DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Bărbulescu, Iordan Gheorghe; Volintiru, Clara; Troncotă, Miruna et al.

Book

România : furnizor de expertiză în tranziție democratică pentru țările Parteneriatului Estic și Balcanii de Vest

Provided in Cooperation with:
European Institute of Romania (EIR), Bucharest

Reference: Bărbulescu, Iordan Gheorghe/Volintiru, Clara et. al. (2018). România : furnizor de expertiză în tranziție democratică pentru țările Parteneriatului Estic și Balcanii de Vest. Bucureşti : Institutul European din România.

This Version is available at:
http://hdl.handle.net/11159/1716

Kontakt/Contact
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: *rights[at]zbw.eu*
https://www.zbw.eu/econis-archiv/

Standard-Nutzungsbedingungen:
Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

https://zbw.eu/econis-archiv/termsofuse

Terms of use:
This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Institutul European din România

România - furnizor de expertiză în tranziție democratică pentru țările Parteneriatului Estic și Balcanii de Vest

Iordan-Gheorghe BĂRBULESCU (coordonator)
Clara VOLINTIRU
Miruna TRONCOTĂ
Nicolae TODERAȘ

STUDII DE STRATEGIE ȘI POLITICI - SPOS 2017 - **NR. 2**

Institutul European din România

Studii de Strategie și Politici SPOS 2017

Studiul nr. 2

România - furnizor de expertiză în tranziție democratică pentru țările Parteneriatului Estic și Balcanii de Vest

Autori:

Prof. univ. dr. Iordan-Gheorghe BĂRBULESCU (coordonator)

Conf. univ. dr. Clara VOLINTIRU

Lect. univ. dr. Miruna TRONCOTĂ

Lect. univ. dr. Nicolae TODERAȘ

București, 2018

Coordonator de proiect din partea Institutului European din România: Bogdan Mureșan

© Institutul European din România, 2018

Bd. Regina Elisabeta nr. 7-9

Sector 3, Bucureşti

www.ier.ro

Grafică și DTP: Monica Dumitrescu

ISBN online: 978-606-8202-58-7

Studiul exprimă opinia autorilor şi nu reprezintă poziţia Institutului European din România.

Despre autori:

Iordan-Gheorghe Bărbulescu este un diplomat român, profesor universitar, doctor în Științe Politice și Sociologie, decan al Departamentului de Relații Internaționale și Integrare Europeană din cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative. Din martie 2012 ocupă funcția de Președinte al Senatului universității mai sus numite. În anul 2016, i-a fost decernat Premiul de Cetățean European al Anului de către Parlamentul European ca urmare a activității remarcabile derulate în mediul academic și diplomatic românesc în general, și a activității în cadrul SNSPA, în mod special. Printre rezultatele profesorului Bărbulescu sunt amintite reformarea Departamentului de Relații Internaționale și Integrare Europeană din cadrul SNSPA, inițierea în România a unor cursuri despre instituțiile, politicile și procesul decizional al UE, precum şi extinderea programelor de studii dedicate cercetării Uniunii Europene. A publicat numeroase cărți de autor și articole academice pe teme precum: *Noua Europă. Vol. I: Identitate şi model european*; *Dicționar explicativ trilingv al Uniunii Europene*; *Procesul decizional în Uniunea Europeană*; *Uniunea Europeană de la Național la Federal*, ș.a.. La acestea se adaugă mai multe studii publicate sub egida Institutului European din România (SPOS 2015, 2012 și 2010) pe următoarele teme: *Cooperarea transfrontalieră între România şi Ucraina, respectiv între România şi Republica Moldova. Oportunități şi provocări în perioada 2014-2020*; *Coordonarea afacerilor europene la nivel naţional. Mecanisme de colaborare între Guvern şi Parlament în domeniul afacerilor europene. Studiu comparativ în statele membre UE*; *Tratatul de la Lisabona. Implicaţii asupra instituţiilor şi politicilor româneşti*.

Clara Volintiru este conferențiar universitar în cadrul Departamentului de Relații Economice Internaționale (REI) al Academiei de Studii Economice din București (ASE). A absolvit studiile doctorale de la London School of Economics and Political Science (LSE) și a fost implicată în numeroase proiecte de cercetare internaționale în domeniul științelor comportamentale, buna guvernanță și economia informală. A fost consultant pentru organizații internaționale precum Banca Mondială, Comisia Europeană, Eurofound, Comitetul Regiunilor sau think tank-ul britanic PRIAD. Cele mai recente publicații ale sale au apărut la Oxford University Press sau în jurnale de specialitate precum *European Political Science Review, Eastern European Politics* sau *Research & Politics*. În spațiul public, comunică pe platforme online precum Forbes, EUROPP, Global Observatory, Emerging Europe sau Huffington Post.

Miruna Troncotă este lector universitar și cercetător postdoctoral în cadrul Departamentului de Relații Internaționale și Integrare Europeana al Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative (SNSPA), cu interese de cercetare pe securitatea la Marea Neagră, europenizare, Politica de Extindere a UE și reconstrucția postconflict a Balcanilor de Vest. În ultimii ani, a îmbinat interesul pentru cercetarea academică, cu experiența practică din domeniul diplomației. A absolvit Programul de Formare Diplomatică Inițială organizat de Ministerul Afacerilor Externe și Institutul Diplomatic Român (2011) și a realizat stagii de practică în Ambasada României la Sarajevo (2013), precum și în cadrul Serviciului European de Acțiune Externă, Delegația Uniunii Europene la Priștina (2014). A publicat numeroase articole științifice și cea mai recentă pulicație este *Post-conflict Europeanization and the war of Meanings. EU Conditionality in Bosnia and Kosovo*, publicată la Editura Tritonic în anul 2016.

Nicolae Toderaș este lector universitar în cadrul Departamentului de Relații Internaționale și Integrare Europeană al Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative (SNSPA). Expert în politicile Uniunii Europene, precum și în evaluarea instituțiilor și organizațiilor, Nicolae Toderaș este membru al unor asociații profesionale din domeniul relațiilor internaționale și al studiilor europene, precum și din domeniul evaluării politicilor publice și a programelor. Începând cu 2008, coordonează activitatea Centrului de Documentare Europeană din SNSPA, iar din 2012 este membru al Rețelei *Team Europe*. A participat activ la implementarea unor proiecte strategice în domeniul reformei structurale a învățământului superior din România. A publicat articole și studii de politici publice referitoare la politicile Uniunii Europene, guvernanța UE, guvernanța învățământului superior, politicile de dezvoltare regională, evaluare instituțională și organizațională, precum și aprofundarea relațiilor între Republica Moldova și UE. Pe parcursul activității sale a contribuit la transferul de politici, abordări, instituții și instrumente în domeniul educației din România în Republica Moldova.

About the authors:

Iordan-Gheorghe Bărbulescu is a Romanian diplomat, University Professor, Doctor in Political Science and Sociology, Dean of the Department of International Relations and European Integration of the National University of Political Studies and Public Administration (NUPSPA). Since March 2012, he serves as President of the university's Senate. In 2016, he was awarded the European Citizen's Prize by the European Parliament as a result of his outstanding work carried out in the Romanian academic and diplomatic fields, in general, and for his activity within NUPSPA, in particular. Among the results of Professor Bărbulescu, we mention the reform of the Department of International Relations and European Integration within SNSPA, the initiation in Romania of dedicated courses on EU institutions, policies and decision-making, as well as the development of study programs dedicated to European Union-centered research. He has published numerous books and academic articles on topics such as: *The New Europe. Volume I: European identity and model*; *Trilingual explanatory dictionary of the European Union*; *Decision-making in the European Union*; *European Union from National to Federal* etc. In addition to these, he has coordinated and authored several other studies published under the aegis of the European Institute of Romania (SPOS 2015, 2012 and 2010) on the following topics: *Cross-border cooperation between Romania and Ukraine, respectively between Romania and the Republic of Moldova. Opportunities and Challenges in 2014-2020*; *Coordination of European affairs at national level. Mechanisms of collaboration between the Government and Parliament in the field of European affairs. Comparative study in EU Member States*; *The Treaty of Lisbon. Implications on Romanian institutions and policies*.

Clara Volintiru is Associate Professor in the Department of International Business and Economics (IBE), at the Bucharest University of Economic Studies (BUES). She graduated from the London School of Economics and Political Science (LSE) and has been involved in various international research projects in the field of behavioural studies, good governance, informal exchanges and political economy. She has been a consultant for international organizations such as the World Bank, the European Commission, Eurofound, the Committee of Regions, the Partnership for Research in International Affairs and Development (PRIAD). Her recent articles can be found in publications like *European Political Science Review*, *Eastern European Politics* or *Research & Politics*, as well as in Forbes, EUROPP, Huffington Post, International Peace Institute Global Observatory or the Washington Post.

Miruna Troncotă is lecturer and postdoctoral researcher in the Department of International Relations and European Studies of National University of Political Science and Public Administration (NUPSPA), with research interests cultivated in Europeanization, Black Sea Security and post-conflict reconstruction of the Western Balkans. In recent years, she combined academic research with actual experience in the field of European diplomacy. As such, she graduated the National Program for Young Diplomats organized by the Romanian Ministry of Foreign Affairs and the Romanian Diplomatic Institute (2011), and worked as an intern Political officer for the Romanian Embassy in Sarajevo (2013) and the Delegation of the European Union in Prishtina. She published numerous scientific studies and her most recent publication is *Post-conflict Europeanization and the war of Meanings. EU Conditionality in Bosnia and Kosovo*, Tritonic publishing house, 2016.

Nicolae Toderaş holds a PhD in political science and is university lecturer at the Department of International Relations and European Integration, National School of Political Studies and Public Administration (NUPSPA). Specialized in European Union policies and organizational evaluation, he is the coordinator of the European Documentation Centre in NUPSPA, and member of the Romanian *Team Europe Network* since 2012. He has published several papers and public policy studies regarding EU policies, EU governance, higher education governance, regional development policies, institutional and organizational evaluation, as well as the deepening of the relations between the Republic of Moldova and the European Union. During the years, he was actively involved in the implementation of strategic projects connected to the structural reform of the higher education system in Romania and facilitated the policy transfer from Romania to the Republic of Moldova.

Sinteza studiului

Studiul de față își propune să analizeze modul în care România contribuie la procesul de tranziţie democratică a țărilor din Parteneriatul Estic și Balcanii de Vest, prin transferul de expertiză și diseminarea propriilor lecţii învăţate.

Scopul principal al studiului a fost analiza proiectelor de transfer de bune practici derulate de România în cele două regiuni în ultimii 10 ani, în baza căreia am realizat în secțiunea finală un set de recomandări specifice. Acestea vizează, în primul rând, sporirea profilului și rolului României ca stat membru și aliat în cadrul UE şi respectiv al NATO. În al doilea rând, vizăm pregătirea corespunzătoare şi exercitarea în cele mai bune condiţii de către România a Preşedinţiei Consiliului UE în semestrul I al anului 2019. Ne-am focalizat astfel pe două zone ce aparțin „cercurilor concentrice" a vecinătății României, cu important rol geopolitic și geostrategic, ce se află într-un context regional volatil, care ridică numeroase provocări, dar prezintă deopotrivă și oportunități.

Obiectivele specifice ale studiului sunt:

1. Prezentarea instrumentelor prin care România poate difuza și furniza expertiză (Politica de Vecinătate a UE, Parteneriatul Estic, Procesul de stabilizare și asociere, Asistența oficială pentru dezvoltare);
2. Identificarea unor exemple relevante de bune practici/lecții învățate în cadrul experienței de tranziție democratică a României;
3. Explorarea/evaluarea modului în care România a acordat expertiză în relația cu statele din Parteneriatul Estic și Balcanii de Vest;
4. Formularea de recomandări în vederea creșterii contribuției României în procesul de tranziție democratică parcurs de statele Parteneriatului Estic și din Balcanii de Vest.

Pentru îndeplinirea acestor obiective am organizat textul după următoarea structură:

Capitolul 1 realizează o încadrare teoretică a studiului, prin sinteza dezbaterilor academice a modelelor de tranziție democratică de după sfârșitul Războiului Rece. Este discutat mai întâi modelul clasic al democratizării teoretizat de Linz și Stepan. Apoi este detaliat unul dintre cele mai influente modele structurale, dezvoltat de Levitsky și Way, folosit drept cadru analitic în aprofundarea studiilor de caz ale studiului de față. Pe scurt, modelul susține că gradul de succes al actorilor externi în promovarea democrației este condiționat de doi factori: „pârghia" (*leverage*), determinată de vulnerabilitatea statelor ce au nevoie de asistență la presiunea externă, și „conexiunile" (*linkages)*, ce semnifică densitatea legăturilor între actorii externi și statul vizat de ajutorul extern pe șase dimensiuni: economică, geopolitică, socială, de comunicare, a societății civile transnaționale și tehnocratică. Pentru explicarea efectelor democratizării în cele două regiuni, abordarea de față propune și focalizarea asupra economiei politice care explică problema dublei sau a triplei tranziții – impactul formării pieţelor alături de impactul noilor instituții publice. În general, această viziune evidențiază importanța crucială a capacității statului și a coeziunii sociale pentru succesul democratizării prin influența actorilor externi. Modelul va trebui însă adaptat situației geostrategice specifice celor două regiuni și în acest sens a fost nevoie de o contextualizare mai aprofundată a schimbărilor la nivelul UE, precum și a evoluției politice în statele Parteneriatului Estic și Balcanii de Vest.

Capitolul 2 prezintă contextul actual al UE și al evoluțiilor post-Lisabona, cu accent pe cele mai mari provocări, dar și oportunități aduse de *Brexit*. Sinteza prezintă transformările ideatice și instituționale prin care a trecut UE în ultimul deceniu. Această secțiune prezintă și Strategia Globală a UE lansată în 2016, cu rolul de a sintetiza viziunea comună a UE în era post-*Brexit*. Acest document programatic oferă cadrul pentru o implicare pe plan extern a UE caracterizată prin unitate și responsabilitate, în parteneriat cu terți, în scopul promovării valorilor și intereselor sale în materie de securitate, democrație, prosperitate și o ordine globală fondată pe norme, nu pe forță, inclusiv drepturile omului și statul de drept. Studiul arată cum noțiunea de „reziliență" aflată în centrul acestei strategii oferă statelor membre şansa de a privi dincolo de interesele naţionale şi a relansa proiectul european. Cea de-a doua parte a acestui capitol menit spre o mai bună contextualizare a actorilor principali din regiune – oferă o sinteză a celor mai semnificative provocări la adresa democrației în Balcanii de Vest și în statele Parteneriatului Estic. În cazul situației postconflict din Balcani este subliniat faptul că fragilele instituții democratice din statele fost iugoslave sunt astfel mult mai expuse și mai vulnerabile în fața dezinformării și a discursurilor instigatoare la ură etnică, precum și la acceptarea tacită a încălcării drepturilor omului sau controlul massmediei, elemente clare de erodare a democrației. Adițional, se arată că la nivelul Parteneriatului Estic începe să se desprindă o dinamică pe mai multe viteze, foarte asemănătoare celei din interiorul Uniunii Europene. Astfel, regăsim statele din imediata proximitate – Georgia, Republica Moldova și Ucraina ca fiind mult mai avansate în procesul de integrare și convergență față de UE decât celelalte trei state – Azerbaidjan, Armenia și Belarus. În final, se arată că în cadrul celui de-al cincilea Summit al Parteneriatului Estic, ce a avut loc în luna noiembrie 2017, s-a reafirmat angajamentului tuturor statelor din Parteneriatul Estic de a parcurge reformele asumate în scopul convergenței și adâncirii colaborării cu Uniunea Europeană.

Capitolul 3 are rolul de a detalia cadrul analitic privind furnizarea de expertiză în tranziție democratică către țările Parteneriatului Estic și din Balcanii de Vest. Au fost inventariate atât relațiile bilaterale, cât și acțiunile concertate într-un cadru multilateral. Apoi sunt analizate punctual trei tipuri de instrumente prin care România difuzează și furnizează expertiză țărilor de referință. În finalul acestui capitol sunt tratate succint câteva aspecte referitoare la abordarea actuală a UE privind determinarea eficienței și eficacității furnizării intervențiilor specifice asistenței pentru dezvoltare și în tranziție democratică. De asemenea, sunt detaliate abordările actuale ale UE și ale altor donatori internaționali (UNDP sau Banca Mondială) privind determinarea eficienței și eficacității furnizării intervențiilor specifice tranziției democratice.

Capitolul 4 realizează o descriere cu accent pe factori economici și politici a României ca furnizor de expertiză în tranziția democratică, oferindu-se o imagine de ansamblu a variațiilor democratice din vecinătatea strategică. Este argumentat faptul că derapajele de la principiile democratice sunt răspândite în întreaga regiune. Chiar dacă intrarea în Uniunea Europeană a fost un prilej bun pentru lupta internă împotriva corupţiei şi întărirea statului de drept în România, presiunea externă nu este suficientă și garantarea continuității procesului este data de cetățeni și de gradul lor de implicare în viața publică. Statul de drept este de o importanță fundamentală pentru UE. Consolidarea capacității instituționale, la nivel central și local este un element fundamental în condiționalitățile politice pentru a deveni stat membru. Dintre cele cinci priorități ale Strategiei Globale a UE, cea la care România va putea să aibă un aport consistent este cea referitoare la „investițiile în reziliența statelor și societăților situate la răsărit și la sud", subiectul analizei de față. Este argumentat faptul că România are o tradiție

solidă de participare la operațiunile de reconstrucție postconflict în Balcanii de Vest, sub egida Organizației Națiunilor Unite și a Uniunii Europene. În baza acestor contribuții, România a acumulat o expertiză națională și internațională în domeniu, prin intermediul căreia își aduce contribuția la politicile UE, NATO și ONU din acest domeniu. Această secțiune a studiului prezintă și numeroase date cantitative ale relațiilor economice dintre UE și cele două regiuni, spre o mai bună ilustrare a potențialului rol economic pe care îl poate juca și România în această configurație regională.

În **capitolul 5** lucrarea oferă exemple relevante de bune practici, așa-numitele „lecții învățate", în cadrul experienței de tranziție democratică a României din perspectiva proiectelor sale de Asistență Oficială pentru Dezvoltare. Această secțiune vizează explorarea și evaluarea modului în care România a acordat expertiză în relația cu statele din Parteneriatul Estic, respectiv Balcanii de Vest, în perioada post-2007, conform datele de pe site-ul RoAid.ro. Pe baza evaluării ultimilor 10 de ani de când România a devenit stat donator de asistență pentru dezvoltare, odată cu aderarea la UE, ne-am propus să trasăm o serie de recomandări și lecții învățate pentru sprijinul Agenției României de Cooperare pentru Dezvoltare – RoAid, pe baza celor două studii de caz pe care le-am selectat cu rol ilustrativ – Republica Moldova și Serbia – state prioritare pentru eforturile României din cele două regiuni studiate. În structurarea analizei studiilor de caz am urmărit cadrul analitic dezvoltat în capitolul 1 – modelul Lewitsky și Way – privind mecanismele de influențare externă asupra democratizării de tip „pârghie" și cele sub forma „legăturilor" pe care am încercat să le ilustrăm prin exemple.

Vom sintetiza pe scurt o serie de observații și contribuții specifice ale acestui capitol. Studiul arată faptul că România are o contribuție esențială la democratizarea Republicii Moldova, inclusiv la aprofundarea relațiilor acestei țări cu UE. Deși intervențiile din anii 2000 s-au bazat pe mecanisme de contagiune, rareori și pe cele de presiune diplomatică, acestea nu au putut asigura eficacitatea proceselor de modernizare structurală, democratizare și europenizare a Republicii Moldova. Drept urmare, contribuția României la democratizarea Republicii Moldova a fost una lentă, difuză și chiar evazivă.

Începând cu anul 2010 situația s-a schimbat semnificativ, iar studiul analizează această dinamică atât prin intermediul instrumentelor UE la care România are acces (de exemplu Twinning, TAIEX, programele operaționale comune ș.a.), cât și ale propriilor instrumente specifice asistenței pentru dezvoltare. Prin intermediul unor intervenții complexe de dezvoltare structurală România este mult mai mult prezentă în procesele de tranziție democratică și apropiere de UE. Astfel, prin intervențiile întreprinse s-a contribuit atât la asigurarea convergenței instituționale și procedurale din principalele domenii (justiție și stat de drept, concurență, politici monetare și fiscale ș.a.) cu UE, cât și la întărirea instituțiilor democratice interne. În consecință, din 2013, România a devenit principalul donator pentru dezvoltare în Republica Moldova. În 2016 România s-a situat pe primul loc în clasamentul țărilor care sprijină tranziția democratică a Republicii Moldova. Totodată, din 2014 România a devenit principalul partener economic al Republicii Moldova, iar balanța comercială din ultimii doi ani arată păstrarea tendinței de întărire a relațiilor economice bilaterale.

Progresele înregistrate în perioada postaderare (2007-2017), ba chiar și lecțiile învățate din eșecuri, ne-au îmbogăţit cu o expertiză care ne plasează în prezent într-o poziţie privilegiată – aceea de a putea răspunde unora dintre cele mai stringente nevoi la nivel global și, mai ales, regional: *consolidarea instituțională și a principiului statului de drept,* prin transferul propriilor lecţii învăţate și expertize. Un exemplu concret de bune practici în acest

sens este Forumul România – Republica Moldova în domeniul Justiției „Reforma justiției și lupta împotriva corupției în perspectivă europeană” organizat la Chișinău (10-11 noiembrie 2016). Acesta s-a constituit drept o relevantă platformă de comunicare în domeniul Justiției care să conducă la dezvoltarea cooperării bilaterale în acest domeniu, înlăturarea eventualelor sincope, dar și sprijinirea parcursului european al Republicii Moldova și Justiției din această țară, prin continuarea reformelor în domeniul Justiției și a luptei împotriva corupției.

În ceea ce privește asistența acordată Republicii Moldova, setul de recomandări se referă la necesitatea trecerii la un alt nivel al contribuției României și anume în asigurarea unui cadru eficient de reziliență, identificat prin:

- întărirea prezenței în viața economică internă a Republicii Moldova, prezență ce poate fi materializată prin participarea la privatizarea sau achiziționarea pachetelor majoritare ale principalilor operatori economici din sistemul energetic (gaze, curent electric), sistemul bancar precum și eforturi susținute pentru intrarea și menținerea pe piețele locale de comerț și servicii, revitalizarea camerelor de comerț și industrie ș.a.;
- asumarea unui rol mai pronunțat în coordonarea intervențiilor în Republica Moldova. Astfel, RoAid trebuie să-și asume facilitarea dialogului între autoritățile administrației publice centrale (ministere, agenții, consilii ș.a.) dintre cel două țări, cât și cu organizațiile internaționale donatoare și agențiile statelor donatoare prezente în Republica Moldova;
- îmbunătățirea eficacității asistenței acordate prin schimbarea paradigmei de înfăptuire a unor intervenții (cum ar fi acordarea de burse de studii pentru tinerii din Republica Moldova) și întărirea conexiunii intervențiilor cu abordările și instrumentele UE specifice ariilor de referință (de exemplu, în cazul educației este relevant Programul Erasmus+);
- fundamentarea intervențiilor pe baza de evidențe. Astfel, RoAid trebuie să pună un accent mai pronunțat pe aplicarea unei proprii strategii de captare, analiză și prezentare a evidențelor referitoare la starea de fapt inițială, logicile intervențiilor și rezultatele obținute la finalul implementării programelor sau proiectelor;
- întărirea cooperării dintre societatea civilă din ambele țări prin intermediul grupurilor de lucru comune permanente;
- asigurarea unei mai mari vizibilități a intervențiilor implementate.

În ceea ce privește conturarea profilului de donator al României în Balcanii de Vest este necesară o corectă estimare a eficienței AOD prin impactul intervențiilor sprijinite în cazul Serbiei, statul cel mai apropiat din regiune. Considerăm că relațiile dintre România și Serbia pot oferi o bază pentru creșterea cooperării în întreaga regiune a Balcanilor de Vest. Uitându-ne la variațiile asistenței pentru dezvoltare a României în Serbia putem observa existența a trei perioade distincte:

a. **Etapa 2007-2011,** în care MAE a acordat asistență pentru dezvoltare Serbiei, susținând tranziția spre democrație, consolidarea societății civile și revitalizarea zonelor rurale prin intermediul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD);

b. **Etapa 2012-2015,** în care Serbia nu a fost printre statele beneficiare de asistență pentru dezvoltare prin bugetul Ministerului Afacerilor Externe, fiind preferate state din Parteneriatul Estic și Sudic. Asistența acordată prin alte instituții către Serbia se regăsește în rapoartele anuale de pe site-ul RoAid.ro. Deși nu fac parte propriu-zis din asistența pentru dezvoltare către Serbia, analiza a decis să le ia în considerare ca fiind elemente potrivite a ceea ce modelul analitic Levitzky și Way numesc „legăturile" ce duc la creșterea influenței actorilor internaționali asupra democratizării unor state.

c. **Etapa 2015-2017,** în care Serbia reapare printre prioritățile României, lucru sesizabil la nivelul discursurilor politice (șef de stat și șef de guvern), cu precădere din punct de vedere economic și din considerente de securitate.

În urma analizei diferitelor proiecte de asistență a României în Serbia, putem concluziona că sprijinirea democratizării în Serbia s-a realizat concomitent cu sprijinirea comunității de români din Serbia ceea ce prezintă riscul unei ambivalențe în gestionarea fondurilor pentru dezvoltare ale României și a riscurilor politizării procesului (cum a fost cazul momentului tensionat din 2012).

În contextul în care legăturile economice trebuie văzute ca fiind în simbioză cu cele (geo)politice, orice efort de stabilizare democratică și apropiere a statelor din vecinătatea strategică a României de proiectul european trebuie să utilizeze eficient instrumente pentru ambele paliere. După cum am văzut la nivelul evaluărilor experților și în seriile de date privind calitatea democrației la nivel mondial, România are o expertiză și experiență utilă în consolidarea democratică pe care o poate oferi statelor vecine. Mai mult decât atât, schimburile de experiență între instituții din state cu parcurs similar s-au dovedit a fi mult mai bine recepționat și ușor de aplicat, decât în cazul transferului de expertiză din Europa occidentală spre noile democrații europene. Eforturile României în acest sens trebuie dublate de motivații economice de apropiere cu Uniunea Europeană, fie prin intermediul proiectelor europene, al asistenței pentru dezvoltare sau al investițiilor publice și private și chiar a liberalizării comerciale. Un bun exemplu în acest sens se desprinde din recentele Zone de Liber Schimb (DCFTA) realizate cu state din Parteneriatul Estic.

În secțiunea finală, de **concluzii**, am formulat o serie de recomandări în vederea sporirii contribuției României în acest sens, fie în plan bilateral, fie în mod concertat, la nivel european. Politica externă a României este cel mai bine descrisă prin metafora cercurilor concentrice. Astfel, putem sublinia că principala prioritate pentru Președinția 2019 trebuie să fie cele două vecinătăți ale României – estică și sudică, ambele aflate într-o situație de instabilitate geostrategică și într-un proces de tranziție democratică neterminată. Acest demers trebuie plasat prin operaționalizarea conceptului de consolidare a rezilienței, ce ghidează noua Strategie Globală a UE. Adițional, recomandăm ca o altă prioritate pe care România să o promoveze în statele din zona Balcanilor și a Mării Negre ar trebui să fie stimularea cooperării. În ciuda asigurărilor primite din partea oficialilor statelor din Balcani și zonă Mării Negre cu privire la deschiderea lor, cooperarea regională este una modestă. Propunem astfel ca în timpul Președinției României la Consiliul UE din 2019 MAE să organizeze la București o conferință de tip forum de reflecție axată pe sprijinirea directă a „Procesului de la Berlin" și a planurilor economice de creștere a competitivității în regiunea Balcanilor la care să invite toate cele șase state.

Pentru următoarea perioadă, beneficiind de noul cadru legislativ și normativ intrat deja în vigoare, RoAid trebuie să fie mult mai activă în coordonarea intervențiilor în Republica Moldova. Această coordonare poate fi întreprinsă atât prin facilitarea dialogului între autoritățile administrației publice centrale (ministere, agenții, consilii ș.a.) dintre cel două țări, cât și cu organizațiile internaționale donatoare și agențiile statelor donatoare prezente în Republica Moldova. De exemplu, ca instrumente de coordonare pot fi avute în vedere organizarea unor conferințe sau forumuri anuale cu participarea actorilor guvernamentali și neguvernamentali interesați.

În vederea asigurării eficacității și relevanței furnizării asistenței pentru dezvoltare și în tranziție democratică prin intermediul instrumentelor naționale comune sau a celor regionale comune, autoritățile de management române trebuie să-și consolideze capacitatea analitică și de coordonare a unui mecanism de fundamentare și adecvare la context a tipurilor de expertiză oferite. Mecanismul este necesar și pentru asigurarea convergenței dintre diversele instrumente complementare naționale gestionate de alte autorități românești (de exemplu, asigurarea simbiozei cu Programul multianual strategic de cooperare pentru dezvoltare, gestionat de MAE). Totodată, recomandăm ca RoAid să-și adapteze procesele de formulare ale obiectivelor intervențiilor finanțate în baza unor analize și evidențe temeinice care să demonstreze în baza unor seturi de indicatori starea de fapt inițială și cea dorită. În acest sens, RoAid trebuie să-și consolideze sistemul de informații și analiză astfel încât să fie capabilă să ofere evidențe referitoare la eficiența, eficacitatea și impactul intervențiilor sprijinite în țările din Balcanii de Vest și cele din Parteneriatul Estic.

Concepte cheie: *tranziție democratică, Politica de Vecinătate a Uniunii Europene, Balcanii de Vest, Parteneriatul Estic, Asistență Oficială pentru Dezvoltare, stat de drept, economie de piață.*

Executive Summary

This study aims to analyse how Romania contributes to the process of democratic transition of the Eastern Partnership and Western Balkans countries through the transfer of expertise and of their own lessons learned.

The main purpose of this study was the analysis of the transfer of best practice projects carried out by Romania in the two regions in the last 10 years, on the basis of which we made a set of specific recommendations. These aim primarily at increasing the profile and role of Romania as an EU Member State and ally within NATO. Secondly, we envisaged a set of recommendations in view of a proper preparation and exercise under the best conditions by Romania of the Presidency of the EU Council in the first semester of 2019. Therefore, we focused on two areas belonging to the "concentric circles" of Romania's neighbourhood, with an important geopolitical and geostrategic role, which are based in a volatile regional context that poses numerous challenges, as well as opportunities.

The specific objectives of the study are:

1. To present the instruments through which Romania can project and provide expertise (EU Neighbourhood Policy, Eastern Partnership, Stabilization and Association Process, Official Development Assistance);
2. To identify relevant examples of good practices/lessons learned in the democratic transition experience of Romania;
3. To assess how Romania has provided expertise in its relations with the Eastern Partnership and Western Balkan states;
4. To formulate recommendations aimed at increasing Romania's contribution to the democratic transition process by the Eastern Partnership and Western Balkan states.

In order to accomplish these goals, we organized the text according to the following structure:

Chapter 1 represents a theoretical framing of the study, through the synthesis of academic debates on democratic transition models that emerged after the end of the Cold War. We first discuss the classical model of democratization theorized by Linz and Stepan. Then, we move on to one of the most influential structural models, developed by Levitsky and Way, used as an analytical framework to focus on the case studies of the current study. In short, the model asserts that the success of external actors in promoting democracy is conditioned by two factors: the *leverage*, determined by the degree of vulnerability of states in need to external pressure, and *linkages*, which translates as the density of links between external actors and the state receiving external aid on six dimensions: economic, geopolitical, social, communicational of the transnational and technocratic civil society. To explain the effects of democratization in the two regions, this approach also suggests focusing on the political economy that explains the issue of double or triple transition – the impact of market formation along with the impact of new public institutions. In general, this vision highlights the crucial importance of state capacity and social cohesion for the success of democratization through the influence of external actors. The model will, however, have to be adapted to the geostrategic situation specific to the two regions and in this sense a more in-depth contextualization of the changes

at EU level as well as of the political evolution in the Eastern Partnership and Western Balkan states was needed.

Chapter 2 presents the current EU context and post-Lisbon developments, with an emphasis on the greatest challenges and opportunities accompanying *Brexit*. The synthesis presents the ideological and institutional transformations the EU has undergone in the last decade. This section also presents the EU Global Strategy, launched in 2016 to synthesise the common vision of the EU in the post-*Brexit* era. This programmatic document provides the framework for an EU external engagement characterized by unity and responsibility, in partnership with third parties, to promote its values and interests in security, democracy, prosperity and a global order based on norms, not on force, promoting human rights and the rule of law. The study shows how the concept of "resilience" which lies at the heart of this strategy gives Member States the chance to look beyond national interests and relaunch the European project. The second part of this chapter, aimed at offering a better contextualization of key actors in the region, provides a synthesis of the most significant challenges to democracy in the Western Balkans and the Eastern Partnership states. In the case of the post-conflict situation in the Balkans, it is underlined that the fragile democratic institutions in ex-Yugoslav states are more exposed and more vulnerable to misinformation and discourses instigating ethnic hatred as well as tacit acceptance of human rights violations or mass media, clear elements of the erosion of democracy. Additionally, it shows that at the level of the Eastern Partnership, democratic development emerging on several speeds, very similar to that of the European Union. Thus, we find the states in the immediate proximity – Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine as more advanced in the process of integration and convergence towards the EU than the other three states – Azerbaijan, Armenia and Belarus. Finally, at the 5th Eastern Partnership Summit in November 2017, it was reaffirmed the commitment of all the Eastern Partnership countries to pursue the reforms they undertake in order to converge and deepen their cooperation with the European Union.

Chapter 3 displays the analytical framework for providing expertise in democratic transition in the Eastern Partnership and Western Balkan countries. Both bilateral relations and concerted actions in a multilateral framework have been mapped out. Next, three types of instruments are laid out whereby Romania disseminates and provides expertise to the reference countries. At the end of this chapter, some issues are briefly addressed on the current EU approach on determining the efficiency and effectiveness of delivering development-specific interventions and democratic transition. Also, we provide further insight on the current approaches of the EU and other international donors (like UNDP or the World Bank) utilized to determine the efficiency and effectiveness of specific interventions provided to boost democratic transition.

Chapter 4 makes a description with an emphasis on Romania's economic and political factors as a provider of expertise in the democratic transition, giving an overview of the democratic variations in the strategic neighbourhood. We argue that derails from democratic principles are widespread throughout the region. Even if joining the European Union was a good case for consolidating the internal fight against corruption and the strengthening of the rule of law in Romania, external pressure is not enough and ensuring the continuity of the process rests upon the citizens and their degree of involvement in public life. The rule of law is of fundamental importance to the EU. Strengthening institutional capacity at central and local level is a fundamental element amid the political conditionality criteria in order to become

a Member State. Of the five priorities set in the EU Global Strategy, Romania will be able to make a consistent contribution regarding the "investing in the resilience of states and societies located in the east and south", which is the subject of this analysis. It is argued that Romania has a strong tradition of participating in post-conflict reconstruction operations in the Western Balkans under the aegis of the United Nations and the European Union. Based on these contributions, Romania has accumulated national and international expertise in the field which adds to the EU, NATO and UN policies in this field. This section of the study also presents numerous quantitative data of economic relations between the EU and the two regions, to better illustrate the potential economic role that Romania can play in this regional configuration.

In **chapter 5**, the study provides relevant examples of good practice, the so-called "lessons learned" in Romania's democratic transition experience from the perspective of its development assistance projects. This section aims at exploring and assessing how Romania has provided expertise in its relations with the Eastern Partnership countries and the Western Balkans in the post-2007 period, according to the RoAid.ro website. Based on the evaluation of the past decade since Romania became an Official Development Assistance donor, together with its EU accession, we drew a series of recommendations and lessons learned to support the Romanian Development Cooperation Agency – RoAid, based on two case studies that we have selected as having an illustrative role – the Republic of Moldova and Serbia – priority states for Romania's efforts in the two studied regions. In structuring the case studies analysis, we followed the analytical framework developed in Chapter 1 – the Levitsky and Way Model – on the mechanisms of external influence based on *leverage* type democratization and those in the form of *linkages* that we have tried to illustrate through examples.

We will briefly summarize a series of specific observations and contributions of this chapter. The study shows that Romania has an essential contribution to the democratization of the Republic of Moldova, including the deepening of its relations with the EU. Although the interventions of the 2000s were based on contagion mechanisms and rarely on diplomatic pressure, they were unable to ensure the efficiency of Moldova's structural modernization, democratization and overall Europeanization processes. As a result, Romania's contribution to the democratization of the Republic of Moldova was a slow, diffuse and even elusive one.

Since 2010, the situation has changed significantly and the study analyses this dynamic both through the EU instruments that Romania has access to (such as Twinning, TAIEX, Joint Operational Programmes, etc.) and its own development-specific tools. Through complex structural development interventions, Romania is much more present in the processes of democratic transition and proximity to the EU. Thus, the interventions have contributed both to ensuring the institutional and procedural convergence in the main areas (justice and rule of law, competition, monetary and fiscal policies, etc.) with the EU, as well as to the strengthening of domestic democratic institutions. Consequently, Romania became the main donor for development aid to Moldova in 2013. And in 2016, Romania was placed first in the ranking of countries that support the democratic transition of the Republic of Moldova. At the same time, since 2014 Romania has become the main economic partner of the neighbouring country, and the trade balance over the past two years shows the trend of strengthening bilateral economic relations.

