

Andreea-Ioana DUMITRUȚI*

**ÎN CĂUTAREA LEGITIMITĂȚII ȘI A EXPERTIZEI? ROLUL
GRUPURILOR DE EXPERTI ÎN CADRUL PROCESULUI DE
REFLECȚIE STRATEGICĂ PENTRU ELABORAREA STRATEGIEI
GLOBALE A UNIUNII EUROPENE**

***In search of legitimacy and expertise? The role of expert groups
and the process of strategic reflection in the making of the
European Union Global Strategy***

Abstract: *In 2003 the first European Security Strategy was adopted. Since then, the global security environment changed dramatically. Federica Mogherini, the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the European Commission, acknowledged this necessity and during her hearing at the European Parliament on October 6th 2014 signaled her intention to engage in a process of strategic reflection that could lead to a new European Security Strategy¹. In this context, the research problem departs from the consultation process initiated for the design of the European Union Global Strategy, which features two important dimensions, namely a public outreach and consultation and an institutional dimension. I focus on the involvement of expert groups, as part of public outreach and consultation, and especially on the knowledge provided by these private actors. In this direction, I use Julia Metz's three-fold typology of the EU Commission's use of expert groups in the policy process: problem-solving use, substantiating use, consensus-building use. This research aims to answer the following question: With what aim is the knowledge advanced by the expert groups used? The research methodology employs the qualitative approach and I will focus on the priorities set by the expert groups. The paper argues that the expertise and information provided by the expert groups helped Federica Mogherini and her team to solve a complex and difficult problem, the elaboration of a global strategy (problem-solving*

* MA, "Babeș-Bolyai" University, Cluj-Napoca, Romania; e-mail: dumitruandreea@yahoo.com

Acknowledgements: This work is part of the excellence research scholarship offered by Babeș-Bolyai University in October 2016.

Date submitted: June 21st 2017

Revised version submitted: July 12th 2017

Accepted: August 8th 2017

¹ Tocci 2016: 461.

use). Secondly, the expert knowledge was used for substantiating and enhancing the legitimacy in the negotiation process with the member states and other institutional actors (European Commission, European Parliament) (substantiating use). Thirdly, the expert knowledge was used for consensus-building in the negotiation process (consensus-building use).

Keywords: expert groups, Federica Mogherini, knowledge utilization, strategic reflection, Global Strategy

* * *

Introducere

„Europa nu a fost niciodată atât de prosperă, atât de sigură și nici atât de liberă. Violența înregistrată în prima jumătate a secolului XX a făcut loc unei perioade de pace și stabilitate fără precedent în istoria europeană”². Acest citat se regăsește în introducerea Strategiei Europene de Securitate (SES) a Uniunii Europene (UE). Adoptată în anul 2003, aceasta a fost prima strategie de securitate a UE, determinată în principal de diviziunea internă produsă la nivelul Uniunii ca urmare a invaziei americane în Irak în primăvara anului 2003. De la acel moment, mediul global de securitate a suferit schimbări dramatice, iar apariția unor noi provocări de securitate precum amenințarea Statului Islamic sau atacurile teroriste din Europa au arătat faptul că strategia este depășită și au accentuat necesitatea unor noi conceptualizări. Mai mult, la nivel intern, UE se confruntau cu o serie de crize care puneau la încercare construcția europeană. În acest sens, migrația, erodarea democrației prin ascensiunea populismului de extremă dreapta (Europa Centrală și de Est) reprezintă o parte a spectrului de problematice.

În acest context, atât comunitatea academică cât și unele state membre au reflectat asupra acestei problematice, dar și asupra modului în care noua strategie ar trebui să arate, avansând o serie de perspective. Astfel, unii cercetători au propus diferite opțiuni precum: 1) revigorarea SES, printr-o eficientizare a strategiei și dezvoltarea unor sub-strategii geografice și topice, cât și strategii specifice pentru fiecare țară; 2) revizuirea SES, prin menținerea structurii de bază a documentului, dar revizuirea diferitelor secțiuni; 3) reinventarea SES într-o nouă strategie³. Alți autori au insistat asupra actualizării SES în detrimentul elaborării unei noi strategii. Acesta este cazul lui Lawrence Kettle care considera că SES, prin provocările de securitate pe care le abordează, este încă relevantă. În opinia lui Lawrence Kettle, strategia reprezintă o fundație solidă pe baza căreia să

² European Union 2003: 1.

³ Andersson et al. 2011: 27–28.

se realizeze procesul de actualizare a strategiei⁴. Pe de altă parte, la nivelul statelor membre, Finlanda, Italia, Polonia, Spania și Suedia au militat pentru o nouă strategie încă din 2009, dar instituțiile UE și statele membre s-au concentrat asupra proceselor interne⁵.

Însă schimbarea de leadership prin preluarea de către Federica Mogherini a mandatului de Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate și Vicepreședinte al Comisiei Europene în noiembrie 2014 a constituit un moment important pentru o nouă strategie de securitate. În acest sens, pe 6 octombrie 2014, în timpul audierii în fața Parlamentului European, Federica Mogherini a accentuat intenția sa, dacă va fi aleasă ca Înalt Reprezentat pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate și Vicepreședinte al Comisei Europene, de a se angaja într-un *proces de reflecție strategică*⁶ care să ducă în cele din urmă spre o nouă strategie de securitate.

În elaborarea acestei noi conceptualizări, Federica Mogherini și echipa sa au implicat o varietate de actori, de la instituțiile europene și statele membre până la societatea civilă. Un astfel de actor important implicat în procesul de consultare pentru elaborarea Strategiei Globale a fost cel reprezentat de grupurile de experți. De aceea, cunoașterea pe care grupurile de experți o furnizează în cadrul acestui proiect strategic reprezintă problema de cercetare a lucrării. Considerăm că este relevantă investigarea rolului grupurilor de experți în cadrul procesului de consultare pentru elaborarea strategiei din prisma a două rațiuni. În primul rând, comparativ cu momentul 2003 atunci când a fost adoptată prima strategie de securitate, în cazul noii strategii s-a pus un accent mai puternic pe societatea civilă și în special pe grupurile de experți. În acest sens, în cadrul primului exercițiu, participarea grupurilor de experți a fost restrânsă doar la organizarea a trei workshopuri de cercetare la Roma, Paris și Stockholm. În cazul noii abordări, Institutul pentru *Studii de Securitate al Uniunii Europene* în strânsă colaborare cu *Direcția de Planificare Strategică a Serviciului European de Acțiune Externă* au gestionat un proces de mobilizare largă și consultare implicând comunitatea largă de experți reprezentată de think thank-uri și cercetători din toată Europa (dar și din afara Europei). Acest „semestru strategic” (așa cum a ajuns să fie cunoscut) a inclus organizarea a peste 50 de evenimente⁷. Ca parte a acestui proces, au fost consultați 50 de experți renumiți (30 din UE și 20 din afara UE). În al doilea rând, investigarea rolului grupurilor de experți oferă informații despre raționamentele care au stat la baza consultării lor.

⁴ Kettle 2015: 7–8.

⁵ Pawlak 2016: 7.

⁶ Tocci 2016: 461.

⁷ Missiroli 2016: 5.

