations with the United States*.

Directorate-General for Trade and Economic Security. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/united-states_en

77. European Commission. (2026). *Holding Russia accountable*. https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/holding-russia-accountable_en
78. European Commission. (2026). *Western Balkans country profiles and key accession milestones: Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Montenegro, North Macedonia and Serbia*. Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. https://enlargement.ec.europa.eu/countries_en
79. European Council. (2025, 23 iulie). *EU–Japan summit 2025: Joint statement*. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/07/23/eu-japan-summit-2025-joint-statement/
80. European Council. (2025, 24 iulie). *25th EU-China summit: EU press release*. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/07/24/25th-eu-china-summit-eu-press-release/
81. European Council. (2026, 19 martie). *European Council conclusions on the Middle East*. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/03/19/european-council-conclusions-on-middle-east/
82. European Council. (2026, 5 iunie). *EU–Western Balkans summit, Tivat: Shared prosperity and stability of the EU and the Western Balkans*. https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2026/06/05/
83. European External Action Service. (2016). *Shared vision, common action: A stronger Europe*. A global strategy for the European Union's foreign and security policy. Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2871/9875
84. European External Action Service. (2020). *Guidance note on the use of conflict analysis in support of EU external action*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/guidance_note_on_eu_conflict_analysis_final_-280421.pdf
85. European External Action Service. (2024). *Conflict prevention*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/2024-CONFLICT%20PREVENTION-06.pdf
86. European External Action Service. (2024, 21 mai). *Security and Defence Partnership between the European Union and the Republic of Moldova*. https://www.eeas.europa.eu/delegations/moldova/security-and-defence-partnership_en
87. European External Action Service. (2025). *EU–UN strategic partnership on peace and security*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-un-strategic-partnership-peace-and-security_en

88. European External Action Service. (2025, 16 iunie). *ASEAN: EU and ASEAN hold 32nd Joint Cooperation Committee meeting*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/asean-eu-and-asean-hold-32nd-joint-cooperation-committee-jcc-meeting_en
89. European External Action Service. (2025, 22 mai). *EUPM Moldova: Moving forward towards sustainable security and resilience in Moldova*. https://www.eeas.europa.eu/eupm-moldova/eupm-moldova-moving-forward-towards-sustainable-security-resilience-moldova_en
90. European External Action Service. (2026). *About EU Partnership Mission in the Republic of Moldova*. https://www.eeas.europa.eu/eupm-moldova/about-eu-partnership-mission-republic-moldova_en
91. European Integration Working Group. (2009). *The European External Action Service: The nucleus of a strong European foreign policy*. Friedrich-Ebert-Stiftung. https://graspe.eu/document/FES_06326.pdf
92. European Parliament, & Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/947 of 9 June 2021 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe. *Official Journal of the European Union*, L 209, 1–78. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj
93. European Parliament, & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1449 of 14 May 2024 on establishing the Reform and Growth Facility for the Western Balkans. *Official Journal of the European Union*, L, 2024/1449. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj
94. European Parliament, & Council of the European Union. (2025). Regulation (EU) 2025/535 establishing the Reform and Growth Facility for the Republic of Moldova. *Official Journal of the European Union*. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/535/oj
95. European Union, & Canada. (2017). Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part. *Official Journal of the European Union*, L 11, 23–1079. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22017A0114(01)
96. European Union, & India. (2026, 27 ianuarie). *India–EU joint statement and joint strategic agenda*. https://www.consilium.europa.eu/media/2c3jbm5f/eu-india-joint_statement_20260127.pdf
97. European Union, & Republic of Moldova. (2024). *Security and defence partnership between the European Union and the Republic of Moldova*. https://www.consilium.europa.eu/media/g12nbsvs/security-and-defence-partnership_eu-md_for-website-publication.pdf

98. European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, C 202, 1–388. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC
99. Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1), 42–79. https://doi.org/10.1162/isec_a_00351
100. Fiott, D. (2023). In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the war on Ukraine. *Journal of European Integration*, 45(3), 447–462. https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183395
101. Fiott, D. (Ed.). (2021). *European sovereignty: Strategy and interdependence (Chaillot Paper 169)*. European Union Institute for Security Studies. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_169.pdf
102. Gajić, A. V. (2024). *Self-determination of the European Union*. EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), 8, 559–578. https://www.researchgate.net/publication/382736778_SELF-DETERMINATION_OF_THE_EUROPEAN_UNION
103. Gerrits, A. (Ed.). (2009). Normative power Europe in a changing world: A discussion. Clingendael *European Papers*. https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20091200_cesp_paper_gerrits.pdf
104. Ginsberg, R. H. (1999). Conceptualizing the European Union as an international actor: Narrowing the theoretical capability–expectations gap. *Journal of Common Market Studies*, 37(3), 429–454. https://ideas.repec.org/a/bla/jcmkts/v37y1999i3p429-454.html
105. Ginsberg, R. H., & Smith, M. E. (2007). Understanding the European Union as a global political actor: Theory, practice, and impact. În The state of the European Union: Making history: European integration and institutional change at fifty. Oxford University Press. [Ediție online: Oxford Academic, 2023]. https://doi.org/10.1093/oso/9780199218677.003.0015
106. Giumelli, F. (2013). *How EU sanctions work: A new narrative (Chaillot Paper No*. 129). European Union Institute for Security Studies. https://www.iss.europa.eu/publications/chaillot-papers/how-eu-sanctions-work-new-narrative
107. Gorodnia, N. (2016). *Transformation of the post-Cold War international system: Trends and prospects*. Lviv–Olsztyn. https://www.researchgate.net/publication/325248874_Transformation_of_the_post-Cold_War_International_System_Trends_and_Prospects
108. Gragl, P. (2013, 11 noiembrie). *A giant leap for European human rights? The final agreement on the European Union's accession to the European Convention*

on Human Rights. Common Market Law Review [în curs de publicare]. SSRN. https://ssrn.com/abstract=2352906