The progress made in the post-accession period (2007-2017), and even the lessons learned from failures, have enriched us with an expertise that currently places us in a privileged

position – that of meeting some of the most pressing needs at the global level and, above all, regional: institutional consolidation and strengthening the rule of law principle, by transferring country-specific learned lessons and expertise. A concrete example of good practice in this respect is the Romania-Republic of Moldova Forum on Justice Reform and the Fight Against Corruption in a European Perspective organized in Chișinău (10-11 November 2016). It has been established as a relevant platform for communication in the field of Justice, leading to the development of bilateral cooperation in this field, removing the possible omissions, but also supporting the European path of the Republic of Moldova and its justice, by continuing the reforms in the field of Justice and the fight against corruption.

With regards to the assistance provided to the Republic of Moldova, the set of recommendations refers to the need to move Romania's contribution to another level, namely to provide an effective resilience framework, identified through:

- Strengthening the presence in the internal economic life of the Republic of Moldova, a presence that can be materialized through participating in the privatization or acquisition of the majority stake of the main economic operators in the energy or the banking system (gas, electricity), as well as the persistence in entering and maintaining a presence on the local trade and services markets, the revitalization of the chambers of commerce and industry, etc.;
- Assuming a stronger role in coordinating interventions in the Republic of Moldova. Thus, RoAid must provide for the facilitation of the dialogue between the central public administration authorities (ministries, agencies, councils, etc.) of the two countries, as well as with the international donor organizations and the donor states' agencies present in the Republic of Moldova;
- Improving the effectiveness of assistance provided by changing the intervention paradigm (such as granting scholarships for young people in the Republic of Moldova) and strengthening the connection of interventions with EU approaches and instruments specific to the reference areas (e.g. in the case of education, the Erasmus+ Programme is relevant);
- Substantiating evidence-based interventions. Thus, RoAid needs to place a stronger emphasis on the application of its own strategy of capturing, analysing and presenting records of the initial state of affairs, the logic of the interventions and the results obtained at the end of the implementation of the programmes or projects;
- Strengthening cooperation between civil society in both countries through permanent joint working groups;
- Ensuring greater visibility of implemented interventions.

In terms of shaping Romania's donor profile in the Western Balkans, a correct estimation of the effectiveness of ODA is needed through the impact of interventions supported in Serbia, the closest state in the region. We believe that relations between Romania and Serbia can provide a basis for increased cooperation throughout the Western Balkans region. Looking at the variations in Romania's development assistance in Serbia, we can see the existence of three distinct periods:

a) **1st phase** – 2007-2011, in which the MFA provided development assistance to Serbia, supporting the transition to democracy, strengthening civil society and revitalizing rural areas through the United Nations Development Program (UNDP);

b) **2nd phase** – 2012-2015, when Serbia was not one of the developing countries benefiting from development assistance through the budget of the Ministry of Foreign Affairs, with Eastern and Southern Partner countries being preferred. Assistance provided by other institutions to Serbia can be found in the annual reports on the RoAid.ro site. Although not part of development assistance to Serbia, the analysis has decided to consider them as appropriate elements of what the analytical model Levitzky and Way call "the ties" that lead to an increase in the influence of international actors on the democratization of some states.

c) **3rd phase** – 2015-2017, in which Serbia resurfaces among Romania's priorities, which was noticeable at the level of political speeches (Prime Minister and President), especially from an economic point of view and for security reasons.

After analysing Romania's various assistance projects in Serbia, we were able to conclude that support for democratization in Serbia has been accomplished concurrently with the support of the Romanian community in Serbia, which presents the risk of ambivalence in the management of Romania's development funds and the risks of politicizing the process (as it was the case of the tense moment of 2012).

In the context in which economic ties should be seen as being in symbiosis with (geo)political efforts, any effort to stabilize and bring closer the states in Romania's strategic proximity to the European project must use instruments for both levels effectively. As we have seen at the level of expert assessments and series of data on the quality of democracy in the world, Romania has a valuable expertise and experience in the democratic consolidation it can offer to neighbouring countries. Moreover, experience exchanges between peer institutions in similar countries proved to be much better received and easier to apply than in the case of the transfer of expertise from Western Europe to the new European democracies. Romania's efforts in this respect must be doubled by economic incentives to approach the European Union either through European projects, development assistance or public and private investment and even commercial liberalization. A good example of this is emerging from the recent Deep Comprehensive Free Trade Areas (DCFTA) established jointly with the Eastern Partnership countries.

In the final part of the study, our **concluding remarks** consist of a series of recommendations in order to increase Romania's contribution in this sense, either bilaterally or through concert action, at European level. Romania's foreign policy is best described by the metaphor of the concentric circles. Thus, we can point out that the main priority for the 2019 Presidency must be the two Eastern and Southern neighbours of Romania, both in a situation of geostrategic instability and in an unfinished democratic transition process. This should be done through the operationalization of the concept of resilience, which guides the new EU Global Strategy. Additionally, we recommend that another priority that Romania should promote throughout the Balkan and Black Sea area states should be the stimulation of cooperation. Despite the assurances received from officials from the Balkan states and the Black Sea region about their openness, regional cooperation is limited. We propose that during the Romanian Presidency of the Council of the EU in 2019, the MFA organizes a conference

in Bucharest, under the form of a reflection forum, focused on directly supporting the "Berlin Process" and the economic plans to increase competitiveness in the Balkan region to which it will invite all six states.

For the next period, benefiting from the new legislative and regulatory framework already in place, RoAid must be much more active in coordinating interventions in the Republic of Moldova. This coordination can be done both by facilitating the dialogue between the central public administration authorities (ministries, agencies, councils, etc.) of the two countries, as well as with the international donor organizations and the donor states' agencies present in the Republic of Moldova. For example, the organization of annual conferences or forums with the participation of interested governmental and non-governmental stakeholders can be considered as coordination tools.

In order to ensure the effectiveness and relevance of providing development assistance and democratic transition through joint national or regional common instruments, the Romanian management authorities should strengthen their analytical capacity and coordination of a mechanism for substantiating and context-adapting the types of expertise provided. The mechanism is also necessary to ensure the convergence between the various complementary national instruments managed by other Romanian authorities (for example, ensuring the symbiosis with the Multinational Strategic Development Cooperation Programme). At the same time, we recommend that RoAid adapts its formulation processes to the objectives of the interventions financed on the basis of sound analyses and evidence in order to demonstrate, on the basis of sets of indicators, the initial and desired status. In this respect, RoAid needs to strengthen its information and analysis system so as to be able to provide evidence of the effectiveness, efficiency and the impact of interventions supported in the Western Balkan and Eastern Partnership countries.

Key concepts: *democratic transition, European Neighbourhood Policy, Western Balkans, Eastern Partnership, Official Development Assistance, rule of law, market economy*.

Cuprins

CAPITOLUL 1: CADRUL TEORETIC 20

TEORIA TRANZIȚIEI ȘI CONSOLIDĂRII DEMOCRATICE – METAMORFOZE CONCEPTUALE ȘI READAPTĂRI REGIONALE 20

CAPITOLUL 2: UNIUNEA EUROPEANĂ, ÎNTRE „DIVORȚUL" BRITANIC ȘI „LOGODNA" CU STATE DIN SUD-ESTUL EUROPEI 31

2.1. UNIUNEA EUROPEANĂ, O „IDEE DE SINTEZĂ" CE RĂSPUNDE UNEI CONCEPȚII COMUNE, GLOBALE ȘI COERENTE A PROCESELOR SIMULTANE DE INTEGRARE PROGRESIVĂ A POPOARELOR ȘI STATELOR ÎNTR-O ENTITATE SUPRANAȚIONALĂ, DE UNIFICARE PRIN ADERARE, DAR ȘI DE FEDERALIZARE ȘI CONSTITUȚIONALIZARE EXPLICITE 31

2.2. UNIUNEA EUROPEANĂ, ÎN FAȚA MARILOR PROVOCĂRI ALE URMĂTOAREI PERIOADE: ADERAREA STATELOR DIN BALCANII DE VEST, DECI CONTINUAREA EXTINDERII, DAR ȘI *BREXIT*, DECI ABANDONAREA UE DE CĂTRE UN STAT MEMBRU 37

2.2.1. CONCEPTUL DE REZILIENȚĂ ȘI STRATEGIA GLOBALĂ A UNIUNII EUROPENE 39

2.2.2. CONTEXTUL ACTUAL DIN BALCANII DE VEST: REGRESUL EUROPENIZĂRII ȘI CRIZA DEMOCRAȚIEI ÎN BALCANII DE VEST 41

2.2.3. CE URMEAZĂ DUPĂ RECONSTRUCȚIE ȘI STABILIZARE POSTCONFLICT? CONSOLIDAREA REZILIENȚEI ÎN BALCANI 44

2.2.4. MIZA EUROPENIZĂRII ÎN PARTENERIATUL ESTIC ȘI FOAIA DE PARCURS 46

2.3. *BREXIT* 53

CAPITOLUL 3: CADRUL ANALITIC PRIVIND FURNIZAREA DE EXPERTIZĂ ÎN TRANZIȚIE DEMOCRATICĂ ÎN ȚĂRILE PARTENERIATULUI ESTIC ȘI BALCANII DE VEST 56

3.1. CADRUL DE REGLEMENTARE AL UE ÎN DOMENIUL FURNIZĂRII ASISTENȚEI PENTRU DEMOCRATIZAREA ȚĂRILOR DIN PARTENERIATUL ESTIC ȘI BALCANII DE VEST 56

3.2. ANALIZA INSTRUMENTELOR UE PRIN CARE ROMÂNIA POATE DIFUZA ȘI FURNIZA EXPERTIZĂ 58

3.2.1. INSTRUMENTELE SUPRANAȚIONALE 59

3.2.2. INSTRUMENTE REGIONALE COMUNE 69

3.2.3. INSTRUMENTE NAȚIONALE COMUNE 73

3.3. ABORDĂRILE ACTUALE ALE UE ȘI ALE ALTOR DONATORI INTERNAȚIONALI (UNDP, BANCA MONDIALĂ) PRIVIND DETERMINAREA EFICIENȚEI ȘI EFICACITĂȚII FURNIZĂRII INTERVENȚIILOR SPECIFICE TRANZIȚIEI DEMOCRATICE 74

CAPITOLUL 4: ROMÂNIA CA FURNIZOR DE EXPERTIZĂ ÎN TRANZIȚIA DEMOCRATICĂ: IMAGINE DE ANSAMBLU A VARIAȚIILOR DEMOCRATICE DIN VECINĂTATEA STRATEGICĂ 79

4.1. IMPORTANȚA STATULUI DE DREPT ÎN CONSOLIDAREA DEMOCRAȚIEI 79

4.2. CALITATEA DEMOCRAȚIEI ÎN BALCANI ȘI PARTENERIATUL ESTIC 84

4.2. LEGĂTURILE ECONOMICE ALE STATELOR DIN BALCANI ȘI PARTENERIATUL ESTIC 93

4.3. CONTRIBUȚIA ROMÂNIEI LA IMPLEMENTAREA STRATEGIEI GLOBALE. REZILIENȚA ÎN VECINĂTATE 108

CAPITOLUL 5 - STUDII DE CAZ - ROMÂNIA ȘI EFORTURILE DE ASISTENȚĂ PENTRU DEZVOLTARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ȘI SERBIA 111

5.1. ROMÂNIA ȘI EFORTURILE DE AOD ÎN REPUBLICA MOLDOVA (2007-2017) 111

5.2. ROMÂNIA ȘI EFORTURILE DE AOD ÎN SERBIA (2007-2017) 129

5.3. ANALIZA INTERVIURILOR CU EXPERȚI 144

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI. UN DECENIU DE LECȚII ÎNVĂȚATE: ROMÂNIA, FURNIZOR DE EXPERTIZĂ ÎN TRANZIȚIE DEMOCRATICĂ PENTRU ȚĂRILE PARTENERIATULUI ESTIC ȘI BALCANII DE VEST 148

BIBLIOGRAFIE 157

Capitolul 1: Cadrul teoretic

Teoria tranziției și consolidării democratice – metamorfoze conceptuale și readaptări regionale

Temele privind tranziţia, consolidarea democratică, respectiv calitatea democrației au rămas de actualitate în dezbaterile teoretice prezente, mai ales în contextul abordării în cadrul procesului de democratizare și europenizare în statele din Balcanii de Vest și ale Parteneriatului Estic. Tranziţia postcomunistă, respectiv tranziţia fostelor state socialiste din Europa Centrală şi de Est la democrația liberală și economia de piaţă după model vestic este considerată un proces de transformări radicale, profunde, cu impact în fibra identitară a acelor societăți. De aici și multiplele controverse conceptuale dezvoltate în ultimii 25 de ani privind rafinarea modelelor analitice potrivite. Scopul principal al secțiunii ce urmează este de a trasa direcțiile teoretice în analiza democratizării, ceea ce precede revizuirea literaturii de specialitate în cazul principalelor două regiuni pe care vom aplica studiul nostru de caz – Balcanii de Vest și statele Parteneriatului Estic. Sunt trei întrebări esențiale fără de care nu putem realiza studiul asupra lecțiilor învățate din experiența de democratizare a României pe care să le poată exporta în vecinătatea sa strategică: ce este democratizarea, cum se desfășoară și ce rol au actorii internaționali în acest proces? Le vom lua în cele ce urmează pe rând.

a. Trecerea de la tranziție la consolidarea democrației. Modelul Linz și Stepan

Una dintre cele mai controversate dezbateri din anii 2000 a fost modalitatea de identificare în realitate a trecerii de la tranziție la consolidare a democrației. Când anume putem recunoaște începerea procesului de consolidare? Este un moment anume – ce poate fi observat – sau este un proces complex, difuz și insesizabil, fără o determinare temporală? Conceptele de „tranziție" și „consolidare democratică" au fost construite pornind de la distincția între schimbare și ordine în viața politică[1]. Teoriile democratizării – înțelese prin prisma extrem de uzitatului binom conceptual „tranziție-consolidare" sunt caracterizate prin „cauzalitate multiplă" (variabile sau combinații de variabile diferite) și „echifinalitate" (deși merg pe direcții diferite produc același rezultat – consolidarea democratică). Trebuie remarcat astfel că discuţia legată de procesul de democratizare conţine un evident principiu teleologic: acela potrivit căruia scopul final al acestui proces este democraţia stabilă, consolidată. Abordările critice au argumentat ulterior că democratizarea nu se finalizează în mod inevitabil prin consolidarea democraţiei, și că aceasta din urmă nu reprezintă în mod necesar punctul terminus al democratizării. Aceștia au arătat ulterior că nu există o „rețetă unică a democratizării", și că aplicând aceeași rețetă se pot obține succese, eșecuri, regimuri hibride, precum și cazuri de state care nu au parcurs tranziții înspre democrație, ci înspre alte forme de autoritarism[2].

[1] LINZ Juan J. și Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996.
[2] DIAMOND L. și Leonardo Morlino, „The Quality of Democracy. An Overview", *Journal of Democracy* Vol. 15, Nr. 4 octombrie 2004, pp. 20-31.

Inițial, în analizele din a doua jumătate a anilor '90, consolidarea era definită ca fiind o certitudine, în comparație cu tranziția, care este marcată de incertitudini. Conform modelului lui Linz și Stepan, democratizarea ajunge în faza de consolidare atunci când democraţia este „singurul joc acceptat" (*the only game in town*). Detaliind, Linz şi Stepan consideră că existenţa unei democraţii consolidate poate fi analizată pe baza a trei dimensiuni: comportamentală, atitudinală şi constituţională. În acest sens, se poate considera că, în alţi termeni, un regim democratic consolidat depinde de trei factori:

1) gradul de instituţionalizare politică, care, atunci când este ridicat, determină stabilitatea politică, ceea ce înseamnă că nu există grupuri politice (sau politizate) importante care au tendinţa de a transforma democraţia într-o non-democraţie;
2) nivelul de cultură politică democratică, de care depinde împărtăşirea unor valori comunitare specifice democraţiei, deci implicit a regulilor şi practicilor democratice;
3) gradul de consens politic, care, dacă este unul ridicat, presupune rezolvarea conflictelor politice pe baza unor norme acceptate de toate grupurile politice și sociale[3].

Accepțiunea conferită termenului de „consolidare democratică" este astfel una de organizare a democrației – în sensul instituirii regulilor și organizațiilor specifice democrației liberale. Această fază urmează celei de tranziție, deși autorii nu au putut stabili un punct de trecere concret care ar constitui încheierea unui proces și începerea altuia, fiind vorba de o evoluție care ia forme distincte în fiecare studiu de caz în parte (în acest sens, au fost adesea menționate diferențele între conceptualizările aplicate statelor din America Latină și cele aplicate statelor postcomuniste din Estul și Centrul Europei[4]. Trebuie astfel subliniat că, în acest sens, democrația liberală servește atât ca punct de pornire, cât și ca punct terminus, aspect considerat adesea problematic în studiile critice. Unul din cei mai influenți autori care au lansat conceptual la începutul anilor '90 susține că aceasta reprezintă o abordare neutră în sens normativ, deși poate conduce la atingerea unor astfel de scopuri[5]. Ulterior, consolidarea democrației a fost definită ca prevenirea eroziunii democrației, respectiv situația în care o democrație liberală ar regresa către una electorală[6].

Terry Karl este o altă autoare care a argumentat rolul incertitudinii care face diferența dintre tranziție și consolidarea democrației ca etape distincte ale aceluiași proces: „Consolidarea democrației este definită prin reducerea substanțiala a incertitudinii (...) este vorba despre institutionalizarea unui grad de certitudine relativ ridicat printr-un set comun de reguli (atât formale, cât si informale), de roluri politice larg înțelese și de arene politice relativ bine delimitate"[7]. Dîrdală argumentează de asemenea că „prin natura ei, consolidarea este mult

[3] LINZ și STEPAN, *ibidem*, pp 87-89.
[4] DIAMOND și MORLINO, *ibidem*.
[5] SCHEDLER, A. *Concepts of Democratic Consolidation*, Lucrare prezentată cu ocazia unei reuniuni a *Latin American Studies Association* (LASA) în 1997, Continental Plaza Hotel, Guadalajara, Mexico, 17–19 aprilie 1997, p. 11; document disponibil la: http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/schedler.pdf.
[6] SCHEDLER, A. „Ce este consolidarea democratică?", în *Revista Română de Ştiinţe Politice*, Vol. 2, Nr. 1, aprilie 2002, pp. 122-138.
[7] KARL, T. K. „From democracy to democratization and back: before *Transitions from Authoritarian Rule*", Working Paper 45, Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford Institute on International Studies, 2005, p. 16.

mai predictibilă decât tranziția”[8]. Karl atrage de asemenea atenția faptului că „nu este surprinzător, așadar, că pe măsură ce țările trec de la incertitudinea ridicată a tranziției la un cadru post-tranziție mai instituționalizat, mai sigur, intră în joc preocupările față de factori precum natura statului, nivelul de dezvoltare, schimbările în economia globală, amestecul de identități, schimbările demografice”[9]. Aceste elemente vor merita o mai mare atenție și în studiul nostru.

S-au dezvoltat însă de-a lungul anilor și o serie de studii critice ale democratizării care au susținut că nu există tipare de democratizare, întrucât acesta este un proces dificil și nelinear, în care progresele se cumulează lent și sunt adesea reversibile – fără garanţia că la sfârşitul lui se ajunge inevitabil la o democraţie consolidată[10]. Cu toate acestea, teoreticienii democratizării au încercat să stabilească o serie de indicatori minimali pentru a face deosebire între diferite ritmuri de democratizare, ca ulterior să se ajungă la conceptual de „consolidare a democrației”. Prima etapă este aceea de dezvoltare a democrației: evoluția dinspre democrația electorală înspre democrația liberală. Cealaltă etapă se referă la fundamentarea democrației – evoluția dinspre democrația electorală sau democrația liberală către democrația avansată (consolidarea democrației). Această secvențialitate a iscat numeroase dezbateri teoretice.

Pentru a înţelege cât mai bine procesul de consolidare democratică este necesar să analizăm factorii care intervin pe parcursul acestuia. Collier susţine că această problematică trebuie abordată din trei perspective: a actorilor care intervin, a evenimentelor care se succed şi, nu în ultimul rând, al gradului de instituţionalizare[11]. Przeworski a lansat o altă perspectivă asupra procesului de consolidare și a trasat o linie clară între tranziţie şi consolidare, afirmând că sunt două procese distincte, acesta critică tranziţiile negociate deoarece acest tip de tranziţie viciază democraţia[12]. Discutând fiecare coordonată în parte, Schedler ajunge la concluzia că semnificaţia sintagmei de consolidare democratică ar trebui restrânsă la aspectele „negative”, adică acelea care privesc dezvoltarea acelor mecanisme şi aranjamente instituţionale care să nu permită o revenire de la democraţie la autoritarism în cazul unei anumite societăţi care a început procesul de democratizare: „Cred că ar trebui să ne întoarcem la preocuparea iniţială a conceptului pentru supravieţuirea democraţiei. Ar trebui să-i redăm sensul clasic, care este acela de a pune în siguranţă nivelurile la care a ajuns guvernarea democratică împotriva întoarcerii la autoritarism. Aceasta înseamnă că ar trebui să restrângem folosirea conceptului la cele două sensuri «negative» (…): evitarea colapsului democraţiei şi evitarea erodării democratice. Termenul «consolidare democratică» ar trebui să se refere la perspectivele continuităţii, şi nimic mai mult”[13].

---

[8] DÎRDALĂ, L. „Repere teoretice în studiul tranziţiei şi consolidării democratice”, Universitatea Mihail Kogalniceanu, Iași, disponibil la: http://www.umk.ro/images/documente/publicatii/Buletin17/17_repere_teoretice.pdf

[9] KARL, *ibidem*.

[10] KURKI, M. *Democratic Futures: Re-visioning Democracy Promotion,*. Abingdon: Routledge, 2012; Jean Grugel *Democratizarea. O introducere criticaă,* traducere de Ramona-Elena Lupu, Iași, Polirom, 2008.

[11] COLLIER, D. „The comparative method: Two decades of change” în D. Rustow & K. Erikson (eds), *Comparative political dynamics* (pp. 7-31), New York, NY: Harper Collins.

[12] PRZEWORSKI, A. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

[13] SCHEDLER, *ibidem*, p. 122.

În modelul lansat de aceștia, devenit canonic pentru studiile democratizării, Linz și Stepan operează cu trei argumente principale:

„1. Din punct de vedere comportamental, un regim democratic este consolidat în măsura în care niciun actor semnificativ în plan național, social, economic, politic sau instituțional nu își folosește resursele în încercarea de a-și atinge scopurile prin crearea unui regim nedemocratic, apelul la violență ori prin secesiunea de statul din care face parte urmare a unei intervenții străine.

2. Din punct de vedere atitudinal, putem vorbi de consolidarea democratică atunci când marea parte a opiniei publice trebuie să se fundamenteze pe proceduri și instituții democratice ca argumente de garantare a vieții colective și când susținerea pentru alternative nondemocratice este extrem de redusă sau izolată de către forțele prodemocratice.

3. Din punct de vedere constituțional, un regim democratic este consolidat atunci când forțele guvernamentale sau neguvernamentale, prin intermediul teritoriului de stat, devin subiective și obișnuite cu rezolvarea conflictului cu legi specifice, proceduri și instituții sancționate de către noul proces democratic”[14] .

Multe dintre țările care au inițiat procese de democratizare în fazele mai târzii ale celui de-al patrulea val (cum sunt statele din cele două regiuni analizate) nu dispuneau de structuri etatice suficient de stabile si eficiente, ceea ce avea să conducă la presiuni suplimentare în procesul de democratizare. De asemenea, problema statului avea să ocupe un loc important în contextul nevoii de a analiza procese de tranziție marcate de conflicte identitare sau chiar de război. Tipologia tranziției a multiplicat astfel dilemele democratizării. Drept urmare apare conceptul de „tranziție democratică completă” („completed democratic transition”). Autorii avertizează însă că noțiunile de democrație consolidată și „tranziție democratică împlinită/completă” trebuie privite sub aspect interdependent: succesul unei democrații consolidate este garantat de o tranziție democratică prealabilă[15]. Cu siguranță niciun studiu actual asupra procesului de democratizare nu poate scăpa din vedere aceste variabile elaborate de Linz și Stepan. Ele însă nu sunt complete, așa cum vom vedea în secțiunea următoare.

b. Influența actorilor externi asupra democratizării. Modelul Levitsky și Way.

Cercetătorii tranziției converg în a accentua rolul decisiv al actorilor, care se manifestă pornind de la strategii specifice, elaborate în condiții de incertitudine și informație incompletă. Ulterior, consolidarea democrației implică o subsumare a progreselor democratice, de atingerea unui anumit stadiu superior în sens normativ fata de cel de la începutul procesului. Actorii implicați în acest amplu proces, locali și internaționali, sunt într-un continuu efort de definire a rolului pe care îl joacă. Aceste abordări conceptuale sunt în direct legătură cu evoluția politicilor internaționale de dezvoltare și de aceea le considerăm importante în explicarea propriului model analitic aplicat în cadrul studiului de față. Cercetări ulterioare subliniază

[14] Traducere preluată din OLIMID, A. P. „Tranziție și consolidare democratică in Sud-Estul Europei: strategii, modele, teorii și concepte”, Revista de Științe Politice, Nr. 18-19, 2008, p. 67.
[15] LINZ și STEPAN, *ibidem*, p. 3.

importanța factorilor internaționali în procesul de democratizare, identificând mecanisme externe care stimulează acest proces prin ceea ce au numit:

- „contagiune" (atunci când proximitatea geografică cu democrații funcționale sau procese de democratizare la nivel regional influențează evoluțiile politice dintr-o țară);
- „control" (prin politicile explicite ale forțelor de impunere a păcii care impun o reformă constituțională democratică),
- „consimţământ sau condiţionare" (când în schimbul recunoașterii internaționale și obținerii de asistență tehnică și financiară elitele politice adoptă un comportament democratic)[16].

Aceste elemente teoretice vor fi luate în considerare și în conturarea modelului analitic pentru care va opta și studiul de față.

Dinamica procesului de democratizare din Europa Centrală şi de Est a dus la apariţia unor serii de întrebări cu privire la natura şi felul democraţiilor emergente, când şi cum consolidarea democratică va fi atinsă, dar de asemenea şi despre forţele care se află în spatele acestui proces de democratizare. „Moştenirile" trecutului împreună cu noile elite implicate în controlul şi ghidarea tranziţiei democratice au constituit principalii agenţi în arhitectura instituţiilor şi valorilor democratice, însă rolul jucat de influenţa şi presiunea exercitată de „forţe" externe nu ar trebui să fie descreditată în societăţile postcomuniste. Situația statelor din Centrul şi Estul Europei este aparte, deoarece procesele lor de democratizare au stat de la bun început sub semnul preluării modelelor vestice. Acestea şi-au exprimat dorinţa să se alăture structurilor euroatlantice și astfel tranziţiile lor au fost ghidate de condiţiile şi obligaţiile impuse de aceste organizaţii. Într-o anumită măsură, situația statelor foste sovietice și a celor din fosta Iugoslavie, din vecinătatea Uniunii Europene este similară, deși condițiile și relațiile geopolitice sunt foarte diferite acum față de acum două decenii.

Mai mulți autori din domeniul democratizării s-au axat pe explicarea presiunii emanate de mediul extern în forma proceselor de „difuzie a democrației"[17]. În studiile europene, cercetările s-au axat pe influența UE în procesul de democratizare al statelor candidate[18]. Termenul de „political leverage" (*pârghii politice*) se referă la capacitatea unui actor de a influenţa, între alte fenomene, atât politici, cât şi implementarea lor și a fost foarte des utilizat

[16] WHITEHEAD, L. și Philippe SCHMITTER, *The International Dimensions of Democratization*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

[17] HUNTIGTON, S. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press: NORMAN, 1991; BUNCE Valerie J. și Sharon L. Wolchik, „International diffusion and postcommunist electoral revolutions", *Communist and Post-Communist Studies* 39 (2006), pp. 283-304;

[18] PRIDHAM, G. „International Influences and Democratic Transition: Problems of Theory and Practice in Linkage Politics", în PRIDHAM, G. (ed.), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe* (Leicester, UK: Leicester University Press, 1991); PRIDHAM, G. *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Postcommunist Europe.* Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, Palgrave MacMillan, 2005; YOUNGS, R. *The European Union and the promotion of democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2010; SCHIMMELFENNIG, F. Stefan Engert and Heiko Knobel, „Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey, JCMS 2003 Vol. 41. Nr. 3. pp. 495–518; SCHIMMELFENNIG, F. „Europeanization beyond Europe", Living Rev. Euro. Gov., Vol. 2, (2007), Nr. 1.

în literatura de specialitate din domeniu. Acești autori au pus împreună, alături de premisele teoriei alegerii raționale, și dimensiunea unor tipare de relații sociale care se dezvoltă prin interacțiune (socializarea actorilor fiind supusă presiunilor structurilor)[19].

S-au dezvoltat de-a lungul anilor mai multe modele privind susținerea procesului de democratizare prin intermediul cooperării internaționale și al asistenței pentru dezvoltare, atât la nivel bilateral, cât și la nivel multilateral. În special, odată cu fenomenul decolonizării, s-au dezvoltat structuri internaţionale care pot fi considerate ca „agenţi ai democratizării" unor state. Conform opiniei lui Richard Rose, Uniunea Europeană poate fi considerată ca un astfel de factor, unul care de altfel poate ridica standardele unei guvernări democratice în statele membre[20]. Și Pevehouse analizează pe larg acele mecanisme prin care structurile internaţionale influenţează schimbarea de regim dintr-un stat. El susține că mecanismul condiţionalităţii derivă „din paradigma raţionalistă în funcţie de care un actor internaţional promite unele posibile beneficii în funcţie de anumite condiţii"[21]. Acest lucru se poate realiza fie prin intermediul acţiunilor diplomatice şi economice, fie prin aderarea la acel organism internaţional. Desigur în toată această ecuaţie şi forţele interne joacă un rol semnificativ în drumul spre schimbare şi europenizare a statelor postcomuniste. McFaul susține o idee similară, centrându-se pe structurile internaționale din perspectiva sistemică (uni- versus bipolarism)[22]. El argumentează că rolul cauzal al sistemului internațional în încurajarea democrației este „variabila lipsă" în majoritatea studiilor asupra tranziției postcomuniste.

Cel mai influent model structural este cel dezvoltat de Levitsky și Way și ne propunem să îl aprofundăm în cele ce urmează pentru a-l folosi ca model analitic în analiza studiilor de caz[23]. Aceștia au argumentat că gradul de succes al actorilor externi în promovarea democrației este condiționat de doi factori: „pârghia" (*leverage*), determinată de vulnerabilitateatea statelor ce au nevoie de asistență la presiunea externă, și „conexiunile" (*linkages*), ce semnifică densitatea legăturilor între actorii externi și statul vizat de ajutorul extern. În esență, acest model asumă faptul că actorii externi pot exercita o mare presiune asupra statelor în curs de democratizare doar în cazul unei relații asimetrice de putere și a unui grad ridicat de interdependență. În termenii lui Levitsky și Way eficiența influenței externe (din partea unui stat, a unui grup de state sau a unei organizații) apare atunci când „leverage is high, and linkages are dense" (pârghiile sunt puternice, iar conexiunile complexe)[24]. Modelul explicativ dezvoltat de Levitsky and Way în 2005 și revizuit în 2010 oferă o explicație de tip structural ce presupune

[19] SCHIMMELFENNIG, F. și Ulrich SEDELMEIER, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 2005; VACHUDOVA, M. A. 2005. *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism.* Oxford: Oxford University Press; LEVITSKY. S. și Lucan WAY, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War.* Cambridge University Press, New York, USA, 2010.
[20] ROSE, R. „Understanding post-communist transformation: A bottom up approach", New York: Routledge, 2009.
[21] PEVEHOUSE, Jon C. „Democracy from the Outside-In? International Organization and Democratization", International Organization, Vol. 56, 3 (Vara, 2002): pp. 515-549.
[22] MCFAUL, M. „The Missing Variable: The 'International System' as a Link between Third and Fourth Wave Models of Democratization" în Bunce, Valerie et. al (eds.) Democracy & Authoritarianism in the Postcommunist World. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010, pp. 3-30.
[23] LEVITSKY, S. și Lucan WAY, „International Linkage and Democratization", *Journal of Democracy*, Vol. 16, 2005, Nr. 3, pp. 20-34.
[24] LEVITSKY și WAY, *ibidem*, p. 12.

că deciziile individuale sunt influențate de elemente ale întregului și ale conjuncturii. Aceasta este teoria cea mai citată privind influența structurală a actorilor externi asupra democratizării. Pe de o parte, metafora „legăturilor" se referă la felul în care influența externă a unui actor este constrânsă de gradul de putere relativă pe care o are față de statul pe care îl influențează, depinzând de proximitatea geografică și densitatea legăturilor cu statul-țintă. Pe de altă parte, metafora „pârghiilor" susține că procesele de difuziune a principiilor și nomelor circulă cel mai bine între regiuni aflate geografic mai aproape, dar și conectate mai mult la nivel cultural, ceea ce face ca influența acestor pârghii să fie mai eficientă între vecinătăți (între state sau regiuni mai apropiate ca distanță fizică și din punct de vedere al mentalității).

Teoria „legăturilor și pârghiilor" (linkage and leverage), elaborată de Levitsky și Way pentru a explica mai bine „dimensiunea internațională a democratizării", arată că diferențele de intensitate ale „legăturilor și pârghiilor" modelează rezultatele proceselor de democratizare. Din perspectiva variațiilor la cele două niveluri, modelul definește patru situații posibile:

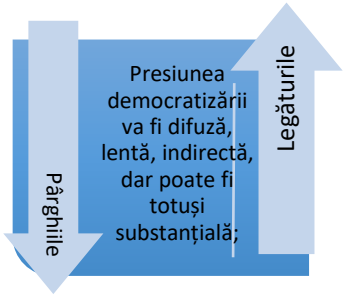
1. Dacă legăturile sunt intense și pârghia este puternică și consistentă atunci putem asista la contribuții importante la democratizare chiar și în state cu condiții interne nefavorabile;
2. Când legăturile sunt puternice, dar pârghia este relativ slabă, presiunea democratizării va fi difuză, lentă, indirectă, dar poate fi totuși substanțială;
3. Când pârghia este puternică iar legăturile slabe, presiunea democratizării va fi intermitentă și doar parțial eficientă;
4. Cel mai rău caz apare când atât pârghia, cât și legăturile sunt slabe, presiunea internațională în vederea democratizării fiind minimă.

Aceștia consideră, de asemenea, că atât legăturile, cât și pârghiile au crescut costurile autoritarismului în perioada post-Război Rece, ceea ce a favorizat democratizarea. Dar mecanismele de tip „pârghie" precum presiunea diplomatică, condiționalitățile politice sau chiar intervenția militară au fost insuficiente de unele singure să democratizeze autocrațiile anilor '90. Mai degrabă, spun ei, au contribuit mai consistent la democratizare efectele mai subtile și mai difuze ale „legăturilor" la diferite niveluri cu Vestul (un exemplu consistent în acest sens poate fi programul de mobilitate de studiu Erasmus, deschis de Comisia Europeană studenților din Estul Europei).

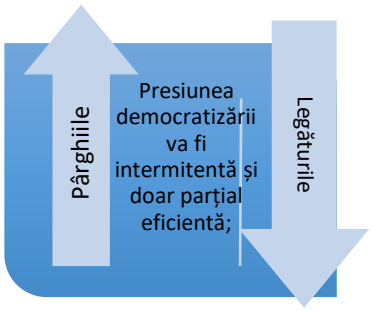
Schema 1, editată de autori.

Scenariul 1 (cel mai favorabil democratizării)

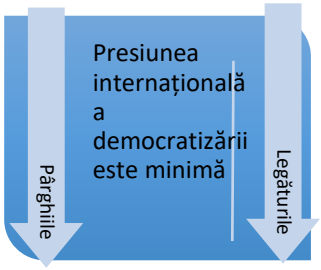
Scenariul 2



Scenariul 3



Scenariul 4 (cel mai nefavorabil democratizării)



Autorii justifică crearea acestui model explicativ din nevoia de a explica de ce evoluția statelor postcomuniste diferă atât de mult. Ei au identificat că o posibilă cheie a experiențelor foarte diferite prin care au trecut aceste state în tranziție constă în: 1. „pârghia Vestului" (*Western leverage*) înțeleasă ca vulnerabilitatea guvernelor la presiunea externă a Vestului; și 2. „legăturile cu Vestul" (*linkage to the West*) înțeleasă ca densitatea relațiilor economice, politice, organizaționale, sociale și de comunicare ale unui stat cu Vestul (UE sau SUA). Modelul lor prevede că un nivel ridicat de legături și de pârghii în Centrul și Sud-Estul Europei a generat presiuni intense de democratizare, ce au contribuit în final la consolidarea democrațiilor în condiții nefavorabile. Prin contrast, ei susțin că un nivel scăzut de legături și pârghii în spațiul fost sovietic, și un nivel mai permisiv al mediului internațional, a rezultat în slaba democratizare a regiunii în absența unei mai mari influențe externe cum a fost în centrul și Sud-Estul Europei. Pârghiile capătă astfel o adevărată eficiență asupra statelor în cauză mai degrabă în prezența legăturilor decât în absența acestora.