Astfel, lucrarea urmărește să răspundă la întrebarea de cercetare *Ce înseamnă utilizarea cunoașterii?* În literatura de specialitate privitoare la grupurile de experți se consideră că această cunoaștere furnizată de grupurile de experți este utilizată în trei direcții, și anume pentru rezolvarea problemelor, pentru fundamentare și pentru construirea consensului⁸. Pornind de la acest lucru, formulăm următoarele ipoteze:

1. Grupurile de experți au fost consultate pentru furnizarea de expertiză și informații datorită complexității problemei (și anume elaborarea unei strategii de securitate);

2. Grupurile de experți au reprezentat un instrument prin care Federica Mogherini și echipa sa și-au susținut și motivat poziția în fața celorlalți actori instituționali și și-au sporit legitimitatea;

3. Grupurile de experți au contribuit la construirea consensului în procesul de negociere cu statele membre și instituțiile europene cu interese și perspective divergente.

În ceea ce privește structura lucrării de față, aceasta este organizată după cum urmează: „Revizuirea literaturii de specialitate”, „Teorie”, „Metodologie”, „Rezultatele cercetării” și „Concluzii”. Astfel, în prima secțiune vom investiga principalele probleme și dezbateri din literatura de specialitate cu privire la grupurile de experți. În a doua secțiune vom prezenta designul de analiză, urmat de prezentarea metodei de lucru în cadrul secțiunii de „Metodologie”. De asemenea, secțiunea „Rezultatele cercetării” prezintă, așa cum reiese din denumire, rezultatele obținute în urma operaționalizării modelului de analiză, dar și o evaluare, interpretare a acestor rezultate. Secțiunea finală de „Concluzii” reia principalele rezultate obținute în urma cercetării, trasează limitele cercetării și setează viitoarea agendă de cercetare.

Revizuirea literaturii

La nivelul UE implicarea experților în procesul politic este o practică specifică Comisiei Europene (CE), care consultă în mod regulat grupurile de experți. Formal, grupurile de experți ale CE sunt definite ca „entități consultative stabilite de Comisie sau de serviciile sale cuprinzând cel puțin șase membri din sectorul public și/sau privat, care sunt prevăzute a se întâlni mai mult decât o dată”⁹. Această definiție aparține CE și pune în evidență caracterul consultativ al acestor organisme care ajută CE pe parcursul procesului politic prin oferirea de expertiză. Totuși, grupurile de experți nu au o competență formală în procesul politic european, oferind consultanță și sfaturi care nu au un caracter obligatoriu¹⁰.

⁸ Metz 2015: 31–35.

⁹ Metz 2015: 4.

¹⁰ Metz 2015: 4–6.

La nivelul dezbaterilor, problematica grupurilor de experți face obiectul unei literaturi de specialitate bogate. Paleta abordărilor este diversă și acoperă aspecte precum *resursele* necesare Comisiei, *raționamentele politice*, *efectul incertitudinii* și *proeminenței* problemei asupra utilizării grupurilor de experți, *profilul* și *proprietățile sociale* ale experților.

Astfel, Julia Metz conceptualizează relația dintre CE și grupurile de experți sub raportul dependenței Comisiei pentru trei tipuri de resurse și anume *expertiză*, *sprijin politic* și *consens*. Aceste tipuri de resurse determină trei tipuri de utilizări ale grupurilor de experți: 1) *tehnocratică* pentru rezolvarea problemelor, prin obținerea expertizei necesare în vederea elaborării legislației, 2) *fundamentare*, prin obținerea și asigurarea sprijinului experților pentru o poziție preferată de Comisie și astfel „sporirea legitimității sale” împotriva altor actori, 3) *construirea consensului*, prin care grupurile de experți devin „arene de negociere valoroase pentru a dezvolta cooperarea între actori relevanți în procesul de luare a deciziilor”¹¹. Într-o altă lucrare, aceeași autoare aduce în discuție faptul că grupurile de experți nu trebuie analizate doar ca organisme tehnocratice, ci trebuie să se aibă în atenție și influența lor politică asupra legislației europene. De aceea, „în spatele vălului lor de a fi organisme tehnocratice care furnizează cunoașterea expertă Comisiei Europene, grupurile de experți sunt la fel de des folosite din motive politice pentru a justifica sau a promova pozițiile Comisiei Europene”¹². Cu alte cuvinte, Julia Metz subliniază că această expertiză poate masca și ambiții politice în interiorul Comisiei¹³.

Totodată, caracteristicile problemei pot avea un impact asupra prezenței sau absenței grupurilor de experți în formularea politicilor. Această chestiune este avansată de către Bart Van Ballert care testează tocmai acest efect al caracteristicilor problemei. Mai exact, acesta examinează efectul *incertitudinii* problemei (incertitudinea fiind definită ca „incapacitatea factorilor de decizie de a înțelege o problemă”¹⁴) și efectul *proeminenței* problemei, (proeminența referindu-se la „sensibilitatea politică a unei probleme pentru statele membre și grupurile de interese”¹⁵) asupra utilizării de către CE a grupurilor de experți. Acesta concluzionează că grupurile de experți sunt utilizate de către serviciile Comisiei „ca un instrument pentru a reduce incertitudinea și nu ca un mijloc de a compensa proeminența”¹⁶. Pe de altă parte, alți autori precum Cecile Robert se

¹¹ Metz 2013: 270–275.

¹² Metz 2015: 18.

¹³ Metz 2015: 18.

¹⁴ Van Ballaert 2015: 140.

¹⁵ Van Ballaert 2015: 140.

¹⁶ Van Ballaert 2015: 148.

concentrează asupra *profilului* și *proprietăților sociale* ale experților pentru a înțelege ce tip de actori pot obține acces la procesul de elaborare al politicilor europene¹⁷. Aceasta concluzionează că membrii grupurilor de experți ai CE împărtășesc anumite practici și proprietăți comune precum „deschiderea internațională” (calitatea unui expert de a fi poliglot și mai ales relativ fluent în limba engleză și experiența internațională), neutralitatea (selectarea acelor experți ale căror poziții le permite să păstreze distanța față de posibili sponsori sau conflicte de interese), multipoziționalitatea (alegerea experților universitari care au experiență și în afara mediului universitar).

În plus, literatura de specialitate cu privire la utilizarea cunoașterii subliniază, în general, faptul că factorii de decizie politică recurg la expertiză din diferite motive politice. În acest sens, potrivit Christinei Boswell, pe lângă funcția sa instrumentală, cunoașterea avizată poate juca două funcții alternative, simbolice și anume funcția de legitimare și funcția de fundamentare. Astfel, prin utilizarea cunoașterii avizate „o organizație își poate consolida legitimitatea și susține pretenția față de anumite resurse sau jurisdicții în cadrul unor domenii politice specifice”¹⁸. În aceste condiții, cunoașterea poate înzestra organizațiile cu „autoritate epistemică”. În ceea ce privește a doua funcție, respectiv de fundamentare, cunoașterea avizată „poate acorda autoritate anumitor poziții politice, contribuind la fundamentarea preferințelor organizaționale în caz de contestație politică”¹⁹.

Aceste tematici reprezintă doar o parte a abordărilor, scurta expunere ilustrând că problematica grupurilor de experți este legată de cea a CE. Ca atare, chestiunea participării grupurilor de experți într-un proiect strategic cum este strategia de securitate a UE nu a fost analizată. De aceea, contribuția noastră este de a umple lacunele din literatura de specialitate.