109. Gstöhl, S., & Schunz, S. (2021). *The external action of the European Union: Concepts, approaches, theories*. Bloomsbury Academic. https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781352012132_A43161949/preview-9781352012132_A43161949.pdf
110. Haukkala, H. (2010). *The EU-Russia strategic partnership: The limits of post-sovereignty in international relations*. Routledge. https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203856444/eu-russia-strategic-partnership-hiski-haukkala
111. Haukkala, H. (2015). From cooperative to contested Europe? The conflict in Ukraine as a culmination of a long-term crisis in EU-Russia relations. *Journal of Contemporary European Studies*, 23(1), 25–40. https://doi.org/10.1080/14782804.2014.1001822
112. Helwig, N. (2026). *Diplomacy under pressure: The High Representative and Europe's changing foreign policy landscape (European Policy Analysis 2026:1epa)*. Swedish Institute for European Policy Studies. https://sieps.se/en/publications/2026/diplomacy-under-pressure/
113. Helwig, N., & Sinkkonen, V. (2022). Strategic autonomy and the EU as a global actor: The evolution, debate and theory of a contested term. *European Foreign Affairs Review*. https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2022/04/intro_helwigsinkkonen_2022.pdf
114. Hemmer, J., & Smits, R. (2010). *The early warning and conflict prevention capability of the Council of the European Union: A mapping of the pre-Lisbon period*. Initiative for Peacebuilding. https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20100300_IfP-EW_report.pdf
115. Hill, C. (1993). The capability–expectations gap, or conceptualizing Europe's international role. *Journal of Common Market Studies*, 31(3), 305–328. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00466.x
116. Hill, C., Smith, M., & Vanhoonacker, S. (Eds.). (2017). *International relations and the European Union*. Oxford University Press. https://www.academia.edu/124215746/International_Relations_and_the_European_Union
117. Hoffmann, T. (2019). The relationship between the European Union and the United Nations. In Regional and bilateral relations of the European Union (pp. 227–240). Nordex Non-Profit Ltd.; Dialóg Campus Publishing. https://real.mtak.hu/101997/1/Hoffmann-TherelationshipbetweentheEUandtheUNarticle-Harvardcitation.pdf
118. Hoxhaj, A. (2021). The EU rule of law initiative towards the Western Balkans.

Hague Journal on the Rule of Law, 13, 143–172. https://doi.org/10.1007/s40803-020-00148-w

119. Ikenberry, G. J. (2010). The restructuring of the international system after the Cold War. În M. P. Leffler & O. A. Westad (Eds.), The Cambridge history of the Cold War (Vol. III: Endings, pp. 535–556). Cambridge University Press. https://www.cambridge.org/core/books/abs/cambridge-history-of-the-cold-war/restructuring-of-the-international-system-after-the-cold-war/A22FF235F213C9F260F1EF09FFF33EE3
120. Ivančík, R., & Dušek, J. (2026). Economic security and the transformation of European Union economic governance: Industrial policy, competitiveness, and strategic resilience. *Economies*, 14(3), Article 93. https://doi.org/10.3390/economies14030093
121. Juc, V. (2009). Reconfigurarea ordinii mondiale după încheierea Războiului Rece: Aspecte teoretico-metodologice. *Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice*, 3, 44–60.
122. Juc, V. (2010). Formarea ordinii mondiale policentriste după încheierea Războiului Rece. *Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice*, 1, 83–90.
123. Juc, V., & Beniuc, L. (2019). *Acțiunea de politică externă a Uniunii Europene*. Tipografia Centrală. https://www.academia.edu/attachments/115797662/download_file
124. Juncos, A. E., & Vanhoonacker, S. (2024). The ideational power of strategic autonomy in EU security and external economic policies. *Journal of Common Market Studies*, 62(4), 955–972. https://doi.org/10.1111/jcms.13597
125. Kassoti, E., Ott, A., & Wessel, R. A. (2026). General principles in EU external relations law and the EU as a global actor: An introduction. *European Papers*, 11(2). https://www.europeanpapers.eu/e-journal/general-principles-eu-external-relations-law-global-actor-introduction
126. Keohane, R. O., & Nye, J. S., Jr. (2012). *Power and interdependence (ed*. a 4-a). Longman. http://slantchev.ucsd.edu/courses/ps240/05%20Cooperation%20with%20States%20as%20Unitary%20Actors/Keohane%20&%20Nye%20-%20Power%20and%20interdependence%20%5BCh%201-3%5D.pdf
127. Keukeleire, S., & Delreux, T. (2022). *The foreign policy of the European Union (ed*. a 3-a). Bloomsbury Academic. https://www.researchgate.net/publication/366290639_The_Foreign_Policy_of_the_European_Union_Third_edition
128. Kirchner, E. J., & Sperling, J. (2007). *EU security governance*. Manchester University Press. https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781526130945_A40541494/preview-9781526130945_A40541494.pdf