Pentru explicarea efectelor democratizării, abordarea holistă/structuralistă de față propune și focalizarea asupra economiei politice care explică problema dublei sau a triplei tranziții – impactul formării piețelor alături de impactul noilor instituții publice. În general, această viziune evidențiază importanța crucială a capacității statului și a coeziunii sociale pentru succesul democratizării prin influența actorilor externi. Analizele care pornesc de la influența structurilor internaționale, cum este modelul propus de Levitzky și Way, la fel cum sunt și abordările din domeniul europenizării, se axează pe modele de interacțiuni ce au loc între state și/sau organizații internaționale, structuri regionale care rezultă în a schimba identități și comportamente atât la nivelul statelor/structurilor, cât și la nivelul individual al actorilor. Modelul generat de Levitsky și Way va fi adaptat și aplicat în prezentul studiu pe radiografierea rolului „pârghiilor" și al „legăturilor" externe în promovarea democratizării în societăți în tranziție din Balcanii de Vest și în statele Parteneriatului Estic. Vom lua, de asemenea, în considerare și ceea ce Nelaeva și Semenov numesc „competiția legăturilor și a pârghiilor" rezultată în urma interacțiunilor dintre mai multe mari puteri globale cu interese în cele două regiuni cum ar fi Rusia, Turcia, SUA, UE[25]. Ei arată, folosind studiul de caz ilustrativ al Serbiei, că influența acestor actori (mai ales opoziția influențelor venite din Rusia și UE), cu precădere după criza din Ucraina, a început să fie resimțită în cele două regiuni ca trăgând în sensuri opuse, ceea ce pune o presiune adițională pe state în curs de democratizare. În acest, sens, s-a vorbit tot mai mult în literatură de emergența unui nou discurs axat pe bipolarism și mentalitatea „Războiului Rece"[26].

Legăturile ce contribuie semnificativ la democratizarea unui stat în relație cu influența externă sunt categorizate de Levitsky și Way pe șase dimensiuni astfel:

[25] NELAEVA, G. A. Andrey V. SEMENOV, „EU-Russia Rivalry in the Balkans: Linkage, Leverage and Competition (The Case of Serbia)", *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 16, Nr. 3, 2016, pp. 56-71.
[26] CIOLAN, I. M. „The Role of The 'New Cold War' Concept in Constructing Russia's Great Power Narrative", *CES Working Papers* – Vol. VIII, Nr. 4, 2016, pp. 625-647, disponibil la; http://www.ceswp.uaic.ro/articles/CESWP2016_VIII4_CIO.pdf.

1) legături economice care includ credite, investiții și asistență financiară;
2) legături geopolitice care includ relații cu guvernele occidentale și alianțele și organizațiile euroatlantice;
3) legături sociale care includ turism, migrație, comunități de diaspora și educația elitelor;
4) legături tehnocratice care se referă la elite educate în străinătate;
5) legături de comunicare, care includ telecomunicații transfrontaliere, conexiuni de internet, de infrastructură, și penetrarea massmediei din Vest;
6) legături între societatea civilă transnațională, care include legături cu ONG-uri, biserici, organizații de partide sau alte rețele.

În plus, Gwendolyn Sasse semnalează utilitatea conceptualizării unei a șaptea categorii de pârghii internaționale sub forma asistenței pentru dezvoltare – *aid linkages*[27]. Acestea pot include trei tipuri de asistență pentru dezvoltare: asistență economică, asistență pentru democrație și asistență militară[28]. Acest studiu se concentrează în principal pe asistența pentru democrație pe care România a oferit-o în trecut și o poate oferi mai departe statelor care nu sunt membre UE din regiune. Totuși, este important de înțeles natura întrepătrunsă a diferitelor pârghii prin asistență pentru dezvoltare. Mai mult decât în cazul celorlalte dimensiuni delimitate de Levitsky și Way, asistența pentru dezvoltare este o pârghie aplicată strategic de către statele donatoare și de aceea dimensiunea economică și militară vin în susținerea asistenței pentru democrație. Aceste tipuri stratificate și difuze de „legături" cu Vestul sunt dealtfel considerate o formă de putere blândă (*soft power*). Ei subliniază, de asemenea, că un grad mare de conexiuni are următoarele consecințe:

- Sancționarea mai rapidă a abuzurilor de putere;
- Probabilitatea ridicată a unui răspuns internațional (dezbateri în media internațională, acțiuni ale ONG-urilor etc);
- Crearea unor apărători domestici ai democratizării;
- Schimbarea echilibrului de putere la nivel domestic prin schimbarea preferințelor individuale într-o direcție favorabilă reformării.

În contrapartida agenților promotori ai viziunii de reformă democratică asociată Vestului, Levitsky și Way semnalează potențiala existență a unor „cavaleri întunecați" al căror rol este să folosească la rândul lor pârghii internaționale pentru contracararea viziunii de dezvoltare și consolidare a sistemelor democratice[29]. Analiza stabilității regimurilor autarhice pe parcursul ultimelor decenii relevă o stabilitate mai mare a acelor regimuri ce beneficiază de susținerea unor astfel de „cavaleri întunecați" sau legături antidemocratice cu un donator puternic din afara țării. Astfel, chiar dacă aceste interferențe nu sunt determinante pentru

[27] SASSE, G. (2013). Linkages and the promotion of democracy: the EU's eastern neighbourhood. *Democratization*, 20(4), pp. 553-591.
[28] *Ibidem*.
[29] LEVITSKY, S. și Lucan WAY. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press, New York, USA, 2010.

conversia unui sistem democratic, ele pot favoriza supraviețuirea unui regim nedemocratic chiar și în prezența opoziției publice și a manifestărilor de protest.

Observăm astfel că, în această viziune structuralistă, dimensiunea influenței internaționale asupra regimului și implementării democratizării este crucială (fie că ea se manifestă în termenii structurilor sau a sistemului internațional) de a sprijini un anume model de democrație în statele în curs de dezvoltare. Dimensiunea internațională exercită o influență decisivă asupra comportamentului actorilor. Drept consecință, această perspectivă invalidează viziunea teoriei alegerii raționale, susținând că orice cercetare asupra democratizării și consolidării democratice nu poate începe de la actorii naționali și de la studiul alegerilor lor voluntare în implementarea reformelor, cât mai degrabă de la analiza impactului sistemic asupra elitelor. Optăm astfel pentru modelul de analiză structuralistă elaborat de Levitsky și Way pentru a radiografia rolul României ca actor pe scena regional în democratizarea Balcanilor de Vest și a statelor din Partaneriatul Estic.

În concluzie, literatura clasică despre democratizare se concentra mai ales pe manifestările inițiale ale democrației – și anume pe liberalizarea vieții publice și competiția electorală. Drept rezultat al acestei viziuni, încă din primele etape ale procesului de democratizare asistată din exterior, o prioritate devine sprijinirea instituțiilor și proceselor democratice (cu precădere în cazul statelor postconflict). Sume și eforturi substanțiale sunt astfel investite pentru organizarea de alegeri și pentru sprijinirea instituțiilor democratice și a societății civile. Astfel că întrebarea contribuabililor din statele vestice – „și cum măsurăm eficiența acestor investiții în democratizarea altor state?" a necesitat răspunsuri tot mai elaborate.

Un mod de înțelegere completă a democratizării aflată în plină desfășurare în ultimul deceniu necesită atât elemente ale abordării individualiste, cât și celei structurale din modelul Levitsky și Way. Cele două abordări analizează democratizarea din unghiuri diferite, accentuând anumite unități și niveluri de analiză (micro și macro) în defavoarea altora pe care însă le putem considera completare, nu contradictorii. În încercarea de a înțelege mai bine tipul de sprijin venit din exterior pentru statele în curs de democratizare, precum și pentru a măsura efectelor acestora, o serie de alți cercetători[30] au încercat să pună împreună în același model analitic abordările raționaliste (individualiste) cu cele holiste/structuraliste. Cercetătorii din domeniul europenizării au preluat multe elemente din studiile democratizării menite să explice tipul de influență al actorilor externi în procesul de transfer normativ între UE ca agent al democratizării și statele candidate, asupra cărora UE exercită o mare influență. Rezultatul acestei influențe pe mai multe paliere este procesul de europenizare[31]. Și în cadrul studiului de față am ales acest model explicativ combinat pentru a analiza influența României în procesele de democratizare din Balcanii de Vest și statele Parteneriatului Estic.

[30] SCHIMMELFENNIG și SEDELMEIER, *ibidem*, VACHUDOVA, *ibidem*, și BUNCE AND WOLCHIK, *ibidem*.
[31] ION, O. A. (coord), *Studying Europeanization. Different Theoretical Lenses and New Methodological Approaches*, Editura Tritonic, București, 2016.

Capitolul 2: Uniunea Europeană, între „divorțul” britanic și „logodna” cu state din Sud-Estul Europei

2.1. Uniunea Europeană, o „idee de sinteză” ce răspunde unei concepţii comune, globale şi coerente a proceselor simultane de integrare progresivă a popoarelor şi statelor într-o entitate supranațională, de unificare prin aderare, dar și de federalizare și constituționalizare explicite

După secole în care *Ideea Europeană* s-a aflat în prim-planul dezbaterilor teoretice europene, paradoxal, după cel de-al Doilea Război Mondial interesul academic pentru nou apăruta Comunitate Europeană nu era pe măsura importanței acesteia. Mai mult decât atât, aceasta nu era văzută ca o confirmare a adevărului cuprins în respectivele dezbateri ci, mai degrabă, ca un „laborator empiric” de testare a viabilității teoriilor emise de-a lungul vremii, fără a reclama efortul unei teoretizări distincte. De unde și accentul care se punea, mai degrabă, pe studierea aspectelor tradiționale din Teoriile Relațiilor Internaționale (asigurarea păcii în noua ordine internaţională, viabilitatea statului-naţiune de tip westfalic pentru îndeplinirea acestui țel, apariția altor forme de organizare statală etc.) decât pe nou apăruta realitate internațională numită Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO). Existența sa obliga totuși aceeași Europă, oarecum autistă vis-a-vis de noul său „copil politic”, să formuleze unele întrebări de cercetare și să ofere răspunsuri fundamentate științific, așa cum o făcuse anterior anilor ‘50. Teoriile utilizate veneau atât dinspre Relațiile Internaționale, pe de o parte, dar și dinspre Științele Politice, pe de altă parte. Era ceva între interguvernamentalism și federalism, dar mai era și funcționalismul ca și metodă de construcție pas cu pas a noilor realități economico-politice supranaționale, adică CECO, despre care vorbeam deja, dar și a următoarelor, adică, Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, la acestea adăugându-se, mult mai târziu, Uniunea Europeană. Și toate acestea fiind posibile prin constatarea, încă o dată și dincolo de războaiele și luptele cvasicontinue dintre statele europene înainte de anii ‘50, a existenței unor tradiții și istorii comune, cât și a unor valori și idealuri ce au „mers” mai tot timpul în „aceeași direcție”, formând, în final, ceea ce s-a înțeles, din cele mai vechi timpuri, prin Europa.

Conceptul de integrare, fundamental întreprinderii noastre, „rupe” coexistenţa tradiţională a statelor, atribuind relaţiilor lor obişnuite, cele pe „orizontala”, o nouă dimensiune, cea „verticală”. Concepţia tradiţională potrivit căreia suveranitatea statelor era inviolabilă şi indivizibilă îşi pierdea din consistenţă în faţa convingerii că imperfecţiunile convieţuirii paşnice, insuficienţele sistemului statului-naţiune şi abuzurile de putere ale unor state asupra altora (hegemonia) puteau fi depăşite doar prin „fuzionarea” suveranităţilor naţionale într-una comună, situată la un nivel superior statelor, cel al unei/unor comunități supranaţionale. Rezultatul unei asemenea operaţiuni îl constituia apariția organizaţiilor supranaţionale europene, Comunitățile și Uniunea Europeană, în care autorităţile/instituțiile supranaționale comune sunt cele care, respectând identitatea şi particularităţile naţionale ale statelor și popoarelor grupate în respectivele organizaţii, conduc destinul cetăţenilor statelor membre.

Este vorba despre crearea progresivă a unei federaţii, dar a uneia speciale, de state-naţiuni prin care statelor-naţiuni nu li se cere renunţarea la suveranitate, ci doar la dogma suveranităţii absolute. Altfel spus, este vorba despre stabilirea unei „liste" conţinând sectoarele în care acestea sunt dispuse să „renunțe" voluntar la o „parte a suveranităţii" în favoarea delegării acestor competenţe unei comunităţi supranaționale.

De aceea, nu se atribuie Comunităţilor şi instituţiilor acestora dreptul general de a dicta măsurile necesare realizării obiectivelor CE/UE, ci doar forma şi dimensiunea „autorizării limitate"[32] pe care statele o conferă Comunităţilor și Uniunii Europene de a acţiona în vederea realizării obiectivelor Tratatelor. Vorbim deci, despre o renunţare parțială și voluntară la unele prerogative, statele continuând să-și mențină prerogativele în deciziile privind procesul integrării şi a configurării acesteia.

Este vorba, mai degrabă, despre o exercitare în comun a suveranităţii la nivel comunitar, decât de o pierdere a acesteia, deoarece „Europa integrată" era înţeleasă ca fiind puternică şi viabilă doar în măsura în care conserva pluralismul ţărilor, regiunilor şi culturilor sale. În acest sens, Tratatul de la Lisabona arăta că „Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusive în ceea ce privește autonomia locală și regională. Aceasta respectă funcțiile esențiale ale statului și, în special, pe cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale. În special, securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru (…)"[33].

Valorile pe care le inspiră şi împărtăşesc Comunităţile, respectiv Uniunea Europeană, erau, şi continuă să fie, aceleași din perspectiva relațiilor internaționale și anume asigurarea unor relaţii de pace și a unor politici juste la nivel continental și internațional. Există, desigur, şi un „preț" politic al soluției europene pe care îl plăteau statele ce aderau la acest proiect și anume „sacrificarea" parţială a suveranităţii naţionale, transferată – pentru sectoarele reglementate prin Tratate – instituţiilor comune.

Chiar și așa trebuie să facem unele precizări: pe de o parte, statele membre nu sunt „deconectate" niciun moment de la luarea și implementarea deciziilor UE, ele fiind permanent reprezentate în instituțiile acesteia, pe de o parte, și, pe de alta, fiind cele ce pun în aplicare, prin instituțiile naționale, deciziile legislative și nelegislative europene; această teză este valabilă inclusiv în cazul domeniilor rezervate competențelor exclusiv comunitare[34]; pe de alta, UE nu este nici ea „deconectată" de la răspundere în cazul domeniilor ce rămân la statele membre, ea neputându-se prevala de lipsa de competență deoarece, dincolo de competențele specifice, există o competență generală a UE ce derivă din primele capitole ale TUE și care au legatură cu principiile generale și valorile Uniunii[35];

Mergând mai departe, să amintim câteva dintre realizările importante ale acestei Noi Europe construite în ultimii 60 de ani:

---

[32] BURKCHARD, K-D., *La Unificacion Europea*, Euro-Info, Bruxelles, 1995.
[33] UNIUNEA EUROPEANA, Versiune consolidata a Tratatelor. Carta drepturilor fundamentale, OPUE, Luxemburg, 2010, TUE, art. 4.2.
[34] *Ibidem*, TFUE, art. 3.
[35] *Ibidem*, TUE, art. 2.

a) Comunităţile Europene, Uniunea Europeană constituie, înainte de toate, simbolul salvgardării păcii europene şi, măcar din acest motiv, reprezintă o realizare uneori greu de cuantificat pentru cei aproape 500 de milioane de oameni care trăiesc pe teritoriul Uniunii şi pentru care – din fericire – războiul doar se studiază, nu se mai şi trăieşte. Nu întâmplător, tratatele au reiterat mereu ideea păcii și a importanței sale pentru UE. Dovada importanței „tezei păcii", și acum, după mai bine de 60 de ani de la sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial, o constituie reiterarea sa în Tratatul de la Lisabona, potrivit căruia „Uniunea urmărește să promoveze pacea (…)"[36];

b) unificarea economică a constituit primul pas al procesului european, fără a fi pierdut din importanță de-a lungul timpului și rămânând o dimensiune fundamentală a constructului comunitar;

c) crizele ciclice specifice economiei de piață, o economie și mai volatilă în condițiile globalizării, estompează însă din când în când marile realizari politice ale Uniunii de care redevenim conștienți doar în momente de criză politică precum cele trăite în ultima vreme: criza din Ucraina și relația deteriorată cu Rusia, criza imigranților, terorismul, criza nord-coreeană, relația tensionată cu Administrația Trump și, evident, ieșirea Marii Britanii din UE.

Uniunea Europeană, Comunitățile Europene au început, așa cum știm, ca acțiuni explicite de unificare economică, dublate de altele, implicite, de coordonare/unificare politică. Trebuie spus că dezvoltarea celor două dimensiuni nu s-a făcut succesiv, așa cum se afirmă uneori, ci, mai degrabă simultan, mergând „mână în mână" cu democratizarea Comunităţilor și a Uniunii. Democratizarea Uniunii Europene, dezvoltarea dimensiunii politice, unificarea politică, în ultima instanță, s-a realizat prin ridicarea la rang de lege europeană a unor valori precum demnitatea umană, libertatea, democrația, egalitatea, statul de drept, nediscriminarea, pluralismul, toleranța, justiția, solidaritatea. Dar, de o importanță deosebită s-a dovedit a fi enunţarea, în Tratatul Constituțional și, apoi, în cel de la Lisabona, a existenței unor obiective generale ale UE în afara celor punctuale ce trebuiau atinse prin diferite politici sectoriale, așa cum fusese cazul tratatelor constitutive. Asumarea unor obiective generale, justifica existenţa Uniunii în ansamblul ei și nu doar a unor sectoare sau politici, cum era până în acel moment și stabilea o veritabilă asemănare a UE cu organizaţiile politice. Nu întâmplător, fondatorii Uniunii au gândit-o în termeni politici :„ (...) intenţia nu era aceea de a uni state, ci oameni"[37]. Iar, Tratatul de la Lisabona confirma această idee cand spunea că se urmărește „(...) realizarea unei uniuni din ce în ce mai profunde între popoarele Europei"[38].

Deci, Uniunea Europeană rămâne, așa cum spuneam în subtitlu, o „idee de sinteză" ce răspunde unei concepţii comune, globale şi coerente a proceselor de integrare progresivă a

[36] *Ibidem*, TUE, art 3.1
[37] MONNET, J., *Les Etats Unis d'Europe ont comencé*, Paris, Robert Laffont, 1955; Cittadino d'Europa, Milano, Rusconi, 1978; Memorias, Madrid, Siglo XXI, 1986.
[38] UNIUNEA EUROPEANĂ, Versiune consolidată a Tratatelor. Carta drepturilor fundamentale, OPUE, Luxemburg, 2010, TUE, art.1.

popoarelor şi statelor, de unificare și integrare, de federalizare și constitutionalizare, „ca parte a dialecticii extindere-consolidare-aprofundare a UE”[39].

Natura ei a fost şi continuă să fie politică chiar dacă, multă vreme nu s-a recunoscut explicit acest lucru, fiind Tratatul Constituţional cel care a modificat radical lucrurile prin explicitarea obiectivului politic al UE[40]. În opinia noastră, chiar dacă Tratatul de la Lisabona nu și-a mentinut, până în final, forma constituțională a celui privind Instituirea unei Constituții pentru Europa revenind la cea de tratat clasic, prin noul tratat nu s-a renunțat la asumarea explicită a naturii politice a Uniunii Europene. Astfel, dincolo de referirile la aspectele economice, avem nenumarate altele despre democrație, drepturi fundamentale, nediscriminare, egalitate, demnitatea umană, libertate, securitate și justiție, cetățean și cetățenie, minorități, protecție socială, solidaritate, coeziune etc[41]. care, evident, nu caracterizează explicit organizațiile economice. Pentru a nu mai vorbi despre obligativitatea respectării de către UE și statele membre a prevederilor Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene și, nu în ultimul rând, nevoia UE de a adera la Consiliul Europei, garantul respectarii drepturilor fundamentale ale omului. În fond, faţă de obsesiva idee a absolutizării identităţii şi suveranităţii naţionale, Europa comunitară lansează ideea identităţii comune capabile a garanta pacea şi bunăstarea tuturor. Putem concluziona, deci, că, pe de o parte, integrarea prin europenizare si unificarea prin extindere exprimă formula depăşirii divizării Europei statelor suverane si asocierea lor într-o uniunea de tip federativ; pe de altă, ca, o asemenea formulă, nu poate fi decât una politică; dar și că, în fine, modelul este unul politic mixt, federal-interguvernamental, cum spunea profesorul Luzarraga[42]. Adică, federal atunci când este vorba despre politicile comune și interguvernamental sau confederal când avem de-a face cu politica externă și de apărare, dar și cu alte politici necomunitarizate. Este vorba, așa cum am mai spus, despre modelul politic imaginat de Quermonne și Croisat „inventatorii” sintagmei de federalism-interguvernamental[43].

În cazul CE/UE s-a dovedit că suveranitatea şi independenţa nu constituie piedici în construirea unor structuri asociative supranaționale. Dimpotrivă, suveranitatea şi independenţa statelor membre au fost cele ce le-au permis acestora să se bucure de statutul de membru al unor organizaţii internaţionale precum Comunitatea sau Uniunea Europeană deoarece, în virtutea desptului lor suveran, au decis aderarea la UE. Atribuirea exercitării unor drepturi suverane în favoarea Comunităţii sau a Uniunii Europene nu prejudiciază trăsăturile esenţiale ale statelor, nici nu estompează apartenenţa generală a acestora la comunitatea internaţională, adica nu le anuleaza acestora statutul de subiecți de drept internațional.

Comunităţile și Uniunea Europeană au vocația de a fi o „comunitate de popoare”, rămânând, însă, deocamdată, din punct de vedere formal, o „comunitate de state” sau, pentru a fi riguroşi, o „asociere sau uniune de state”, conform definiţiei Tribunalului Constituţional

[39] BĂRBULESCU, I. Gh., *Uniunea Europeană. Extindere si aprofundare*, Trei, 2001.
[40] BĂRBULESCU, I. Gh.,*Uniunea Europeană. De la național la federal*, Tritonic, Bucureşti, 2006.
[41] UNIUNEA EUROPEANĂ, Versiune consolidată a Tratatelor. Carta drepturilor fundamentale, OPUE, Luxemburg, 2010, TUE, Titlul I, art. 1-3.
[42] LUZARRAGA, F. A., *Europa viitorului. Tratatul de la Lisabona*, Polirom, 2011.
[43] QUERMONNE, J. L., „L’Europe, peut-elle invente un federalism specifique?”, *La Revue Internationale et Strategique*, nr. 42, 2001.

german. În viața reală, se manifestă tot mai mult în dubla lor alteritate, de comunitate de popoare și state, mai ales acum, când democrația reprezentativă a fost dublată de cea participativă și când *social media* face posibilă exprimarea directă și neîngrădită a multitudinii de idei privitoare la construcția și viitorul Europei de către cetățeni.

Dacă am vorbit despre integrare, în ceea ce privește extinderea CE/UE și, respectiv, aderarea noilor state la CE/UE, trebuie arătat de la început că aceasta este parte a unui proces politic mult mai amplu ce are în vedere unificarea europeană, un deziderat mereu prezent pe continentul european. De aceea, daca NATO a fost creată pentru a face față pericolului sovietic nefiind, deci, deschisă accesului statelor din Estul comunist, Comunitățile Europene au ramas mereu deschise față de aceste state, dovadă faptul că, în anii ’70, acestea au fost invitate formal să coopereze și, de ce, nu, să adere la CE.

Altfel spus, extinderea, respectiv, aderarea la UE mergeau mână în mână cu unificarea europeană, cele din anul 2005 și, respectiv, 2007 și 2013 spre fostele state comuniste din Centrul și Estul Europei, având un simbolism aparte ce venea din ideea suplimentara a „recuperării” acestora din sistemul totalitaro-comunist în care fuseseră obligate să traiască vreme de peste 50 de ani[44].

În acest sens, unul dintre autorii studiului aprecia acum o vreme că: „Nucleul acestei reunificari îl reprezintă Uniunea Europeană, dar o Uniune întărită și extinsă (…). Încorporarea PECOS în Uniunea Europeana este parte a unui proces mai amplu, cel al unificării europene în jurul acestei Uniuni extinse și consolidate (…). Pe termen lung, doar unificarea va fi capabilă să garanteze pacea, libertatea și bunăstarea Europei ”[45].

Pentru noi acestea sunt adevăruri paradigmatice, iar drama din fosta Iugoslavie a demonstrat că doar o Europă unificată sub valorile CE/UE poate garanta pacea, făcând imposibil razboiul și că, deci, aderarea de noi membri continuă a avea același scop primordial, înainte de orice altceva, și anume salvgardarea pacii în regiune și pe continent. Vorbind despre unificarea europeană, Peter Landelius spunea că „(…) unificarea europeană a ajuns, în sfârșit, pe agenda istoriei și constituie un ideal care o impulsionează”[46]

Ceea ce dorim să evidențiem este că, odată cu extinderea UE spre Estul și Centrul Europei, respectiv, aderarea statelor din aceste zone, Uniunea se identifică tot mai mult cu Europa, altfel spus, prin aderare se realizează treptat și progresiv, unificarea europeană. Extinderea constituia o necesitate politică şi o oportunitate istorică pentru Europa.

Dacă nu încăpea nicio îndoială că UE constituia un pol de atracţie pentru toate statele europene din afara acesteia, în cazul statelor Europei Centrale şi de Est, perspectiva aderării la UE constituia, și continuă să constituie, un obiectiv politic şi o garanţie de stabilitate. De aceea, beneficiile aderării erau percepute a fi, deopotrivă, politice şi economice atât pentru vechile,

[44] Considerăm că și acum, după aproape 30 de ani de la căderea comunismului, acest simbolism se menține pentru statele din Balcani care, doar după aderarea la UE si NATO, pot „răsufla” ușurate că au scapat definitiv de reminiscențele comunismului și totalitarismului.
[45] BĂRBULESCU, I. Gh, *La preadhesion de los paises de Europa Central a la Union Europea, element clave de la unificacion europea. Con especial referencia al caso de Rumania*, 1996, UPV/EHB, Biblioteca Nacional de Espana, Madrid.
[46] LANDELIUS, P., *Europa y el toro*, Madrid, Tecnos, 1991.

cât și pentru noile state membre. La fel, se întâmplă acum când, mai ales după probabila abandonare a UE de către Marea Britanie, „direcția” extinderii, adică a unificării europene, este spre sud-est, adică regiunea Balcanilor (Muntenegru, Serbia, Albania, probabil, la început, dar și Macedonia, Bosnia-Hertzegovina și, poate, la un moment dat, Kosovo) și, dar mai tarziu și depinzând foarte mult de evoluția politică internă, dar și de contextual regional și internațional, Republica Moldova, Ucraina și Georgia.

Noua Europă face posibilă afirmarea sa ca o putere reală într-o lume tot mai globalizată, iar aprofundarea (Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție cu sau Schengen, Uniunea Economică și Monetară, consolidarea Politicii Externe și de Securitate Comună cu noua Politică Comună de Apărare, nou adoptatul Pilon Social al Uniunii) și continuarea exinderii sale consolidează această Nouă Uniune.

Prin extindere, Europa se unifică și „pe teren” nu numai în tratate, devenind un continent fără controale la frontierele interne, dar cu controale întărite la cele externe, un continent care depășește divizarea sa istorică printr-o unificare de drept și de fapt a Estului și Sud-Estului cu Vestul în decizia lor comună de a coopera și colabora în vederea realizării definitive a păcii și bunăstării comune.

Altfel spus:

a) Extinderea spre Centrul și Estul Europei a grăbit aprofundarea Vechii Europe;

b) Aprofundarea acesteia a facut posibilă continuarea extinderii spre Sud-Est;

c) Ambele procese consolidează Uniunea, mai ales după *Brexit*, și au permis acesteia să joace un rol mai important în lume.

Procesul politic european este unul de tip federal, iar caracterul federalizant al acestuia a fost accelerat prin participarea la proces și a altor actori decât „clasicele” state membre, dintre aceștia cetăţenii, adică popoarele Europei, fiind cel mai important. Este vorba despre un model politic unitar, având un cadru instituţional unic, dar operând cu două metode diferite astfel încât aceleaşi instituţii să poată dezvolta funcţii distincte, de la caz la caz.Vorbim despre un model în cinci dimensiuni, dintre care primele patru exprimă evolutia UE pe „verticală”, iar ultima, evolutia pe „orizontală”.

Astfel, primele patru sunt:

a) **economică**, descrisă în Actul Unic European şi perfecţionată prin tratatele ulterioare;

b) **politică**, descrisă în Tratatul de la Maastricht și perfecționată ulterior;

c) **socială**, introdusă prin Tratatul de la Amsterdam;

d) **constituţională**, elaborată de „Convenţia pentru Viitorul Europei” și perfecționată prin Tratatul Constituțional. Această dimensiune, deși și-a pierdut formatul constituțional prin Tratatul de la Lisabona, rămâne valabilă prin efectele sale având în vedere că Tratatul Constituțional a fost preluat, în conținut, aproape în întregime, de către Tratatul de la Lisabona.

Iar, ultima, este:

e) **extinderea UE**, „reinventată” și posibilă instituțional prin reformele instituționale de la Nisa și deciziile ulterioare.

Trebuie precizat că, de-a lungul procesului, la dimensiunea economică inițială, a fost adăugată cea politică (Maastricht) și, respectiv, socială (Amsterdam) prefigurându-se deja ceea ce astăzi numim „modelul european”. Și, în fine, prin Lisabona apare dimensiunea constituțională care aduce cu sine existența unei Constituții materiale și a unui federalism explicit.

Aprofundarea şi extinderea sunt cele două procese prin care se redefinește Europa și se construiește Noua Europă, o Europă care este, simultan, o organizaţie politică de inspiraţie federală şi una internațională, clasică care, în plus, doreşte extrapolarea modelului său către majoritatea statelor continentului.

Nu este o întâmplare că cele două dimensiuni – aprofundare şi extindere – fac parte simultan din Agenda europeană pentru că realizarea extinderii nu este posibilă fără „mai multă Europă”, adică fără aprofundarea acesteia. Extinderea reclamă o aprofundare a modelului nu numai datorită numărului mare de state noi, ceea ce face ca sistemul instituţional şi procedurile create pentru șase state să nu mai fie eficiente pentru 28 de state, dar şi datorită eterogenităţii pe care extinderea o aduce cu sine.

2.2. Uniunea Europeană, în fața marilor provocări ale următoarei perioade: aderarea statelor din Balcanii de Vest, deci continuarea extinderii, dar și *Brexit*, deci abandonarea UE de către un stat membru

Aceste două procese majore ce vor defini Uniunea Europeana în viitorii ani vin într-o perioadă nu tocmai bună pentru UE care, după criza economică din 2008-2011, după cea a refugiaților din 2015-2016, sau cea de politică externă legată, în primul rând, de Rusia (Ucraina, Peninsula Crimeea etc.) și Turcia, din aceeași perioadă, se confruntă cu alte crize, de politică internă, de aceasta dată, precum cele din Polonia (derivă autoritară), Ungaria (politică izolationistă) sau Olanda (puternice influențe de dreapta), ca să nu uităm și de amenințarea teroristă care zguduie din cand în când întreg continentul. De aici și modificarea permanentă a agendei UE, ceea ce face să asistăm la dese schimbări ale formei și obiectivelor inițiale, stabilite pe termen lung.

Astfel, pe primul loc, nu mai figurează crearea de noi locuri de muncă, în special pentru tineri, și nici perfecționarea funcționării instituțiilor și a politicilor UE, ci apar terorismul, criza refugiaților, relația cu Rusia și cea cu Turcia, locul și rolul noilor state membre din Europa Centrală, gestiunea frontierelor externe ale UE și conflictele de la granițele sale. O altă stare negativă a Uniunii vine din menținerea contradicției existente între modelul european – economie socială de piață – și guvernările majoritar de dreapta din ultimii ani, ceea ce a făcut ca, deseori, să asistăm, în acțiunile UE de zi cu zi, la o interguvernamentalizare sporită în totală

contradicție cu spiritul Tratatului de la Lisabona si al Uniunii care este cel al unei economii sociale de piață, cu un acent special pus pe cetățean. Consolidarea creșterii economice, rezolvarea progresivă a integrării celor peste 1,5 milioane de imigranți intrați în UE în ultimii doi ani și, legat de asta, consolidarea granițelor externe ale Uniunii, reintrarea în normalitate după alegerile din Germania, Franța, Olanda și Cehia, negocierile cu Marea Britanie legate de *Brexit*, relația cu Turcia și Rusia, dar și cu SUA, și, de ce nu, începerea negocierilor de aderare ale Muntenegrului, Serbiei și, poate, Albaniei la Uniunea Europeană, ar putea fi temele centrale ale anului 2018.

Sunt și unele aspecte rezolvate parțial, cum ar fi scăderea drastică a numărului de imigranți ce veneau pe ruta Egeică cu peste 70% atât datorită colaborării reale a autorităților elene, dar și a acordului încheiat cu Turcia[47]. Acestea au fost complementate de măsurile adoptate de UE pentru crearea unei poliții europene destinate păzirii frontierelor și coastelor maritime comune. Anul 2018 ar trebui să aducă rezolvarea problemelor legate de democrația internă din anumite state UE (Polonia fiind amenințată formal cu activarea art. 7 al TUE care prevede chiar retragerea dreptului de vot în Consiliu din cauza a ceea ce se apreciază ca fiind derapaje antidemocratice), dar și o anume clarificare și predictibilitate în raporturile UE cu SUA, odată cu venirea președintelui Donald Trump la Casa Albă. Parteneriatul transatlantic de comerț și investiții (TTIP), negociat o perioadă îndelungată între cele două maluri ale Atlanticului, a fost tras pe „linie moartă", după care liderul american a anunțat retragerea SUA din Acordul de la Paris privind schimbarile climatice, pentru a aminti doar două dintre „isprăvile" majore ale noii administrații. Nici în materie de securitate Donald Trump nu a transmis mesaje pozitive, ceea ce a obligat Europa să continue efortul de creare, în mod progresiv, a unei armate comune care să fie capabilă să apere Uniunea cu sau fără sprijin american. Desigur, situația ideală rămâne aceea în care această armată comună, rod al deciziei recente de creare a Politicii de Securitate și Apărare Comună, acționează complementar cu un NATO din care americanii continuă să faca parte și care-și întărește prezența în Europa, așa cum pare a se întâmpla în ultimele luni. Să nu uităm însă, amenințările permanente ale Administrației americane că acest lucru va înceta dacă statele membre NATO nu vor contribui cu cei 2% din PIB la politica sa de înarmare și cercetare.

În pofida acestor realități, instituțiile europene au transmis un mesaj pozitiv cu ocazia aniversării celor 60 de ani de la semnarea Tratatului de la Roma, principalele idei fiind acelea de unitate pe calea realizării unei Europe mai puternice și democratice. S-a vorbit mult despre crize și transformarea lor în oportunități, una dintre acestea fiind ieșirea Marii Britanii din UE care, dincolo de pierderile pe care le aduce, pare a grăbi vizibil procesul de integrare politică tergiversat uneori de către britanici de-a lungul timpului. Este evidentă graba cu care s-a decis crearea politicii comune de apărare, abandonată vreme de 60 de ani, sau a Pilonului Social European, dar și o anume detensionare a relației cu unele state membre din Vișegrad care, acum, nu se mai simt „protejate" de o Mare Britanie pentru care, mereu, orice progres pe dimensiunea politică a UE era rău văzut. Ne referim cu precădere la Ungaria și Polonia, în

[47] Acord aflat în cumpănă acum după constatarea unei noi deteriorări a relației dintre Uniunea Europeană cu Turcia.

principal, care au pus la îndoială de multe ori poziția comună a UE cu referire la chestiuni legate de pilonul politic al UE, știindu-se protejate de poziția britanică.

2.2.1. Conceptul de reziliență și Strategia Globală a Uniunii Europene

O particularitate a ultimei perioade este reactivarea conceptului de *reziliență* din perspectiva elaborării/reelaborării unei strategii globale europene. Prima manifestare de actor global a UE s-a materializat, putem spune, prin publicarea propriei strategii de securitate intitulată „O Europă sigură într-o lume mai bună", în 2003, formulată și adoptată în timpul mandatului primului Înalt Reprezentant al UE pentru Politica Externă și de Securitate Comună, Javier Solana. Documentul a căutat să surprindă interesele celor 15 state membre de la acea vreme într-o viziune strategică comună. A existat apoi în 2008 un Raport al implementării Strategiei de Securitate, care a reuşit să fie ceva mai concret, dar fără direcţii noi. După 12 ani UE se confruntă atât din interior cât și din exterior cu noi provocări și Uniunea redefinită instituțional și juridic de Tratatul de la Lisabona trebuia să se adapteze la realitatea celor 28 de state membre. În acest interval de peste un deceniu, mediul de securitate al UE s-a schimbat în mod substanțial fiind marcat de: un tratat constituțional respins (2005), un nou tratat consolidat (2009), criza economică ce s-a dovedit un catalizator pentru populism (2008-2009), antagonizarea relațiilor cu Rusia ce a atins apogeul în urma crizei din Ucraina (2013-2014), aprofundarea cooperării cu NATO, impulsionarea unui nou tip de parteneriat transatlantic, o criză a migrației și a refugiaților (2015) și un referendum de ieșire a unui stat membru important prin prisma apartenenței sale la structuri precum G7, G20 sau a calității sale de membru permanent în Consiliul de Securitate al ONU, putere nucleară și prin statutul său de actor occidental european cu cele mai ridicate cheltuieli în domeniul apărării. Astfel, în 2015, Federica Mogherini, Înaltul Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe şi Politica de Securitate și Vicepreşedinte al Comisiei Europene, a fost mandatată de Consiliul European să elaboreze o nouă Strategie Globală de Politică Externă şi de Securitate a Uniunii Europene (SGPES-UE în cele ce urmează) care să reflecte noile realități internaționale și repoziționarea strategică a UE. Procesul de elaborare a strategiei s-a încheiat în iunie 2016, când a fost dată publicității SGPES-UE.