Teorie

Cercetarea noastră se concentrează asupra grupurilor de experți implicați în procesul de consultare pentru elaborarea Strategiei Globale a UE. Deși literatura de specialitate despre grupurile de experți abordează această problematică în relație cu CE, vom extrapola această perspectivă la problema noastră de cercetare. Mai exact, designul de cercetare formulat de Julia Metz cu privire la grupurile de experți ale CE va fi transferat pentru investigarea rolului experților într-un proiect strategic.

Cadrul conceptual

Așa cum am subliniat anterior, utilizăm modelul de analiză al Juliei Metz. În acest sens, pentru a conceptualiza relația dintre CE și grupurile de

¹⁷ Robert 2010: 248 .

¹⁸ Boswell 2008: 472.

¹⁹ Boswell 2008: 472.

experți, Julia Metz apelează la teoria dependenței de resurse a organizațiilor dezvoltată de către Jeffrey Pfeffer și Gerald R. Salancik. Aceștia susțin că organizațiile au nevoie de resurse pentru a supraviețui, însă la nivel intern, această necesitate nu poate fi satisfăcută. În consecință, organizațiile trebuie să obțină aceste resurse din mediul în care își desfășoară activitatea. Astfel, „organizațiile trebuie să negocieze cu acele elemente din mediul lor care controlează resursele necesare, ceea ce duce la interdependențe cu acești actori”²⁰. Pornind de la această abordare a dependenței de resurse, Julia Metz evaluează CE ca pe o organizație interconectată cu mediul său și dependentă de resurse externe. De aceea, Julia Metz avansează ideea că grupurile de experți pot fi văzute ca un instrument prin care CE gestionează dependențele sale și obține resursele necesare pentru a supraviețui²¹. Astfel, CE are nevoie de trei resurse furnizate de grupurile de experți și anume 1. expertiză și informații ca o resursă tehnocratică, 2. expertiză ca o resursă de legitimare și 3. pozițiile consensuale ca o resursă procedurală.

Prima resursă este necesară în abordarea problemelor politice complexe, specializate (spre exemplu cele care vizează aspecte interne ale statelor membre) pentru care expertiza internă a Comisiei este insuficientă. În aceste condiții, grupurile de experți reprezintă o sursă importantă de expertiză externă și informații pentru CE. În plus, Julia Metz susține că grupurile de experți nu sunt utilizate de Comisie numai pentru construirea de propuneri legislative eficiente, dar și pentru a-și fundamenta și apăra politic pozițiile sale împotriva altor actori (expertiza ca o resursă de legitimare). Așadar, informațiile și expertiza nu sunt folosite doar pentru scopuri tehnocratice de rezolvare a problemelor, dar și pentru fundamentarea pozițiilor și soluțiilor preferate. Totodată, grupurile de experți pot reprezenta și un mijloc prin care se poate construi consensul între actorii relevanți în procesul de luare a deciziilor (pozițiile consensuale ca o resursă procedurală)²².

Pe baza acestor resurse, Julia Metz construiește o tipologie tridimensională a utilizării de către CE a grupurilor de experți în procesul politic. Această tipologie se bazează pe cea mai importantă resursă furnizată de grupurile de experți. Astfel, grupurile de experți sunt utilizate pentru:

1. *rezolvarea problemelor* – apare atunci când grupurile de experți furnizează informații și expertiză Comisiei. Aceasta utilizează cunoașterea necesară „ca un instrument pentru a rezolva probleme politice și/sau pentru a crește capacitatea de rezolvare a problemelor”²³;

²⁰ Metz 2015: 23.

²¹ Metz 2013: 269.

²² Metz 2015: 28–31.

²³ Metz 2015: 32.

2. *fundamentare* - se referă la dobândirea de suport; apare atunci când CE implică grupurile de experți pentru a obține și semnala sprijinul pentru pozițiile sale politice preferate. În acest sens, grupurile de experți sunt folosite pentru a justifica alegerile politice ale Comisiei în negocierile cu alți actori. Astfel, prin implicarea grupurilor de experți, „Comisia urmărește consolidarea legitimității sale și asigurarea sprijinului pentru propunerile sale”²⁴;

3. *construirea consensului* - este asociată cu generarea de poziții consensuale în cadrul grupurilor de experți. În cazul acestei utilizări, grupurile de experți aduc plus valoare pentru cadrul lor instituțional în care actorii relevanți se pot întâlni, pot schimba perspective (contradictorii) și pot ajunge la acorduri. Prin urmare, grupurile de experți prezintă „arene de negociere valoroase pentru a dezvolta cooperarea între actorii relevanți în procesul decizional de la nivelul UE”²⁵.

Figura de mai jos sintetizează modelul de analiză al Juliei Metz.

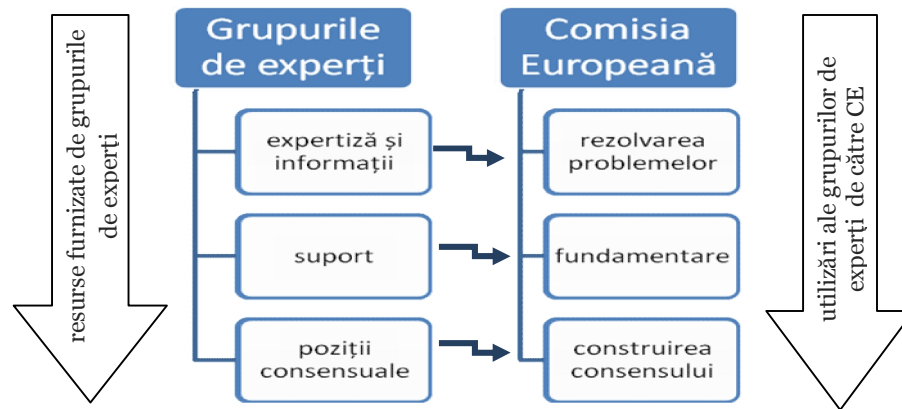


Fig. 1 – Tipologia tridimensională a utilizării de către CE a grupurilor de experți
Source: Andreea-Ioana Dumitruți (figură după modelul Juliei Metz)

Operaționalizarea datelor

Alegerea designului de cercetare al autoarei Julia Metz își găsește justificarea în următoarele argumente. În primul rând, acest model este unul relevant întrucât contribuie la ilustrarea raționamentelor care stau la baza consultării grupurilor de experți (nevoia de anumite resurse folosite pentru rezolvarea problemelor, fundamentare și pentru construirea consensului). Cu toate că modelul presupune procesul de elaborare de politici (la nivelul CE), tipologia tridimensională a utilizării grupurilor de

²⁴ Metz 2013: 271.

²⁵ Metz 2013: 271.

experți poate fi aplicată și în alte contexte. În al doilea rând, cele trei tipuri de utilizări avansate de Julia Metz sunt în strânsă concordanță cu ipotezele noastre de cercetare. De aceea, în investigarea rolului experților în procesul de consultare pentru elaborarea strategiei și în strânsă legătură cu întrebarea de cercetare (respectiv *Ce a însemnat utilizarea cunoașterii?*), vom avea în vedere cele trei dimensiuni ale tipologiei utilizării experților.