129. Kissack, R. (2010). *Pursuing effective multilateralism: The European Union, international organisations and the politics of decision making*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230281974
130. Kistersky, L. (1996). New dimensions of the international security system after the Cold War. Stanford University, Center for *International Security* and Arms Control. https://www.files.ethz.ch/isn/22193/11_New_Dimensions_International_Security_System.pdf
131. Klose, S. (2018). Theorizing the EU's actorness: Towards an interactionist role theory framework. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1144–1160. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12725
132. Koops, J. A., & Macaj, G. (Eds.). (2015). *The European Union as a diplomatic actor*. Palgrave Macmillan. https://www.researchgate.net/publication/275409454_The_European_Union_as_a_Diplomatic_Actor
133. Korosteleva, E. A. (Ed.). (2012). *Eastern Partnership: A new opportunity for the neighbours? Routledge*. https://doi.org/10.4324/9781315874487
134. Krauthammer, C. (1990/1991). The unipolar moment. *Foreign Affairs*, 70(1), 23–33. https://users.metu.edu.tr/utuba/Krauthammer.pdf
135. Kuhn, T. (2019). Grand theories of European integration revisited: Does identity politics shape the course of European integration? *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1213–1230. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2019.1622588
136. Laatikainen, K. V., & Smith, K. E. (Eds.). (2006). *The European Union at the United Nations: Intersecting multilateralisms*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230503731
137. Layne, C. (1993). The unipolar illusion: Why new great powers will rise. *International Security*, 17(4). https://muse.jhu.edu/article/447062/summary
138. Lebow, R. N., & Risse-Kappen, T. (Eds.). (1996). *International relations theory and the end of the Cold War*. Columbia University Press. https://libraryoflights.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/12/international-relations-theory-and-the-end-of-the-cold-war.pdf
139. Leonard, M., & Shapiro, J. (Eds.). (2019). *Strategic sovereignty: How Europe can regain the capacity to act*. European Council on Foreign Relations. https://ecfr.eu/archive/page/-/ecfr_strategic_sovereignty.pdf
140. Liik, K. (2022). *The old is dying and the new cannot be born: A power audit of EU-Russia relations*. European Council on Foreign Relations. https://ecfr.eu/publication/the-old-is-dying-and-the-new-cannot-be-born-a-power-audit-of-eu-russia-relations/
141. Lippert, B. (2024). *From marginal to central: The foreign and security dimensi-*

on of EU enlargement policy. European Policy Analysis. Swedish Institute for European Policy Studies. https://sieps.se/media/hsgkwjd2/2024_18epa.pdf

142. Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*. Volume 40. Number 2. pp. 235-258. https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/mannersnormativepower.pdf
143. Matveeva, A. (2006). *Early warning and early response: Conceptual and empirical dilemmas (Issue Paper 1)*. European Centre for Conflict Prevention. https://gppac.net/files/2018-12/Early%20Warning%20and%20Early%20Response.pdf
144. McNamara, K. R., & Meunier, S. (2002). Between national sovereignty and international power: What external voice for the euro? *International Affairs*, 78(4), 849–868. https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/15872686.pdf
145. Michalski, A. (2021/2022). Contending theories of European foreign policy integration. În The everyday making of EU foreign and security policy. Edward Elgar Publishing. https://www.researchgate.net/publication/359027590_Contending_theories_of_European_foreign_policy_integration
146. Molthof, L., Zandee, D., & Cretti, G. (2021). *Unpacking open strategic autonomy: From concept to practice*. Netherlands Institute of International Relations Clingendael. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-11/Unpacking_open_strategic_autonomy.pdf
147. National foreign policy traditions and European foreign policy: The case of Germany. (f.a.). https://www.fb03.uni-frankfurt.de/48211282/National-Foreign-Policy-Traditions-and-European-Foreign-Policy%E2%80%94The-Case-of-Germany%E2%80%94Manuscript.pdf
148. Navarra, C., Jančová, L., & Ioannides, I. (2023). *Qualified majority voting in EU common foreign and security policy: A cost of non-Europe report (PE 740.243)*. European Parliamentary Research Service. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2023)740243
149. Niewiadomski, M., Niemczyk, A., Pereira, F. S., & Surówka, M. (2024). Transatlantic relations between the US and the EU in the second and third decades of the 21st century – Main challenges. *Sustainable Business International Journal*, 1(96), 97–112. https://www.researchgate.net/publication/378104276_Transatlantic_relations_between_the_US_and_the_EU_in_the_second_and_third_decades_of_the_21st_century_-_main_challenges
150. North Atlantic Treaty Organization. (2022). *NATO 2022 strategic concept*. https://www.nato.int/strategic-concept/
151. North Atlantic Treaty Organization. (2026). *Relations with the European Uni-*

on. https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/relations-with-the-european-union
152. Odermatt, J., & Wessel, R. A. (2022). The European Union's external action: Views from the outside. *Europe and the World: A Law Review*, 6(1), Articolul 2. https://doi.org/10.14324/111.444.ewlj.2022.02
153. Okano-Heijmans, M. (2023). *Open strategic autonomy: The digital dimension*. Netherlands Institute of International Relations Clingendael. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2023-01/Open_strategic_autonomy_.pdf
154. Organization for Security and Co-operation in Europe. (1999). *Charter for European security*. https://www.osce.org/mc/39569
155. Organization for Security and Co-operation in Europe. (2026). *About the OSCE Mission to Moldova*. https://moldova.osce.org/mission-to-moldova/mandate
156. Petrova, I., & Delcour, L. (2020). From principle to practice? The resilience–local ownership nexus in the EU Eastern Partnership policy. *Contemporary Security Policy*, 41(2), 336–360. https://doi.org/10.1080/13523260.2019.1678280
157. Picco, G. (2005). A new international system? *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*. https://blogs.shu.edu/journalofdiplomacy/files/04-picco__10_4_05.pdf
158. Pokotilo, O. (2026). *The transatlantic relationship in a time of strategic recalibration: From structural allies to conditional partnership? ÖGfE Policy Brief, 04/2026*. https://www.oegfe.at/wp-content/uploads/2026/05/PB-042026.pdf
159. Pollack, M. A. (2001). International relations theory and European integration. *Journal of Common Market Studies*, 39(2), 221–244. https://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/grieco%202001.pdf
160. Pugliese, G. (2024). The European Union and an "Indo-Pacific" alignment. *Asia-Pacific Review*, 31(1), 17–44. https://doi.org/10.1080/13439006.2024.2334182
161. Rasmussen, C. V. (2013). *Linking instruments in development and foreign policy: Comprehensive approaches in the EU (DIIS Report 2013:21)*. Danish Institute for International Studies. https://pure.diis.dk/ws/portalfiles/portal/102396/diisreport_2013_21.pdf
162. Richard, Y., & Van Hamme, G. (2013). The European Union as an actor in international relations: A geographical assessment of European actorness. *L'Espace géographique*, 42(1), 15–30. https://www.researchgate.net/publication/285855952_The_European_Union_as_an_actor_in_international_relations_A_geographical_assessment_of_European_actorness
163. Riddervold, M. (2024). *Changing transatlantic relations – and what it means for Europe (European Policy Analysis 2024:21epa)*. Swedish Institute for European Policy Studies. https://sieps.se/media/dx4j2xmb/2024_21epa.pdf