Documentul programatic prezentat în cadrul Consiliului European din iunie 2016 reflecta o viziune substanţial diferită şi o abordare distinctă în raport cu Strategia Europeană de Securitate din 2003. Noul text pornește de la constatarea realistă că mediul de securitate de la granițele UE este volatil, complex şi nesigur. Un accent deosebit este pus pe granițele de sud şi de est, unde Europa se confruntă cu un așa-anumit „arc de instabilitate" ca urmare a multiplelor crize ce s-au succedat în ultimii ani – criza economică şi financiară, criza migranţilor, ameninţările teroriste, criza relaţiilor cu Rusia în urma conflictului cu Ucraina şi creşterea nivelului de euroscepticism. Strategia pleacă de la premisa că în prezent UE se confruntă cu o serie de crize majore, care se manifestă atât în interior, cât şi dincolo de aceasta. Cercul de prieteni la care aspira UE acum un deceniu a devenit mai degrabă un „cerc de foc". Amenințările la adresa Uniunii au origini diferite, unele provin din vecinătate, dar altele au un caracter global. În viziunea Înaltului Reprezentant Mogherini (detaliată în preambulul

strategiei), în perioade marcate de provocări, o Uniune puternică este o Uniune care gândește strategic, împărtășește o viziune comună și acționează unitar. Pe baza acestor considerente este alcătuită și structura Strategiei Globale pe cinci mari priorităţi: securitatea Uniunii; reziliența statelor şi a societăţilor de la estul şi sudul Uniunii; o abordare integrată a conflictelor; ordini regionale bazate pe cooperare; guvernanţa globală pentru secolul al XXI-lea.

SGPES-UE reprezintă viziunea comună a UE în era post-*Brexit* și oferă cadrul pentru o implicare pe plan extern caracterizată prin unitate și responsabilitate, în parteneriat cu terți, în scopul promovării valorilor și intereselor sale în materie de securitate, democrație, prosperitate și o ordine globală fondată pe norme, nu pe forță, inclusiv drepturile omului și statul de drept[48]. Este prevăzut ca această strategie va ghida acțiunea externă a UE în anii care vin, iar de aceea considerăm că politica externă precum și politica asistenței pentru dezvoltare a României trebuie să i se subscrie. Statele membre se angajează ferm să o pună în aplicare în mod eficace și prompt, conlucrând cu Înaltul Reprezentant, cu SEAE și cu Comisia. Consiliul subliniază poziția de control ce revine statelor membre și implicarea lor pe întreaga durată a procesului de implementare.

În iunie 2017 a fost prezentat primul raport al strategiei ce a vizat și relațiile cu partenerii strategici. Printre principalele obiective ale primului an de implementare au fost reziliența, o abordare integrată a conflictelor, securitate și apărare, problemele centrale cu privire la terorism, extremism sau securitate cibernetică ce nu pot fi rezolvate decât prin parteneriate externe[49]. Punând accent pe ambiția sa de autonomie strategică față de SUA (cu precădere în urma declarațiilor mai degrabă ambivalente ale președintelui Donald Trump cu privire la relația transatlantică) și pe abordarea principială, dar pragmatică a mediului european, Strategia Globală a UE indică o schimbare importantă de paradigmă. În acest sens, Strategia UE vizează îmbunătățirea capacitatății statelor vulnerabile de a se adapta la presiunile sociale și demografice pentru a putea susține progresul, capacitatea acestora de a construi în fața adversității si în pofida presiunilor, de a-și reface funcționalitatea instituțiilor de bază astfel încât să se asigure respectul pentru democrație, drepturile omului, justiție independentă și progresul pe termen lung.

Nu în ultimul rand, dar în această ordine, este foarte important ca, odată ce societatea a învățat să treacă prin turbulențe, aceasta să învețe să fructifice oportunitățile și să minimizeze riscurile într-o manieră pașnică și stabilă, să construiască, să mențină sau să repare nivelul de trai, în fața oricarei adversități. Acest raport reconfirmă faptul că UE își ia astfel angajamentul de a promova o societate pașnică care să poată susține o dezvoltare sustenabilă, cu o justiție puternică și instituții transparente, democratice și responsabile, dar mai ales cu participarea și implicarea societății civile. Percepția instituțiilor UE asupra rezilienței este una transformatoare, cu scopul de a proteja drepturile cetățenilor, de a promova participarea politică a acestora, precum și a unei dezvoltări sustenabile și a securității. Conform documentului, scopul explicit al consolidării rezilienței, pe care în studiul de față îl considerăm o fază avansată

[48] Comunicarea Consiliului 13202/16, disponibilă la: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13202-2016-INIT/ro/pdf.

[49] Comisia Europeană, *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1*, disponibil la: http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1/pdf.

a democratizării la care România trebuie să își ralieze eforturile de cooperare cu statele vecine, este de a ajuta statele și societățile să reziste, să se adapteze, să se refacă precum și să poată răspunde șocurilor și crizelor dacă și când acestea apar.

Abordarea UE asupra rezilienței este una multinivel și până în prezent a fost aplicată în cazul Ucrainei. Sprijinul financiar al UE în procesul de reformă al Ucrainei, inclusiv combaterea corupției, dezvoltarea administrației și a sistemului judiciar, sprijinul societății civile – toate contribuie la consolidarea rezilienței acestei țări în fața amenințărilor exterioare și vulnerabilităților sistemice cu care se confruntă. În concluzie, SGUE reflectă o schimbare importantă de filosofie comparativ cu Strategia Europeană de Securitate din 2003. Mai concret, în viziunea noastră, Strategia Globală oferă statelor membre şansa de a privi dincolo de interesele naţionale şi a relansa proiectul european.

2.2.2. Contextul actual din Balcanii de Vest: Regresul europenizării și criza democrației în Balcanii de Vest

La aproape 15 ani de la Consiliul European de la Salonic, în care UE și-a exprimat angajamentul ferm de a deschide perspectiva de aderare celor șase state ex-iugoslave și Albaniei (regiunea denumită „Balcanii de Vest") evoluția spre democratizare și europenizare este marcată de o anumită formă de stagnare. Entuziasmul anului 2003 a fost înlocuit de semne de îngrijorare privind degenerarea regimurilor politice din regiunea unde procesul de integrare și valorile europene nu par să mai fie o prioritate. Deși inițial a existat o deschidere mare pentru implementarea reformelor din partea elitelor locale, regiunea este marcată în prezent de regresul europenizării și criza democrației[50]. Aceste elemente au fost cel mai recent exprimate chiar de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, Federica Mogherini, în vizita sa prin Balcanii de Vest din martie 2017 denumind regiunea „o tablă de șah în disputele geopolitice dintre Rusia și Occident"[51]. În literatura de specialitate s-au dedicat numeroase studii specificității procesului de integrare a Balcanilor de Vest. Majoritatea au subliniat la nivel comparativ discrepanța în continuă creștere între procesele democratizării prin care au trecut statele din Centrul și Estul Europei, pe de o parte, și statele din Balcanii de Vest, pe de altă parte. Aceste diferențe majore au devenit tot mai pregnante începând cu anii 2001-2002. Constituirea unor guverne stabile, organizarea mai multor cicluri electorale libere fără nereguli majore, precum și câteva dezvoltări economice favorabile nu au reușit totuși să disperseze tensiunea etnică rămasă în urma războiului de destrămare a Iugoslaviei și să producă o stabilitate sustenabilă. Încrederea în instituțiile democratice a rămas de-a lungul ultimului deceniu la cote alarmant de scăzute, întreținute și de scandalurile de

[50] Balkans in Europe Policy Advisory Group, *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy*, martie 2017, disponibil la: http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf.

[51] „Federica Mogherini, şefa diplomaţiei Uniunii Europene: Balcanii de Vest, <<tablă de şah>> în disputele geopolitice dintre Rusia şi Occident", Mediafax, 7 martie 2017, disponibil la: http://www.mediafax.ro/externe/federica-mogherini-sefa-diplomatiei-uniunii-europene-balcanii-de-vest-tabla-de-sah-in-disputele-geopolitice-dintre-rusia-si-occident-16186207.

corupție sau de stagnarea în procesul de integrare europeană. O atmosferă de pesimism generalizat s-a propagat de-a lungul acestei perioade în rândul cetățenilor din regiune, reflectată în numărul mare de tineri care aleg să părăsească țara pentru a căuta un loc de muncă în Occident și augmentată de cotele crescânde ale șomajului în rândul tinerilor.

Un alt element specific al statelor din Balcani este fragilitatea statului ce provine din natura postconflict a regiunii rezultată în urma războiului de destrămare a fostei Iugoslavii. Drept consecință, în state precum Bosnia-Herțegovina construcția statului a fost realizată de comunitatea internaţională, o metaforă ce denumeşte un set amplu de organizaţii internaţionale sub coordonarea ONU. Dintre acestea, UE a devenit cel mai important actor care s-a angajat să ofere o soluţie sustenabilă reconstrucţiei postconflict, propunând nu doar soluţii individualizate pentru fiecare stat, dar şi o viziune de cooperare regională care să refacă legăturile dintre fostele state iugoslave. Politica de Extindere a fost deci folosită în mod ingenios şi aplicată cu mai multe scopuri decât acelea ale consolidării democraţiei cum s-a întâmplat în cazul statelor central și est-europene[52]. Trebuie menţionată şi importanţa simbolică pe care regiunea Balcanilor o are pentru UE, aceasta având ca principală miză de politică externă stabilizarea lor şi consolidarea unor regimuri democratice, capabile să gestioneze reconcilierea post-conflict. În acest context trebuie foarte bine înţeleasă ambiţia UE de a obţine rezultate favorabile în această regiune vecină, ce provine din dorința de afirmare a identităţii UE ca actor global şi regional și pentru redimensionarea politicii sale externe după retragerea SUA din soluţionarea conflictelor balcanice.

A fost, de asemenea, subliniat și faptul că, în toată această perioadă, dar mai ales după aderarea României și Bulgariei în 2007, UE și-a revizuit fundamental mecanismele de transfer normativ, precum și logica de costuri și beneficii în procesul de aderare. Accentul s-a pus pe adaptarea mecanismului de condiționalități la specificul post-conflict al regiunii, preponderent pe reabilitarea economică, cooperare regională și mai ales pe respectarea principiilor statului de drept. Astfel s-a ajuns ca UE să experimenteze o serie de instrumente noi ce urmau să contribuie direct la un mai eficient transfer normativ și la inițierea procesului de europenizare în statele ce se recuperau încet după conflictele devastatoare ale anilor ’90. Mulți analiști ai temei pun deja verdictul eșecului în acest proces de europenizare postconflict ce a necesitat o consistentă susținere financiară din partea comunității internaționale, dar care a dus în final la perpetuarea instabilității și a dependenței de asistența externă, trăsături incompatibile cu procesul de integrare europeană. În unele state eforturile de construire a statului de drept și de garantare a unui sistem democratic funcțional au fost aproape abandonate în urma unor crize politice majore (mai ales în Bosnia Herțegovina 2014 și Macedonia 2015-2016). La o reevaluare după 15 ani, entuziasmul „Agendei de la Salonic” s-a dovedit nefondat. Relația cu statele din Balcanii de Vest și garantarea stabilității regionale sunt în continuare importante pentru UE, dar aceasta nu a putut constitui nici pe departe o victorie de politică externă prin care UE să-și legitimeze reconfigurarea instituțională de după Tratatul de la Lisabona.

[52] TRONCOTĂ, M. „Europenizarea post-conflict şi <<politica excepţiilor de la regulă>> în reconstrucția Balcanilor de Vest”, în Șerban Cioculescu, Octavian Manea și Silviu Petre, *Faţa întunecată a globalizării. Războaie civile, state eşuate şi radicalizare religioasă în lumea contemporan*ă, editura Rao, București, 2016, p. 124.

Analize recente au arătat că în Balcanii de Vest, reformele pentru consolidarea statului de drept sunt captive între lipsa de interes a elitelor locale de a schimba practicile autocratice și inabilitatea UE de a încuraja și a sprijini în mod eficient acest proces[53]. Studiile comparative în regiune arată că progresul la capitolul democrației și al statului de drept (domeniul prioritar și al procesului de integrare UE) este foarte lent. Chiar și în cazurile când un anume progres a devenit vizibil, el s-a manifestat la nivel general pe problematici mai tehnice mai degrabă decât concentrarea pe problemele politice mai sensibile.

Raportul anual al ONG-ului american Freedom House „Națiuni în tranziție" (*Nations in Transit*) sublinia faptul că în 2016 am asistat la un declin însemnat al democrației în 29 state (printre care și state din Europa Centrala, de Est si Balcani)[54]. În Raportul din 2017 concluziile sunt de asemenea alarmante[55]. Acesta este un avertisment ce necesită o mai mare atenție analitică. Balcanii au început de mai mulți ani să manifeste simptomele crizei care încearcă democrația din multe țări europene. În raportul lor anual, analiștii de la Freedom House acordă statelor punctaje pentru realizarea unui clasament al tranzițiilor democratice folosind șapte categorii: guvernare democratică națională, guvernare democratică locală; independența mass-mediei; proces electoral; societate civila; independența justiției; corupție. Rezultatul cel mai scăzut s-a înregistrat în Ungaria și Polonia, iar un punctaj îmbucurător și creștere minimă a populismului s-au înregistrat în România și Ucraina.

Unul din cele mai recente studii privind evoluția precară a calității democrației în Balcanii de Vest arată că evaluările privind calitatea democrației se concentrează în principal pe abaterile de la respectarea statului de drept și nivelul scăzut de participare politică, dar scapă din vedere mecanismele concrete prin care calitatea democrației scade[56]. Acesta susține că populismul este unul din aceste mecanisme, folosit de lideri populiști pentru a-și spori prerogativele de îndată ce ajung la putere. Problema Balcanilor este combinația dintre populism, clientelism și corupție ca mijloace de dominare politică, iar ca exemple ilustrative sunt guvernele lui Aleksandar Vucic în Serbia, Nikola Gruevski în FYR Macedonia și al lui Milo Djukanovic în Muntenegru. În viziunea studiului, populismul și corupția sunt astfel asociate deteriorării calității democrației.

Aceste elemente se agravează pe fondul celor mai recente evoluții din plan internațional – alegerea lui Donald Trump în SUA și *Brexit*. În Martie 2017, președintele Comisiei Europene Jean-Claude Juncker a transmis un avertisment explicit pe această temă în timpul unei întrevederi din luna februarie la Bruxelles cu vicepreședintele american Mike Pence în care a declarat: „Nu îi îndemnați și pe alții să plece, pentru că dacă Uniunea Europeană se prăbușește,

---

[53] MAROVIC, J.„Are the autocrats in the Western Balkans interested in the rule of law?", *European Western Balkans*, 24 aprilie 2017, disponibil la: https://europeanwesternbalkans.com/2017/04/26/are-the-autocrats-in-the-western-balkans-interested-in-the-rule-of-law/.

[54] Raportul „Nations in Transit" 2016, Freedom House, disponibil la: https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2016_Final_FWeb.pdf.

[55] Raportul „Nations in Transit", „The False Promise of Populism", 2017, disponibil la: https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017.

[56] SOTIROPOULOS, D. A. „How the quality of democracy deteriorates: Populism and the backsliding of democracy in three West Balkan countries", *Science Po Spire*, 14 iunie 2017, disponibilă la: https://spire.sciencespo.fr/.../2017-wp67-sotiropoulos.

va izbucni un nou război în Balcanii de Vest”[57]. Juncker a precizat, de asemenea, că este important să le fie oferită țărilor din regiune perspectiva aderării la UE. „Dacă le lăsăm singure, aceste țări — Bosnia-Herțegovina, Republica Srpska, Macedonia, Albania — vor intra din nou în război”[58], a explicat președintele CE.

2.2.3. Ce urmează după reconstrucție și stabilizare postconflict? Consolidarea rezilienței în Balcani

În viziunea unuia dintre cei mai cunoscuți profesori specializați pe situația Balcanilor, Florian Bieber de la Universitatea din Graz, ideea unui „consens liberal democratic” nu mai există din cauza unui proces negativ care a cuprins continentul[59]. În Balcanii de Vest există o mare neîncredere în instituțiile publice și în parlamente, ceea ce erodează și mai multe regimurile democratice deja fragilizate. În regiunea marcată de două decenii de reconstrucție postconflict și de instabilitate și multiple crize politice se prefigurează în ultimii ani ceea ce poate fi numită o adevărată „criză a democrației” ce include și o criză a proiecțiilor viitoare privind orientările statului de drept, multiplicând incertitudinea. Marele pericol este că în astfel de contexte volatile se propagă cu ușurință discursurile populiste, care susțin rețete simple și universale, argumentând nevoia unor personalități energice, „cu braț de fier”, capabile să „apere” națiunea mult mai ferm. Bieber, dar și alți cercetători, avertizează că naționalismul și populismul din Balcani încearcă să dezvolte, folosind pârghiile democratice, propulsarea unor lideri autocrați care combină argumentele naționaliste cu susținerea modelului de integrare europeană și economia de piață neoliberală, promițând să scoată statul din „dezorientarea” care a cuprins regiunea. Fragilele instituții democratice din statele fost iugoslave sunt astfel mult mai expuse și mai vulnerabile în fața dezinformării și a discursurilor instigatoare la ură etnică, precum și la acceptarea tacită a încălcării drepturilor omului sau controlul massmediei, elemente clare de erodare a democrației. Trebuie subliniat în acest context faptul că echilibrul între prea mult şi prea puţin ajutor extern este astfel marea provocare de care în final va depinde stabilizarea acestei regiuni şi angajarea sa pe un traseu euroatlantic ferm[60].

În Balcani, slaba capacitate administrativă de implementare a reformelor, care este un tip de explicaţie tehnică a stagnării procesului de europenizare, se vede secondată de un proces simbolic ce nu poate fi pierdut din vedere şi anume faptul că statul are o autoritate limitată asupra propriului său teritoriu, fiind adesea disputat între mai multe părţi[61]. Serbia se confruntă cu problema contestării suveranității teritoariale în Kosovo, care și-a declarat unilateral

---

[57] „Avertisment: Un nou război în Balcanii de Vest”, Cotidianul, 24 martie 2017, disponibil la: https://www.cotidianul.ro/avertisment-un-nou-razboi-in-balcanii-de-vest-298237/.

[58] *Ibidem*.

[59] BIEBER, F. „Authoritarian turn: The Western Balkans' move towards EU membership and away from democracy”, South East European Studies at Oxford, disponibil la: http://seesoxblog.blogspot.ro/2017/02/authoritarian-turn-western-balkans-move.html.

[60] TRONCOTĂ, M., „Europenizarea Balcanilor de Vest. Experimente politice și lecții încă neînvățate”, în George Anglițoiu (ed.), *Europenizarea: studii de guvernare și de securitate*, Editura C.H.Beck, București, 2015, pp. 169-198.

[61] TRONCOTĂ, „Europenizarea post-conflict şi <<politica excepţiilor de la regulă>> în reconstrucția Balcanilor de Vest”. p. 121.

independența în 2008, fiind în prezent recuoscut ca entitate distinctă de peste 100 de state, inclusiv majoriatea statelor membre UE. La fel cum Kosovo se confruntă cu această problemă în nordul regiunii Mitrovica, unde autorităţile sârbe au continuat să finanţeze structuri instituţionale paralele, ce nu recunosc autoritatea guvernului de la Priştina. Dar şi sistemul extrem de descentralizat al Bosniei, caracterizat de o slabă cooperare între Republica Srpska şi Federaţia Croato-Musulmană Bosnia şi Herţegovina, cele două entităţi din care e compusă Bosnia şi care practic au două sisteme de guvernare şi două tipuri de administraţii foarte diferite, se confruntă cu aceleaşi probleme de statalitate şi suveranitate.

Poziția centrală a naționalismului în politica balcanică rezultă parțial din suprimarea sa în perioada lui Tito. Acesta a devenit un nou mod prin care elitele locale își pot crea noi baze ale legitimității post-comuniste și își pot asigura accesul la resursele statului[62]. Galagher de altfel argumenta că apelul la naționalismul etnic este posibil întrucât termenii tranziției nu au stimulat elitele să recurgă la compromisuri[63]. Dar Bieber arată că acesta este și rezultatul modului defectuos de construire/edificare a statului în perioada post-conflict prin implicarea problematică a comunității internaționale[64].

Așa cum arată cercetătorii de la Belgrade Center for Security Policy, discrepanța între angajamentele formale, declarative pentru apărarea statului de drept și situația reală de la firul ierbii este un aspect comun ce leagă toate statele din Balcanii de Vest în procesul de integrare europeană[65]. Stojanovic-Gajic a subliniat în acest sens că în statele din Balcani există un cadru legal solid, dar practica este complet opusă. Corupția, controlul asupra media, controlul politic asupra forțelor de securitate au fost identificate ca simptomele principale ale colapsului statutului de drept. Au fost astfel identificate în cadrul unui recent studiu comparativ forțele sociale care pun în pericol procesele democratice și pun obstacole progresului în domeniul statului de drept. S-a observat o tendință de stagnare sau chiar regres în ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale și acest lucru a fost reflectat în mod special în deteriorarea libertății presei și încălcarea drepturilor omului de către reprezentanții poliției sau ai instituțiilor oficiale[66]. La această descriere trebuie adaugat și nivelul foarte ridicat al șomajului în rândul tinerilor care devine o motivație foarte puternică pentru ca aceștia să părăsească țara și să emigreze. Cifrele discutate recent arată că mii de tineri din Balcanii de Vest au decis să își părăsească țara de origine pe fondul creșterii șomajului mai ales în categoria de vârstă (16-24), atingând un maxim alarmant de 55% din populație în Kosovo, cel mai mare procent al regiunii[67].

---

[62] GRUGEL, J., *Democratizarea. O introducere critică*,, traducere de Ramona-Elena Lupu, Iași, Polirom, 2008.
[63] GALLAGHER, T., *Balcanii în noul mileniu*, Editura Humanitas, Bucuresti, 2006.
[64] BIEBER, F., „Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans", *Europe Asia Studies*, Vol, 63, 2011, pp. 1783-1802.
[65] BELGRADE CENTER FOR SECURITY POLICY, „Monitoring and Evaluation of the Rule of Law in the Republic of Serbia", Policy Paper, noiembrie 2016, disponibil la: http://www.bezbednost.org/upload/document/merlin_-_monitoring_serbia.pdf.
[66] *Ibidem*.
[67] SEE Regular Economic Report, World Bank, Youth Unemployment Rate in the Western Balkans, 2016, disponibil la: https://epthinktank.eu/2017/09/13/youth-challenges-and-opportunities-in-the-western-balkans/youth-unemployment-rate-in-the-western-balkans-2016/.

În concluzie, tabloul politic actual al Balcanilor este complicat – democratizarea se confruntă cu rezistență politică din partea unui anumit segment al elitelor, care își simt astfel amenințată poziția[68]. Numeroasele proteste de stradă din ultimii ani au expus cele două regiuni la mișcări extremiste care se opun reformelor democratice. În ciuda succesului Croației care, în 2013, a devenit al doilea stat fost iugoslav, după Slovenia în 2004, membru al UE, starea celorlalte state candidate sau potențial candidate nu este asa cum s-ar fi dorit cu ani in urma. O posibilă evoluție regională care să aducă schimbări pozitive a avut loc recent – pe 5 iunie 2017 Muntenegru a devenit oficial cea de-a 29-a ţară membră a NATO, după ce cu nouă ani în urmă, în aprilie 2008, la summit-ul NATO de la Bucureşti, liderii aliaţi au decis să înceapă un Dialog Intensificat cu Muntenegru pe baza aspiraţiilor de integrare ale ţării şi ca urmare a reformelor interne, iar în iulie 2008, reprezentanții acestei ţări au semnat Individual Partnership Action Plan cu NATO, care avea anumite prevederi privind probleme politice, militare, financiare şi de securitate. Odată cu aderarea Muntenegrului, NATO controlează întregul litoral al Mării Adriatice (Albania, Croația, Slovenia și Italia fiind deja membre ale Alianţei). Experiența statelor din Balcanii de Vest în ultimii cinci ani ne arată că democratizarea este un fenomen reversibil. Soluția la această amenințare de la granițele sale este promovarea conceptului de reziliență în vecinătate, rol pe care România, prin poziția sa geostrategică îl poate îndeplini în următorul deceniu. Acest element poate constitui în următorii ani o puternică legătură geopolitică între regiunea Balcanilor și spațiul euroatlantic care să se dovedească relevant pentru procesul democratizării. În acest context, promovarea rezilienței este o necesitate ce survine după reconstrucția postconflict, pentru a consolida capacitatea internă a fragilelor democrații din Balcani de a face față multiplelor crize cu care se confruntă.

2.2.4. Miza europenizării în Parteneriatul Estic și foaia de parcurs

Majoritatea studiilor cu privire la procesul de democratizare al statelor din periferia Uniunii Europene iau în seamă situația agregată la nivel național și progresul general înregistrat. Cu toate acestea, o serie de studii importante relevă semnificația proceselor de adoptare a politicilor publice la nivel subnațional și eterogenitatea acestora[69]. Mai mult decât atât, analize recente asupra administrațiilor publice locale din Parteneriatul Estic arată diferențele mari în progresul înregistrat de diferite regiuni ale aceleași țări[70].

Heather Grabbe a dezvoltat cu ocazia unei ediții speciale a *Journal of Common Market Studies* o importantă discuție generală cu privire la eficiența mecanismelor externe de promovare a calității democratice și a statului de drept în plan intern, în state ce nu fac parte din Uniunea Europeană[71]. Deși adoptă o perspectivă pesimistă asupra potențialului Uniunii

[68] MUJANOVIĆ, J. (ed.), „The democratic potential of emerging social movements in Southeastern Europe", Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung, *Dialogue Southeast Europe*, 2017, disponibil la: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/13781-20171201.pdf.
[69] Vezi, de exemplu, HUGHES et al 2004 și HUGHES 2005.
[70] VOLINTIRU, C. et al (2017), *Preventing Corruption and Promoting Public Ethics at the Local and Regional Level in Eastern Partnership Countries*. European Committee of the Regions.
[71] GRABBE, H., „Six lessons of enlargement ten years on: the EU's transformative power in retrospect and prospect". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(S1), 2014, pp. 40-56.

Europene de a exercita o putere transformativă la periferie, această contribuție notează totodată progresul semnificativ de aliniere a unor state precum Croația devenită membru deplin al Uniunii Europene în 2013, precum și al altor state din vecinătatea estică care dezvoltă și adâncesc parteneriatul strategic cu UE. Totuși, asimilarea perspectivelor de consolidare democratică cu cele de dezvoltare economică se dovedește a fi o pârghie mai rezilientă decât simpla condiționalitate procedurală a procesului de aderare.

Costul conformării revine în primul rând elitelor politice, în timp ce beneficiile aderării sunt în principal resimțite la nivel național, al întregii populații. De multe ori, această relație relativ asimetrică de distribuție a costurilor și beneficiilor în procesul de implementare al reformelor derivate din condiționalitățiile externe ale UE fac ca politicienii să resimtă motivații reduse. Lipsa motivației personale face mai departe ca procesul de reformă profundă să se producă cu mai mare dificultate în majoritatea situaților. Cooptarea acestor agenți ai reformelor de întărire a democrației este cheie de boltă a procedurilor de condiționalitate externă. Democratizarea și consolidarea în ansamblul ei este mediată inexorabil de către ecosistemul domestic.

Similar procesului de distilare a condiționalităților externe, legăturile (*linkages*) sunt la rândul lor reflectate în demersurile inițiate de elitele naționale. După cum avertizează autori consacrați în domeniu, atunci când aceste legături internaționale se raportează la un ecosistem politic cu competiție robustă perspectivele pluralității democratice sunt consolidate, însă atunci când sistemul politic domestic este mai degrabă monolitic, legăturile externe servesc în consolidarea poziției acestuia și reducerii perspectivelor de competiție politică robustă[72]. Consolidarea puterii unui cartel politic la nivel domestic poate avea consecințe corozive nu numai asupra calității democratice din statul respectiv, evaluată prin prismă electorală și deliberativă, ci și asupra calității administrative. Evaluări recente asupra țărilor postcomuniste din Europa Centrală și de Est[73] și asupra statelor din Balcani[74] arată prevalența capturării statului, a clientelismului și gestiunii discreționare a resurselor publice de către elitele politic ce nu se confruntă cu o opoziție dinamică la nivel național. Pe scurt, legăturile externe sunt în sine un instrument nedeterminant în absența voinței sau motivației de reformă la nivel național.

La nivelul Parteneriatului Estic începe să se desprindă o dinamică pe mai multe viteze, foarte asemănătoare celei din interiorul Uniunii Europene. Astfel, regăsim statele din imediata proximitate – Georgia, Republica Moldova și Ucraina ca fiind mult mai avansate în procesul

[72] SASSE, G., Linkages and the promotion of democracy: the EU's eastern neighbourhood. *Democratization*, 20(4), 2013, pp. 553-591; RICHTER, S., Two at one blow? The EU and its quest for security and democracy by political conditionality in the Western Balkans. *Democratization*, 19(3), 2012, pp. 507-534.

[73] GRZYMALA-BUSSE, A., *Rebuilding Leviathan: Party competition and state exploitation in post-communist democracies*, Cambridge University Press, 2007.; GRZYMALA-BUSSE, A., Beyond clientelism: Incumbent state capture and state formation. *Comparative Political Studies*, 41(4-5), 2008, pp. 638-673; INNES, A., The political economy of state capture in Central Europe. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(1), 2014, pp. 88-104.

[74] RICHTER, Two at one blow? The EU and its quest for security and democracy by political conditionality in the Western Balkans.

de integrare și convergență față de UE decât celelalte trei state – Azerbaidjan, Armenia și Belarus.

În raport cu Georgia, Republica Moldova și Ucraina, Uniunea Europeană a semnat Acorduri de Asociere ce sunt în momentul de față implementate. Acestea acoperă zone importante de politici publice, de la aspecte legate de comerț internațional până la aspecte legate de vizele cetățenilor lor și dreptul de a circula în interiorul Uniunii Europene. Reflectând preocupările agendei Juncker, Acordurile de Asociere vizează zone precum: economia digitală, proiecte de investiții în infrastructură (de transport, energetică, digitală), Erasmus+, dar și susținerea IMM-urilor din statele vecine și contribuția acestora în spațiul european.

Acestea, de altfel, se reflectă în cele patru platforme de lucru sau domenii prioritare: întărirea instituțiilor și a bunei guvernanțe (Platforma 1), dezvoltare economică și oportunități de piață (Platforma 2), conectivitate, eficiență energetică, mediu și schimbări climatice (Platforma 3) și mobilitatea și contacte interumane (Platforma 4). Ceea ce reunește transversal toate aceste axe de dezvoltare comună este angajamentul societății civile în procesul de integrare a statelor din Parteneriatul Estic. Atât la nivel de programe de finanțare, cât și în declarațiile oficiale, niciun proces de integrare anterior nu a recunoscut la același nivel semnificația și contribuția pozitivă a eforturilor desfășurate de societatea civilă. În acest cadru de referință, Parteneriatul Estic își asuma, în vara lui 2017, 20 de livrabile pentru 2020 menite să genereze rezultate tangibile pentru cetățeni:

TABEL 1. DOMENII PRIORITARE PENTRU PARTENERIATUL ESTIC

PLATFORMĂ/ DOMENIU PRIORITAR	**OBIECTIV GENERAL**	**LIVRABILE**
Dezvoltarea economică și oportunități de piață	Economie mai puternică	Îmbunătățirea investițiilor și mediului de afaceri și stimularea potențialului de creștere al IMM-urilor Abordarea decalajelor aferente accesului la finanțe și infrastructură financiară Crearea noilor oportunități de muncă la nivel local și regional Armonizarea piețelor digitale Susținerea comerțului intraregional între statele partenere și UE

Consolidarea instituțiilor și bunei guvernări	Guvernanță mai puternică	Consolidarea supremației legii și a mecanismelor anticorupție Susținerea implementării reformelor judiciare cheie Susținerea implementării reformei administrației publice Cooperarea mai puternică privind securitatea
Conectivitate, eficiență energetică, mediu și schimbări climatice	Conectivitate mai puternică	Extinderea rețelelor principale de transport TEN-T Sporirea securității aferente aprovizionării cu energie Îmbunătățirea eficienței energetice și utilizarea energiei regenerabile; reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră Susținerea mediului și adaptarea la schimbările climatice
Mobilitate și contacte interumane	Societate mai puternică	Progres în dialogurile privind liberalizarea regimului de vize și partenerilor de mobilitate Consolidarea investițiilor în abilitățile tinerilor, antreprenoriat și capacitatea de inserție profesională Crearea unei școli europene pentru Parteneriatul Estic Integrarea sistemelor și programelor de cercetare și inovații ale Parteneriatului Estic și UE
(Livrabile intersectoriale)		O mai mare implicare a organizațiilor societății civile Sporirea egalității de gen și nediscriminarea Consolidarea comunităților strategice și susținerea pluralității și independenței massmedia

Sursă: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/md.ro_.1.pdf.

De asemenea, aceste țări au în vigoare Acorduri de liber schimb aprofundate și cuprinzătoare (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* – DCFTA). Începând cu anul 2010, Rusia lansase un proiect concurent sub forma Uniunii Vamale, proiect ce ar fi blocat agenda bilaterală a partenerilor estici cu Uniunea Europeană și ar fi pus sub semnul întrebării apartenența unora dintre ei la Organizația Mondială a Comerțului – Armenia, Georgia, Republica Moldova și Ucraina. Încă de la lansarea Politicii de Vecinătate, poziția Uniunii Europene ca vector de integrare în regiunea extinsă a fostului spațiu sovietic a generat o ostilitate competitivă de a impune propriile proiecte integrationiste între Bruxelles și Moscova[75]. Progresul înregistrat în procesul de liberalizare comercială dintre Uniunea Europeană și o parte din statele Parteneriatului Estic este una dintre premisele ancorării acestora pe un drum de convergență certă față de occident.

Ucraina a beneficiat de cel mai mare nivel de susținere financiară din partea Uniunii Europene, dată fiind și situația de criză internă prin care a trecut în perioada desfășurării negocierilor și a semnării Acordului de Asociere. Uniunea Europeană a direcționat către Ucraina un total de aproximativ 12 miliarde de euro în perioada 2014-2017. Granturile nerambursabile în valoare totală de 879,2 milioane de euro au vizat următoarele domenii de intervenție: capacitatea statului (355 milioane de euro), întărirea societății civile (10 milioane de euro), asistență tehnică pentru dezvoltare economică (110 milioane de euro), reformă de descentralizare și asistență tehnică pentru autoritățile publice locale (90 milioane de euro) și lupta împotriva corupției (15 milioane de euro). În plus, la nivelul anului 2017, un total de 200 milioane de euro au fost direcționate către proiecte de eficiență energetică, gestiunea finanțelor publice și asistență postconflict pentru zonele din estul Ucrainei.

Ca urmare a semnării Acordului de Asociere, Republica Moldova a avut în derulare un program de finanțare din partea Uniunii Europene de 335-410 milioane de euro pentru perioada 2014-2017. Parte din aceste alocări au vizat susținerea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător – 30 milioane de euro, Programul de Agricultură și Dezvoltare Rurală în Vecinătatea Estică (ENPARD) – 64 milioane de euro și un program de susținere a reformei în administrația publică – 37 milioane de euro. În mod similar, Georgia a beneficiat în baza Acordului de Asociere de aceeași alocare indicativă pentru 2014-2017, proiectele finațate vizând dezvoltarea diversificării și rezilienței agenților economici georgieni, precum și dezvoltare rurală, întărirea capacității administrative, susținerea reformei în justiție și întărirea capacității societății civile.

La nivelul fondurilor de împrumut prin Banca Europeană de Investiții (BEI), suma totală alocată pentru perioada 2014-2020 este de 4,8 miliarde de euro vizând proiecte de interes strategic atât pentru Uniunea Europeană, cât și pentru statele Parteneriatului Estic. Distribuția acestora în funcție de sectoarele de investiții conform celor mai recente date era: 35% finanțare IMM-uri, 34% proiecte de transport, 19% proiecte de energie, 7% proiecte de apă și infrastructură urbană și 5% proiecte din industrie și agricultură. Derulându-se sume mari atât

[75] DELCOUR, L., și WOLCZUK, K., Between the Eastern Partnership and the Eurasian Economic Union; în GSTÖHL. S., SCHUNZ, S., (eds), *Theorizing the European Neighbourhood Policy*, Routledge, 2016, pp. 187-206; HAUKKALA, H., 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), 2015, p. 27.

prin granturi nerambursabile ce susțin obiectivele asumate în Acordurile de Asociere, precum și prin împrumuturi și investiții, unii experți consideră că ar fi oportună o monitorizare mai mare a felului în care finanțele sunt gestionate în cadrul proiectelor derulate în Parteneriatul Estic[76] precum și a obiectivelor îndeplinite de acestea.

Este important însă de sesizat că și acolo unde există un ritm mult mai lent de apropiere platformatică și instituțională, există elemente de progres notabile. În cazul Belarusului, Comitetul Regiunilor în calitate de instituție a Uniunii Europene a inițiat demersuri pentru a participa ca observator la următoarele alegeri locale. În cazul Azerbaidjanului, se pot observa progrese mari în ceea ce privește transparentizarea procesului administrativ și accesul inclusiv la servicii publice prin intermediul noilor platforme de *e-governance*. Tot în Azerbaidjan, UE a finanțat înființarea unor organisme de informare la nivel local pentru a crește participarea cetățenilor în procesul decizional și a responsabilității reprezentanților aleși.