În acest sens, în cazul *utilizării pentru rezolvarea problemelor* vom investiga informațiile și expertiza furnizate de grupurile de experți din perspectiva principalelor priorități pe care aceștia le avansează. Subliniem faptul că experților li s-a solicitat să-și exprime opinia cu privire la prioritățile pe care strategia ar trebui să le aibă în vedere și modul cum acestea pot fi abordate. Ca atare, considerăm că aceste teme avansate constituie informațiile și expertiza pe care acești actori privați le oferă pentru rezolvarea problemelor. Elaborarea Strategiei Globale reprezintă o problemă complexă (având în vedere că Federica Mogherini și-a dorit o strategie „globală” atât din perspectivă geografică cât și a problematicilor vizate), motiv pentru care Federica Mogherini și echipa sa s-au bazat și pe surse externe pentru a dobândi expertiza necesară, dar și pentru surprinderea diversității problematicilor.

În ceea ce privește *utilizarea pentru fundamentare*, vom analiza în ce măsură principalele probleme avansate de grupurile de experți se regăsesc în strategie și mai ales dacă perspectivele (cea a experților și cea din strategie) sunt convergente. Astfel, dacă prioritățile grupurilor de experți se reflectă în cadrul strategiei, atunci putem argumenta că Federica Mogherini și echipa sa au implicat grupurile de experți pentru a obține și semnala suportul pentru pozițiile lor în fața statelor membre și a actorilor instituționali, dar și pentru sporirea legitimității. Utilizarea grupurilor de experți pentru *construirea consensului* va reieși din a doua dimensiune (*utilizarea pentru fundamentare*). Deși în modelul avansat de Metz aceste grupuri de experți sunt valoroase pentru cadrul instituțional în care actorii relevanți se întâlnesc, schimbă opinii și ajung la acorduri, în cazul studiului nostru de caz acest aspect diferă. În acest sens, cunoașterea oferită de grupurile de experți (cei 50 de experți) nu a implicat un cadru instituțional în care aceștia s-au întâlnit, contribuțiile lor fiind publicate zilnic între 15 ianuarie și 31 martie 2016 pe site-ul oficial al Institutului Uniunii Europene pentru Studii de Securitate, dar și pe platforma dedicată Strategiei Globale a UE. Totodată, nu a existat o arenă în care să fie adunați toți actorii relevanți (respectiv statele membre, Comisia Europeană, Parlamentul European, experții, societatea civilă și publicul larg). Astfel, dacă grupurile de experți au fost utilizate pentru fundamentare, atunci vom susține că aceste grupuri l-au ajutat pe Înaltul Reprezentant și echipa sa să obțină consensul cu statele membre și ceilalți actori instituționali (Comisia Europeană și Parlamentul European).

Metodologie

În cadrul lucrării vom recurge la o analiză calitativă prin utilizarea analizei de conținut și evaluarea interpretativă a priorităților avansate de către grupurile de experți. Datele care ne-au oferit un fundament important în direcția construirii argumentelor au fost colectate în perioada ianuarie-februarie 2017. Sursele la care am apelat au fost reprezentate de platforma dedicată Strategiei Globale, site-ul oficial al Institutului Uniunii Europene pentru Studii de Securitate, al Serviciului European de Acțiune Externă. În această direcție, datele colectate se încadrează în categoria surselor primare și sunt reprezentate de contribuțiile actorilor privați, de info notes cu privire la Strategia Globală și discursuri ale Federicai Mogherini.

În ceea ce privește reducția datelor, menționăm că am selectat doar contribuțiile celor 50 de experți, ca parte a procesului de mobilizare largă și consultare. Aceste contribuții au fost publicate zilnic între 15 ianuarie și 31 martie 2016 pe site-ul oficial al Institutului Uniunii Europene pentru Studii de Securitate, dar și pe platforma dedicată Strategiei Globale a UE și adunate în cadrul unui volum colectiv de către Institut. Am ales să ne concentrăm doar pe aceste contribuții întrucât, în cazul evenimentelor organizate în cadrul procesului de mobilizare largă și consultare, rapoartele unora dintre aceste evenimente erau succinte. Informația și datele erau astfel insuficiente pentru o analiză comprehensivă. Totodată, în ceea ce privește aceste contribuții, am organizat prioritățile formulate de experți tematic (de exemplu: terorismul, criza refugiaților, Asia), dar și conceptual (reziliența). Dintre aceste teme, am selectat cele mai spinoase probleme, față de care statele membre aveau perspective diferite, respectiv criza refugiaților/migrației, terorismul, Rusia și Statele Unite ale Americii (SUA). De asemenea, chiar și Nathalie Tocci specifică faptul că Rusia și migrația au reprezentat probleme dificile în cadrul discuțiilor²⁶. Alegerea celorlalte două teme își găsește justificarea în contextul geopolitic (atacurile teroriste din Europa) și concentrarea SUA asupra altor zone (în special Asia).

Datele colectate au fost corelate cu întrebarea de cercetare a lucrării și cu cele trei dimensiuni de utilizare a cunoașterii în contextul grupurilor de experți. Astfel, în cazul *utilizării pentru rezolvarea problemelor* am urmărit modul în care cele patru problematici, menționate anterior, au fost conceptualizate de către experți din prisma informațiilor și expertizei furnizate. Pentru ilustrarea *utilizării pentru fundamentare*, am comparat perspectiva experților cu ceea ce apare în textul strategiei. Spre exemplu, în cazul terorismului am avut în atenție propunerile experților cu privire la această problematică și conținutul strategiei. Această tehnică a fost aplicată în cazul tuturor temelor. În ceea ce privește *utilizarea pentru construirea consensului*, datele utilizate au fost aceleași ca în cazul celei de-a doua

²⁶ Tocci 2016: 468.

dimensiuni. Mai exact, investigarea dacă grupurile de experți au fost utilizate pentru construirea consensului a fost realizată pornind de la rezultatele înregistrate în cazul celei de-a doua dimensiuni.

Rezultatele cercetării

Preambul

În decembrie 2013 Consiliul European a invitat Înalțul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, în strânsă cooperare cu Comisia Europeană „să evalueze impactul schimbărilor în mediul global și să raporteze Consiliului în cursul anului 2015 cu privire la provocările și oportunitățile la adresa Uniunii Europene, în urma consultării cu statele membre”²⁷. Acest obiectiv s-a materializat în iunie 2015 după preluarea mandatului de Înalț Reprezentant de către Federica Mogherini. Spre deosebire de predecesoarea sa, Catherine Ashton, care nu și-a ascuns scepticismul față de un astfel de demers care ar fi determinat elaborarea unei strategii, Federica Mogherini își dorea o viziune mai strategică pentru Uniunea Europeană, astfel că „a fost imediat atrasă de idee”²⁸. În acest sens, Catherine Ashton nu a considerat că UE are nevoie de o nouă strategie de securitate, Ashton fiind adepta filosofiei *quiet diplomacy*²⁹. În schimb, ea a pledat pentru o abordare diferită și anume aceea a dezvoltării unor strategii regionale și tematice și concentrarea asupra procesului de implementare. Ca atare, în timpul mandatului său au fost adoptate o serie de documente de importanță strategică (de exemplu: abordarea comprehensivă a UE asupra conflictelor externe și crize-2011, Strategia de Securitate și Dezvoltare în regiunea Sahel-2011, Cadru Strategic pentru Cornul Africii-2011)³⁰.