164. Rieker, P., & Giske, M. T. E. (2021). *Conceptualising the multi-actor character of EU(rope)'s foreign policy (JOINT Research Papers, 2)*. https://www.cidob.org/en/publications/conceptualising-multi-actor-character-europes-foreign-policy-0
165. Sahlin, J. (f.a.). *Comparing theories of the European Union: An essay on how to analyze the EU's foreign policy and international power*. https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1483062/FULLTEXT01.pdf
166. Sakwa, R. (2015). *Reflections on post-Cold War order*. https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/ELN-Narratives-Conference-Sakwa.pdf
167. Schaupp, L. (2026). Legal foundations of EU economic security: Shaping the imaginable. *Utrecht Law Review*, 22(1), 63–81. https://doi.org/10.36633/ulr.1180
168. Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 661–679. https://doi.org/10.1080/1350176042000248089
169. Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (Eds.). (2005). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell University Press. https://www.gbv.de/dms/greifswald/toc/485183617.pdf
170. Schramm, L. (2025). Navigating widening and deepening: The European Council, geopolitical motives, and Union enlargement. *Journal of European Integration*, 47(8), 1197–1218. https://doi.org/10.1080/07036337.2025.2457007
171. Sharma, P. (2021). European Union's approaches to peacebuilding in the pre- and post-Lisbon reforms. *International Journal on World Peace*, 38(3), 29–65. https://www.jstor.org/stable/27116005
172. Siddi, M. (2018). The role of power in EU-Russia energy relations: The interplay between markets and geopolitics. *Europe-Asia Studies*, 70(10), 1552–1571. https://doi.org/10.1080/09668136.2018.1536925
173. Sjursen, H. (2005). *The EU as a "normative power": How can this be? ARENA Centre for European Studies*. https://aei.pitt.edu/3169/1/EUSA_Conference_2005_Sjursen.pdf
174. Skolimowska, A. (2015). The European Union as a "normative power" in international relations: Theoretical and empirical challenges. *Yearbook of Polish European Studies*. https://journalse.com/pliki/pw/18-2015_skolimowska.pdf
175. Smith, M. E. (2004). *Europe's foreign and security policy: The institutionalization of cooperation*. Cambridge University Press. https://ir101.co.uk/wp-content/uploads/2018/11/Smith-2004-Europes-Foreign-and-Security-Policy.pdf

176. Smith, M. E. (2017). *Europe's common security and defence policy: Capacity-building, experiential learning, and institutional change*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781316779545
177. Stejaru, S. (2023). *The European Union's multilateral diplomacy: Partnerships for promoting democracy*. Studia Universitatis Moldaviae, Seria Științe sociale, 8(168), 262–271. https://doi.org/10.59295/sum8(168)2023_36
178. Telò, M. (2006). *Europe: A civilian power? European Union, global governance, world order*. Palgrave Macmillan. https://link.springer.com/book/10.1057/9780230514034
179. Tocci, N. (2017). *Framing the EU global strategy: A stronger Europe in a fragile world*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-55586-7
180. Toje, A. (2008). The European Union as a small power, or conceptualizing Europe's strategic actorness. *Journal of European Integration*, 30(2), 199–215. https://doi.org/10.1080/07036330802005425
181. Tonra, B. (2001). *The Europeanisation of national foreign policy: Dutch, Danish and Irish foreign policy in the European Union*. Ashgate. https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315196152/europeanisation-national-foreign-policy-ben-tonra
182. Tonra, B. (f.a.). *The European Union as a global actor*. University College Dublin. https://scispace.com/pdf/the-european-union-as-a-global-actor-4poyl0xr9b.pdf
183. United Nations General Assembly. (2011). *Participation of the European Union in the work of the United Nations (A/RES/65/276)*. https://digitallibrary.un.org/record/702981
184. United Nations General Assembly. (2024). *The Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations (A/RES/79/1)*. https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/109/2024/09/The-Pact-for-the-Future-final.pdf
185. United Nations. (1945). *Charter of the United Nations*. https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text
186. Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre, & Republica Moldova. (2014). Acord de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 260, 4–738. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:22014A0830(01)
187. Uniunea Europeană. (2016). Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană. *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, C 202, 13–45. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT

188. Uniunea Europeană. (2016). Versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene. *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, C 202, 7 iunie 2016. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC
189. van der Lijn, J., Baldwin, G., Malejacq, R., Sandor, A., Poupart, P., Oumarou, M. B., & Mahamane, S. O. (2024). *Assessing the effectiveness of European Union civilian CSDP missions involved in security sector reform: The cases of Afghanistan, Mali and Niger*. Stockholm International Peace Research Institute. https://doi.org/10.55163/HOER2676
190. Van Vooren, B., & Wessel, R. A. (2014). *EU external relations law: Text, cases and materials*. Cambridge University Press. https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781352012132_A43161949/preview-9781352012132_A43161949.pdf
191. Vasconcelos, Á. de (Ed.). (2010). *A strategy for EU foreign policy (EUISS Report 7)*. European Union Institute for Security Studies. https://eulacfoundation.org/system/files/digital_library/2023-07/giving_substance_to_the_strategic_partnerships.pdf
192. Verdun, A., & Chira, G. E. (2008). From neighbourhood to membership: Moldova's persuasion strategy towards the EU. *Southeast European and Black Sea Studies*, 8(4), 431–444. https://doi.org/10.1080/14683850802556418
193. Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Addison-Wesley. https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/486328/mod_resource/content/0/Kenneth%20N.%20Waltz%20Theory%20of%20International%20Politics%20Addison-Wesley%20series%20in%20political%20science%20%20%20%201979.pdf
194. Wessel, R. A., & Larik, J. (Eds.). (2020). *EU external relations law: Text, cases and materials (ed*. a 2-a). Hart Publishing. https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781509926749_A39450417/preview-9781509926749_A39450417.pdf
195. Wessel, R. A., & Odermatt, J. (2019). The European Union's engagement with other international institutions: Emerging questions of EU and international law. În R. A. Wessel & J. Odermatt (Eds.), Research handbook on the European Union and international organizations (pp. 2–25). Edward Elgar. https://www.e-elgar.com/shop/gbp/research-handbook-on-the-european-union-and-international-organizations-9781786438928.html
196. Wessels, W. (2019). *The new EU system: The evolution of the Union's institutional architecture*. Jean Monnet Chair, University of Cologne. https://monteus.uni-koeln.de/sites/monteus/user_upload/Wolfgang_Wessels_The_New_EU_System_2019.pdf

197. Whitman, R. G., & Wolff, S. (Eds.). (2012). *The European Union as a global conflict manager*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203114971
198. Wohlforth, W. C. (1999). The stability of a unipolar world. *International Security*, 24(1). https://www.belfercenter.org/sites/default/files/pantheon_files/files/publication/wohlforthvol24no1.pdf
199. Wouters, J. (2024). *The EU's efforts to uphold the international rules-based order: Mission impossible? Global Policy*. Advance online publication. https://doi.org/10.1111/1758-5899.13467
200. Wouters, J., Hoffmeister, F., & Ruys, T. (Eds.). (2006). *The United Nations and the European Union: An ever stronger partnership*. T.M.C. Asser Press.
201. Wrange, J. (2026). Strategic autonomy: A "quantum leap forward on" European total defence? *European Journal of International Security*, 1–22. https://doi.org/10.1017/eis.2025.10034
202. Zabalo, J., Filibi, I., & San-Epifanio Escajedo, L. (f.a.). *Made-to-measure future(s) for democracy? Views from the Basque Atalaia*. https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-08608-3

ANEXE

Anexa 1. Cronologie selectivă a evoluției rolului internațional al Uniunii Europene și a relațiilor UE–Republica Moldova

Anul / perioada	Eveniment	Semnificație pentru rolul internațional al UE
1950	Declarația Schuman din 9 mai propune punerea în comun a producției de cărbune și oțel.	Leagă integrarea economică de prevenirea războiului și introduce metoda supranațională.
1951–1952	Tratatul de la Paris creează Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului.	Instituționalizează reconcilierea și exercitarea comună a unor competențe.
1957–1958	Tratatele de la Roma creează Comunitatea Economică Europeană și Euratom.	Piața comună devine sursă de prezență și influență externă.
1969–1970	Summitul de la Haga și Raportul Davignon inițiază Cooperarea Politică Europeană.	Statele membre dezvoltă consultarea diplomatică regulată în afara cadrului comunitar.
1973	Prima extindere: Danemarca, Irlanda și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord	Extinderea mărește piața și diversitatea intereselor externe.
1986–1987	Actul Unic European consacră Cooperarea Politică Europeană.	Cooperarea diplomatică dobândește o bază convențională și legături mai clare cu integrarea.
1992–1993	Tratatul de la Maastricht creează Uniunea Europeană și Politica externă și de securitate comună.	UE dobândește o arhitectură explicit politică și o agendă externă comună.
1993	Consiliul European de la Copenhaga formulează criteriile de aderare.	Condiționalitatea extinderii devine instrument major de transformare externă.
1997–1999	Tratatul de la Amsterdam consolidează PESC și creează funcția de Înalt Reprezentant.	Crește continuitatea reprezentării și coordonării diplomatice.
1999	Deciziile de la Köln și Helsinki pun bazele Politicii europene de securitate și apărare.	UE începe să dezvolte capabilități pentru gestionarea civilă și militară a crizelor.
2001–2003	Tratatul de la Nisa adaptează instituțiile; în 2003 au fost lansate primele misiuni și operațiuni ale UE	Gestionarea crizelor trece de la proiect instituțional la practică operațională.
2003	Adoptarea Strategiei Europene de Securitate.	UE formulează o evaluare strategică comună și promovează multilateralismul eficace.