În cazul Armeniei, se pot observa o serie de proiecte de investiții inițiate de BEI în zona de infrastructură menite să consolideze conexiunile acestei țări cu statul georgian vecin, reflectând practic astfel decizia de extindere a TEN-T către Parteneriatul estic. Acest program de investiții completează programul de investiții generos din partea UE stabilit cu ocazia Summitului de la Riga. Alocarea indicativă pentru perioada 2014-2020 este de 252-308 milioane de euro: întărirea instituțiilor și buna guvernare – platforma 1 (15%), dezvoltarea sectorului privat – platforma 2 (35%), conectivitate, eficiență energetică, mediu și schimbări climatice – platforma 3 (15%) și mobilitatea persoanelor – platforma 4 (15%). În plus, planul de alocări financiare în baza acordului de parteneriat cu Armenia viza sume dedicate pentru reforma administrației publice și a justiției (15%), precum și pentru dezvoltarea capacității societății civile (5%).

Armenia a semnat de asemenea un nou acord de parteneriat consolidat și cuprinzător (*Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement*) ceea ce aduce acest stat și mai aproape de progresul înregistrat de Georgia, Republica Moldova și Ucraina în raport cu Uniunea Europeană. Parcursul Armeniei a fost însă sinuos până la acest punct. Deși avansase în negocierile de semnare a unui Acord de Asociere cu UE în 2013, a renunțat la acesta ca urmare a unui acord de comerț cu arme de amploare între Rusia și Azerbaidjan. Ulterior, Armenia și-a manifestat dorința de a semna totuși un Acord de Asociere cu UE în locul aderării la Uniunea Vamală, respectiv Uniunea Economică Eurasiatică, fără însă a-și asuma aspectele de integrare economică, ci numai cele politice.

Acordul de la Vilnius din 2013 a amprentat profund relația Uniunii Europene cu statele din vecinătatea estică. Dar, după cum arată și cazul Armeniei, nu a fost punctul de plecare pentru un parcurs liniar și gradual predictibil de aderare. Dimpotrivă, au existat multe etape de pendulare profundă, mai ales prin elementele de conflict intern sau extern, în raport cu statele vecine.

[76] Radio Europa Liberă, 2017, Interviu cu Igor Munteanu: „Parteneriatul Estic ajută și la o regândire strategică a Uniunii Europene în sine", din 20 noiembrie 2017, disponibil la: https://www.europalibera.org/a/interviu-igor-munteanu-moldova-summit-parteneriat-estic/28863784.html

Problemele interne variază de la corupție și incapacitate guvernamentală (ex: Republica Moldova, Armenia) la elemente deficitare la nivelul sistemului politic și al calității democrației (Azerbaidjan, Belarus). Potrivit rapoartelor Freedom House, Azerbaidjan, Belarus și Republica Moldova au înregistrat deteriorări ale scorurilor calității democratice. În contrast, conform aceloraşi rapoarte *Nations in Transit*, Armenia, Georgia și Ucraina au înregistrat evaluări pozitive asupra progreselor înregistrat în lupta anticorupție sau democrație locală. În plus, în cazul anumitor state, conflicte interne includ manifestări violente și instabilitate socială și politică.

Cea mai vizibilă amprentă a conflictului intern a fost în cazul Ucrainei unde asistăm la un conflict multifațetat și prelungit cu Rusia, încă din 2013, odată cu declanșarea protestelor populare intitulate generic *Euromaidan* și continuând cu anexarea ileagală a Peninsulei Crimeea în martie 2014. În esență, la nivelul întregii regiuni, elementele de tensiune geopolitică a relației cu Rusia se reflectă în același tip de conflicte înghețate (ex: Osetia de Sud, Transnistria, Nagorno-Karabah). Uniunea Europeană rămâne ferm solidară cu statele Parteneriatului Estic și dreptul lor de suveranitate teritorială, după cum este menționat în Acordurile de Asociere sau în Declarațiile Comune ale celor mai recente summituri ale Parteneriatului Estic (al patrulea de la Riga și al cincilea de la Bruxelles). Cu toate acestea, dinamica internă de organizare instituțională a teritoriilor separatiste (ex: alegeri, arhitectură administrativă) poate afecta cadrul reformelor întreprinse în statele Parteneriatului Estic pe termen lung[77].

În acest context de instabilitate regională bazată pe factori interni (ex: capacitate instituțională, calitate democratică), dar și pe factori de geopolitică externă, apropierea de Uniunea Europeană a presupus acceptarea sinergiilor negative dintre relațiile geopolitice și problemele interne ale statelor din Parteneriatul Estic. În acest sens, Summitul de la Riga, considerat de mulți ca fiind o reuniune la vârf menită să resusciteze Parteneriatul Estic, a consolidat abordarea bilaterală a Uniunii Europene cu fiecare stat în parte. Mai mult decât atât, poziționarea relativă a Uniunii Europene a devenit clar una de întrebuințare a Parteneriatului Estic ca un instrument de apropiere cu un grup din ce în ce mai eterogen de state și nu un demers cu destinație finală certă [78], precum au fost negocierile de preaderare cu statele din Europa Centrală și de Est.

În cadrul celui de-al cincilea Summit al Parteneriatului Estic, ce a avut loc în luna noiembrie 2017, s-a reafirmat angajamentului tuturor statelor din Parteneriatul Estic de a parcurge reformele asumate în scopul convergenței și adâncirii colaborării cu Uniunea Europeană. În declarația comună se detaliază de asemenea cele 20 de livrabile stabilite în luna august ca elemente de reper în foaia de parcurs a integrării acestor state în proiectul European. Ceea ce se relevă însă este progresul inegal realizat în acest sens și felul în care unele dintre statele Parteneriatului Estic ajung funcțional mult mai aproape de piața unică decât celelalte. În esență, Parteneriatul Estic rămâne un instrument și un vehicul de reformă și consolidare

[77] DEMBINSKA, M. și Aurélie CAMPANA, Frozen Conflicts and Internal Dynamics of De Facto States: Perspectives and Directions for Research. *International Studies Review*, Vol. 19, Nr. 2, Iunie 2017, pp. 254-278.
[78] KERIKMÄE, T. și Archil CHOCHIA (eds.), *Political and legal perspectives of the EU Eastern Partnership policy.* Springer International Publishing, 2016.

instituțională și economică ce poate aduce stabilitate atât statelor membre, cât și celor din vecinătatea strategică.

2.3. *Brexit*

În urma referendumului din 26 iunie 2016, Marea Britanie a decis să părăsească Uniunea Europeană. Apoi, Theresa May a anunțat activarea art 50 al TUE, cel care permite unui stat membru să părăsească UE și, la data de 29 martie 2017, au început negocierile UE-Marea Britanie. Dar aici vine marea problemă și întrebare a negocierilor de aderare: ce se va întâmpla cu cele patru libertăți ale UE (libera circulație a bunurilor, serviciilor, capitalurilor și, mai ales, a persoanelor) după ieșirea Marii Britanii din UE? Cum le va garanta cetățenilor Uniunii Europene menținerea acestor drepturi după ce Marea Britanie nu va mai fi membru, dacă aceste drepturi au fost menținute cu greu de către britanici atunci când erau membri ai Uniunii Europene? Și, dacă aceasta nu se va întâmpla, va exista un acord cu UE? Sau, ce tip de acord va fi acesta? Să nu uităm că Uniunea Europeană are acorduri în cadrul Asociației Europene a Liberului Schimb (AELS), la a cărei existență paralelă cu UE, Marea Britanie a contribuit din plin, ce prevăd menținerea între cele două organizații semnatare a celor patru libertăți, dar și cu Elveția, acord bilateral, care, de asemenea, menține cele patru libertăți[79] în vigoare pe teritoriul comun al celor două părți semnatare.

Dincolo de oportunitatea dezvoltării dimensiunii politice a UE despre care deja am amintit, va exista, desigur, un impact negativ al abandonării Uniunii de către Marea Britanie. În primul rând, este vorba despre un impact negativ asupra bugetelor anuale 2019 și 2020 ale UE și asupra Perspectivelor Financiare Multianuale de după 2020. Marea Britanie este unul dintre contribuitorii neți importanți ai Uniunii (după Germania și alături de Franța, Italia, etc), iar bugetul UE se bazează în mare parte pe contribuția statelor membre și nu pe veniturile directe ale UE. Abandonarea UE de către Marea Britanie va duce la reducerea bugetului UE, care, astfel, va fi obligată să găsească alte resurse, fie prin aderarea statelor din Balcani, fie prin „inventarea" unor resurse proprii, precum impozitele europene (de mediu, de exemplu). Pe de altă parte, importanța momentului vine și din aceea că, începând cu anul 2021, UE intră în alt ciclu de șapte ani al planificării bugetare și trebuie știut cum se construiește aceasta. Cu atât mai mult cu cât statele membre și instituțiile UE sunt deja în plin proces de construcție bugetară multianuală, proces ce trebuie încheiat, în mod normal, în cel mult doi ani, adică în același timp în care ar trebui încheiate negocierile pentru *Brexit*.

Pe lângă negocierile privind *Brexit* și viitoarea Perspectivă Financiară Multianuală post-2020, anul 2019 va fi marcată de alegerile pentru Parlamentul European și formarea noii Comisii Europene, fiind anul a două președinții semestriale ale Consiliului UE, printre care și cea a României începând cu 1 ianuarie 2019. Problema principală s-ar putea numi, cum se va înlocui contribuția britanică? Nu este foarte greu de imaginat deoarece nu există prea multe scenarii: 1) o creștere a contribuției statelor membre; 2) o reducere la capitolul cheltuieli; 3) o

[79] De aici și existența Spațiului Economic European, ce unește statele membre UE și cele trei state AELS (Islanda, Liechtenstein și Norvegia).

combinație a celor două; 4) o reformă structurală a formării bugetului. Desigur, aici poate intra în calcul și contribuția la buget a noilor membri UE realizată prin aderarea statelor din Balcani, dar aceasta nu se va întâmpla atât de repede, experiența arătând că negocierile durează între patru și nouă ani și că apoi mai durează doi-trei ani ratificarea tratatelor de aderare. Desigur, impactul ieșirii Marii Britanii din UE poate fi atenuat și de realizarea unui acord bun care să asigure prezența Marii Britanii în piața unică, precum a Norvegiei și Elveției, de care deja am amintit, ceea ce va asigura în continuare o finanțare a Marii Britanii asemănătoare celei actuale pe respectivul segment de politici.

Este adevărat că Marea Britanie este al doilea contribuitor net la bugetul UE, dar la fel de adevărat este că Londra obține anual o reducere de 30% din această contribuție în baza unui aranjament numit „cecul britanic". Altfel spus, Marea Britanie nu primește de la UE bani pentru agricultură și dezvoltare rurală și, deci, nu trebuie să finanțeze o politică la care nu participă. Din anumite calcule, este vorba despre 5,5 miliarde euro anual, care se deduc din contribuția la bugetul comunitar al Marii Britanii. Problema este aceea că banii pe care nu-i pune Marea Britanie la Politica Agricolă Comună îi pun celelalte state în funcție de importanța pe care o are agricultura pentru fiecare. Este lesne de înțeles că România este interesată direct de acest aspect, fiind una din țările UE care, deși, aduce un aport esențial la agricultura europeană, nu beneficiază, precum Germania, Olanda, Suedia sau Austria, de reducerea, până la 75%, a contribuției naționale la completarea „cecului britanic". Chiar și așa, nu ar trebui să avem impresia că Marea Britanie nu a primit bani de la Uniunea Europeană, chiar dacă nu pentru agricultură și nici pentru dezvoltare rurală. Regatul Unit a primit însă bani pentru politica de coeziune, mai ales pentru Scoția, Irlanda de Nord și Țara Galilor, dar și pentru Anglia (chiar dacă mai puțin).

Pe de altă parte, nici nu ar trebui să subestimăm ce rămânea la bugetul UE după ce se scădea „cecul britanic", deoarece, după Germania cu 33%, Marea Britanie contribuia cu o medie de 26% din bugetul UE , adică în jur de 8,5 miliarde de euro în medie anuală, dar au fost ani când această contribuție a ajuns la 11-12 miliarde euro anual. Până în anul 2020, Marea Britanie va participa la bugetul UE cu sumele prevăzute, chiar dacă *Brexit* a condus la o depreciere puternică a lirei sterline, care aproape a ajuns la nivelul euro, ceea ce a văduvit bugetul UE de sume importante, estimate la 1,5 miliarde euro anual. Probabil că Marea Britanie va rămâne în programe precum Orizont 2020 sau altele precum Erasmus+, ceea ce va însemna continuarea contribuției sale, dar și accesarea în continuare a banilor dedicați acestora. Există deja unele scenarii referitoare la politica bugetară a UE, pentru cazul unei Uniuni fără Marea Britanie. Există și un Raport oficial al UE (Grupul Monti) care vorbește de mai multe scenarii, există și studii în acest sens[80]:

a) Statele care beneficiază de reducerea contribuției la compensarea „cecului britanic" pe diferite motive[81], adică Germania, Olanda, Suedia și Austria, ar trebui să nu mai

[80] Cităm aici două dintre acestea: RUBIO, E., HAAS, J., „Brexit and the EU budget: threat or opportunity?", Jacques Delors Institut, Berlin, 2017 sau CHOMICZ, E., „EU budget post-Brexit-Confronting reality, exploring viable solutions", Discussion Paper, nr. 7, 2017.

[81] Germania pentru că are o contribuție națională însemnată la reducerea decalajului existent la momentul unificării în agricultură și dezvoltarea rurală între Germania de Vest și fosta RDG, celelalte deoarece nu beneficiază prea mult de banii alocați acestor politici.

beneficieze de acest avantaj, ceea ce ar duce la creșterea veniturilor UE cu 16% în cazul Olandei, de exemplu.

b) Marea Britanie a pledat mereu pentru o reducere a bugetului care a ajuns, astfel, la puțin peste 1% din PIB-ul reunit al statelor membre ale UE, deși, prin tratate, poate ajunge la 1,29%. La fel de adevărat este că și alte state membre (Germania, Austria, Finlanda, Franța, Italia, Olanda, Suedia) au mers pe aceeași linie, dar acum o asemenea politică ar duce la o scădere drastică a bugetului UE în valoare netă, ceea ce ar putea „da de gândit" acestora. Având în vedere prevederile articolului 312.4 din TFUE, care stabilește că dacă nu se ajunge la un acord cu un an înainte de intrarea în vigoare a noii Perspective Financiare Multianuale (în acest caz, până la sfârșitul lui 2020), se va merge automat pe limitele maxime prevăzute în tratate, ceea ce ar avantaja statele beneficiare nete, precum România.

c) Altă opțiune pentru a compensa cele aproximativ 10 miliarde de euro care vor lipsi anual, în afară celor sugerate de Grupul Monti, poate fi instituirea unor impozite europene pe cărbune, tranzacții financiare, sau pe societăți.

d) Desigur, cea mai simplă soluție, ar fi creșterea contribuției statelor de la 1% la ceva spre limita maximă prevăzută, adică, 1,29%.

e) Situația bugetară post-*Brexit* poate însemna și reducerea cheltuielor UE și avem state care promovează această idee, în general acestea fiind contribuitorii neți, dar și state care o refuză, în general, beneficiarii neți, unde ar trebui să se situeze și România. Mai ales dacă este vorba despre Politica de Coeziune, despre Politica Agricolă Comună sau despre infrastructură. Există scenarii și în acest sens, deci țara noastră ar trebui să fie atentă mai ales că, în timpul Președinției române la Consiliul UE, se va discuta mult și serios despre construcția bugetară de după 2020.

f) Multe din temele prezentate nu sunt noi, dar ieșirea Marii Britanii din UE le-a readus în discuție:
   - creșterea sau reducerea contribuției nete a statelor membre, este o temă veche care există în dezbaterea europeană încă din perioada de preaderare a PECOS cu referire la nevoia sau nu de creștere a bugetului UE când aceasta va avea nu 15 membri, ci 25 sau chiar 27;
   - limitarea contribuției statelor la 1,29% din PIB-ul reunit al statelor membre sau chiar reducerea acesteia spre 1%;
   - reducerea cotei dedicate coeziunii economice, sociale și teritoriale pe măsură ce regiunile Uniunii își reduc disparitățile.

g) Mereu grupurile de state au fost aceleași: contribuitori neți, pe o parte, și beneficiari neți, pe cealaltă parte. Iar contribuitorii neți se „ascundeau" în spatele Marii Britanii, spunând că aceasta dorea reducerea contribuțiilor, când, în realitate, era politica tuturor. Iar acest lucru se vede acum când state precum Danemarca, Germania, Olanda sau Suedia ar dori reducerea cheltuielilor comune, deși Marea Britanie nu mai participă la decizii. Însă lista este mai lungă.

Încheiem această trecere în revistă a principalelor provocări regionale prin a reitera metafora din titlul acestui sub-capitol – „divorțul" britanic pune într-o nouă lumină „logodna" cu statele din Balcanii de Vest în procesul de extindere al UE.

Capitolul 3: Cadrul analitic privind furnizarea de expertiză în tranziție democratică în țările Parteneriatului Estic și Balcanii de Vest

Scopul acestui capitol este de a analiza modul în care, în ultimul deceniu, România a reușit să utilizeze instrumentele puse la dispoziție de Uniunea Europeană pentru a difuza și furniza expertiză în tranziție democratică în țările Parteneriatului Estic și Balcanii de Vest. Astfel, analiza vizează inițial prezentarea succintă a cadrului de reglementare al UE în domeniul furnizării asistenței pentru democratizarea țărilor din Balcanii de Vest și cele din Parteneriatul Estic. Apoi sunt analizate punctual trei tipuri de instrumente prin care România difuzează și furnizează expertiză țărilor de referință. În finalul acestui capitol sunt tratate succint câteva aspecte referitoare la abordarea actuală a Uniunii privind determinarea eficienței și eficacității furnizării intervențiilor specifice asistenței pentru dezvoltare și în tranziție democratică.

3.1. Cadrul de reglementare al UE în domeniul furnizării asistenței pentru democratizarea țărilor din Parteneriatul Estic și Balcanii de Vest

Din perspectiva raportului cu UE, studiul nostru se referă la două categorii distincte de țări: țări candidate și potențial candidate pentru zona Balcanilor de Vest, precum și țări partenere pentru zona Parteneriatului Estic. De aceea, cadrul de reglementare privind furnizarea asistenței pentru democratizare este diferențiat. Cu toate acestea, anumite aspecte (cum ar fi obiectivele orizontale, cadrul de performanță, cooperarea transfrontalieră) sunt abordate în comun și, în raport cu precedentul cadru financiar multianual, în prezent se acordă un mai mare grad de sinergie și complementaritate în atingerea rezultatelor scontate.

Fiind fundamentată pe baza principiilor de consolidare, condiționalitate și comunicare, strategia de extindere a UE către țările din Balcanii de Vest trebuie să ofere un cadru stimulant de aprofundare a integrării acestora în UE. În schimb, în cazul țărilor din Parteneriatul Estic aplicarea principiilor incluziunii, diferențierii și contribuției la schimbare necesită la fel crearea cadrului propice pentru particularizarea asistenței astfel încât aceasta să fie mult mai atractivă și diferențiată de clasicele intervenții specifice asistenței pentru dezvoltare. Din 2007, Uniunea Europeană a reușit să instituie un asemenea cadru motivant, întreținut prin intermediul unor instrumente financiare ce au menirea de a asigura implementarea unor intervenții referitoare la consolidarea statului de drept, combaterii corupției și a criminalității organizate, a guvernanței și reformei administrației publice. Instrumente majore (fondurile UE) alocate pentru această perioadă financiară specifice pentru cele două zone de referință se referă la:

- Pentru Balcanii de Vest este caracteristic Instrumentul pentru Asistența de Preaderare (IAP II), reglementat prin Regulamentul (UE) nr. 231/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014;

- Pentru țările vizate de Politica Europeană de Vecinătate este specific Instrumentul European de Vecinătate (IEV), care este reglement prin Regulamentul (UE) nr. 232/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014. IEV este succesor al Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat (IEVP) din precedenta perioadă financiară.

Cele două regulamente stabilesc cadrul de aplicare a instrumentelor financiare, obiectivele generale și cele specifice ale cooperării, tipurile de programe și modalitatea de programare. În esență, cele două regulamente continuă logica cooperării stabilită pentru precedenta perioadă financiară. Astfel, pentru zona țărilor PEV cooperarea vizează sprijinul bilateral, multilateral și de cooperare transfrontalieră[82]. Pentru țările acoperite de IAP II sprijinul este acordat prin intermediul asistenței directe pe baza documentelor de strategie pentru fiecare țară sau mai multe țări beneficiare[83], precum și prin intermediul cooperării transfrontaliere. Pe lângă obiectivele specifice enunțate în cuprinsul celor două regulamente se pot distinge următoarele teme orizontale ale intervențiilor finanțate din cele două instrumente financiare vizează democrația consolidată și durabilă, drepturile omului, egalitatea de gen, combaterea corupției și protecția mediului.

Față de precedenta perioadă financiară, alocările financiare au crescut în cazul IEV, rămânând aproximativ la același nivel în cazul IAP II (11,7 miliarde euro pentru perioada 2014-2020 față de 11,4 miliarde de euro pentru perioada 2007-2013). În cazul țărilor din PEV, pentru perioada financiară precedentă pentru IEVP a fost alocată o anvelopă financiară de 11,2 miliarde de euro, iar pentru IEV specific actualei perioade financiare anvelopa financiară alocată este de 15,4 miliarde de euro. Ținând cont de faptul că atât instrumentul financiar specific precedentei perioade financiare, cât și cel specific actualei perioade este adresat țărilor din vecinătatea sudică, precum și celor din vecinătatea estică, de alocarea mărită beneficiază ambele zone de referință. Cu toate acestea, în acord cu obiectivele strategice ale UE specifice țărilor din Parteneriatul Estic, alocările financiare acordate acestora sunt purtătoare de pachete complexe de condiționalități. Aplicarea condiționalităților este unul dintre aspectele care diferențiază relația UE cu țările din Parteneriatul Estiv față de cele din vecinătatea sudică. Diferențierea se justifică prin faptul că unele țări din Parteneriatul Estic au aprofundat demersurile referitoare la implementarea agendelor de asociere (cum ar fi cazul Republicii Moldova, Ucrainei sau Georgiei). Totodată, aplicarea noului tip al agendei de parteneriat pentru restul țărilor din Parteneriatul Estic[84] va necesita utilizarea unor resurse din ce în ce mai consistente prin care să se poată asigura un cadru adecvat de reziliența în contextul acțiunii externe a UE pentru vecinii din Europa de Est, dar care încă nu pot avansa spre statutul de țară asociată.

Mai mult decât atât, țările din PEV, dar și cele din Balcanii de Vest beneficiază de o alocare orientativă de 1,68 miliarde de euro dedicată finanțării acțiunilor privind mobilitatea în

[82] A se vedea art. 6 din Regulamentul (UE) nr. 232/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument european de vecinătate.
[83] A se vedea art. 6 din Regulamentul (UE) nr. 231/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument de asistență pentru preaderare.
[84] În cazul Armeniei trebuie menționată semnarea la 24 noiembrie 2017 a Acordului de Parteneriat Comprehensiv și Aprofundat între UE și Armenia.

scop educațional spre sau dinspre țările partenere, precum și pentru sprijinirea cooperării și dialogului politic cu autoritățile, instituțiile și organizațiile din acele țări.[85] Această alocare este una multianuală partajată pe două exerciții de implementare, primul fiind specific perioadei 2014-2017, iar al doilea pentru anii 2018-2020.[86]

La fel ca și în cazul fondurilor europene structurale și de investiții, și pentru aceste instrumente se prevede aplicarea principiului recompensei performanței, acesta fiind un principiu inovativ pentru această perioadă de programare. De exemplu, în cazul IEV este prevăzută o cotă de 10% pentru țările partenere care înregistrează progrese în consolidarea democratică. Acest lucru poate fi considerat un stimulent în îndeplinirea corespunzătoare a angajamentelor asumate. Pentru țările din Balcanii de Vest recompensarea performanței se aplică pentru progresele înregistrate în îndeplinirea criteriilor de aderare și/sau aplicare eficientă a asistenței pentru preaderare.[87]

În prezent, accentul este pus pe obținerea de rezultate. Acest aspect condiționează ambele categorii de țări beneficiare să întreprindă acțiuni prin care să demonstreze eficiența și eficacitatea utilizării resurselor alocate în conformitate cu țintele specifice stabilite în documentele de strategie pe fiecare țară în parte. Cu toate acestea, impactul acțiunii externe al UE trebuie văzut diferențiat și particularizat în funcție de specificul țării beneficiare, dar și de contextul regional sau conjunctura politică.

3.2. Analiza instrumentelor UE prin care România poate difuza și furniza expertiză

Instrumentul pentru Asistența de Preaderare și Instrumentul European de Vecinătate sunt implementate prin intermediul mai multor tipuri de instrumente care să contribuie la consolidarea instituțională, apropierea legislativă și alinierea reglementărilor. Unele dintre aceste instrumente sunt de tipul asistenței tehnice directe, fiind oferite fie prin implicarea propriului corp de experți, fie prin intermediul unor granturi atribuite prin licitații publice. În schimb, alte instrumente se bazează pe implicarea statelor membre în furnizarea de expertiză adecvată pentru a susține procesele de tranziție democratică în țările din Parteneriatul Estic și Balcanii de Vest. Astfel, în cea de-a doua categorie pot fi identificate:

- ***instrumente supranaționale*** – acestea sunt gestionate direct de Comisia Europeană și se bazează pe mecanisme de *brokeraj* al cererii și ofertei de expertiză. Țările terțe sunt

[85] Art. 15 din Regulamentul (UE) nr. 231/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument de asistență pentru preaderare, precum și art. 17 din Regulamentul (UE) nr. 232/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument european de vecinătate.

[86] În cazul primului exercițiu multianual poate fi consultat: European External Action Service, Strategic Priorities 2014-2020 and Multi-annual Indicative Programme (MIP) 2014-2017 European Neighbourhood-wide measures, disponibil la: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/enp_wide_strategic_priorities_2014_2020_and_multi_annual_indicative_programme_2014_2017_en.pdf.

[87] Art. 14 din Regulamentul (UE) nr. 231/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument de asistență pentru preaderare.

încurajate să-și identifice nevoile punctuale pentru expertiza de care au nevoie, iar statele membre ale UE sunt stimulate să împărtășească experiența lor în funcție de context, disponibilitate și afinitate sau congruență legislativ-procedurală.

- ***instrumente regionale comune*** – sunt gestionate în numele UE de două sau mai multe state membre ale UE împreună cu mai multe țări terțe. Specificul acestor instrumente constă în identificarea în comun a unor priorități pe termen mediu și lung referitoare la o serie de probleme sau nevoi care afectează toate statele sau regiunile din arealul de cuprindere a cooperării. Astfel, acțiunile întreprinse în cadrul acestor instrumente sunt de natură transfrontalieră sau transnațională și vizează derularea de intervenții comune bilaterale sau multilaterale în vederea soluționării sau diminuării aspectelor problematice identificate.
- ***instrumente naționale comune*** – sunt gestionate în numele UE de state membre în comun cu o țară terță vecină și sunt specifice cooperării transfrontaliere. Prin obiectivele pe care le au, acestea contribuie direct sau indirect la consolidarea democratică, întărirea statului de drept și a economiei de piață precum și la modernizarea administrației publice și capacitarea societății civile.

În subcapitolele următoare este analizată sintetic fiecare categorie de instrumente. Pe lângă descrierea menirii lor, sunt discutate și aspectele referitoare la utilizarea de către România a acestor instrumente în vederea difuzării și furnizării expertizei către țările din Balcanii de Vest și Parteneriatul Estic.

3.2.1. Instrumentele supranaționale

Instrumentele supranaționale sunt mecanisme gestionate direct de Comisia Europeană și care contribuie la intensificarea competiției la nivelul statelor membre în furnizarea de expertiză și asistență tehnică pentru țările terțe beneficiare. Această categorie de instrumente sunt de tipul *brokerajului*, modalitate prin care statele recipiente caută cele mai bune și mai potrivite practici de performanță instituțională și normativă din statele membre ale UE și le conving să devină state donatoare de expertiză. Procesul poate fi și invers, iar setul de instrumente din această categorie stimulează statele membre să fie mai active în generarea și menținerea transferului de abordări, practici și lecții învățate dinspre ele spre țările terțe. Particularitatea acestei categorii de instrumente este că ele se bazează pe solicitarea țărilor beneficiare în baza nevoii concrete identificate. De aceea, este esențial ca statele membre să-și facă cunoscută cât mai bine oferta de expertiză și practicile disponibile de calitate și care și-au demonstrat în timp eficiența, eficacitatea și durabilitatea. Fiecare instrument din această categorie poate fi considerat ca fiind o platformă de sine stătătoare de promovare a expertizei deținute astfel încât aceasta să fie relevantă pentru țările candidate, potențial candidate sau partenere.

În cadrul acestui subcapitol sunt analizate succint două instrumente gestionate de Comisia Europeană prin care este furnizată asistență tehnică și de expertiză țărilor din Parteneriatul Estic și Balcanii de Vest, după cum urmează:

- Instrumentul de Asistență Tehnică și Schimb de Informații al Comisiei Europene (TAIEX)
- Instrumentul de înfrățire instituțională (Twinning)

Nu sunt discutate instrumentele de analiză și expertiză comprehensivă, cum ar fi Programul de Suport pentru Îmbunătățirea Guvernanței și Managementului (SIGMA) derulat de OECD în comun cu UE, deoarece acest tip de instrumente se bazează mai degrabă pe o asistență de sus în jos, dinspre un corp de experți de nivel ridicat către sisteme administrative de ansamblu. Expertiza furnizată prin intermediul acestei categorii de instrumente nu promovează și nu valorifică experiența dobândită de un stat membru, ci difuzează practici și experiențe din mai multe state membre, care sunt convergente cu anumite abordări privind reforma managementului public. Subiectul merită în schimb a fi discutat într-un alt studiu deoarece prezența experților români în aceste rețele de experți poate contribui la îmbunătățirea imaginii de țară, la fel cum se întâmplă în cazul Misiunilor Înalților Consilieri ai Uniunii Europene.

Instrumentul de Asistență Tehnică și Schimb de Informații al Comisiei Europene

Lansat încă din 1996, TAIEX are scopul de a sprijini sistemele de administrație publică din statele beneficiare în vederea stabilirii modului de aplicare, dar și de întărire a proceselor de armonizare cu prevederile legislației UE; instrumentul are totodată scopul de a facilita transferul practicilor de calitate ale statelor membre UE către țările beneficiare[88]. Fundamentat pe baza principiului adecvării la context, TAIEX este implementat prin intermediul atelierelor de lucru, misiunilor tehnice de expertiză și vizitelor de studii. Până în anul 2015, TAIEX a sprijinit și implementarea mecanismelor de *screening*, de exemplu în anul 2014 Serbia a beneficiat de 49 de astfel de misiuni[89]. Inițial, de operațiunile TAIEX au beneficiat statele candidate și potențial candidate pentru aderarea la UE. Începând însă cu anul 2006 instrumentul a fost extins și în statele din vecinătatea sudică și estică a UE, iar din anul 2015 instrumentul este accesibil și țărilor cuprinse prin Instrumentul de Parteneriat.[90] Astfel, în prezent principalii beneficiari ai instrumentului sunt:

- Țările candidate și potențial candidate pentru aderarea la UE cum ar fi: Turcia, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Muntenegru, Serbia, Albania, Bosnia și Herțegovina, Kosovo;
- Țările cuprinse în PEV: Algeria, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Egipt, Georgia, Israel, Iordania, Liban, Libia, Republica Moldova, Maroc, Palestina, Siria, Tunisia și Ucraina;
- Toate țările cuprinse prin Instrumentul de Parteneriat;

[88] Informație preluată și adaptată de pe site-ul Comisiei Europene. A se vedea: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/taiex_en.
[89] Comisia Europeană, (2015), TAIEX and Twinning Activity Report 2014, p. 2.
[90] Comisia Europeană, (2016), ABC Guide to TAIEX Assistance, p. 4.

- Statele membre ale UE în cadrul cooperării administrative cu DG Regio; DG Mediu și Serviciul de Sprijin Pentru Reforme Structurale.

TAIEX se adresează în special funcționarilor publici din administrațiile centrale și din aparatele legislative sau parlamentare, autorităților judiciare precum și reprezentanților partenerilor sociali, patronatelor și sindicatelor. Inițial, instrumentul se concentra pe subiecte referitoare la procesul de preaderare, însă în timp aria de intervenție s-a lărgit considerabil pe diverse domenii ale *acquis*-ului: de la întărirea instituțiilor democratice și modernizarea administrației publice la tematici de armonizare a standardelor de producere a diverselor bunuri sau de prestare de servicii. Tematicile de interes diferă foarte mult în funcție de categoria statelor beneficiare în raport cu UE, dar și de stabilitatea instituțional-democratică a acestora sau de structura și dinamica economiilor lor. În fiecare țară beneficiară a asistenței TAIEX, precum și în statele membre ale UE, funcționează puncte naționale de contact. În cazul României, punctul național de contact pentru Oficiul TAIEX al Comisiei Europene funcționează în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în structura aflată în coordonarea ministrului delegat pentru Afaceri Europene.

Operațiunile sprijinite prin intermediul acestui instrument nu au capacitatea de a susține procese complexe de ajustare sau armonizare a instituțiilor și practicilor din țările sprijinite. Activitățile TAIEX trebuie văzute ca fiind demersuri complementare altor instrumente financiare sau de sprijin tehnic ale UE sau ale altor donatori implementate în statele candidate sau țările partenere[91]. Cu toate acestea, operațiunile derulate în cadrul instrumentului au totuși un rol semnificativ în inițierea sau impulsionarea proceselor de schimbare instituțională, de adaptare la legislația UE, dar și de contribuire la asigurarea stabilității și la consolidarea capacității instituționale. Finalitățile operațiunilor TAIEX se pot materializa prin noi proiecte de tip Twinning, sau proiecte de cooperare transfrontalieră ș.a. De aceea, evaluarea comprehensivă a instrumentului realizată în 2015 subliniază faptul că impactul TAIEX trebuie analizat din perspectiva efectelor privind procesele de îmbunătățire a legislației și de fundamentare adecvată a strategiilor de implementare, un cadrul instituțional mult mai eficient și o administrație publică modernizată[92].

Fiind ușor de gestionat, TAIEX este utilizat de statele beneficiare pentru transferul de practici și experiențe cu precădere dinspre statele membre care au aderat la UE în 2004 și 2007. Negocierile de aderare din deceniul trecut au constituit un context excelent de captare și preluare a practicilor de la celelalte state membre care au aderat la UE în valurile anterioare (cum ar fi Spania, Grecia, Portugalia, Austria sau Finlanda). Odată ce au trecut prin acest proces de identificare a surselor adecvate de transfer și de învățare din experiența altora, statele care au aderat în 2004/2007 au dobândit la rândul lor o capacitate solidă de împărtășire a experienței către alte țări potențial solicitante de sprijin. De aceea, în comparație cu statele membre din motorul greu, în prezent noile statele membre dispun de un grad mai ridicat de disponibilitate și capacitate de împărtășire a experienței dobândite în perioada de negociere și postaderare către țările candidate și potențial candidate sau cele cuprinse în PEV. Cu toate aceste, dinamica furnizării de expertiză depinde în mare parte de modul în care sunt polarizate rețelele de experți

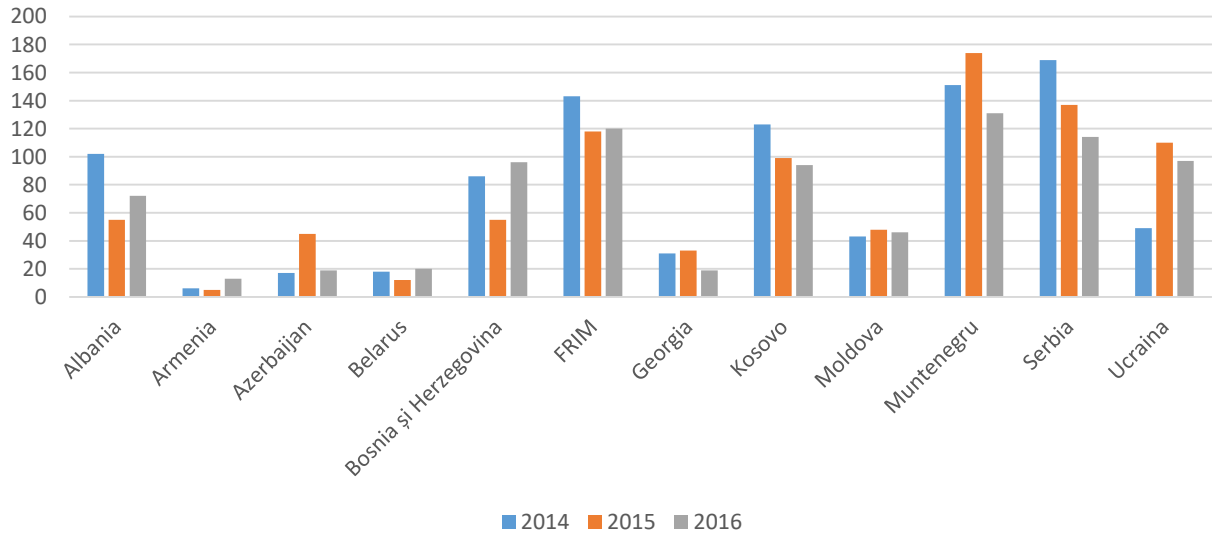
[91] Comisia Europeană, (2015), Evaluation of TAIEX Instrument, Final Evaluation Report, p. 34.
[92] *Ibidem*, p. 37.