Așa cum am accentuat anterior, Federica Mogherini a conștientizat necesitatea formulării unei noi strategii. În timpul audierii în fața Parlamentului European din 6 octombrie 2014, atunci când a fost întrebată cu privire la subiect (respectiv cum intenționează să implementeze concluziile Consiliului European din decembrie 2013), Federica Mogherini a accentuat intenția sa, dacă va fi aleasă ca Înalț Reprezentat pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate și Vicepreședinte al Comisei Europene, de a se angaja într-un *proces de reflecție strategică*³¹. În acest sens, Federica Mogherini a semnalat că va „stimula o dezbateră amplă și inclusivă, implicând nu numai instituțiile Uniunii Europene și statele membre, dar și comunitatea mai largă a politicii externe”, iar acest „proces comun de

²⁷ European Council 2013: 4.

²⁸ Tocci 2015: 115.

²⁹ Aceasta a presupus o expunere publică mai limitată și o concentrare asupra rezolvării problemelor și construirii unor relații în spatele scenei.

³⁰ Pawlak 2016: 2–3.

³¹ Tocci 2016: 461.

reflecție strategică ar putea duce în cele din urmă spre o nouă Strategie Europeană de Securitate”³². Astfel, pornind de la mandatul acordat de Consiliul European, în iunie 2015 Federica Mogherini a prezentat Consiliului European evaluarea strategică, respectiv documentul „The European Union in a changing environment: A more connected, contested and complex world”. În cadrul acestui document, Federica Mogherini evaluează mediul de securitate al UE și subliniază provocările și amenințările la adresa UE. De asemenea, documentul concluzionează că Strategia Europeană de Securitate din 2003 trebuie să fie revizuită, iar UE necesită o direcție dată de o strategie globală comună, cuprinzătoare și consistentă. Pornind de la această evaluare, Consiliul European i-a acordat Înalțului Reprezentant mandatul de „a continua procesul de reflecție strategică în vederea pregătirii unei strategii globale a Uniunii Europene privind politica externă și de securitate în strânsă cooperare cu statele membre, care să fie prezentată Consiliului European în iunie 2016”³³. Astfel, acest document a constituit baza construirii noii strategii și a procesului de consultare, fiind „diagnoza care precede prescripția”³⁴.

Procesul de reflecție strategică (de consultare) pentru elaborarea noii strategii a debutat în septembrie 2015 și a fost un proces complex care a inclus două dimensiuni: *mobilizarea și consultarea publică și consultarea instituțională*. De asemenea, acest proces de reflecție strategică a avut două particularități distincte. În primul rând, a avut un caracter inclusiv, dat de implicarea unei varietăți de actori, de la instituțiile europene și statele membre până la comunitatea mai largă de politică externă, societatea civilă și publicul larg. În al doilea rând, transparența a asigurat accesul acestei varietăți de actori la elaborarea strategiei, întrucât, așa cum sublinia Federica Mogherini, o „Strategie Globală nu poate fi elaborată în spatele ușilor închise”³⁵. Astfel, procesul de reflecție strategică a creat climatul favorabil pentru ca diferiți actori să se exprime, să-și facă auzită vocea. Reflecția strategică poate fi considerată o arenă care a permis generarea de idei, de perspective, fiecare actor furnizând un anumit tip de cunoaștere în elaborarea strategiei. Aceasta își găsește justificarea în faptul că pentru Federica Mogherini procesul de elaborare cât și rezultatele obținute erau la fel de importante (aspect subliniat în multe discursuri).

În cadrul acestui proces, o contribuție semnificativă au avut-o grupurile de experți. În acest sens, pentru a se asigura că exercițiul este unul global, Institutul Uniunii Europene pentru Studii de Securitate a

³² (*Answers to the European Parliament Questionnaire to the Commissioner-Designate Federica Mogherini High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Vice-President of the Commission 2014*, 8.)

³³ European Council 2015: 5.

³⁴ Tocci 2016: 464.

³⁵ („Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the EUISS Annual Conference” 2017).

invitat 50 de experți, 30 din UE și 20 din afara UE, să ofere expertiză. Acești actori privați au inclus experți renumiți, cadre universitare, reprezentanți ai unor think tank-uri și factori de decizie politică din întreaga Uniune, precum și analiști reprezentativi din țările din afara UE. Acestora li s-a solicitat să-și exprime opinia în mai puțin de 1000 de cuvinte cu privire la prioritățile pe care viitoarea Strategie Globală a UE ar trebui să le abordeze și modul în care să le abordeze. Contribuțiile lor au fost publicate zilnic între 15 ianuarie și 31 martie 2016 pe site-ul oficial al Institutului, dar și pe platforma dedicată Strategiei Globale a UE³⁶.

Prezentarea rezultatelor

1. Utilizarea pentru rezolvarea problemelor

Temele avansate de experți acoperă o paletă largă de problematici, de la chestiuni ce vizează securitatea internă și externă a UE până la valori și interese ale Uniunii, procedura de luare a deciziilor în domeniul Politicii Externe și de Securitate Comună, performanța economică a UE. Expertiza și informațiile pe care grupurile de experți le oferă este una complexă și diversificată. Cu toate acestea, ne concentrăm pe patru teme și anume criza refugiaților/migrației, terorism, SUA și Rusia.

În acest sens, în ceea ce privește problematica refugiaților/migrației, experții subliniază în primul rând necesitatea asumării responsabilității și depunerea de eforturi serioase din partea tuturor statelor membre. Mai mult, aceasta presupune și abandonarea ideii de „fortăreață a Europei” împărtășită de unii actori politici europeni, irealizabilă și nerealistă, întrucât Europa nu se poate izola de crize și conflicte. Totodată, gestionarea eficientă implică și o regândire strategică dată de dezvoltarea unei noi paradigme care să înlocuiască abordarea pe termen scurt, „de urgență”. Această nouă paradigmă constă în înțelegerea factorilor și tendințelor profunde care au dat naștere la aceste crize și oferirea de răspunsuri politice pe termen lung și concentrate pe dezvoltarea durabilă. La nivel de management, experții pun accent pe securizarea frontierelor externe ale UE. Această securizare se poate realiza prin: acțiuni de monitorizare și misiuni de patrulare la frontieră, introducerea controalelor comune la frontieră, înființarea unei gărzi europene de frontieră, creșterea resurselor și competențelor Frontex. De asemenea, pe lângă această securizare, experții propun și alte mecanisme: introducerea unui sistem european de azil, reformarea Regulamentului Dublin, încheierea de noi înțelegeri cu Turcia asupra fluxurilor de migrație, stabilirea de tabere temporare (în țările de destinație), stabilirea unui sistem de înregistrare „hotspots” (atât de țările de destinație cât și de cele de tranzit) pentru filtrarea potențialilor teroriști și radicali, furnizarea de servicii pentru bătrâni, tineri, bolnavi și

³⁶ Missiroli 2016: 5 -6.

înfometate, acțiuni pentru stabilitate și prosperitate în țările de origine și tranzit. Un aspect important pe care unii experți îl accentuează este potențialul acestei problematice, mai mare decât al crizei euro, de a distruge încrederea între statele membre și UE.