Anul / perioada	Eveniment	Semnificație pentru rolul internațional al UE
2004	Extinderea cu zece state din Europa Centrală și de Est și Mediterana.	Extinderea devine principalul instrument geopolitic și transformator al UE.
2007–2009	Tratatul de la Lisabona este semnat și intră în vigoare.	UE primește personalitate juridică; sunt consolidate Înaltul Reprezentant, președinția stabilă a Consiliului European și coerența acțiunii externe.
2010–2011	Este instituit și devine operațional Serviciul European de Acțiune Externă.	UE dispune de un serviciu diplomatic și de o rețea globală de delegații.
2014	Anexarea ilegală a Crimeii determină extinderea sancțiunilor UE; sunt semnate Acordurile de Asociere cu Georgia, Republica Moldova și Ucraina.	Sancțiunile, asocierea și reziliența vecinătății devin elemente centrale ale politicii europene.
2016	Strategia Globală pentru Politica Externă și de Securitate.	Introduce pragmatismul principial, reziliența, abordarea integrată și autonomia de decizie.
2017	Cooperarea structurată permanentă (PESCO).	Statele participante asumă angajamente mai ferme privind capabilitățile de apărare.
2019	Pactul Verde European.	Tranziția climatică capătă o dimensiune industrială, comercială și geopolitică.
2020	Metodologia revizuită a extinderii; Pandemia COVID-19 evidențiază dependențele strategice dintre UE și alte state	Extinderea este structurată pe grupuri tematice, iar reziliența lanțurilor și pregătirea pentru crize intră în centrul agendei.
2021	Instituirea Instrumentului „Europa globală” și Instrumentului european pentru pace.	UE consolidează finanțarea externă integrată și sprijinul pentru capacități de securitate ale partenerilor.
2022	Războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei; adoptarea Busolei strategice.	UE extinde sancțiunile, sprijinul pentru Ucraina, politica de apărare și dezbaterea privind autonomia strategică.
2023	Strategia europeană de securitate economică; deschiderea Misiunii de Parteneriat a UE în Republica Moldova (EUPM)	Securitatea economică și reziliența partenerilor sunt integrate în acțiunea externă.

Anul / perioada	Eveniment	Semnificație pentru rolul internațional al UE
2024	Agenda strategică 2024–2029; sunt deschise formal negocierile de aderare cu Republica Moldova și Ucraina.	Extinderea, securitatea, competitivitatea și suveranitatea europeană sunt tratate ca priorități interdependente.
2025	Strategia pregătirii Uniunii pentru toate tipurile de riscuri.	Pregătirea civilă și militară, continuitatea funcțiilor esențiale și participarea întregii societăți devin obiective comune.
2026	Negocierile de aderare cu Republica Moldova avansează prin deschiderea clusterului 1 – Valori fundamentale și a clusterului 6 – Relații externe.	Legătura dintre reforma internă, politica externă, comerț, sancțiuni și securitate devine parte directă a procesului de aderare.

Anexa 2. Repere ale relațiilor UE–Republica Moldova

Anul / data	Reper	Semnificație
1994	Semnarea Acordului de parteneriat și cooperare.	Creează cadrul juridic inițial al relațiilor politice, economice și instituționale dintre UE și Republica Moldova
1998	Intrarea în vigoare a Acordului de parteneriat și cooperare.	Instituționalizează dialogul și cooperarea sectorială. UE–Republica Moldova
2005	Adoptarea Planului de acțiuni UE–Republica Moldova; deschiderea Delegației Comisiei Europene și lansarea EUBAM.	Relația are o dimensiune operațională în reforme, frontieră și vamă.
2009	Lansarea Parteneriatului Estic.	Republica Moldova este inclusă într-un cadru regional de asociere, mobilitate și integrare sectorială.
2010	Începerea negocierilor Acordului de Asociere și a dialogului privind liberalizarea vizelor.	Apropierea juridică și mobilitatea devin obiective măsurabile.
2014	Liberalizarea vizelor pentru călătorii de scurtă ședere; semnarea și aplicarea provizorie a Acordului de Asociere/ZLSAC.	Relația trece de la cooperare generală la asociere politică și integrare economică aprofundată.
2016	Intrarea deplină în vigoare a Acordului de Asociere UE–Republica Moldova	Acquis-ul UE, instituțiile de asociere și monitorizarea reformelor devin centrul relației.
2022	Acordarea statutului de țară candidate Republicii Moldova	Integrarea europeană devine proces de preaderare, condiționat de reforme și capacitate administrativă.
2023	Lansarea Misiunii de Parteneriat a UE în Republica Moldova (EUPM Moldova).	UE sprijină direct reziliența, gestionarea crizelor și contracararea amenințărilor hibride.
2024	Prima Conferință de aderare și deschiderea formală a negocierilor UE–Republica Moldova.	Începe evaluarea sistematică a alinierii și pregătirea pozițiilor de negociere.
15 iunie 2026	A doua Conferință de aderare: deschiderea grupului tematic 1 – Aspecte fundamentale.	Reforma justiției, instituțiile democratice, administrația publică și criteriile economice devin repere transversale ale negocierilor.
14 iulie 2026	A treia Conferință de aderare: deschiderea grupului tematic 6 – Relații externe, capitolele 30 și 31.	Alinierea la politica comercială, ajutorul umanitar, cooperarea pentru dezvoltare, PESC, sancțiuni și PSAC este integrată direct în negocieri.

Anexa 3. Arhitectura instituțional-juridică și traseele decizionale ale acțiunii externe a UE