și de autorități publice, care s-au creat și întărit în timp. De aceea, este important ca experții naționali să se înscrie în baza de date a experților TAIEX și să militeze pentru promovarea practicilor de calitate din statele lor, dar și să faciliteze găzduirea participanților la vizitele de studiu din statele candidate și țările partenere.

Analizând rapoartele de activitate pentru ultimii trei ani de implementare a TAIEX pot fi enunțate următoarele constatări:

- Țările din Balcanii de Vest, luate ca grup, dețin întâietate în realizarea de operațiuni susținute prin intermediul acestui instrument. Astfel, în 2014, din totalul activităților desfășurate prin intermediul TAIEX, 46% au fost implementate în statele din Balcanii de Vest, în 2015 ponderea a crescut la 51%, iar în 2016 a scăzut la 44%.
- Țările din zona Parteneriatului Estic beneficiază de mult mai puține acțiuni sprijinite prin TAIEX, chiar dacă în ultimii ani numărul acestora a crescut. De exemplu, în 2014, 10% din acțiunile sprijinite de TAIEX au fost implementate în țările din Parteneriatul Estic, în 2015 ponderea s-a dublat ajungând la 20%, iar în 2016 aceasta a scăzut la 15%.
- Cele mai active state din zona Balcanilor de Vest pentru derularea activităților în cadrul TAIEX sunt Muntenegru (456), Serbia (420) și Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei (381), iar din zona Parteneriatului Estic sunt Ucraina (256), Republica Moldova (137) și Georgia (83).
- Activitățile desfășurate cu sprijinul TAIEX au vizat în special următoarele trei domenii de intervenție: justiția și afacerile interne; convergența instituțiilor și normelor interne ale țărilor sprijinite cu cele ale pieței interne a UE; agricultură și siguranță alimentară. În interiorul acestor domenii tematicile variază destul de mult și sunt ajustate priorităților interne ale statelor sprijinite.

FIGURA 2. DINAMICA OPERAȚIUNILOR DESFĂȘURATE ÎN CADRUL TAIEX DE CARE AU BENEFICIAT ȚĂRILE DIN BALCANII DE VEST ȘI PARTENERIATUL ESTIC

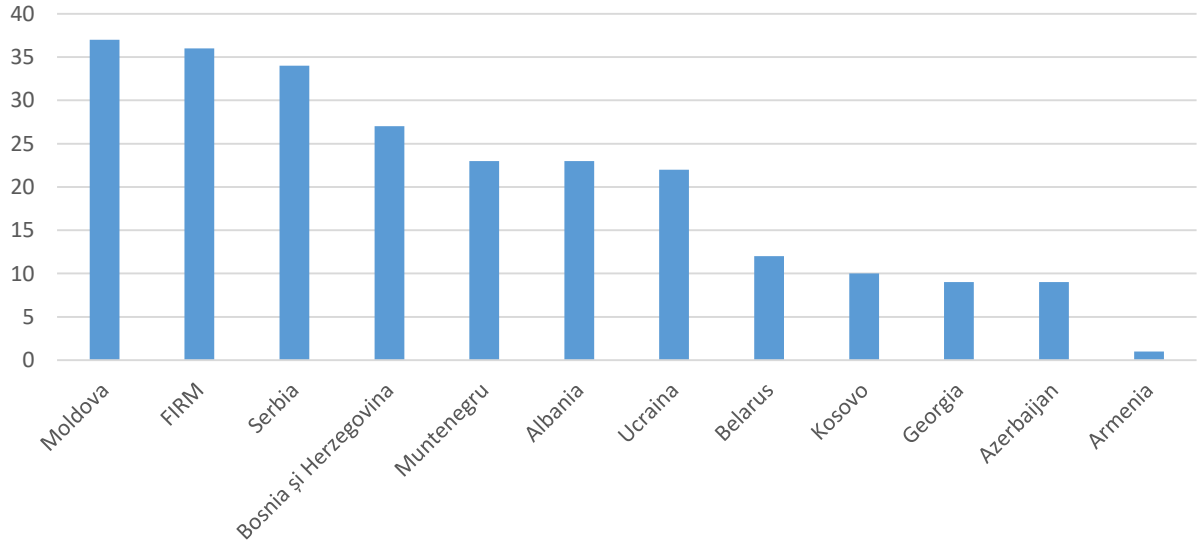


Sursă: Rapoartele anuale de implementare a TAIEX, date prelucrate de autori.

În ultimii ani[93], România a fost prezentă în aproximativ 290 de operațiuni desfășurate în cadrul TAIEX (fiind operațiuni exclusive pentru un singur stat beneficiar sau comune pentru mai multe state beneficiare), ceea ce ar reprezenta aproximativ 7% din totalul de operațiuni implementate.[94] În comparație cu alte state din regiune se poate spune că România este prezentă relativ echilibrat în cadrul acestui instrument. De exemplu, în aceeași perioadă Polonia a oferit expertiză în cadrul a 305 operațiuni, Ungaria în 208 operațiuni, iar Bulgaria în 185. Din cele aproximativ 290 de operațiuni în care Romania a oferit expertiză țărilor beneficiare, 243 au vizat țările din Balcanii de Vest și Parteneriatul Estic.

Principalul stat beneficiar a fost Republica Moldova. Pe parcursul perioadei de referință acesta a beneficiat de 39 de operațiuni. Următoarele în ordine sunt Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei cu 36 de operațiuni și Serbia cu 34 de operațiuni. Așa cum poate fi vizualizat și în graficul de mai jos, țările din Balcanii de Vest au beneficiat de aproape 2/3 din operațiunile derulate prin TAIEX în care România a fost furnizor de expertiză. Acest lucru indică faptul că țările din Balcanii de Vest au apelat mai mult la expertiza oferită de România datorită avansării proceselor de aprofundare a relațiilor cu UE în contextul negocierii capitolelor deschise (Serbia și Muntenegru) sau obținerii statutului de stat candidat (Albania și Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei). Mai poate fi remarcat faptul că România practic nu a furnizat Armeniei expertiză prin intermediul acestui instrument. Armenia a beneficiat de o singură operațiune desfășurată în comun cu celelalte state din zona Parteneriatului Estic. În comparație, în perioada de referință Polonia a oferit Armeniei expertiză în 20 de operațiuni, din care 10 au fost exclusive, iar Bulgaria în 10 operațiuni, 6 fiind exclusive. De aceea, este nevoie să fie analizată mai amănunțit cauza prezenței limitate a expertizei oferite de autoritățile României pentru autoritățile din Armenia.

FIGURA 3. STATELE BENEFICIARE DE OPERAȚIUNILE TAIEX ÎN CARE ROMÂNIA A FOST FURNIZOR DE EXPERTIZĂ



Sursă: baza de date a operațiunilor TAIEX, date prelucrate de autori.

[93] Perioada de referință este 01 ianuarie 2014–02 octombrie 2017.

[94] Datele au fost extrase din baza de date a operațiunilor TAIEX, ce poate fi accesată la: https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/tmsweb/library/list.

Operațiunile în care Romania a fost furnizor de expertiză au vizat cu precădere subiecte referitoare la justiție și afaceri interne (inclusiv acțiuni de diminuare a corupției și consolidării statului de drept), reforma administrației publice, dar și subiecte din domeniul educației, prezervării mediului, agriculturii și cercetării. Este de remarcat faptul că în ultimii doi ani a crescut incidența subiectelor referitoare la migrație, securitatea la frontiere, dar și a subiectelor referitoare la guvernanța economică și fiscală. Atelierele de lucru au reprezentat tipul predominant de asistență tehnică oferită de România statelor beneficiare prin intermediul acestui instrument, având loc un număr de aproximativ 200 de astfel de evenimente. În perioada de referință au fost organizate doar 28 de vizite de studiu în România, în comparație cu 55 de vizite de studiu realizate de Polonia, 39 de vizite de studiu organizate de Ungaria și 28 de vizite de studiu realizate de Bulgaria. Apelarea limitată la acest tip de împărtășire a experienței denotă faptul că autoritățile din România nu sunt încă dispuse să împărtășească pe deplin din experiența acumulată în ultimii ani.

Probabil persistă încă temerea de a nu împărtăși cu ceilalți potențiali beneficiari experiența derivată din practici eșuate. Deși, în anumite contexte tematice, tocmai acesta ar trebui să fie mesajul care să-i ajute pe potențialii beneficiari să înțeleagă de ce anume în cazul României nu au funcționat anumite procese de schimbare instituțională și de adaptare eficace la prevederile legislației UE și cum anume pot fi evitate astfel de situații în cazul lor. Este adevărat faptul că vizitele de studiu sunt mai costisitoare în raport cu celelalte tipuri de activități, însă impactul acestora este mult mai mare. Din perspectiva învățării mutuale este mai eficace să mergi la fața locului, să vezi și să observi, să discuți și să interacționezi cu actorii participanți la procesul de referință, decât să asculți o prezentare, uneori plictisitoare, a unui expert despre subiectul atelierului de lucru. Evaluarea TAIEX din 2015 întărește această considerație[95], aspect care derivă și din opiniile respondenților chestionați în procesul de evaluare a instrumentului.

Instrumentul de înfrățire instituțională (Twinning)

Lansat în 1998, instrumentul de înfrățire instituțională este un cadru complex și de profunzime de furnizare a expertizei dinspre statele membre ale UE către țările candidate sau în proces de obținere a statului de țară candidată.[96] Acesta are scopul de a întări cooperarea dintre sistemele de administrație publică din statele membre cu țările beneficiare sau partenere prin intermediul mecanismelor de învățare și îndrumare colegială. Aria tematică acoperă o gamă largă de subiecte, la fel ca în cazul TAIEX. Operațiunile specifice acestui instrument sunt însă menite să acopere cu precădere acele subiecte care sunt direct legate de condiționalitățile referitoare la aderarea la UE, de obținerea statutului de stat candidat sau cele care decurg din Acordurile de Asociere. Astfel, prioritățile tematice pentru țările candidate sau potențial candidate vizează în principal subiecte referitoare la justiție și afaceri interne, agricultură și pescuit, iar în cazul țărilor din Parteneriatul Estic predomină mai degrabă subiectele referitoare la comerț și industrie, finanțe, ocuparea forței de muncă și afaceri sociale și sănătate. Totodată,

[95] Comisia Europeană, Evaluation of TAIEX Instrument, Final Evaluation Report, 2015, pp. 24-27.
[96] Pentru aspectele de prezentare sintetică a instrumentului de înfrățire instituțională a fost utilizat Manualul Twinning al Comisiei Europene, versiunea din iulie 2017.

tematicile de interes ale țărilor solicitate variază de la an la an, în funcție de amploarea negocierilor sau a gradului de contagiere de la o țară la alta.

Fundamentate pe principiul schimbului de experiență prin intermediul învățării prin practică, operațiunile de înfrățire instituțională sunt implementate pe o durată mai lungă de timp, de la un an la trei ani, prin intermediul unor activități consecutive și orientate pe obținerea rezultatelor asumate prin solicitarea de asistență. Astfel, un proiect de înfrățire trebuie să conțină activități de tipul atelierelor, sesiunilor de formare, misiunilor de experți, vizitelor de studiu, stagiilor și sesiunilor de consiliere.

Inițial, instrumentul de înfrățire instituțională era destinat țărilor candidate și potențial candidate pentru aderarea la UE. Începând cu anul 2004 instrumentul a devenit accesibil însă și țărilor cuprinse în PEV. Cu toate acestea, optica de implementare rămâne totuși diferențiată pentru cele două categorii de țări beneficiare. De exemplu, pentru țările candidate și potențial candidate intervențiile de înfrățire vizează facilitarea transpunerii, implementării și aplicării legislației UE în vederea pregătirii țărilor de a deveni state membre. În acest sens, asistența este mult mai focalizată pe obținerea rezultatelor concrete, măsurabile și sustenabile de armonizare sau conformare la prevederile legislației UE. În schimb, în cazul celei de-a doua categorii de țări beneficiare, operațiunile de înfrățire instituțională sunt orientate mai degrabă pe îmbunătățirea capacității administrative a administrației publice prin intermediul unor activități de formare a personalului și reorganizare structurală a autorităților și diverselor agenții sprijinite. Prin finalitatea lor, proiectele implementate prin acest instrument contribuie la armonizarea cadrelor naționale legislative și procedurale la cele ale UE, precum și, în conformitate cu prevederile Acordurilor de Asociere, la convergența standardelor de calitate cu cele din UE.

Prin natura lor, operațiunile de înfrățire instituțională sunt orientate către identificarea abordărilor și practicilor mature, performante și care au demonstrat stabilitate în timp și robustețe instituțională. Astfel, cererile de proiecte sunt fundamentate pe logici de intervenție clare și fezabile și implică asumarea obligatorie de indicatori specifici de realizare și de rezultat. Rezultatele preconizate ale intervenției sunt negociate de comun acord de către statele beneficiare și autoritățile ofertante din statele membre cu Comisia Europeană astfel încât acestea să aibă un impact direct asupra calității procesului de negociere (cum ar fi închiderea capitolelor de negociere) sau realizării indicatorilor din planurile de acțiune privind implementarea Acordurilor de Asociere.

Operațiunile sunt coordonate printr-un mecanism dual: de autoritatea din țara beneficiară, dar și de autoritatea furnizoare de expertiză din statul membru, ceea ce implică un mecanism de ajustare. Procesul de transfer nu este unul prescriptiv, ci interactiv, bazat pe negociere și iterativ, mai ales în cazul în care anumite acțiuni nu reușesc din prima (de exemplu legislativul nu adoptă un proiect legislativ rezultat în urma unui proiect de înfrățire). Spre deosebire de proiectele clasice, intervențiile de înfrățire sunt ceva mai dificil de implementat din cauza unor factori precum reticența la schimbare, cunoașterea limitată, alternanța la guvernare, nivelul ridicat de corupție ș.a. Astfel, pe durata implementării unui proiect de înfrățire pot fi cunoscute atât parcursuri progresive ce pot fi însoțite de contexte de tatonare și de adaptare la context, cât și parcursuri regresive, ce conduc la un transfer eșuat. De aceea,

autoritățile din statele membre participante în astfel de instrumente trebuie să fie pregătite pentru o gamă largă de situații neprevăzute și să aibă disponibilitatea de a soluționa progresiv potențialele blocaje. Mai mult decât atât, pentru a intra în procesul de transfer al experienței, autoritățile din statele membre trebuie să fie dispuse să coopereze și să asiste în deplină măsură toate acțiunile inerente acestui proces.

Pentru a apela la acest instrument țările beneficiare trebuie să formuleze o cerere expresă a nevoii de asistență și sprijin, conform prevederilor din Manualul de implementare a proiectelor de înfrățire. Cererea poate fi concepută cu sprijinul unei autorități similare dintr-un stat membru sau să facă referință la un potențial sistem de referință sau la o posibilă asociere de state membre care să asigure expertiza solicitată. În acest context, trebuie avuți în vedere câțiva factori care pot facilita sau, din contră, îngreuna procesul de transfer. De exemplu, aspectele de afinitate istorică sau lingvistică vor conta în alegerea statelor membre care să ofere expertiza solicitată, iar în procesul de implementare sunt șanse mai mari ca transferul să fie de succes și cu impact. În schimb, tradițiile juridice distincte pot genera blocaje, uneori acestea fiind iremediabile și conducând la întreruperea transferului. În acest context, este o provocare atât pentru țările care solicită asistență prin intermediul acestui instrument, cât și pentru statele care pot oferi expertiză.

Instrumentul de înfrățire instituțională este atractiv pentru statele membre deoarece acesta oferă posibilitatea recunoașterii și afirmării în cadrul spațiului administrativ al UE în ceea ce privește performanța și stabilitatea instituțională a sistemelor administrative. Totodată, instrumentul oferă posibilitatea extinderii unor abordări de management public care să conducă în timp la prevalența unor aranjamente instituționale de implementare a politicilor UE[97]. De exemplu, în primul deceniu de implementare a acestui instrument, Regatul Unit a fost foarte activ în promovarea abordării Noului Management Public. Astfel, acest stat a fost interesat în special de proiectele de înfrățire din domeniul reformei administrației publice pe care să le implementeze în statele candidate aflate în proces de negociere. Prin intermediul acestui proces, Regatul Unit, dar și alte state membre din flancul nordic au reușit să contagieze țările candidate cu preceptele acestei abordări. La rândul lor, schimbând rolurile după aderare, statele foste beneficiare au promovat în cascadă această abordare în alte țări candidate sau partenere. De exemplu, Letonia a promovat intens abordarea în România și ulterior în Republica Moldova în cadrul unor proiecte de înfrățire instituțională în domeniul întăririi capacității guvernelor din cele două state pentru managementul și coordonarea politicilor.

În perioada de preaderare la UE, România a beneficiat de cele mai multe proiecte de înfrățire instituțională[98] dintre statele candidate din acea perioadă. Acestea au un rol determinant asupra procesului de negociere, dar și asupra calității administrației publice în

[97] În istoria UE s-au cunoscut situații în care statele membre au rivalizat pentru impunerea unor modele instituționale și aranjamente normative în cazul anumitor politici. De exemplu, este binecunoscută rivalitatea dintre Franța și Germania în ceea ce privește stabilirea sistemului instituțional și procedural al Eurosistemului. După construirea Eurosistemului rivalitățile s-au canalizat pe externalități, cum ar fi guvernanța sistemelor fiscale și bugetare, reglementările în domeniul ocupării forței de muncă ș.a. A se vedea: Paul DeGrauwe, *Economics of Monitary Union*, Oxford University Press, Eleventh Edition, 2016.

[98] Ana-Raluca Alecu, „Există un model european de administrație dominant în România? O analiză a reformei administrației publice din România pe baza proiectelor de twinning realizate prin intermediul fondurilor PHARE”, în Mihai Păunescu (coord.), Management Public în România, Editura Polirom, 2008, p. 157.

ansamblu. După aderare, România, la fel ca în cazul tuturor statelor din valul anilor 2004 și 2007, a schimbat treptat rolul din țară beneficiară în cel de stat ofertant. Însă, analizând rapoartele de implementare ale instrumentului, se poate constata faptul că participarea României în calitate de stat ofertant este destul de limitată în comparație cu celelalte state din regiune. De exemplu, în 2017 României i s-au atribuit patru proiecte de înfrățire, dintre care trei cu implementare în Republica Moldova și unul în Turcia[99]. În 2016 nu i-a fost atribuit niciun proiect, iar în 2015 i-au revenit un singur proiect în calitate de lider și unul în calitate de junior. Republica Moldova este principala țară beneficiară a expertizei oferite de autoritățile românești prin intermediul acestui instrument.

Din rapoartele de implementare din perioada 2007-2016 rezultă faptul că Germania, Franța, Austria și Italia dețin întâietatea cu privire la numărul de proiecte atribuite în calitate de stat lider pentru țările din Balcanii de Vest. Totodată, Germania, Austria, Spania și Danemarca au cele mai multe proiecte implementate în calitate de lider în țările din Parteneriatul Estic. Trebuie remarcat faptul că, deși în comparație cu România au mai multe proiecte atribuite în calitate de lider sau junior, nici Polonia și nici Ungaria nu au implementat multe astfel de proiecte. Figura 4 demonstrează această situație în cazul Republicii Moldova, țară parteneră care pe parcursul ultimului deceniu a beneficiat de cei mai mulți bani pe cap de locuitor prin proiecte de expertiză sau alte mecanisme de ajutor financiar acordate de UE. O posibilă explicație se referă la faptul că schimbarea rolului din beneficiar în furnizor de expertiză în cazul statelor care au aderat la UE în deceniul trecut s-a realizat relativ tardiv deoarece acestea încă nu ofereau garanția unei stabilități instituționale depline, solide și ireversibile, mai ales în domeniile referitoare la statul de drept și reforma sistemului judiciar, dezvoltare regională ș.a. Totodată, după extinderea UE spre Est, prioritățile de convergență instituțională și normativă s-au concentrat pe zona țărilor din Balcanii de Vest, ceea ce în mod inevitabil a condus la o polarizare zonală și la o preocupare tematică. În acest context, deși aveau un grad ridicat al disponibilității de împărtășire, Polonia, Ungaria și ulterior România nu o puteau susține în deplinătate în calitate de lider de proiect. Cu toate acestea, din evidențele DG NEAR rezultă faptul că în ultimii trei ani statelor membre ce au aderat la UE în anii 2004-2007 li se atribuie din ce în ce mai multe proiecte de înfrățire implementate în calitate de lideri. Acest lucru denotă, pe lângă o mai bună înțelegere a problemelor, creșterea capacității de implementare a unor asemenea proiecte, stabilitatea instituțională și maturitatea exemplelor, experiențelor și practicilor de calitate pe care le pot împărtăși țărilor partenere.

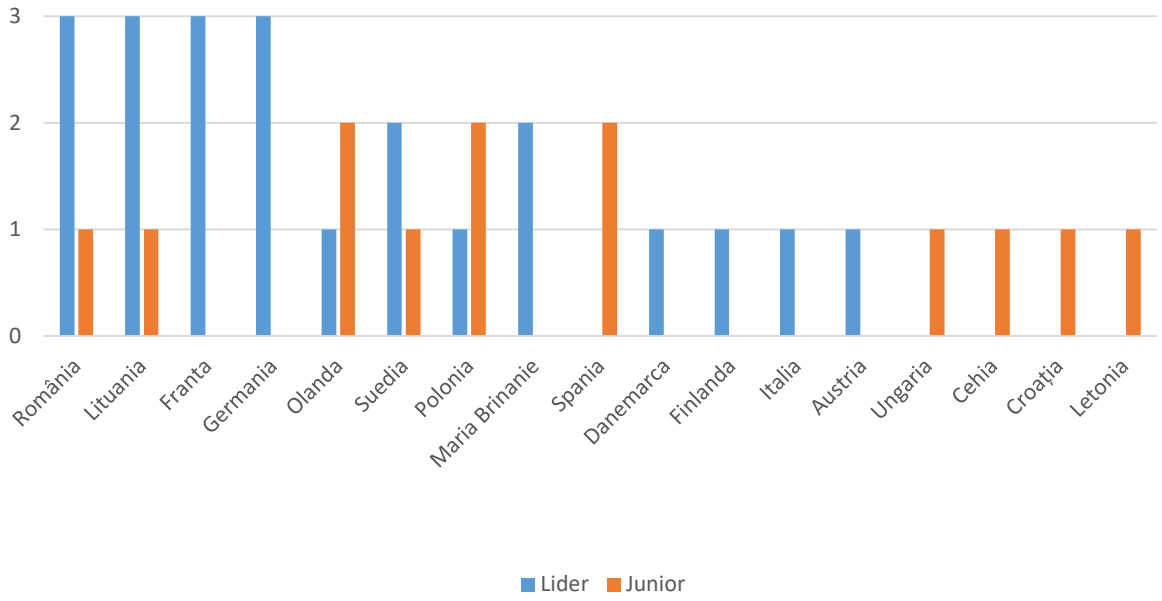
În comparație cu țările din Balcanii de Vest, țările din zona Parteneriatului Estic apelează încă destul de puțin la proiectele de tip twinning. De când a devenit accesibil și pentru țările partenere, Comisia Europeană nu a încurajat neapărat apelarea la acest instrument. Pentru demararea unei intervenții într-o țară terță parteneră aceasta trebuia să se asigure în primul rând de fezabilitatea intervenției, dar mai ales de certitudinea că se poate implementa conform termenilor agreați. Instabilitatea politică, nivelul ridicat de corupție, gradul sporit de instabilitate instituțională și o cultură slabă a conceperii și implementării proiectelor complexe și de anvergură au oferit Comisiei Europene suficiente argumente pentru a gestiona cu prudență

[99] Conform informării comunicate de MDRAPFE, disponibilă la: http://www.fonduri-ue.ro/images/files/programe/ALTE/Twinning_2017/Proiecte_TW_castigate_in_2017.pdf.

instrumentul de înfrățire instituțională. În acest context, până în anul 2015, Comisia Europeană a preferat să utilizeze asistența tehnică directă acordată acestei categorii de țări partenere, mecanism care nu implică intensificarea cooperării bi- sau multilaterale între statele membre și țările partenere. Pe de altă parte, nici țările partenere nu au avut capacitatea de a elabora solicitări de asistență în conformitate cu cerințele Manualului de proiecte twinning. De exemplu, una din cele mai deficitare componente ale cererilor de finanțare se dovedește a fi analiza nevoilor din care să derive logica intervenției, componentă care conduce la conceperea eronată a obiectivelor proiectelor.[100] Acest aspect este tratat mai pe larg în subcapitolul 2.4., context în care sunt prezentate și categoriile de indicatori stabiliți pentru intervenții care presupun transfer de expertiză și asistență instituțională.

Chiar dacă în ultimii ani rata de succes, reprezentând rata proiectelor efectiv executate din numărul de proiectele concepute, este în creștere, aceasta rămâne totuși relativ redusă în raport cu sumele ce pot fi atrase efectiv de către statele din această regiune. De exemplu, în cazul Republicii Moldova rata de succes a crescut semnificativ (de la 5% în 2008 la 20% în 2010)[101]; aceasta nu a fost totuși îndeajuns de mare pentru a permite maximizarea utilizării de către administrația publică centrală din Republica Moldova a anvelopei financiare alocate pentru ea începând cu 2010.

FIGURA 4. DISTRIBUȚIA PROIECTELOR DE ÎNFRĂȚIRE INSTITUȚIONALĂ ACORDATE REPUBLICII MOLDOVA IMPLEMENTATE SAU ÎN PROCES DE IMPLEMENTARE PE STATE MEMBRE



Sursă: Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, date prelucrate de autori.

[100] Acest aspect este discutat mai pe larg de către auditorii Curții de Conturi Europene în Raportul Special nr. 21, Analiza riscurilor aferente unei abordări axate pe rezultate pentru acțiunile UE de dezvoltare și cooperare, 2015.
[101] Curtea de Conturi Europeană, Raportul special nr. 13 Asistența acordată de UE pentru consolidarea administrației publice în Republica Moldova, 2016, p. 24.

Conform datelor publicate de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova[102], până în septembrie 2017 Republica Moldova a beneficiat în total de 18 de proiecte de înfrățire instituțională încheiate, iar patru proiecte se aflau în implementare. Totodată, pe parcursul anului 2017 era prevăzută demararea a altor șapte proiecte de acest tip, iar în pregătire mai erau alte două proiecte. Analizând datele publicate de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova privind cele 22 de proiecte încheiate sau aflate în proces de implementare reiese următorul clasament: România (3 lider și 1 junior) la egalitate cu Lituania (3 lider și 1 junior); Franța (3 lider); Germania (3 lider); Suedia (2 lider și 1 junior), Olanda (1 lider și 2 junior), Polonia (1 lider și 2 junior), Marea Britanie (2 lider) și Spania 2 (junior). Graficul de mai sus ilustrează acest clasament, dar și cum anume statele membre preferă să difuzeze expertiza solicitată. Astfel, se poate observa faptul că, în special, Franța, Germania și Marea Britanie preferă să nu se asocieze cu alte state membre pentru a furniza expertiza solicitată, deși instrucțiunile programului încurajează statele membre să se asocieze în măsura în care există convergență instituțională și normativă. Într-o oarecare măsură același comportament este ilustrat și în cazul României și Lituaniei numai că acestea au fost totuși mult mai active în a se asocia în anii trecuți în propuneri de proiecte, respectivele solicitări nefiind însă selectate. Este interesant faptul că în cazul Lituaniei asocierile sunt dezvoltate în special cu statele nordice (Polonia, Letonia sau Suedia). În cazul României se constată însă faptul că în procesul asocierii nu este menținut considerentul afinității regionale deoarece aceasta preferă să se asocieze cu Olanda, Germania sau alte state din motorul greu al UE, ceea ce oferă o valoare adăugată procesului de furnizare a expertizei.

Analiza realizată în cazul Republicii Moldova poate fi extinsă și pentru celelalte țări din zona Parteneriatului Estic, dar și pentru cele din Balcanii de Vest. Analizarea în profunzime va scoate în evidență modul în care România își poate concentra și eficientiza efortul pentru furnizarea expertizei către țările partenere, candidate sau aflate în proces de obținere a statului de candidat pentru aderarea la UE.

3.2.2. Instrumente regionale comune

Din categoria instrumentelor regionale comune cele mai reprezentativă și relevantă pentru țările din zona Balcanilor de Vest este Strategia UE pentru Regiunea Dunării (SUERD), iar pentru zona țărilor din Parteneriatul Estic este Sinergia Mării Negre[103]. De menționat că strategiile macroregionale adaugă valoare dimensiunii de cooperare a Politicii de Coeziune. Ele oferă o platformă pentru guvernanța multisectorială, multinațională și pe mai multe niveluri, deschisă și țărilor din afara UE. De asemenea, ele pot juca un rol important în

[102] A se vedea: Comunicatul de presă „Uniunea Europeană va implementa în Republica Moldova 7 proiecte Twinning în valoare de 7 milioane de Euro”, disponibil la: http://cancelaria.gov.md/ro/content/uniunea-europeana-va-implementa-republica-moldova-7-proiecte-twinning-valoare-de-7-milioane, precum și Situația proiectelor Twinning implementate în Republica Moldova din 28 august 2017, disponibilă la: http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/list_of_twinnings_by_number_pao_1.xlsx.

[103] Pentru implementarea căreia în actuala perioadă financiară au fost alocate aprox. 49 de milioane de euro în cadrul Programului Operațional Comun „Bazinul Mării Negre” 2014-2020. A se vedea: http://www.fonduri-ue.ro/ro-bmn.

sprijinirea acestor țări în vederea consolidării legăturilor cu Uniunea Europeană și a atenuării posibilelor efecte negative asupra frontierelor externe ale UE. Atenția noastră este orientată către SUERD deoarece această formă de cooperare se dovedește a fi una foarte dinamică și de perspectivă.

Strategia UE pentru Regiunea Dunării este un instrument de tipul unui cadru macroregional de acțiuni comune de cooperare transnațională care se bazează pe asocierea și valorificarea voluntară a fondurilor deja programate în vederea soluționării unor probleme comune în zona bazinului Dunării. Având în vedere faptul că strategia nu beneficiază de noi fonduri, nu operează în cadrul unor organizații noi create strict pentru implementarea acesteia și nu este aplicată în baza unor reglementări distincte, aceasta trebuie considerată mai degrabă ca fiind o platformă de cooperare multilaterală concentrată pe subiecte comune. Astfel, în baza exemplului oferit de Strategia UE pentru Marea Baltică (adoptată în 2009), SUERD pune la comun categorii diverse de fonduri europene, naționale sau cele provenite din cadrul de investiții pentru Balcanii de Vest, potențialele împrumuturi oferite de instituțiile de finanțare internaționale (cum ar fi BEI) sau prin intermediul parteneriatelor public-privat. SUERD este operaționalizată prin intermediul Programului Transnațional Dunărea, care are un buget agregat de 263 de milioane de euro, din care 202 milioane de euro provenind din FEDR, 19,8 din IAP, iar restul reprezentând cofinanțarea statelor participante.[104]

Dezideratul strategiei constă în sprijinirea devenirii zonei bazinului Dunării ca fiind o zonă prosperă, democratică și sigură, în care conflictele, marginalizarea și infracțiunile să fie abordate corespunzător. Astfel, pentru a contribui la consolidarea implementării în regiune a implementării politicilor și legislației UE, obiectivele SUERD vizează investiții în următoarele patru arii de acțiune specifice:[105]

a) interconectivitatea infrastructurilor (de navigație, rutiere, feroviare și aeriene, rețelelor de energie) și promovarea culturii, a turismului, precum și a contactelor directe între oameni;
b) protejarea mediului prin restaurarea și întreținerea calității apelor, gestionarea riscurilor de mediu și conservarea biodiversității, a peisajelor și a calității aerului și solurilor;
c) creșterea prosperității prin contribuirea la dezvoltarea societății bazate pe cunoaștere prin cercetare, educație și tehnologii ale informației, sprijinirea competitivității întreprinderilor, inclusiv dezvoltarea grupurilor și investiția în oameni și capacități
d) consolidarea regiunii prin ameliorarea capacității instituționale și a cooperării și conlucrarea în vederea promovării securității și pentru soluționarea problemelor puse de criminalitatea organizată și de infracțiunile grave.

Aceste patru arii de acțiune sunt defalcate în 11 obiective operaționale. În funcție de interesul pe care îl au, precum și de potențialul și experiența avută fiecare stat membru al UE coordonează câteva dintre cele 11 obiective operaționale. De exemplu, România coordonează următoarele trei obiective: a) căi navigabile interioare; b) cultură și turism și c) gestionarea

[104] A se vedea Fișa de prezentare a Programului Transnațional Dunărea, disponibilă la: http://www.mdrap.ro/userfiles/PO_DUNAREA.pdf.
[105] Comisia Europeană, Strategia Uniunii Europene pentru regiunea Dunării, COM(2010) 715/4, 2010, pp. 6-7.

riscurilor de mediu.

Pentru ca această strategie să fie utilizată ca un instrument viabil pentru transferul lecțiilor învățate și expertize dobândite de instituțiile românești, inițiativele trebuie prezentate sub forma unor proiecte concrete care, prin finalitatea lor, să contribuie la procesul de tranziție democratică al țărilor din Parteneriatul Estic (Republica Moldova și Ucraina) și Balcanii de Vest (Serbia, Bosnia și Herțegovina, Muntenegru). În cazul României proiectele inițiate și aflate în implementare sunt concentrate cu precădere pe tematici referitoare la îndeplinirea primelor două obiective. Concentrarea pe aceste două obiective consolidează dimensiunea economică a cooperării.

Cu toate că prin tematica obiectivelor acoperite, SUERD nu vizează în mod direct furnizare de expertiză în tranziție democratică, această formă de cooperarea multilaterală poate facilita totuși realizarea unor acțiuni specifice transferului de expertiză și competențe la nivelul administrației locale și regionale prin care să se conducă la întărirea instituțiilor democratice. În timp, investițiile în infrastructură și de protecție a mediului pot avea efecte asupra stabilizării democratice a regiunilor beneficiare. Prin intensificarea cooperării economice se generează mai multă prosperitate și bunăstare, ceea ce contribuie la creșterea coeziunii sociale și la stabilitatea politică în regiunile beneficiare.

Un alt domeniu important în care SUERD a avut o contribuție reală se referă la agendele politice ale UE de vecinătate și de extindere. De asemenea, a contribuit la intensificarea cooperării tematice cu cele cinci state participante din afara UE și la asigurarea stabilității în zonă prin intermediul unor rețele și parteneriate durabile. Printre inițiativele relevante se numără crearea primei Grupări europene de cooperare teritorială cu o țară din afara UE (Ungaria-Ucraina) și instituirea unui nou sistem de coordonare în 2015, pentru a permite Republicii Moldova să participe la strategie. Serbia a adoptat, de asemenea, o poziție activă în coordonarea în comun a două dintre domeniile prioritare ale strategiei.[106]

Pentru a încuraja proiectarea intervențiilor și în sensul efectelor pe termen mediu și lung în ceea ce privește consolidarea democratică regională și națională în cazul țărilor terțe ale UE participante în cadrul SUERD este nevoie ca autoritățile românești să-și promoveze mult mai bine experiența deținută în acest sens. Astfel, conform prevederilor Regulamentului (UE) nr. 232/2014 și în coroborare cu prevederile Regulamentului (UE) nr. 231/2014 în cazul țărilor terțe ale UE participante în cadrul SUERD aspectul consolidării democratice este considerat un obiectiv orizontal al intervențiilor. De aceea, acest aspect trebuie susținut prin următoarele elemente referitoare la înfăptuirea intervențiilor:

- descrierea modului de asigurare a cadrului participativ și deliberativ al conceperii intervențiilor;
- justificarea modului în care respectivele intervenții pot contribui, atât în faza implementării, cât și în cea a sustenabilității la consolidarea guvernanței sectoriale sau administrative în regiunile beneficiare, ceea ce ar include inclusiv și o analiză a

[106] Comisia Europeană, Raport privind punerea în aplicare a strategiilor macroregionale ale UE, 2016, p. 7, disponibil la: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/report_implem_macro_region_strategy_ro.pdf

rezilienței acțiunilor UE în regiunile beneficiare;

- asigurarea posibilității acumulării de puncte suplimentare în procesul de evaluare și selecție acelor proiecte care demonstrează contribuție la consolidarea democratică în regiunile beneficiare;
- realizarea unei evaluări de impact referitoare la contribuția SUERD la consolidarea democratică în cazul țărilor terțe ale UE participante în cadrul acestei platforme de cooperare.

Pentru a întări acest mod de gândire și acțiune, Ministerul Afacerilor Externe a derulat pe parcursul anilor precedenți câteva acțiuni relevante prin care să contribuie la stimularea acțiunilor de concepere a unor propuneri de proiecte în domeniul întăririi guvernanței prin intermediul acțiunilor specifice SUERD.[107] Totodată, experiența României în cadrul SUERD a fost prezentată în cadrul unor evenimente internaționale organizate de țările terțe ale UE[108], evenimente în care reprezentanții României au încurajat valorificarea acestui tip de oportunități de cooperare multilaterală.