Combaterea extremismului religios reprezintă o altă prioritate-cheie care trebuie inclusă în strategie. Abordarea experților față de această chestiune diferă, în sensul că experții propun două paliere de acțiune: una internă la nivelul UE și alta externă la nivelul țărilor-sursă de insecuritate. În această direcție, dezvoltarea unui program de combatere a extremismului religios (centrat nu doar la nivelul statelor membre, ci extins și asupra acelor zone geografice-cheie precum Turcia, Pakistan), o mai bună coordonare între departamentele de contraterorism ale statelor membre și consolidarea atribuțiilor coordonatorului de contraterorism al UE reprezintă măsurile pe care UE le poate implementa la nivel intern. De cealaltă parte, acțiunea externă implică: stabilirea de interacțiuni și contacte cu actorii non-tradiționali influenți în rețelele extremiste (aceasta este văzută ca o nouă diplomatie care să suplimenteze diplomația tradițională); reformarea instituțiilor religioase arabe și a structurilor educaționale (din Egipt și Arabia Saudită, care să promoveze interpretări moderate ale islamului), cu specificarea că procesul în sine și politica să fie urmărite de arabi (rolul UE va fi sub formă tehnică și atunci când este necesar de ajutor umanitar); desfășurarea unei campanii militare împotriva Statului Islamic (necesară formarea unui front comun), dar și utilizarea unei varietăți de mijloace prin care să se oprească finanțarea acestei organizații, distrugerea conexiunilor operaționale internaționale. Au existat și experți care au susținut că formarea unui stat palestinian independent este necesară pentru a evita destabilizarea lumii arabe și creșterea terorismului.

La nivelul securității externe, relația cu SUA este considerată drept cel mai important element strategic al oricărei strategii a UE ca urmare a valorilor și intereselor comune. Totuși, în viziunea experților, consolidarea relației cu SUA trebuie să evite „tipul de aderență servilă” față de instrucțiunile SUA (aluzie la momentul 2003 atunci când invazia din Irak a determinat diviziuni la nivelul statelor membre ale UE, anumite state europene sprijinind intervenția americană), acea „politică de aliniere”. Mai mult, evitarea unei politici de aliniere implică afirmarea cu fermitate a unei viziuni europene (chiar dacă această viziune nu corespunde dorințelor americane) și concentrarea asupra priorităților în care Uniunea are interese unice, care nu intră în conflict cu cele americane (precum Rusia, Orientul Mijlociu și Africa de Nord, Africa sud-sahariană, securitatea cibernetică). Totodată, pentru ca aceste relații transatlantice să fie puternice este necesară punerea în aplicare a Parteneriatului transatlantic pentru comerț și investiții (TTIP). Un aspect important pe care experții îl aduc în discuție este tendința de diminuare a angajamentului american față de Europa,

astfel că UE trebuie să investească mai multe resurse și să-și asigure propria apărare.

Rusia reprezintă o problemă controversată. În acest sens, prin politica sa agresivă Rusia este considerată o amenințare (chiar existențială susțin unii experți, adevăratul „test de turnesol”) la adresa statelor membre, în special în Europa de Est și țările baltice. De asemenea, se atrage atenția asupra faptului că Rusia subminează din interior UE prin exploatarea diviziunilor din cadrul Uniunii și tinde să utilizeze dominația energetică în scopuri politice. Din acest considerent, este necesară menținerea solidarității europene și apărarea frontierelor Europei, unii experți subliniind că Uniunea ar trebui să se gândească mai mult în termeni de securitate hard prin alocarea de resurse pentru apărare și securitate, să coopereze îndeaproape cu Organizația Tratatului Atlanticului de Nord, să-și consolideze relația cu SUA („pentru a-i ține pe ruși în afara Europei, trebuie să-i ținem pe americani în Europa”) și să intensifice eforturile de diversificare a mixului energetic. În general, experții accentuează în primul rând necesitatea asumării unei poziții clare de către Uniune cu privire la modul în care își propune să reziste agresivității Rusiei, dar și al definirii relațiilor cu Rusia, având în vedere că statele membre se situează distinct față de problema rusă. În plus, unii experți subliniază faptul că politica de extindere și cea de vecinătate a Uniunii în est este văzută de Rusia ca interferând cu sfera sa de influență. Reducerea acestor tensiuni dintre Rusia și Occident implică conștientizarea acestor sfere de influență (inițierea dezvoltării unui successor al Cartei de la Paris pentru o Nouă Europă din 1991).

2. Utilizarea pentru fundamentare

În domeniul migrației/refugiaților, perspectiva experților este, într-o mare măsură, convergentă cu cea din strategie. În acest sens, în strategie se accentuează faptul că acțiunile Uniunii se vor îndrepta asupra țărilor de origine și de tranzit ale migranților și refugiaților. De asemenea, abordarea pe termen lung a acestei problematice (accentuată și de experți) este încadrată în strategie prin conceptul de *reziliență*. Deși nu în legătură directă cu criza migrației/refugiaților, și experții aduc în discuție necesitatea rezilienței ca un răspuns la instabilitatea internă și externă. Experții argumentează că, investind în reziliență, UE va îmbunătăți capacitatea statelor membre de a anticipa și de a rezolva provocările dificile. Totodată, și în cazul chestiunii securizării frontierelor externe în strategie se subliniază că „misiunile și operațiile din cadrul politicii de securitate și apărare comune pot desfășura acțiuni alături de Paza europeană de frontieră și coastă și de agențiile specializate ale Uniunii Europene pentru a consolida protecția frontierelor și securitatea maritimă

cu scopul de a salva mai multe vieți, de a combate criminalitatea transfrontalieră și de a stopa activitatea rețelelor de introducere ilegală de migranți³⁷. Alte elemente de convergență sunt: furnizarea de servicii și ajutor umanitar în țările de origine și tranzit („ne vom intensifica substanțial eforturile umanitare în aceste țări”³⁸), adoptarea de măsuri pentru un sistem european comun de azil mai eficient, colaborarea cu partenerii internaționali.

Și în cazul terorismului este vizibilă o perspectivă asemănătoare, în special în cazul acțiunii desfășurate de UE la nivel intern. În această direcție, se vorbește despre o coordonare mai bună între departamente („vom încuraja un schimb mai intens de informații și o cooperare mai strânsă a serviciilor de informații între statele membre și agențiile Uniunii Europene”³⁹), dezvoltarea unor programe pentru combaterea extremismului religios („vom aprofunda lucrările legate de educație, comunicare, cultură, tineret și sport în vederea combaterii extremismului violent”⁴⁰). Totuși, la nivelul acțiunii externe în direcția combaterii terorismului, abordarea Uniunii este una moderată comparativ cu ceea ce propun experții. Astfel, Uniunea va dezvolta „cooperarea în materie de combatere a terorismului, care respectă drepturile omului, cu Africa de Nord, Balcanii de Vest și Turcia, printre altele, și vom colabora cu partenerii din întreaga lume”⁴¹. Așa cum am văzut anterior, experții au susținut la nivelul acțiunii externe o mai mare implicare din partea Uniunii în statele de origine prin stabilirea de relații cu actorii influenți în aceste rețele teroriste, reformarea unor instituții arabe religioase și educaționale și chiar desfășurarea unor campanii militare împotriva Statului Islamic. Abordarea temperată din cadrul strategiei își poate găsi justificarea în faptul că statele membre nu sunt încă dispuse de a se angaja în întreprinderea de acțiuni în alte state, mai ales de natură militară.