Actor / structură	Funcția principală	Logica decizională	Produse / acte
Consiliul European	Definește interesele și obiectivele strategice; gestionează crizele politice majore.	Consens, de regulă.	Concluzii, orientări strategice, decizii de principiu.
Consiliul Afaceri Externe	Elaborează și adoptă PESC; asigură coerența acțiunii externe.	Predominant unanimitate în PESC; alte reguli în politicile TFUE.	Decizii PESC, concluzii, mandate, acorduri.
Înaltul Reprezentant / vicepreședinte al Comisiei	Conduce PESC și PSAC, prezidează Consiliul Afaceri Externe, reprezintă UE și coordonează coerența externă.	Propune, facilitează consensul și execută deciziile.	Propuneri, declarații, dialog politic, coordonare diplomatică.
Serviciul European de Acțiune Externă	Analiză, planificare, coordonare diplomatică și sprijin pentru Înaltul Reprezentant.	Administrativ și diplomatic.	Note de analiză, instrucțiuni, coordonarea delegațiilor și gestionarea crizelor.
Comisia Europeană	Inițiază și execută politicile externe din TFUE: comerț, dezvoltare, ajutor umanitar, vecinătate, extindere, energie, climă etc.	Metoda comunitară; proceduri legislative și bugetare.	Propuneri, regulamente, programe, negocieri, finanțare.
Parlamentul European	Control politic și bugetar; legislație; consimțământ pentru numeroase acorduri internaționale.	Dezbatere, rezoluții, proceduri legislative și consimțământ.	Rezoluții, rapoarte, amendamente, aprobarea acordurilor.
Curtea de Justiție a UE	Protejează ordinea juridică, echilibrul instituțional și drepturile persoanelor; competență limitată, dar relevantă în PESC.	Control jurisdicțional.	Hotărâri, avize, anularea actelor.
Comitetul Reprezentanților Permanenți (COREPER)	Pregătește lucrările Consiliului și negociază compromisuri între state.	Negociere diplomatică permanentă.	Acorduri tehnico-politice, transmiterea dosarelor către Consiliu.

Actor / structură	Funcția principală	Logica decizională	Produse / acte
Comitetul Politic și de Securitate (CPS)	Monitorizează situația internațională, contribuie la PESC și exercită control politic și direcție strategică asupra operațiunilor.	Reprezentanți cu gradul de ambasador; consens.	Recomandări, control strategic, orientări pentru misiuni.
Grupurile de lucru ale Consiliului și rețeaua COREU	Pregătire tehnică, consultare rapidă, redactare și schimb de informații.	Negociere tehnică și socializare diplomatică.	Proiecte de texte, alerte, opțiuni.
Delegațiile UE și reprezentanții speciali	Reprezentare locală, dialog, raportare, coordonarea programelor și prezență politică.	Diplomație permanentă și mandate geografice/ tematice.	Demersuri, rapoarte, coordonare, facilitare și mediere.
Statele membre	Contribuie la definirea și executarea politicii; păstrează competențe naționale și resurse diplomatice/militare.	Coordonare europeană și decizie națională.	Poziții, contribuții, implementare, reprezentare bilaterală.

Anexa 4. Matricea integrată a instrumentelor de acțiune externă ale Uniunii Europene

Tipul	Instrument	Funcția / mecanismul	Actorii principali	Indicatori de rezultat	Riscuri și limite
Politico-diplomatice	Concluzii, declarații, demersuri și dialog politic	Semnalizare, persuasiune, definirea agendei și menținerea canalelor de comunicare.	Consiliul European, Consiliul, Înaltul Reprezentant, SEAE, statele membre.	Modificarea poziției partenerului, coaliții, acces diplomatic, coerența mesajului.	Declarații fără urmărire, mesaje contradictorii, supraestimarea influenței.
Politico-diplomatice	Reprezentanți speciali, mediere și diplomație preventivă	Facilitarea dialogului, prevenirea escaladării și sprijinirea unui proces politic.	Consiliul, Înaltul Reprezentant, SEAE, delegații UE.	Acceptarea părților, acorduri intermediare, reducerea incidentelor, implementare.	Lipsa imparțialității percepute, mandat ambiguu, absența pârghiilor.
Juridice	Acorduri internaționale, de asociere și parteneriate strategice	Stabilirea unui cadru obligatoriu, instituționalizarea cooperării și apropierea normativă.	Consiliul, Comisia/Înaltul Reprezentant, Parlamentul European.	Implementarea clauzelor, reuniuni instituționale, convergență legislativă, litigii reduse.	Tensiuni privind competențele, condiționalitate slabă, clauze neaplicate.
Extindere	Perspectiva de aderare, criterii, examinarea analitică și negocieri pe capitole	Transformare instituțională prin condiționalitate, asistență și integrare graduală.	Consiliul European, Consiliul, Comisia, statele membre.	Repere îndeplinite, capitole/grupuri avansate, aplicarea acquis-ului, încredere publică.	Pierderea credibilității, regres democratic, capacitate administrativă insuficientă.
Comerciale	Acorduri comerciale, ZLSAC, preferințe și măsuri de apărare comercială	Acces la piață, integrarea lanțurilor, protecția concurenței loiale și difuzarea standardelor.	Comisia, Consiliul, Parlamentul; autorități vamale și de concurență.	Fluxuri comerciale, diversificare, conformitate, utilizarea preferințelor.	Dependențe asimetrice, costuri de conformare, represalii și fragmentarea comerțului.
Reglementatoare	Standarde, recunoaștere, condiții de acces la piață și cooperare tehnică	Modelarea comportamentului prin reguli privind datele, mediul, siguranța, concurența și produsele.	Comisia, agenții UE, organisme de standardizare, state membre.	Adoptarea standardelor, interoperabilitate, reducerea barierelor și a riscurilor.	Export de reguli fără capacitate locală, fragmentare tehnică, protecționism mascat.