Cu toate că a fost dezvoltată platforma informatică de comunicare pentru implementarea SUERD la nivel național (PICSUERD)[109], vizibilitatea proiectelor implementate de autoritățile românești în cadrul acestei platforme de cooperare este încă una destul de limitată. Mai mult, din procesul de informare și documentare se desprinde faptul că contribuția României nu este deloc vizibilă în cazul țărilor terțe ale UE cum ar fi Serbia, Muntenegru, Bosnia și Herțegovina, Moldova și Ucraina. În acest context, este nevoie ca MAE și celelalte autorități coordonatoare să-și sporească atenția asupra unei promovări mai intense a contribuție României în cadrul SUERD asupra țărilor enumerate mai sus.

SUERD oferă un bun exemplu pentru o eventuală lărgire a cooperării și în aria țărilor din Parteneriatul Estic. În acest sens, plecând de la experiența acumulată în cadrul SUERD România poate promova mult mai abil relansarea Sinergiei Mării Negre în contextul viitorului cadru financiar multianual al UE, punând astfel o amprentă mult mai pronunțată asupra priorităților privind consolidarea democratică și a întăririi statului de drept în cadrul unui viitor program.

---

[107] De exemplu, la 25 aprilie 2014, la Iași, a avut loc o reuniune pe tema cooperării transnaționale între România și Republica Moldova în contextul SUERD. În cadrul evenimentului a fost prezentat proiectul „Consolidarea guvernanței la nivel național și transfrontalier în cadrul SUERD: scop și mecanisme". După comunicatul de presă al MAE „Reuniune pe tema cooperării transnaționale între România și Republica Moldova, în cadrul Strategiei UE pentru regiunea Dunării", publicat la 24.04.2014, disponibil la: http://www.mae.ro/node/26213.

[108] De exemplu, în perioada 15-16 decembrie 2016, la Kiev, coordonatorul național al SUERD a prezentat în cadrul Conferinței internaționale dedicată oportunităților și provocărilor pentru Ucraina în contextul SUERD tipuri de proiecte cu relevanță pentru Ucraina realizate în cele trei Arii Prioritare SUERD coordonate de România, precum și provocările acestei strategii macroregionale. După comunicatul de presă al MAE „Participarea Coordonatorului Național al SUERD la conferința internațională privind oportunitățile și provocările Ucrainei în contextul SUERD", publicat la 16.12.2016, disponibil la: http://www.mae.ro/node/39708.

[109] Pentru mai multe detalii, a se vedea: http://suerd.mdrap.ro.

3.2.3. Instrumente naționale comune

Această categorie de instrumente este reprezentată în principal de cele trei Programe Operaționale Comune (POC) bilaterale între România și statele vecine (Republica Moldova, Ucraina și Serbia), finanțate atât prin IEV și respectiv IAP. Având un specific de cooperare transfrontalieră, această categorie de instrumente nu vizează intervenții la nivel național, exceptând Republica Moldova. Intervențiile sunt adresate mai degrabă la nivel local pentru regiunile limitrofe frontierelor în vederea contribuirii la dezvoltarea socioeconomice echilibrată și durabilă ale regiunilor de graniță. În cazul cooperării dintre România și Republica Moldova, respectiv România și Ucraina în prezenta perioadă financiară s-a trecut de la abordarea gestionării comune multilaterale (specifică perioadei financiare precedente) la abordarea gestionării comune bilaterale.[110]

Pentru actuala perioadă financiară bugetul alocat acestor POC-uri a crescut comparativ cu cel alocat pentru perioada financiară precedentă. În cazul POC România-Serbia aceasta a crescut cu 29 % (de la 62,5 mil. euro la 88 mil. euro), iar în cazul POC România-Republica Moldova și respectiv POC România-Ucraina creșterea este mult mai mică, de doar 11%. Această variație de alocări bugetare derivă în primul rând din prioritățile enunțate de UE până în 2020 pentru țările candidate și pentru cele asociate.

Având în vedere prevederile Regulamentului (UE) nr. 231/2014 și nr. 232/2014 sprijinul UE prin intermediul programelor de cooperare transfrontalieră abordează în special dezvoltarea economică și socială, mediul, sănătatea publică, siguranța și securitatea, precum și mobilitatea persoanelor, a bunurilor și a capitalurilor, toate cele trei POC-uri se concentrează pe operațiuni care vizează investiții comune în educație, ocupare și incluziune socială, sănătate, dezvoltare economică, cultură, turism, infrastructură, protecția mediului și managementul riscurilor. La fel ca în cazul SUERD, și în cazul celor trei POC-uri aspectele referitoare la consolidarea democratică, întărirea gradului de participare și îmbunătățirea respectării drepturilor omului sunt considerate a fi aspecte orizontale. Astfel, toate operațiunile finanțate în cadrul acestor instrumente financiare trebuie să contribuie la întărirea cadrului de guvernanță la nivelul comunităților beneficiare, îmbunătățirea proceselor deliberative și participative în procesul de înfăptuire a politicilor publice locale și regionale prin mecanisme de jos în sus ș.a. Astfel, fiecare POC încurajează ca operațiunile de cooperare transfrontalieră să vizeze atât transferul mutual de bune practici, precum și lecții învățate din practicile eșuate, cât și experimentarea sau exersarea unor practici inovative prin care se poate contribui la întărirea diverselor forme de guvernanță locală și regională și la o mai bună respectare a drepturilor omului, aspecte care prin finalitatea lor să conducă la consolidarea democratică.

În acest context, la fel ca în perioada financiară precedentă, actualele trei POC-uri reprezintă instrumente viabile prin care România poate difuza și furniza expertiză în tranziție democratică în zonele limitrofe frontierelor și pe tot teritoriul Republicii Moldova. Din

[110] Motivele trecerii de la cooperarea multilaterală la cea bilaterală în contextul acestui tip de instrument sunt prezentate și analizate în: Iordan Bărbulescu (coord.), Mircea Brie, Nicolae Toderaș, *Cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Oportunități și provocări în perioada 2014-2020*, Editura Tritonic, București, 2016.

procesul de informare și documentare se desprinde constatarea că în cazul acestui tip de instrumente este asigurată o vizibilitate mult mai mare a proiectelor, precum și a rezultatelor obținute. Cu toate acestea, este important de specificat faptul că ținând cont de specificul acestui tip de instrument, expertiza promovată provine în special dinspre nivelul subsidiar (local și județean) al ariei de cooperare. Pe lângă multiplele aspecte pozitive pe care le oferă acest tip de cooperare, există totuși și o serie de riscuri care pot periclita înfăptuirea unui transfer eficace de expertiză și practici de calitate prin intermediul acestui tip de instrumente: Amintim aici următoarele trei riscuri:

- existența unui nivel relativ slab și variabil al culturii democratice, mai ales în aspecte ce țin de respectarea principiului statului de drept, consolidarea stabilității instituționale, înfăptuirea completă a regionalizării și decentralizării ș.a.;
- lipsa unei abordări unitare în transferul de expertiză în ceea ce privește consolidarea democratică a ariei de cooperare;
- lipsa unui context național de promovare a studiilor de caz astfel încât să asigure aplicarea principiilor de diferențiere, relevanță și adecvare la context în funcție de specificul comunităților recipiente al transferului de expertiză.

În vederea diminuării acestor riscuri este nevoie ca Autoritățile de Management să-și consolideze capacitatea analitică și de coordonare a unui mecanism de fundamentare și adecvare la context a tipurilor de expertiză oferite. Mecanismul este necesar și pentru asigurarea convergenței dintre diversele instrumente complementare naționale gestionate de alte autorități românești (de exemplu, asigurarea simbiozei cu Programul multianual strategic de cooperare pentru dezvoltare, gestionat de MAE).

3.3. Abordările actuale ale UE și ale altor donatori internaționali (UNDP, Banca Mondială) privind determinarea eficienței și eficacității furnizării intervențiilor specifice tranziției democratice

În vederea asigurării plauzibilității și a eficacității intervențiilor privind contribuția la procesul de tranziție democratică al țărilor din Parteneriatul Estic și Balcanii de Vest este important ca UE să demonstreze că rezultatele obținute sunt de impact și prin efectele avute acestea să contribuie la convergența instituțională și normativă. Pentru a demonstra impactul și efectele asociate intervențiilor derulate de UE în cele două categorii de țări analizate, Serviciile Comisiei Europene au dezvoltat un set comprehensiv de indicatori. În contextul cadrului financiar multianual 2014-2020 Serviciile Comisiei Europene au propus o abordare unitară și integratoare a conceperii/definirii indicatorilor pentru toate programele UE. Cadrul de indicatori aferent prezentei perioade financiare este prezentat în Orientările Generale privind Monitorizarea Evaluarea și Raportarea (MORE).[111] Complementar indicatorilor comuni de realizare și de rezultat, abordarea prezentată de Comisia Europeană în Orientările Generale

[111] A se vedea: Comisia Europeană, Commission Staff Working Document: Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014-2020 Programmes, SWD(2014) 200 final, 24 iunie 2014, disponibil la: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/swd1_2013_en.pdf.

pentru actualul cadru financiar multianual vizează punerea unui accent mai mare pe indicatorii de performanță.

De exemplu, în cazul IEV, Regulamentul (UE) nr. 232/2014 specifică faptul că în vederea realizării obiectivelor specifice ale cooperării indicatorii trebuie să fie predefiniți, clari, transparenți, măsurabili și specifici fiecărei țări sprijinite. Astfel, aceștia vizează: monitorizarea corespunzătoare a alegerilor democratice, respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, existența unui sistem judiciar independent, cooperarea în materie de justiție, libertate și securitate, nivelul corupției, fluxurile comerciale, egalitatea de gen, gradul disparităților economice interne.[112] Regulamentul specifică faptul că pentru măsurarea acestor indicatori se utilizează atât rapoartele periodice relevante ale UE privind punerea în aplicare a IEV, cât și indicatorii relevanți stabiliți și monitorizați de organizațiile internaționale relevante. Astfel, în cadrul PEV prin această abordare UE încearcă să acționeze în consonanță cu ceilalți actori internaționali. Tocmai de aceea, pentru asigurarea „efectului de levier" statele membre care își manifestă interesul în a implementa PEV și prin intermediul propriilor programe naționale sunt încurajate să-și alinieze propriile practici de sprijin la această abordare privind determinarea eficienței și a eficacității.

În cazul IAP, Regulamentul (UE) nr. 231/2014 stabilește o abordare mult mai complexă și riguroasă în definirea indicatorilor pentru monitorizarea, analizarea și reexaminarea performanțelor atinse de statele beneficiare de asistență pentru preaderare. Această abordare derivă atât din statutul pe care l-au obținut statele candidate în relație cu UE, dar și din experiența ultimului val de extindere a UE către statele din Europa Centrală și de Est. Astfel, pentru țările care beneficiază de asistența pentru preaderare sunt specificați un număr de 12 de indicatori grupați pe următoarele cinci domenii: consolidare democratică; reforme socioeconomice; transpunerea *acquisului* Uniunii în legislația internă; întărirea capacității administrative interne și sporirea cooperării regionale și teritoriale.[113]

Totodată, pentru stimularea înfăptuirii unor reforme profunde și ireversibile a fost introdusă și abordarea recompensării performanței. Această abordare este aplicată pe baza unor indicatori stabiliți pentru fiecare prioritate tematică pentru asistență, iar evaluarea este realizată în două valuri, primul în 2017 iar următorul în 2020.

În consonanță cu viziunea donatorilor internaționali, în decembrie 2013, Serviciile Comisiei Europene au publicat documentul de lucru „Pregătirea terenului pentru un cadru al UE privind rezultatele cooperării pentru dezvoltare".[114] Prin acest document de lucru Comisia a propus trecerea treptată la o abordare integrată de captare a rezultatelor obținute prin intermediul indicatorilor de performanță. În acest document este adusă în discuție necesitatea consolidării capacității de monitorizare, evaluare și de raportare a rezultatelor operaționale obținute prin implementarea proiectelor și a programelor în materie de dezvoltare și cooperare

[112] A se vedea: art. 2 alin. 3 din Regulamentul (UE) nr. 232/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de Instituire a unui Instrument European de Vecinătate.
[113] A se vedea: art. 2 alin. 2 din Regulamentul (UE) nr. 231/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument de asistență pentru preaderare (IPA II).
[114] A se vedea: European Commission, Commission Staff Working Document: Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework, SWD(2013) 530 final, 10.12.2013, disponibil la: https://europa.eu/capacity4dev/file/20948/download?token=-VsSvHds.

finanțate de UE. În acest sens, în document se subliniază aspectul că în perioada financiară 2014-2020 este nevoie ca pentru intervențiile în materie de asistență pentru dezvoltare să se aplice un set de indicatori grupați pe următoarele patru niveluri: (1) progresul dezvoltării la nivel global; (2) rezultate și efecte la nivel de țară sau regiune beneficiară; (3) eficacitate organizațională și (4) eficiență organizațională. Această abordare permite ca în intervențiile UE să se utilizeze indicatori convergenți cu cei ai altor donatori externi, mai ales în cazul primului nivel unde indicatorii sunt agreați la nivel internațional. Documentul aduce în discuție nevoia unei cooperări mai intense între statele membre și principalii donatori internaționali în clarificarea aspectelor referitoare la atribuirea schimbărilor înregistrate proiectelor finanțate de UE, stabilirea valorilor de bază și țintelor, definirea problemelor transversale precum și încadrarea în timp a monitorizării și evaluărilor de progres sau de impact.

Abordarea propusă de Serviciile Comisiei Europene în domeniul cooperării pentru dezvoltare derivă din orientările generale MORE. Este asigurată astfel coerența și complementaritatea în stabilirea eficienței, eficacității, impactului și sustenabilității intervențiilor implementate prin intermediul tuturor programelor UE. Pentru fiecare domeniu de politică sunt stabilite obiective generale și specifice, indicatorii principali aferenți fiecărui obiectiv, mecanismele de monitorizare, precum și calendarul și conținutul evaluărilor și raportărilor fiecărui domeniu de intervenție. De altfel, în aprilie 2014 Parlamentul European a solicitat adoptarea unor criterii de referință, specifice, măsurabile, realizabile, relevante și delimitate în timp pentru toate programele specifice obiectivului „Europa în lume”[115]. Aceste criterii implică atât stabilirea tuturor categoriilor de obiective în intervențiile specifice cooperării pentru dezvoltare într-o manieră SMART, precum și obligativitatea monitorizării și evaluării gradului de realizare a obiectivelor cu indicatori predefiniți, clari, transparenți, măsurabili și, după caz, specifici fiecărei țări sprijinite.[116] Această obligativitate derivă din faptul că din evaluările întreprinse pe parcursul exercițiilor financiare precedente Curtea de Conturi Europeană a constat neconcordanțe între documentele care stabilesc obiectivele și cele care definesc indicatorii asociați. Mai mult decât atât, Curtea de Conturi Europeană a identificat un set de nouă riscuri aferente unei abordări axate pe rezultate pentru acțiunile UE de dezvoltare și cooperare și a enunțat o serie de recomandări referitoare la îmbunătățirea orientărilor privind utilizarea terminologiei și formularea obiectivelor și a indicatorilor. Printre altele, recomandările mai vizează asigurarea disponibilității și a calității datelor, precum și îmbunătățirea sistemului de informații pentru raportarea rezultatelor și integrarea lecțiilor învățate.[117]

Pe baza acestei propuneri, Serviciile Comisiei au dezvoltat în cooperare cu statele membre și alte organizații internaționale donatoare seturile de indicatori specifici nivelurilor de referință.[118] Astfel, Cadrul UE privind rezultatele cooperării pentru dezvoltare, care conține

[115] A se vedea: European Parliament decision of 3 April 2014 on discharge in respect of the implementation of the general budget of the European Union for the financial year 2012, Section III – Commission and executive agencies (COM(2013)0570 – C7-0273/2013 – 2013/2195(DEC)).
[116] Curtea de Conturi Europeană, (2015), Raportul special nr. 21, Analiza riscurilor aferente unei abordări axate pe rezultate pentru acțiunile UE de dezvoltare și cooperare, pp. 16-17.
[117] *Ibidem*, p. 39.
[118] Trebuie specificat faptul că în urma dezbaterilor asupra propunerii din 2013 s-a agreeat comasarea nivelurilor trei și patru pentru a genera o mai bună claritate și coerență.

și seturile de indicatori concepuți, a fost lansat la 26 martie 2015.[119] În tabelul alăturat sunt prezentați câțiva dintre cei mai relevanți indicatori stabiliți de Comisia Europeană în cooperare cu statele membre și organizațiile donatoare. În cazul nivelului trei de referință poate fi remarcată predominanța abordării orientării către performanță. Trebuie specificat faptul că această abordare este aplicabilă mai mult pentru țările terțe din lumea întreagă care necesită sprijin în stabilizarea democratică. Cu toate acestea, elemente din această abordare sunt preluate și dezvoltate în cadrul IEV și IAP.

TABELUL 2. CADRUL UE PRIVIND REZULTATELE COOPERĂRII PENTRU DEZVOLTARE

Nivelul de referință	Denominatori	Exemple de indicatori relevanți
Nivelul 1: Progresul Dezvoltării Oferă o imagine de ansamblu privind progresul dezvoltării pe termen lung. (impact – nu poate fi atribuit programelor și proiectelor UE)	• Reducerea sărăciei • Bună guvernanță, democrație și drepturile omului • Creștere sustenabilă și inclusivă	• Scorul mediu al statului de drept* • Scorul mediu de control al nivelului de corupție* • Scorul mediu al opiniei și răspunderii publice* *măsurat prin Indicele de Guvernanță Globală
Nivelul 2: Rezultate Monitorizarea contribuției directe a UE pentru atingerea rezultatelor de țară. (rezultate și efecte)	• Bună guvernanță, democrație și drepturile omului - societate civilă, stat de drept, management public, conexiunea între dezvoltare și securitate • Creștere sustenabilă și inclusivă - sănătate, educație, agricultură și securitate alimentară, resurse naturale, mediu și schimbări climaterice, energie, transport, apă și salubritate, telecomunicații, ocupare, dezvoltarea sectorului privat, comerț și integrare regională	• Numărul apărătorilor drepturilor omului care au primit sprijin din partea UE • Numărul de alegeri susținute de UE în cazul în care procesul electoral este perceput de către observatori independenți drept liber și corect • Numărul de persoane care beneficiază în mod direct de programele de reformă privind justiția, statul de drept și de securitate, finanțate prin programele de asistență externă ale UE • Numărul de persoane care beneficiază în mod direct de programele de asistență juridică susținute de UE

[119] A se vedea: European Commission, Commission Staff Working Document: Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework, SWD(2015) 80 final, 26.3.2015, disponibil la: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-2015-80-f1-staff-working-paper-v3-p1-805238_en_0.pdf.

Nivelul 3: Eficacitate și eficiență organizațională Generează intervențiile UE performanță în atingerea unor rezultate eficace? Gestionează UE în mod eficient capacități, resurse și procese de schimbare?	• Calitatea la nivelul demarării și la cel al finalizării intervenției • Portofoliul de performanță și ratele de rambursare a cheltuielilor • Împărtășirea cunoașterii și capacitatea de dezvoltare • Ajustarea cu agendele strategice, angajamentele privind eficacitatea ajutorului (de exemplu: concentrarea sectorială, programare comună) • Eficiență bugetară • Resurse umane • Reforme interne	• Ponderea documentelor aferente proiectelor calificate a fi satisfăcătoare (anual) • Ponderea proiectelor dificile (semnalate cu roșu) care înregistrează progres în implementare • Ponderea proiectelor dificile (semnalate cu roșu) care și-au atins obiectivele • Cooperarea internațională și asistența pentru dezvoltare a UE angajată (valoarea și ponderea bugetului executat din bugetul alocat) • Ponderea facturilor plătite în termen de 30 de zile în cadrul cooperării internaționale și asistenței pentru dezvoltare a UE

Sursă: Comisia Europeană SWD(2013) 530 final și SWD(2015) 80 final.

În contextul intrării în vigoare a noului cadru legislativ (Legea nr. 2013/2016) și normativ privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției de Cooperare Internațională pentru Dezvoltare – RoAid (HG nr. 1006/2016), este nevoie ca abordarea privind determinarea eficienței și eficacității furnizării intervențiilor specifice asistenței pentru dezvoltare și în tranziție democratică să guverneze maniera în care este acordată asistența pentru dezvoltare în statele sprijinite. De aceea, RoAid ar trebui să-și adapteze procesele de formulare ale obiectivelor intervențiilor finanțate în baza unor analize și evidențe temeinice care să demonstreze în baza unor seturi de indicatori starea de fapt inițială și cea dorită. În acest sens, RoAid trebuie să-și consolideze sistemul de informații și analiză astfel încât să fie capabilă să ofere evidențe referitoare la eficiența, eficacitatea și impactul intervențiilor sprijinite în țările din Balcanii de Vest și cele din Parteneriatul Estic.

Capitolul 4: România ca furnizor de expertiză în tranziția democratică: imagine de ansamblu a variațiilor democratice din vecinătatea strategică

4.1. Importanța statului de drept în consolidarea democrației

Apărarea statului de drept a ajuns un concept omniprezent în discursul public al ultimilor ani, cu precădere în Europa Centrală și de Sud Est, fiind folosit mai ales în contextul implicării comunității internaționale în democratizarea regiunii după căderea Zidului Berlinului[120]. Corelat marii familii conceptuale din jurul consolidării democratice, principiul statului de drept (*rule of law principle*) a devenit treptat un model organizațional dominant de drept constituțional și al organizațiilor internaționale moderne (inclusiv Organizația Națiunilor Unite și Consiliul Europei), de reglementare a exercitării prerogativelor de autoritate publică. „Prin aplicarea acestui principiu se asigură faptul că toate autoritățile publice acționează în limitele stabilite de lege, în conformitate cu valorile democrației și ale drepturilor fundamentale, precum și sub controlul instanțelor de judecată independente și imparțiale"[121]. Aceste principii includ legalitatea, care implică un proces transparent, responsabil, democratic și pluralist pentru adoptarea de legi, securitatea juridică; interzicerea caracterului arbitrar al competențelor executive, instanțe independente și imparțiale, controlul jurisdicțional eficient, inclusiv respectarea drepturilor fundamentale și egalitatea în fața legii. Atât Curtea de Justiție, cât și Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) au confirmat că aceste principii nu sunt doar cerințe formale și procedurale. Acestea sunt instrumentul pentru asigurarea conformității cu valorile democrației și ale drepturilor omului și respectarea acestor valori. Statul de drept este, prin urmare, un principiu constituțional cu componente atât formale, cât și de fond.

Multe dintre studiile despre tranziţiile democratice din sud-estul Europei menţionează existenţa unei legături intrinseci între gradul de consolidare a unei democraţii şi gradul de independenţă a sistemului juridic. Pridham atrage atenţia asupra legăturii dintre cerinţele UE şi condiţiile prealabile realizării unei democraţii consolidate, cu accentul pus pe capacitatea instituţională[122]. Definit de Mendelski, statul de drept implică „implementarea unor decizii predictibile, eficiente și legale și respectarea unor reguli care constrâng guvernele"[123]. Crearea unui sistem al statului de drept într-o țară este un process complex, ce adesea implică lupte crâncene între susținătorii reformelor ce acționează ca agenți ai schimbării și oponenții reformelor, care primesc recompense tocmai din menținerea *status-quo*-ului într-un mod partizan, netransparent, beneficiind de pe urma unui sistem juridic corupt care servește interese particulare, în dauna interesului public[124]. Literatura din domeniul europenizării a argumentat, de asemenea, că UE are efecte transformatoaare mai ales acționând ca agent democratizator

[120] CAROTHERS, T., *Aiding democracy abroad*. New York, NY: Carnegie Endowment, 1999.
[121] COM/2014/0158 final.
[122] PRIDHAM, G., *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Postcommunist Europe*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave MacMillan, 2005.
[123] MENDELSKI, M., „Europeanization and the Rule of Law: Towards a Pathological Turn", *Southeastern Europe* 40, 2016, pp. 346-384.
[124] MENDELSKI, *Ibidem*, p. 342.

pentru statele candidate[125]. În analizarea rolului UE ca agent de democratizare s-a pus accent pe urmărirea efectelor produse de procesul de europenizare asupra calității democrației în statele candidate.

Astfel că orice discuție despre măsurarea sau analizarea procesului de democratizare include și indicatori esențiali privind statul de drept. Respectarea statului de drept este astfel legată în mod intrinsec de respectarea democrației și a drepturilor fundamentale: nu poate exista democrație și respectarea drepturilor fundamentale fără respectarea statului de drept și viceversa. Drepturile fundamentale sunt eficiente doar dacă pot fi invocate în fața unei instanțe. Astfel, din perspectiva legală, democrația este protejată (și suficient consolidată sau pe cale de consolidare) dacă rolul fundamental al jurisdicției, inclusiv al curților constituționale, poate asigura libertatea exprimării, libertatea de întrunire și respectarea normelor care reglementează procesul politic și electoral. Acesta a devenit un indicator măsurabil, dar nu mai puțin contestabil.

Statul de drept este adesea supranumit în studiile de specialitate și „coloana vertebrală a democrației constituționale moderne". Este unul din principiile fondatoare care converg din tradițiile constituționale comune ale tuturor statelor membre ale UE și, ca atare, una dintre principalele valori pe care se bazează Uniunea. Acest lucru este reamintit la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), precum și în preambulul la tratat și la Carta drepturilor fundamentale a UE. Acesta este, de asemenea, motivul pentru care, în conformitate cu articolul 49 din TUE, respectarea statului de drept este o condiție prealabilă pentru aderarea la UE. Împreună cu democrația și drepturile omului, statul de drept reprezintă, de asemenea, unul din cei trei piloni ai Consiliului Europei și este adoptat în preambul la Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO). Evaluările cantitative ale respectării statului de drept provin de la ONG-ul american Freedom House, care oferă anula un index privind „Judicial Framework and Independence" pentru o serie de state din Europa Centrală și Eurasia[126].

Modul de punere în aplicare a statului de drept la nivel național a determinat în mod fundamental procesele de tranziție democratică a statelor din Parteneriatul Estic și a statelor din Balcanii de Vest. Literatura de specialitate abundă în semnalarea multiplelor amenințări la adresa statului de drept, ce devin un obstacol în calea europenizării[127]. Evenimente recente din anumite state au demonstrat că o lipsă de respect față de statul de drept și, în consecință, și față de valorile fundamentale pe care statul de drept dorește să le protejeze poate deveni un motiv serios de îngrijorare. În acest context rolul României ca actor regional la Marea Neagră merită o mai mare atenție.

---

[125] SCHIMMELFENNIG, F. și Ulrich SEDELMEIER, (eds) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 2005; VACHUDOVA, M. A. *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press, 2005; Grabbe, H. „Six lessons of enlargement ten years on: the EU's transformative power in retrospect and prospect". *JCMS: Journal of Common Market Studies,* 52(S1), pp. 40-56, 2016.

[126] Freedom House, Raportul „Nations in Transit", 2016.

[127] ELBASANI, A (ed.) *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual?*, Abingdon: Routledge, 2013, pp. 3-22.

Derapajele de la principiile democratice sunt răspândite în întreaga regiune. Chiar dacă intrarea în Uniunea Europeană a fost un prilej bun pentru lupta internă împotriva corupţiei şi întărirea stat de drept în România, presiunea externă nu este suficientă și garantarea continuității procesului este dată de cetățeni și de gradul lor de implicare în viața publică. Statul de drept este de o importanță fundamentală pentru UE. Întărirea capacității instituționale, la nivel central și local este un element fundmanetal în condiționalitățile politice pentru a deveni stat membru. Toate statele au în prezent statutul de candidate sunt monitorizate anual în raportul de progres al Comisiei Europene pe subiectul specific al consolidării statului de drept. În acest context, așa cum și-a redefinit în noua strategie de extindere lansată în 2012, UE pune un accent deosebit pe aspecte precum: independența justiției și întărirea mecanismelor democratice, incluzând o relație echilibrată și corectă a puterilor în stat; creșterea încrederii cetățenilor în instituțiile democratice; funcționarea eficientă a acestora în serviciul oamenilor; mai multă integritate și transparență; încurajarea participării cetățenilor; dar și pe promovarea unor reguli durabile și predictibile.

Consolidarea democraţiei şi a statului de drept devine astfel un proces foarte sensibil deoarece eficienţa autorităţilor publice, precum şi corecta funcţionare a întregii structuri a statului depind în mod fundamental de calitatea mediului politic. Respectarea statului de drept este în direct legătură cu independenței justiției, precum și cu eficiența luptei anticorupție, care pe lângă implicațiile economice, are și multiple conotații sociale și de mentalitate. Ea a fost de-a lungul anilor fi analizată prin următorii indicatori:

- Combaterea corupţiei
- Reforma administraţiei publice
- Consolidarea transparenţei finanţării partidelor şi responsabilitatea candidaţilor aleşi
- Libertatea massmedia
- Reforma în sectorul Justiţiei, în special reformele care asigură independenţa, eficacitatea, transparenţa şi responsabilitatea instituţiilor judiciare şi celor de forţă
- Dezvoltarea Economică şi asigurarea unei economii de piaţă funcţionale
- Consolidarea dialogului cu societatea civilă

Aceste sunt și principalele elemente ce transpar drept cadre de referință în rapoartele de monitorizare ale Comisiei Europene.[128]

Criteriile de la Copenhaga nu menţionează explicit reforma justiţiei, însă în 1995, la Madrid, au fost introduse anumite prevederi cu privire la acest aspect. Oficialii de la Bruxelles au ţinut cont de faptul că dezvoltarea unui sistem judiciar independent este o caracteristică esenţială pentru ţările aflate într-un proces de consolidare democratică, deoarece constituie o bază solidă pentru ca ţara să poată lăsa deoparte tradiţia autoritară. În această perspectivă,

[128] Comunicare a Comisiei Către Parlamentul European și Consiliu, „A New Eu Framework to strengthen the Rule of Law" COM/2014/0158 final, disponibilă la: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0158.

reforma sistemelor judiciare este, fără îndoială, fundamentală în tranziţia şi consolidarea acestor noi democraţii. De cele mai multe ori, independenţa justiţiei trimite la raportul dintre instituţiile judiciare şi cele politice, în special relaţiile cu executivul. În ceea ce priveşte independeţa judecătorilor, aceasta presupune adoptarea unei anumite legislaţii care să îi protejeze de orice fel de influenţă.

Actorii internaționali implicați în acțiunile de asistență pentru dezvoltare vor să se asigure că societățile postconflict sau cele în proces de tranziție vor rămâne într-un tip de pace sustenabilă, pentru preveni izbucnirea unui nou conflict. Principiul respectării statului de drept este esențial pentru ambele scopuri, iar prezența unei justiții independente este esențială pentru a măsura progresul privind respectarea statului de drept într-o societate. Magalhaes subliniază existenţa unei legături între sistemul judiciar şi clasa politică în contextul noilor democraţii. De aici decurge că reformele în justiţie sunt determinate de strategiile actorilor politici care încearcă să „maximizeze congruenţa între interesele lor şi protecţia indirectă garantată de justiţie”[129].

Rolul UE în consolidarea statului de drept

Cooperarea internaţională pentru dezvoltare este doar unul din instrumentele care pot fi utilizate în scopul prevenirii sau atenuării consecințelor provocărilor globale printre care și degradarea principiului statului de drept. Tocmai ca reacţie la criza refugiaților, a imigraţiei ilegale şi a crizelor umanitare, la nivelul UE observăm în ultima perioadă o creştere şi o diversificare a instrumentelor de cooperare pentru dezvoltare. Sunt înfiinţate noi instrumente care pot oferi un răspuns comun rapid – politic și financiar – anumitor situații de criză.

Comisia Europeană a acordat în ultimii ani o atenție specială celor trei piloni pe care îi reprezintă statul de drept, guvernanța economică și reforma administrației publice. În 2012, în comunicarea sa privind strategia de extindere[130], Comisia a introdus o nouă abordare a statului de drept. În comunicarea sa din 2013[131], Comisia a stabilit un cadru pentru consolidarea guvernanței economice, care se bazează pe experiența Semestrului European. În anul 2017, Comisia a prezentat idei noi, menite să sprijine reforma administrației publice în țările implicate în procesul de aderare. Între cei trei piloni există o legătură strânsă, iar progresele înregistrate în aceste domenii vor fi esențiale pentru determinarea momentului în care țările vizate vor fi pe deplin pregătite să adere la UE.

Strategia de extindere prezentată de Comisia Europeană în 2012 a identificat în mod explicit „buna guvernare, domnia legii, capacitatea administrativeă, șomajul, reforele economice și incluziunea social” ca provocări majore în aderarea statelor din Balcanii de Vest[132]. Teoreticienii europenizării consideră că cel mai important instrument de a exercita influență pe care îl are UE la dispoziție este politica sa de extindere și folosirea așa numitei

[129] MAGALHAES, Pedro C., „Politics of Judicial Reform in Eastern Europe”, *Comparative Politics*, XXXII, 1999, pp. 43–62.
[130] COM(2012) 600 final, disponibilă la: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf.
[131] COM(2013) 700 final, disponibilă la: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf
[132] COM(2012) 600 final, disponibilă la: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf.

„*active leveraging*”[133] (sistem activ de pârghii), ce presupune ca elitele politice naționale să aplice reformele după standardele UE. Politica de aderare și instrumentele de politicii externe au fost testate pentru prima dată de UE în cadrul misiunilor de menținere a păcii din Bosnia și Macedonia. Anul 2003 a fost unul emblematic pentru regiune deoarece a marcat momentul când perspectiva aderării a fost deschisă statelor din fosta Iugoslavie și Albaniei în urma Consiliului european de la Salonic. Condiționalitățile UE pentru Balcani includ o atenție pronunțată asupra criterilui „bunei guvernanțe”, menținerea statului de drept, un sistem juridic independent, o adminitrație publică eficientă, lupta împotriva corupției și a crimei organizate, dezvoltarea societății civile și libertatea presei[134]. UE a folosit condiţionalitatea pentru a favoriza convergenţa candidaţilor în diferite arii de politică, în adaptarea instituţională şi în promovarea drepturilor. Astfel s-a pornit de la premisa că procesul de extindere este esențial pentru consolidarea stabilității politice și economice în regiune. Ulterior, evoluția politică a acestor state a dovedit că îndeplinirea cerințelor de aderare la UE nu garantează menținerea calității democrației.

În cadrul strategiei sale de extindere, Comisia reafirmă accentul puternic pus pe „abordarea cu prioritate a principiilor fundamentale” în procesul de aderare. Aspectele esențiale ale statului de drept, ale drepturilor fundamentale, consolidarea instituțiilor democratice, inclusiv reforma administrației publice, precum și dezvoltarea economică și competitivitatea rămân principalele priorități. Se înregistrează progrese, în special în ceea ce privește adoptarea legislației relevante și crearea structurilor administrative necesare. Cu toate acestea, de foarte multe ori, punerea în aplicare efectivă la toate nivelurile lipsește[135].

Din punct de vedere endogen, consolidarea tranziției democratice este de asemenea esențială, implicând întărirea capacității instituționale, la nivel central și local[136]. Mulți cercetători au început să dezvolte opinii critice privind rolul Uniunii Europeană ca forță vitală pentru reformarea statului în Balcanii de Vest.[137]

Promovarea democrației, a statului de drept și a drepturilor omului sunt parte din scopul central al politicii externe a UE, având la bază valorile comune ale statelor member. După căderea regimurilor comuniste la începutul anilor ’90 Uniunea Europeană a contribuit la

---

[133] VACHUDOVA M. A. „The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the European Union”, Robert Shuman Center, EUI Papers, 2001/33.

[134] În noua abordare a Comisiei Europene, propusă în 2011, se așteaptă ca țările din Balcani să înregistreze un avans în reformele în domeniul supremației legii, să înregistreze rezultate pozitive și să adopte procese inclusive (care să susțină parlamentele, societatea civilă și alte părți interesate relevante) în sprijinul eforturilor lor naționale de integrare europeană.

[135] Comisia Europeană, Comunicat de presă „Balcanii de Vest și Turcia: procesul de extindere este esențial pentru consolidarea stabilității politice și economice în regiune”, 10 noiembrie 2015, disponibil la: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5976_ro.htm; Comisia Europeană, Comunicarea Comisiei „Strategia de extindere și principalele provocări pentru perioada 2014-2015”, COM(2014) 700 final, 8 octombrie 2014, disponibil la: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_ro.pdf.

[136] VOLINTIRU, C. et al., *Preventing Corruption and Promoting Public Ethics at the Local and Regional Level in Eastern Partnership Countries*. European Committee of the Regions, 2017. HUGHES, J. et. al., *Europeanization and Regionalization in the EU’s Enlargement to Central and Eastern Europe*. Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited, 2015.

[137] RICHTER, S. Two at one blow? The EU and its quest for security and democracy by political conditionality in the Western Balkans. *Democratization*, 19(3), 2012, pp. 507-534.

consolidarea democrațiilor din Estul si Centrul Europei prin procesul de integrare ce s-a finalizat în 2004 și respectiv 2007/2013. Politica de condiționalități definită de UE în procesul de extindere a oferit statutul de membru al UE ca și recompensă pentru consolidarea democrației. Rezultatul pozitiv al integrării europene în fostele state comuniste a creat așteptări mari pentru ca UE să replice modelul și în alte zone din vecinătate – în Balcanii de Vest și în statele fost sovietice precum Republica Moldova, Ucraina sau Georgia. Mulți autori au argumentat în ultimii ani că modelul de promovare a democrației de către UE și-a atins limitele[138]. Motivele acestui aparent insucces sau cel puțin al unui alt ritm de transfer normativ pentru tranziția democratică în cele două zone limitrofe ale UE țin atât de crizele din UE, cât și de problemele specifice ale statelor din cele două regiuni.