În ceea ce privește SUA, importanța acestei relații în domeniul securității se regăsește și în strategie unde se subliniază că „în ceea ce privește agenda mai largă în domeniul securității, Statele Unite ale Americii vor continua să fie principalul nostru partener”. Totodată, consolidarea acestor relații transatlantice necesită punerea în aplicare a TTIP. Această perspectivă a experților este convergentă cu cea din strategie, „împreună cu Statele Unite ale Americii, Uniunea va depune eforturi pentru instituirea TTIP”⁴². De asemenea, și necesitatea asumării de către țările europene a propriei apărări și securități apare în strategie: „ca europeni, trebuie să ne

³⁷ European Union 2016: 15.

³⁸ European Union 2016: 22.

³⁹ European Union 2016: 16.

⁴⁰ European Union 2016: 16.

⁴¹ European Union 2016: 17.

⁴² European Union 2016: 30.

asumăm o responsabilitate mai mare pentru securitatea noastră. Trebuie să fim pregătiți și capabili să descurajăm și să răspundem amenințărilor externe, precum și să ne apărăm împotriva acestora”⁴³. Totuși, din modul în care este conceptualizată în strategie relația Uniunii cu SUA, nu este cert dacă Uniunea va evita acea politică de aliniere despre care experții atrăgeau atenția și afirmarea cu fermitate a unei viziuni europene.

Dacă în cazul relației cu SUA am putut constata o oarecare convergență a perspectivelor, în cazul Rusiei se poate observa un compromis în strategie. Justificarea acestui compromis ne este oferită de către Nathalie Tocci, consilier special al Federicai Mogherini. Aceasta subliniază dezacordurile care au apărut în timpul discuțiilor între statele membre care se simțeau amenințate de Rusia în est și cele care doreau restabilirea relațiilor așa cum erau înainte de 2014. În aceste condiții, „toate statele membre au acceptat că cea mai bună soluție posibilă este prin urmare menținerea unității, fiecare parte simțindu-se la fel de liniștită și la fel de nesatisfăcută de rezultat”⁴⁴. Ca atare, în strategie se accentuează, pe de-o parte, că apariția unor schimbări substanțiale în relațiile dintre Uniune și Rusia „este condiționată de respectarea deplină a dreptului internațional și a principiilor care stau la baza ordinii europene în materie de securitate, inclusiv a Actului final de la Helsinki și a Cartei de la Paris”⁴⁵. Pe de altă parte, Uniunea și Rusia sunt interdependente, astfel că este necesară stabilirea de contacte pentru discutarea acelor divergențe de opinie, dar și pentru cooperarea în situațiile în care interesele converg. Mai mult, se vorbește despre o conlucrare selectivă care ar putea avea loc cu privire la aspecte de interes european (vizând schimbările climatice, regiunea arctică, securitatea maritimă, educația, cercetarea și cooperarea transfrontalieră)⁴⁶.

3. Utilizarea pentru construirea consensului

Așadar, pornind de la cele ilustrate anterior, multe dintre temele avansate de către grupurile de experți s-au reflectat în cadrul strategiei, cu excepția chestiunii legate de Rusia. În aceste condiții, se poate argumenta faptul că experții au fost utilizați pentru fundamentarea politică. Ca atare, cunoașterea furnizată de acești actori privați l-au ajutat pe Înaltul Reprezentant și echipa sa să-și susțină anumite poziții în fața statelor membre și a celorlalți actori instituționali și să-și sporească legitimitatea. De asemenea, putem susține și că această cunoaștere a fost folosită de Federica Mogherini și echipa sa pentru a-și prezenta pozițiile, propunerile, ca fiind „raționale”, susținute de viziunea imparțială a experților. Așa cum

⁴³ European Union 2016: 15.

⁴⁴ Tocci 2016: 468.

⁴⁵ European Union 2016: 27.

⁴⁶ European Union 2016: 27.

am subliniat în secțiunea anterioară, utilizarea grupurilor de experți pentru construirea consensului reiese din a doua dimensiune, respectiv din fundamentare. Prin urmare, cunoașterea oferită de experți a fost utilizată de către Federica Mogherini și echipa sa pentru a obține consensul și pentru armonizarea intereselor în negocierea cu statele membre și ceilalți actori instituționali.

Evaluarea rezultatelor

Rezultatele obținute în urma analizei datelor și trasate anterior ne determină să formulăm următoarele argumente. În primul rând, grupurile de experți au reprezentat o sursă importantă de expertiză și informații pentru Federica Mogherini și echipa sa. Prioritățile și ideile pe care le-au avansat au fost necesare pentru rezolvarea unei probleme complexe și anume elaborarea unei strategii globale, atât din perspectivă geografică cât și a problematicilor vizate. Cunoașterea furnizată de grupurile de experți a fost una complexă, diversificată și a acoperit multiple paliere. De asemenea, această cunoaștere a oferit strategiei o profunzime analitică mai mare decât avem în vedere profilul participanților, dar și caracterul global al experților implicați (din UE și din afara UE). În acest sens, acești experți vin de la centre de cercetare prestigioase (de exemplu, European Council on Foreign Relations, Egmont-Royal Institute for International Relations, National Institute for Strategic Studies), de la universități bine cotate (precum Harvard University, Columbia University, Cairo University), de la instituții/organizații de cercetare importante (The Institute of International Relations, Centre for European Policy Analysis, International Crisis Group). Astfel, calitatea expertizei nu poate fi contestată, profilul experților constituind un argument solid în această direcție. Totodată, prin ideile inovative pe care le generează (cunoașterea furnizată de experți nu se limitează doar la cele patru teme analizate în cadrul lucrării), acești actori privați l-au ajutat pe Înalțul Reprezentant și echipa sa să-și redefească sau să-și îmbunătățească perspectiva. În același timp, informațiile și expertiza actorilor privați au contribuit și la înțelegerea așteptărilor din partea europenilor, dar și a celor din afara Uniunii (așa cum accentuat, au fost selectați 50 de experți, 30 din UE și 20 din afara UE).

În al doilea rând, această cunoaștere a fost utilizată de către Federica Mogherini și echipa sa drept un instrument pentru a-și fundamenta și susține pozițiile în negocierea cu statele membre și ceilalți actori instituționali și astfel pentru a-și spori legitimitatea. Așa cum reiese din analiza anterioară, cu mici excepții, perspectiva experților este convergentă cu cea din strategie. Așadar, cunoașterea a fost folosită ca resursă de legitimare. Această resursă a fost necesară dacă avem în vedere faptul că procesul de negociere a fost unul dificil, cu divergențe în rândul actorilor. Rusia a reprezentat o chestiune controversată, cu dezacorduri între statele membre, opțiunea compromisului fiind preferată. Cazul Rusiei este un exemplu elocvent al prevalenței intereselor statelor membre atunci

când problemele sunt spinoase, Federica Mogherini și echipa sa ținând cont de statele membre. În al treilea rând, cunoașterea a reprezentat un mijloc prin care Întitulul Reprezentant și echipa sa au generat poziții consensuale în procesul de negociere cu actorii relevanți.