Tipul	Instrument	Funcția / mecanismul	Actorii principali	Indicatori de rezultat	Riscuri și limite
Financiare	NDICI – Europa globală, asistență macrofinanciară, sprijin bugetar și granturi	Finanțarea reformelor, stabilității macroeconomice, dezvoltării și rezilienței.	Comisia, SEAE, Consiliul, Parlamentul, instituții financiare.	Reforme realizate, absorbție, rezultate sociale/instituționale, sustenabilitate.	Condiții neclare, fragmentarea finanțării, dependență și capacitate de implementare redusă
Investiționale	Global Gateway și finanțare mixtă	Mobilizarea investițiilor pentru conectivitate digitală, energetică, de transport, sănătate și educație.	Comisia, BEI/BERD și alți parteneri financiari.	Proiecte finalizate, calitate, transparență, conectivitate și efect economic.	Îndatorare, selecție politizată, impact social/ambiental insuficient evaluat.
Restrictive	Sancțiuni individuale, sectoriale, diplomatice și tematice	Modificarea costurilor și capacităților țintei, semnal normativ și descurajare.	Consiliul, Comisia, Înaltul Reprezentant, state membre.	Reducerea resurselor țintei, conformare, coaliție internațională, limitarea eludării.	Efecte colaterale, substituție, eludare, contestare juridică și oboseală politică
Umanitare	Ajutor umanitar	Protecția vieții și demnității pe baza nevoilor, neutralității, imparțialității și independenței.	Comisia/ ECHO, parteneri umanitari.	Acces, acoperirea nevoilor, protecție, rapiditate și responsabilitate.	Politizarea ajutorului, acces restricționat, riscuri pentru personal și deturnare.
Protecție civilă	Mecanismul de protecție civilă și coordonarea răspunsului la dezastre	Prevenire, pregătire și asistență coordonată în situații de urgență.	Comisia/ ERCC, state participante și parteneri.	Timp de mobilizare, resurse trimise, interoperabilitate și lecții învățate.	Capacități insuficiente, suprapunere, logistică și coordonare deficitară.
Securitate și apărare	Misiuni civile și operațiuni militare PSAC	Gestionarea crizelor, reformarea sectorului de securitate, instruire, monitorizare și protecție.	Consiliul, Înaltul Reprezentant, CPS, structuri de comandă și state membre.	Îndeplinirea mandatului, efect asupra instituțiilor locale, securitate și sustenabilitate.	Mandat-resurse disproporționate, asumare locală redusă, strategie de ieșire absentă.

Tipul	Instrument	Funcția / mecanismul	Actorii principali	Indicatori de rezultat	Riscuri și limite
Securitate și apărare	Instrumentul european pentru pace	Finanțarea acțiunilor PESC cu implicații militare și de apărare și sprijinirea capacităților partenerilor.	Consiliul și statele membre, la propunerea Înaltului Reprezentant.	Capacități dezvoltate, control, utilizare conformă și efect strategic.	Riscuri de deturnare, monitorizare insuficientă, escaladare și responsabilitate
Capabilități	PESCO, Fondul european de apărare și cooperarea industrială	Dezvoltarea capabilităților, interoperabilității și bazei industriale și tehnologice de apărare.	State participante, Consiliul, Comisia, Agenția Europeană de Apărare.	Proiecte livrate, reducerea fragmentării, achiziții comune și disponibilitate operațională.	Dublare, priorități naționale divergente, întârzieri și dependențe tehnologice.
Multilaterale	Coordonare în ONU, OMC, OSCE și alte organizații	Construirea coaliților, promovarea normelor și multiplicarea influenței.	State membre, delegații UE, Consiliul, Comisia, SEAE.	Voturi convergente, inițiative adoptate, funcții obținute și implementarea angajamentelor.	Reprezentare fragmentată, selectivitate normativă și blocaj instituțional.
Cunoaștere și mobilitate	Horizon Europe, Erasmus+, Jean Monnet, TAIEX și Twinning	Transfer de cunoaștere, formarea competențelor, rețele și modernizare instituțională.	Comisia, agenții executive, universități și administrații.	Participanți, competențe, proiecte ulterioare, instituționalizarea practicilor.	Impact limitat la proiect, circulație inegală a competențelor, sustenabilitate slabă.
Comunicare strategică	Diplomație publică, comunicare de criză și contracararea manipulării informaționale	Explicarea politicilor, consolidarea încrederii și reducerea vulnerabilității informaționale.	SEAE, Comisia, delegații, state membre și societate civilă.	Audiență, înțelegere, încredere, comportamente și reziliență.	Propagandă percepută, mesaje neadaptate, reacție tardivă și politizare.
Securitate economică	Examinarea investițiilor, controlul exporturilor, securitatea cercetării și reducerea riscurilor	Protejarea tehnologiilor, infrastructurilor și lanțurilor critice fără închiderea economiei.	Comisia, Consiliul, state membre și autorități sectoriale.	Diversificare, timp de substituire, protecția tehnologiei și continuitate.	Fragmentarea pieței, costuri excesive, protecționism și reacții ale partenerilor [13].

Tipul	Instrument	Funcția / mecanismul	Actorii principali	Indicatori de rezultat	Riscuri și limite
Pregătire și reziliență	Evaluarea riscurilor, exerciții, stocuri, continuitate și cooperare civil-militară	Creșterea capacității de anticipare, absorbție, răspuns și refacere.	Comisia, Consiliul, state membre, sector privat și societate.	Planuri testate, timp de răspuns, continuitatea funcțiilor esențiale, participare societală.	Planuri formale netestate, responsabilități difuze și subfinanțare [14].
Climă și energie	Diplomație climatică, Pactul verde, parteneriate energetice și mecanisme de ajustare	Decarbonizare, securitate energetică, standarde globale și transformare industrială.	Comisia, Consiliul, state membre și instituții financiare.	Emisii, diversificare, investiții, acces echitabil și competitivitate.	Noi dependențe, costuri sociale, relocarea emisiilor și tensiuni comerciale.

Victor JUC **Liliana BENIUC**

UE ÎN SISTEMUL RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE

Note de curs

la disciplina

Asistență computerizată – *Maria Bondari*

Bun de tipar 2026. Formatul 70x100 $^{1}/_{12}$.
Coli de tipar 40,0. Coli editoriale 34,0.
Comanda 109/26. Tiraj 15 ex.

Editura USM
str. Al. Mateevici, 60, Chișinău, MD 2009
e-mail: *editurausm@gmail.com*