Totuși, în cadrul procesului de reflecție strategică au fost implicați mulți actori, de la statele membre și instituțiile europene până la comunitatea largă de politică externă, societatea civilă și publicul larg. Imaginea cunoașterii utilizată în elaborarea strategiei este mult mai complexă, experții reprezentând doar o parte a acestei rețele. Ca atare, este greu de determinat cunoașterea cărui actor a contat mai mult în elaborarea strategiei. Cu toate acestea, cunoașterea oferită de experți poate fi valorificată la cel mai înalt nivel dacă sunt îndeplinite anumite condiții. În primul rând, dacă există o compatibilitate de agendă și preferințe între Întitulul Reprezentant și echipa sa și experți. În acest sens, nici experții nu au vorbit pe aceeași voce vis-à-vis de anumite problematici, mai ales că experții au fost europeni și non-europeni cu anumite preferințe și interese. În aceste condiții, Federica Mogherini a fost nevoită să aleagă moderația și să țină cont de statele membre și ceilalți actori instituționali. În al doilea rând, o expertiză de calitate creează premisele unei redefiniri de către Întitulul Reprezentant a propriei perspective, de considerare a unor problematici pe care nu le-a avut în vedere (dimensiunea de învățare). În al treilea rând, când există o coeziune la nivelul tuturor actorilor relevanți implicați (statele membre, Comisia Europeană, Parlamentul European), valorificarea cunoașterii este cu atât mai mare.

Concluzii

Lucrarea de față a avut ca problemă de cercetare cunoașterea furnizată de grupurile de experți în cadrul procesului de reflecție strategică pentru elaborarea Strategiei Globale a UE, căreia i s-a subordonat întrebarea de cercetare *Ce a însemnat utilizarea cunoașterii?* Pentru a răspunde la această întrebare am utilizat designul de cercetare al Juliei Metz cu privire la grupurile de experți ale CE și mai exact tipologia tridimensională a utilizării grupurilor de experți: *utilizarea pentru rezolvarea problemelor, utilizarea pentru fundamentare și utilizarea pentru construirea consensului.*

Ipotezele de cercetare de la care am pornit în cadrul acestei lucrări s-au dovedit a fi pertinente, rezultatele obținute fiind concludente în acest sens. Astfel, în cazul *utilizării pentru rezolvarea problemelor*, experții i-au oferit Federicai Mogherini și echipei sale informațiile și expertiza necesară pentru rezolvarea unei probleme complexe și dificile și anume elaborarea Strategiei Globale. În al doilea rând, cunoașterea furnizată de experți a ajutat-o pe Federica Mogherini și echipa sa în direcția obținerii sprijinului pentru pozițiile lor în negocierea cu statele membre și ceilalți actori instituționali și implicit pentru sporirea legitimității (*utilizarea pentru fundamentare*). În al treilea rând, cunoașterea a contribuit la construirea

consensului în cadrul negocierilor (*utilizare pentru construirea consensului*).

Făcând o autoevaluare critică a rezultatelor obținute în investigarea rolului grupurilor de experți, subliniem faptul că pentru anumite dimensiuni ale tipologiei datele au fost limitate. Spre exemplu, în cazul *utilizării pentru fundamentare* am fi dorit să identificăm mai multe date (precum rapoarte ale UE cu privire la procesul de selecție a experților, dar mai ales cu privire la modul în care a fost folosită cunoașterea experților în elaborarea strategiei). Cu toate acestea, chiar dacă imaginea poate fi completată și cu alte date, din perspectiva designului de analiză datele au fost suficiente pentru a da un răspuns la întrebarea de cercetare: *Ce a însemnat utilizarea cunoașterii?*

Viitoarea agendă de cercetare pe care o propunem este investigarea rolului pe care experții îl joacă în dezvoltarea planurilor operaționale pentru implementarea strategiei. În acest sens, este relevant să analizăm ideile și perspectivele experților cu privire la modul în care strategia poate fi eficient implementată. Lucrarea contribuie la dezvoltarea literaturii de specialitate prin ilustrarea rolului pe care grupurile de experți îl joacă într-un proiect de anvergură, așa cum este cazul strategiei, problematică care nu a mai fost abordată.

BIBLIOGRAFIE

- Andersson, Jan Joel, Erik Brattberg, Malin Häggqvist, Hanna Ojanen, & Mark Rhinard. (2011). The European Security Strategy: Reinvigorate, Revise or Reinvent? *The Swedish Institute of International Affairs*, no. 7, 1–40.
- Answers to the European Parliament Questionnaire to the Commissioner-Designate Federica Mogherini High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Vice-President of the Commission.* (2014). European Parliament.
http://www.europarl.europa.eu/hearings-2014/resources/questions-answers/Hearings2014_Mogherini_Questionnaire_en.pdf
- Boswell, Christina. (2008). The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy. *Journal of European Public Policy* 15 (4), 471–488. doi:10.1080/13501760801996634.
- European Council. (2013). *EUROPEAN COUNCIL 19/20 DECEMBER 2013 CONCLUSIONS.* <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>
- European Council. (2015). *European Council Meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions.* <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>
- European Union. (2003). *A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD.* <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

- European Union. (2016). *Viziune comună, acțiuni comune: o Europă mai puternică O strategie globală pentru politica externă și de securitate a Uniunii Europene*.
http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_ro_version.pdf
- Kettle, Lawrence. (2015). Global Strategy and the European Union: Advancing the Debate and Updating the European Security Strategy. *Austrian Institute for International Affairs*, March, 1–12.
- Metz, Julia. (2013). Expert Groups in the European Union: A Sui Generis Phenomenon? *Policy and Society*, 32 (3), 267–278. doi:10.1016/j.polsoc.2013.07.007.
- Metz, Julia. (2015). *The European Commission, Expert Groups, and the Policy Process Demystifying Technocratic Governance*, Marea Britanie: Ed. Palgrave Macmillan.
- Missiroli, Antonio & Institute for Security Studies. (2016). *Towards an EU Global Strategy – Consulting the Experts*, Paris.
<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/towards-an-eu-global-strategy-consulting-the-experts/>
- Mogherini, Federica. (2015). *Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the EUISS Annual Conference*.
<http://europa.eu/globalstrategy/en/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-euiss-annual-conference>
- Pawlak, Patryk. (2016). A Global Strategy on Foreign and Security Policy for the EU. EPRS | European Parliamentary Research Service.
http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/580902/EPRS_BRI%282016%29580902_EN.pdf
- Robert, Cécile. (2010). Who Are the European Experts? Profiles, Trajectories and Expert ‘careers’ of the European Commission. *French Politics*, 8 (3), 248–274. doi:10.1057/fp.2010.13.
- Tocci, Nathalie. (2015). Towards an EU Global Strategy. In Antonio Missiroli (ed.), *Towards an EU Global Strategy: Background, Process, References* (115–123).
http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Towards_an_EU_Global_Strategy.pdf
- Tocci, Nathalie. (2016). The Making of the EU Global Strategy. *Contemporary Security Policy*, 37 (3), 461–472. doi:10.1080/13523260.2016.1232559.
- Van Ballaert, Bart. (2015). The Politics behind the Consultation of Expert Groups: An Instrument to Reduce Uncertainty or to Offset Saliency? *Politics and Governance*, 3 (1), 139–150. doi:10.17645/pag.v3i1.84.