În 2015, Comisia a introdus o abordare consolidată în ceea ce privește evaluările sale referitoare la principiile fundamentale și la capitolele conexe din acquis. În prezent, strategia cuprinzătoare privind extinderea este multianuală, acoperind perioada mandatului Comisiei. Pe lângă raportarea cu privire la progresele înregistrate, se pune un accent mult mai mare pe gradul de pregătire pentru asumarea obligațiilor asociate statutului de stat membru. În același timp, rapoartele oferă orientări cu o claritate sporită pentru ceea ce se așteaptă să facă țările atât pe termen scurt, cât și pe termen lung. Se utilizează bareme armonizate, care sporesc comparabilitatea între țări și îmbunătățesc transparența procesului de aderare. Acest lucru ar trebui să faciliteze o monitorizare mai atentă a reformelor de către toate părțile interesate[139].

4.2. Calitatea democrației în Balcani și Parteneriatul Estic

Pentru a înțelege în ce context România a devenit un furnizor de expertiză în tranziția democratică a țărilor din regiune, trebuie mai întâi să plasăm traiectoria sa în procesul de democratizare și tranziție. În ansamblul statelor din Europa Centrală și de Est avem două încadrări tipologice simultane. Pe de-o parte aceste state sunt „noi democrații" rezultate dintr-un proces de schimbare a unui regim totalitarist sau autoritar și efortul ulterior de plasare a acestora în cadrului unui regim democratic. Contextul intern al noilor democrații europene poartă amprenta profundă a acestui proces de formare democratică distinct față de cel al democrațiilor vestice consolidate prin practică și trecerea timpului. Momentul și secvențialitatea formării sistemului politic din noile democrații face ca partidele politice ale acestora să aibă o geneză diferită de asemenea[140]. Această geneză simultană cu formarea separării puterilor în stat și a aparatului administrativ specific contextului democratic face ca tranziția democratică din noile democrații să conțină repere de performanță și provocări diferite. Un prim exemplu în acest sens este slaba rezistență a instituțiilor publice în fața interferențelor politice deoarece aparatul de stat a fost restructurat odată cu nașterea noilor

[138] FREYBURG, T.M., LAVENEX, S., SCHIMMELFENNIG, F., SKRIPKA T., WETZEL, A. *EU Democracy Promotion by Functional Cooperation: The European Union and Its Neighbourhood,* 2015, Palgrave Macmilan, London.
[139] European Commission, Fact Sheet „What's new in the 2015 enlargement package?", MEMO/15/6040, disponibil la: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6040_en.htm.
[140] VAN BIEZEN, I. *Political parties in new democracies: Party organization in Southern and East-Central Europe*. Springer, 2003.

agenți politici și nu i-a precedat pe aceștia asigurând cadrul neutru birocratic după modelul Weberian de care au beneficiat democrațiile din vestul Europei.

A doua tipologie ce caracterizează România alături de celelalte state din Europa Centrală și de Est este cea de țări postcomuniste. Specificitățile tranziției de la un regim comunist la cel democratic adaugă un set de caracteristici distinctive față de alte noi democrații europene. În cazul statelor din sudul Europei spre exemplu, tranziția către democrație a pornit pe de-o parte de la un regim autoritarist – ale cărui amprente politice asupra aparatului birocratic au fost mai reduse, iar pe de altă parte s-a produs mai devreme decât în cazul statelor comuniste – ceea ce le-a conferit o perioadă suplimentară valoroasă de consolidare sub amprenta procesului de convergență cu Uniunea Europeană. În cazul statelor postcomuniste, există o provocare persistentă în ceea ce privește detașarea de moștenirea comunistă a interferenței dintre partidul unic și aparatul de stat. În prima etapă a tranziției se vorbește în literatura de specialitate de fenomenul „coroanei de tinichea" (*hollow crown*) în ceea ce privește executivul sau guvernul central, puterea decizională continuând să fie concentrată la nivelul organizațiilor politice ale partidelor de guvernare[141]. Aceste efecte remanente de moștenire (*communist legacies*) sunt de multe ori eficient contracarate prin pârghiile integrationiste, dar au totuși efecte puternice asupra contextului domestic, la nivel instituțional sau politic[142]. Promotorii sau opozanții reformelor ce au facilitat procesul de tranziție în primă fază și de consolidare ulterior au fost partidele politice postcomuniste, multe dintre ele însă având legături directe sau indirecte cu structurile politice ale vechiului regim. Deciziile acestor „partide succesoare" (*successor parties*) față de reformele democratice în plan electoral și guvernamental au avut o amprentă semnificativă asupra evoluției ulterioare a democrațiilor din Europa Centrală și de Est[143]. Mai mult decât atât, efectele negative ale rezistenței față de procesul de reformă prin cartelizare politică[144] sau captură a statului[145] au afectat într-o mare măsură stabilitatea politică și calitatea actului de guvernare în regiune.

În acest cadru, România apare cu un bilanț mixt la 25 de ani de la tranziția către democrație. Deși nominalizată drept „codaș" (*laggard*) în regiune alături de Bulgaria[146], cu o aderare târzie față de valul noilor democrații din CEE și cu numeroase deficite în planul reformelor instituționale, a reușit totuși anumite planuri performanțe remarcabile. În primul rând, România are cel mai mare grad de stabilitate politică din regiune judecând după

---

[141] DIMITROV, V. et al, Governing after communism: Institutions and policymaking. Rowman & Littlefield, 2006.
[142] POP-ELECHES, G. Historical legacies and post-communist regime change. Journal of Politics, 69(4), 2007, pp. 908-926.
[143] GRZYMALA-BUSSE, A. M. Redeeming the communist past: The regeneration of communist parties in East Central Europe. Cambridge University Press, 2002.
[144] KRAŠOVEC, A., și HAUGHTON, T. Money, organization and the state: The partial cartelization of party politics in Slovenia. *Communist and Post-Communist Studies, 44*(3), 2011, pp. 199-209.
[145] GRZYMALA-BUSSE, A. *Rebuilding Leviathan: Party competition and state exploitation in post-communist democracies*. Cambridge University Press, 2007; GRZYMALA-BUSSE, A. Beyond clientelism: Incumbent state capture and state formation. *Comparative Political Studies*, 41(4-5), 2008, pp. 638-673. INNES, A. The political economy of state capture in Central Europe. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(1), 2014, pp. 88-104. DIMITROV, V. *The Central and East European countries: From weak latecomers to good citizens of the Union*. Palgrave Macmillan, 2012.
[146] DIMITROV, *The Central and East European countries: From weak latecomers to good citizens of the Union*.

durabilitatea principalilor săi actori politici (*party age*)[147] recuperând astfel un handicap mare de la începutul perioadei democratice când înregistra unul dintre cele mai mare grade de instabilitate politică[148].

În al doilea rând, România a înregistrat tendințe pozitive pe axa temporală a diverșilor indici de calitate democratică. Deși a pornit din nou de la scoruri mai mici decât alte state membre din regiune, dinamica pozitivă a României s-a menținut pe parcursul ultimului deceniu, în timp ce restul democrațiilor postcomuniste au înregistrat fluctuații mari. Mare parte din aceste fluctuații sunt datorate ascensiunii diverselor partide extremiste sau eurosceptice la putere, antrenând astfel diverse reforme ce au afectat calitatea statului de drept și a calității procesului deliberativ în țările respective (ex: Ungaria, Polonia). Pe scurt, România apare ca un exemplu pozitiv și totodată accesibil sau similar pentru statele ce nu sunt membre UE din vecinătatea sa strategică; a avut și are în continuare provocări de depășit în menținerea coordonatelor cheie ale procesului democratic, dar a evoluat pe parcursul ultimelor decade semnificativ și a făcut aceste progrese cu consecvență.

TABEL 3. VOLATILITATE ELECTORALĂ ÎN EUROPA CENTRALĂ ȘI DE EST (1989-2009)

Țară	Volatilitate medie Tip A (bazată pe intrarea/ieșirea formațiunilor politice)	Volatilitate medie Tip B (bazată pe modificarea opțiunilor de vot)	Volatilitate medie totală
România	38	**7**	46
Slovacia	50	9	59
Republica Moldova	36	10	46
Cehia	15	11	27
Ungaria	13	14	26
Lituania	56	14	69
Slovenia	35	15	49
Bulgaria	22	17	39

[147] HAUGHTON, T. și DEEGAN-KRAUSE, K. Hurricane Season: Systems of Instability in Central and East European Party Politics. *East European Politics and Societies*, 29(1), 2015, pp. 61-80.
[148] POWELL, E. N., și TUCKER, J. A. Revisiting electoral volatility in post-communist countries: New data, new results and new approaches. *British Journal of Political Science*, 44(1), 2014, pp. 123-147.

Letonia	34	17	50
Estonia	30	17	47
Polonia	28	18	46

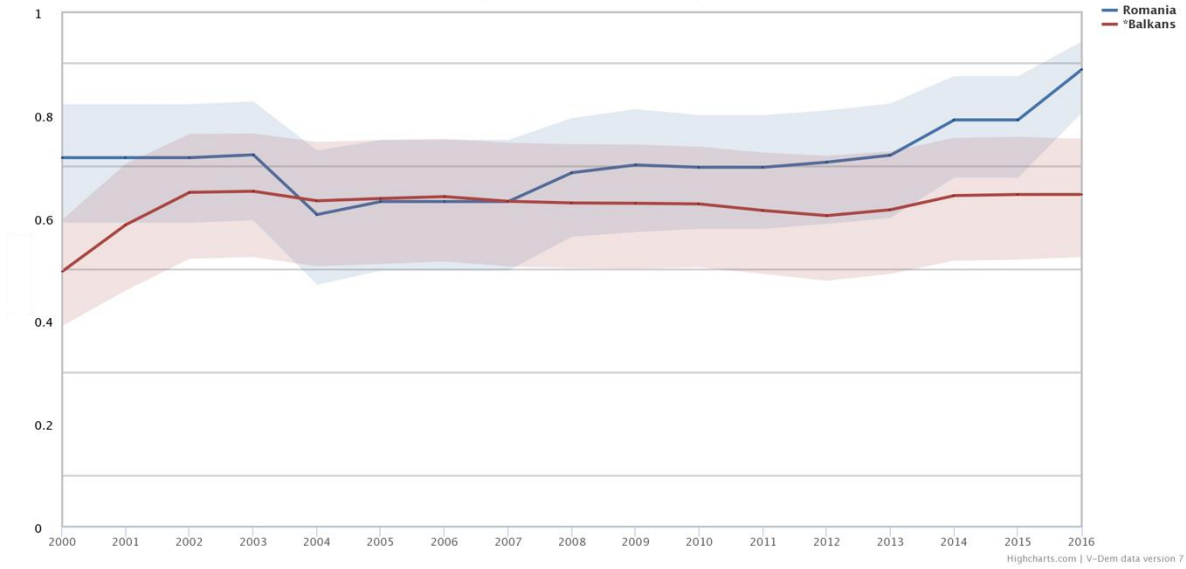
Sursă: Powell and Tucker 2014.

Pentru a plasa relativ performanțele de consolidare democratică a României în raport cu vecinii săi, vom face referire la cea mai extinsă bază de date disponibilă până astăzi: Varietățile Democrațiilor (*Variaties of Democracies Dataset,* V-Dem). Rezultat dintr-un parteneriat internațional al Universității Gothebourg, Institutului Kelogg și alții, acest nou instrument de măsurare a calității democratice dintr-o țară își depășește omologii existenți (ex: Nations in Transit – Freedom House, World Governance Indicators – World Bank etc.) prin exhaustivitate tematică și temporală. Actualizată anul acesta cu varianta 7.1. pe care se bazează figurile de mai jos, V-Dem înglobează valori pentru indicatorii democrației selectați aferenți a 13 țări și unei perioade temporale ce se întinde de la 1900 până în prezent.

V-Dem ne permite să analizăm cinci dimensiuni ale calității democratice dintr-un stat: democrația electorală (*electoral democracy index*), democrația liberală (*liberal democracy index*), democrația deliberativă (*deliberative democracy index*), democrația egalitară (*egalitarian democracy index*) și democrația participativă (*participatory democracy index*). Am selectat în cele ce urmează acele dimensiuni sau indicatori din cadrul fiecărui index pe care România performează mai bine decât statele din vecinătatea sa strategică. Analiza este structurată separat pentru statele din Balcani și cele din Parteneriatul Estic datorită specificităților regionale de tranziție, dar și a contextului actual în care se regăsesc (după cum am detaliat mai sus).

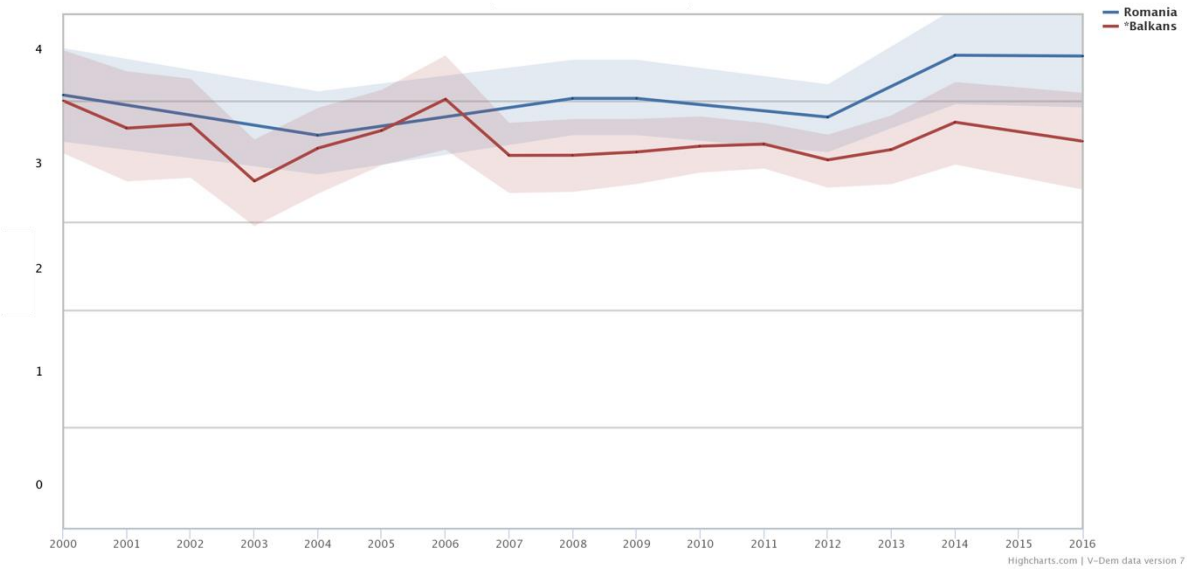
Din setul extins de indicatori, la nivelul relației României cu statele din Balcani, am extras ca fiind relevanți pentru această analiză un subset, pentru perioada 2000 până la cele mai recente valori aferente anului 2016. Din indexul calității democrației electorale, redăm mai jos evoluția pe dimensiune generală a indexului de „alegeri lipsite de incidente" (*clean elections*) și pe subcategoria „alegeri libere și democratice" (*free and fair elections*). Indexul legat de alegeri curate reflectă pe o scală de la 0 la 1, ilustrând absența fraudelor electorale, iregularităților procedurale sistematice, intimidări din partea guvernului la adresa opoziției, cumpărarea de voturi sau violență electorală. Subcategoria indicatorului de alegeri libere și democratice, avem o scală posbilă de la 0 – alegerile nu au fost deloc libere și democratice, la 4 – alegerile au fost libere și democratice, orice iregularități existente fiind neintenționate și asociate cu eroarea umană. În ambele cazuri se poate observa cum, în raport cu regiunea Balcanilor în ansamblul ei, România are un un scor mai mare și crescător pe parcursul ultimilor ani.

FIGURA 5. ALEGERI LIPSITE DE INCIDENTE ÎN BALCANI ȘI ROMÂNIA (2000-2016)



Sursă: Coppedge, M. et al 2017. „V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v7.1." Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

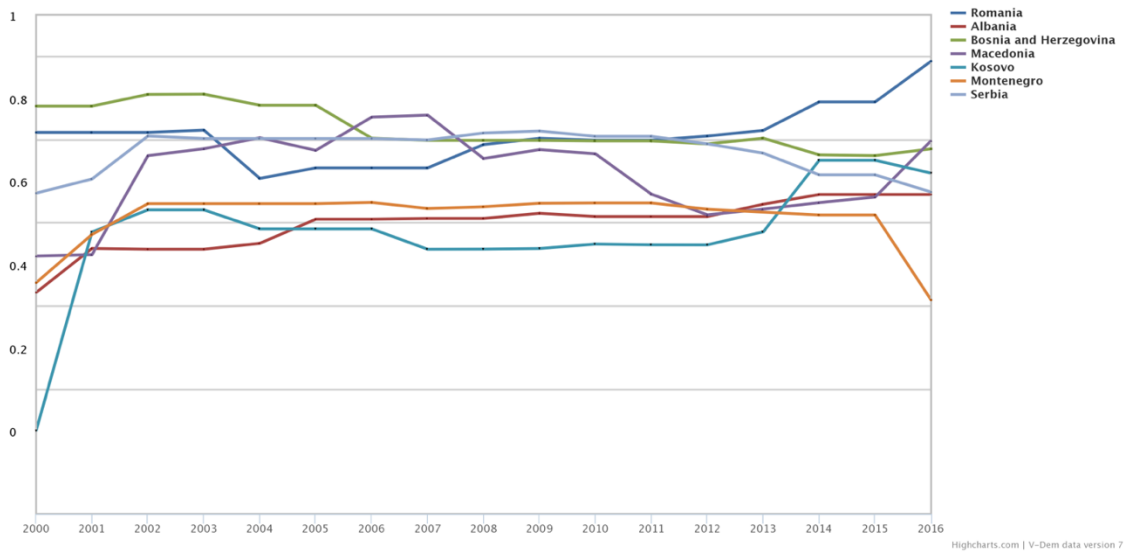
FIGURA 6. ALEGERI LIBERE ȘI DEMOCRATICE ÎN REGIUNEA BALCANILOR ȘI ROMÂNIA (2000-2016)



Sursă: Coppedge, M. et al 2017. „V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v7.1." Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

Dacă ne uităm la nivelul statelor din Balcani ce pot beneficia de expertiza României în domeniul democrației electorale, putem observa o tendință predominantă de stagnare sau regres, cu excepția Albaniei și Kosovo. Chiar și la nivelul acestor două state evoluția pozitivă este una recentă și se pot observa disparitățile în tendințele fiecărui stat din regiunea balcanică. În acest sens, evoluția pozitivă a României, în special după 2010, poate servi ca un exemplu pentru statele ce au înregistrat regres pe această dimensiune analitică, precum Muntenegru sau Serbia. La nivelul indicatorului de alegeri libere și democratice, România se detașează de statele din Balcani cu o evoluție pozitivă pronunțată pe parcursul ultimilor ani. Așa cum am argumentat anterior, statele din Balcani trebuie ajutate să depășească actualele capcane privind traversarea unui proces de „europenizare fără democratizare”[149]. România poate astfel face uz de instrumente inovatoare de ajutor diplomatic în acest sens[150].

FIGURA 7. ALEGERI LIBERE ȘI DEMOCRATICE ÎN STATELE DIN BALCANI ȘI ROMÂNIA (2000-2016)



Sursă: Coppedge, M. et al 2017. „V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v7.1.” Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

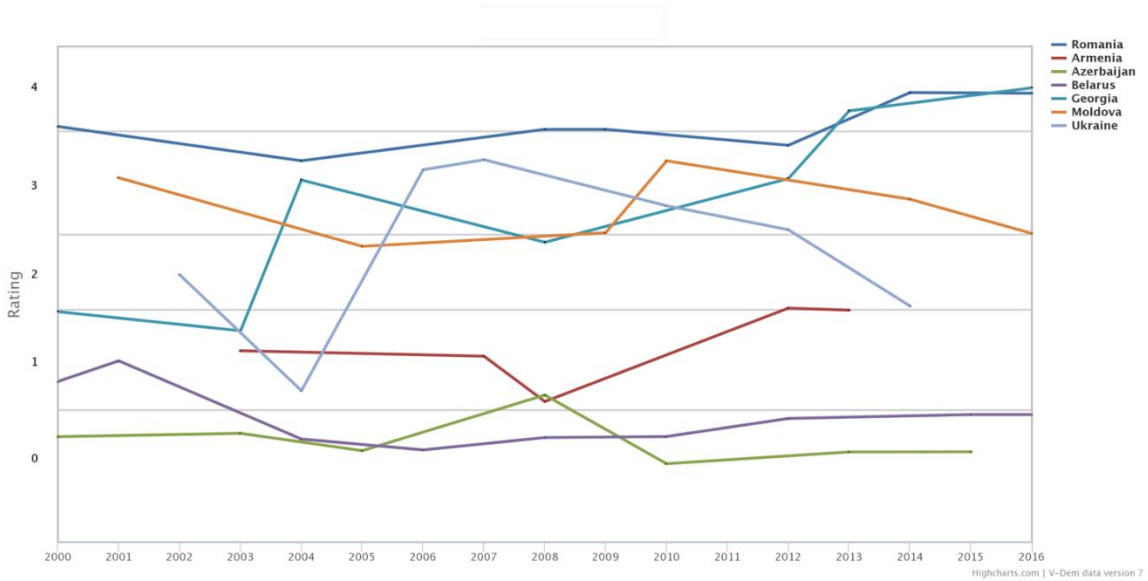
Dacă ne uităm la nivelul statelor din Parteneriatul Estic ce pot beneficia de expertiza României în domeniul democrației electorale putem observa o situație mult mai eterogenă decât în cazul Balcanilor. Astfel, la nivelul periferiei estice a Uniunii Europene avem de-a face cu state ce au înregistrat progrese substanțiale pe linia consolidării practicilor democratice electorale, precum Georgia. La polul opus, regăsim, de asemenea, cazurile țărilor Belarus și Azerbaidjan ale căror regimuri autarhice vin în contradicție cu multe dintre elementele ce

[149] Iordan Gh. Bărbulescu și Miruna Troncotă. „EU’s ‘Laboratory’ in the Western Balkans. Experimenting Europeanization without Democratization. The Case of Bosnia and Herzegovina”, *Revista Española de Ciencia Política*. Nr. 31, martie 2013, pp. 63-99.

[150] Vezi mai multe în Mihai O. Cercel și Raluca Georgiana Săftescu, „Digital Diplomacy-Perspectives and Impact on Traditional Diplomatic Practices-Case Study: Digitization Impact on Romanian and Belgian National Diplomatic System”, *International Journal of Social Sciences and Education Research*, vol. 1, nr 2, pp. 385-398.

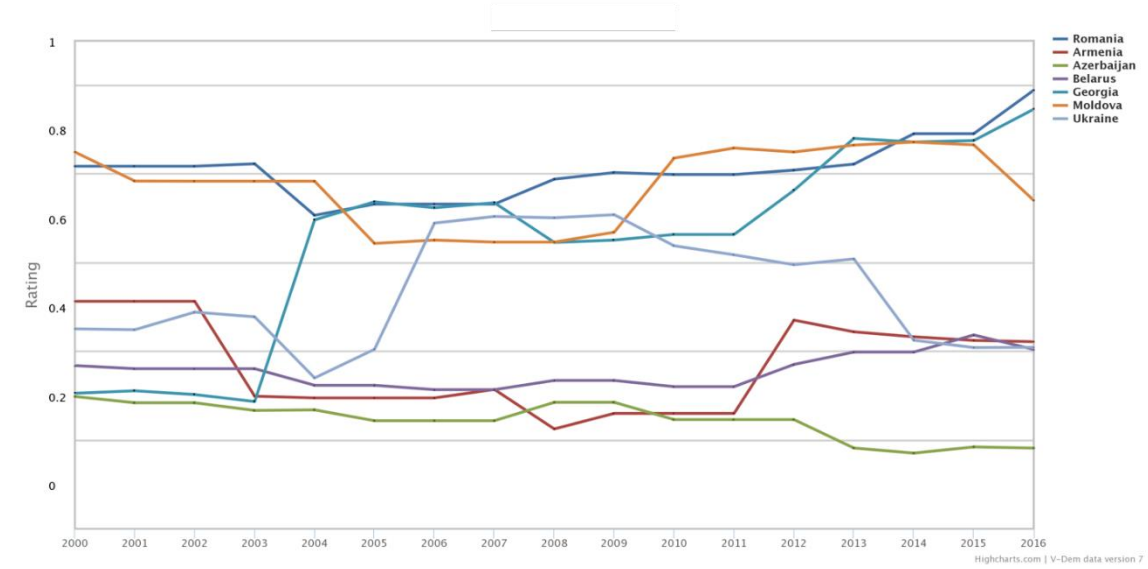
determină calitatea democrației electorale. Astfel, acestea stagnează pe un nivel mult inferior al valorilor indicatorilor „Alegeri libere și democratice” (*Free and fair elections*) (vezi Fig. 8, mai jos) și „Alegeri fără incidente” (*Clean elections*) (vezi Fig. 9, mai jos).

FIGURA 8. ALEGERI LIBERE ȘI DEMOCRATICE ÎN STATELE PARTENERIATULUI ESTIC ȘI ROMÂNIA (2000-2016)



Sursă: Coppedge, M. et al 2017. „V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v7.1.” Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

FIGURA 9. ALEGERI FĂRĂ INCIDENTE ÎN STATELE PARTENERIATULUI ESTIC ȘI ROMÂNIA (2000-2016)

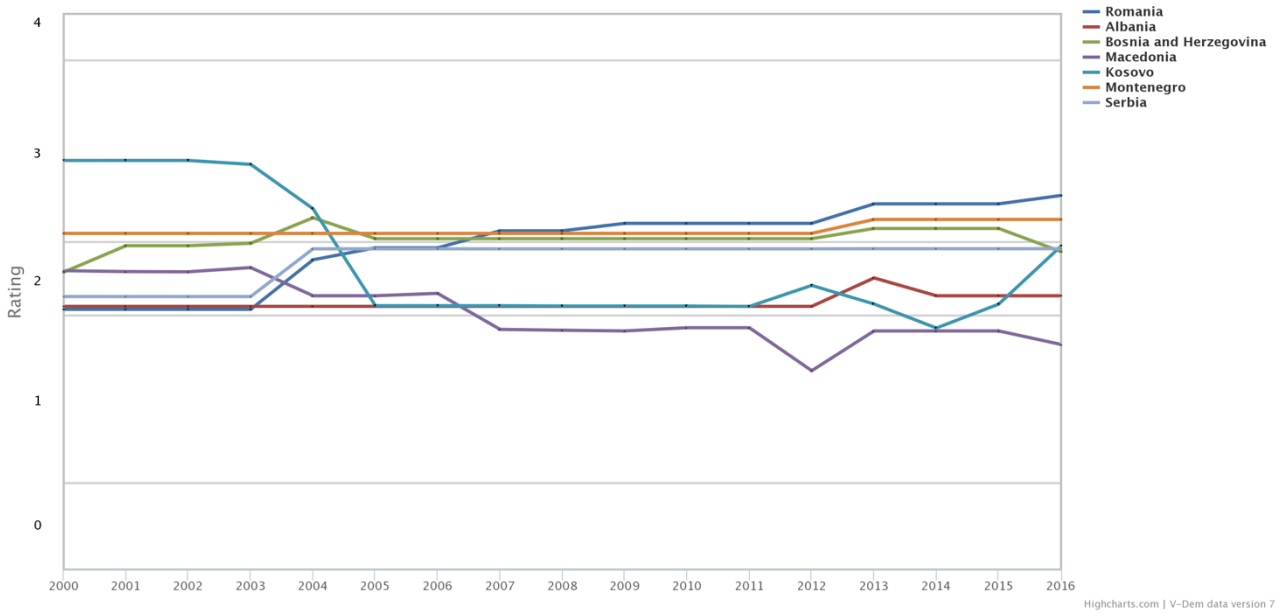


Sursă: Coppedge, M. et al 2017. „V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v7.1.” Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

În raport cu țările din Balcani, România înregistrează, de asemenea, o performanță mai bună pe alte axe-cheie de consolidare și calitate democratică. Spre exemplu, în ceea ce privește lupta anticorupție, atât la nivel calitativ, din interviurile cu experți din regiune, precum și la nivelul indicatorilor de percepție, evoluția României pe parcursul ultimilor ani o transformă într-un model regional. Figura 10 de mai jos ilustrează parcursul României la nivelul deciziilor judiciare în cazuri de corupție de la cea mai puțin satisfăcătoare în raport cu vecinii din Balcani la începutul perioadei, ajungând să înregistreze cele mai mari valori ale indicatorului în regiunea de referință începând cu anul 2007.

Raportul OECD asupra luptei împotriva corupției din Europa Centrală și de Est și Asia Centrală din 2016 arată că la nivelul acestei regiuni extinse, statele membre UE au înregistrat într-adevăr o performanță mai mare decât cele care nu sunt membre[151]. În acest context, se menționează totuși că performanța României este dependentă de performanța punctuală a anumitor instituții sau persoane, neexistând un consens larg la nivelul clasei politice în ceea ce privește susținerea necondiționată și proactivă a reformelor instituționale de prevenire și eradicare a fenomenului corupției.

FIGURA 10. DECIZII JUDICIARE ÎN CAZURI DE CORUPȚIE ÎN STATELE DIN BALCANI ȘI ROMÂNIA (2000-2016)



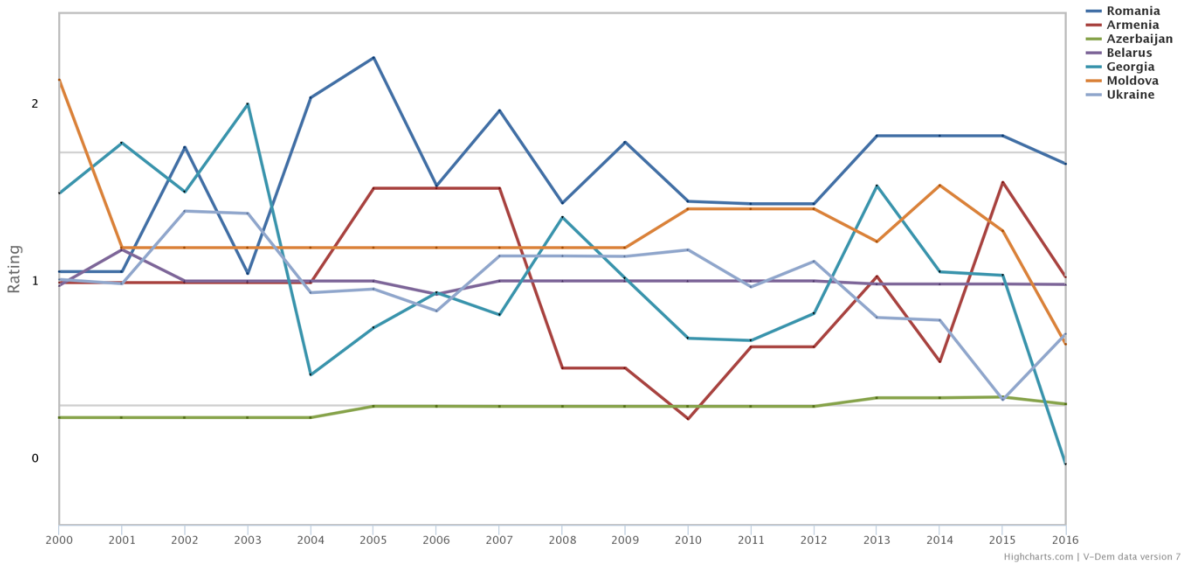
Sursă: Coppedge, M. et al 2017. „V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v7.1." Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

[151] OECD, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia Anti-Corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress And Challenges 2013-2015, Paris 2016, disponibil la: https://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2013-2015-ENG.pdf

În ceea ce privește cadrul instituțional în care România poate juca un rol în furnizarea de expertiză către statele din Balcani, una dintre principalele platforme este *Inițiativa Regională Anticorupție* (RAI). Aceasta este o organizație de cooperare interguvernamentală la nivel regional ale cărei state membre, pe lângă România, includ: Albania, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Croația, Macedonia, Republica Moldova, Muntenegru și Serbia.

La nivelul statelor din Parteneriatul Estic există un alt set de pârghii informale de convergență și reformă instituțională în cadrul cărora România joacă un rol important de furnizare de expertiză în rețeaua regională. Un asemenea exemplu este Planul de Acțiune în Lupta Anticorupție de la Istanbul (*Istanbul Anticorruption Action Plan* IAP) dezvoltat și monitorizat de OCDE, prin Grupul de Lucru pe Mită (OECD *Working Group on Bribery*) la nivelul Rețelei de Luptă Împotriva Corupției (*Anti-Corruption Network* ACN). În extinderea IAP, pentru perioada 2016-2019 OCDE dezvoltă un pachet de programe ce pun expertiza dobândită și dovedită a României în prim plan ca furnizor de expertiză pentru statele din Rețeaua regională (ACN). Astfel, din partea Direcției Naționale Anticorupție (DNA) din România, procurorul Anca Jurma prezidează Rețeaua pentru Aplicarea Legii (*Law Enforcement Network* LEN) prin intermediul căreia OCDE vizează schimbul de bune practici la nivelul statelor din regiuni și astfel de proiecte specifice precum întărirea capacității instituționale a instituțiilor de profil din Ucraina. Printre instituțiile din Ucraina vizate în furnizarea de expertiză prin intermediul LEN se numără și Biroul Național Anticorupție din Ucraina (NABU) sau Avocatul Poporului pentru Mediul de Afaceri (*Business Ombudsman*) – instituție introdusă în Ucraina cu ajutorul asistenței tehnice a Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD).

FIGURA 11. REFORMA JUDICIARĂ ÎN STATELE PARTENERIATULUI ESTIC ȘI ROMÂNIA (2000-2016)



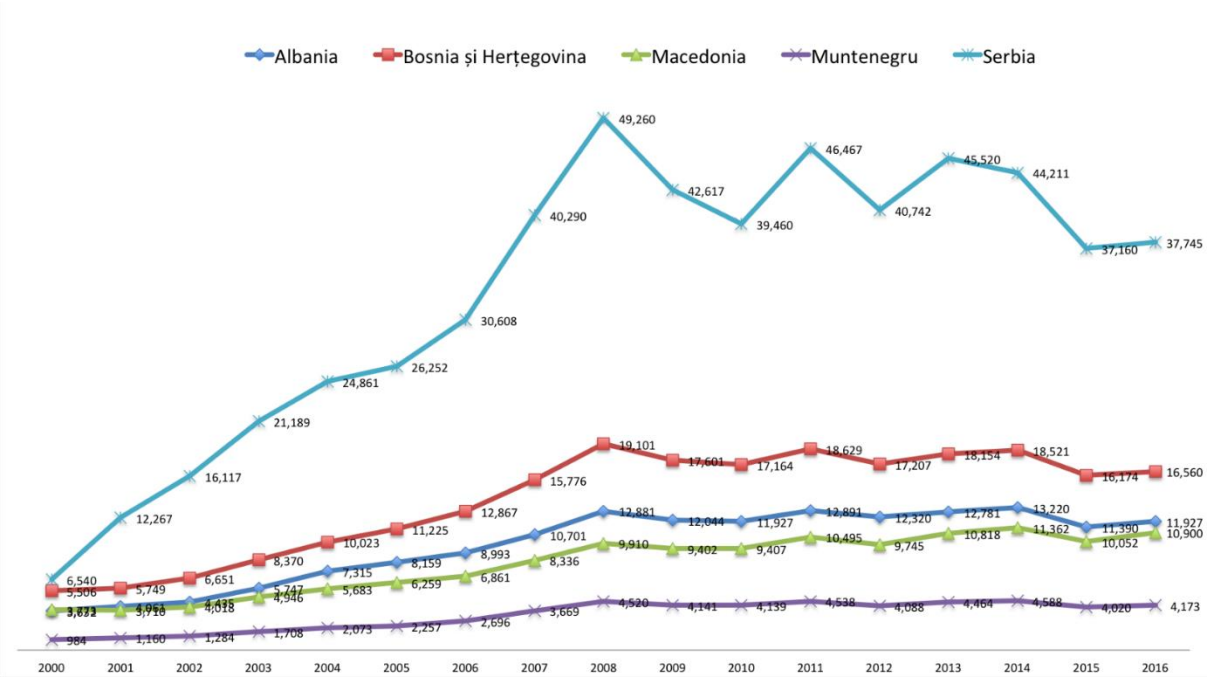
Sursă: Coppedge, M. et al 2017. „V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v7.1." Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

4.2. Legăturile economice ale statelor din Balcani și Parteneriatul Estic

Conform modelului analitic propus în acest studiu, elementele de tip legătură cu marile puteri în plan mondial pot influența în mare măsură traiectoria de tranziție și consolidare democratică a unui stat. Analiza statelor din vecinătatea strategică a României suportă acest element de specificitate al tranziției duale și simultane către un regim politic democratic și către o economie de piață. În oglindă, mecanismele de condiționalitate externă și pârghiile pe care puterile mondiale le exercită asupra statelor în curs de dezvoltare sunt la rândul lor duale sub aspectul democratizării și dezvoltării. Deși literatura de specialitate oferă informații contradictorii cu privire la impactul dezvoltării economice asupra calității democratice dintr-o țară (vezi dezbaterea cu privire la Teoria Modernizării), influența legăturilor economice cu statele terțe rămâne una definitorie pentru traiectoria democratică a unui stat.

Pentru a putea dimensiona mai departe greutatea acestor legături economice în planul investițiilor străine directe (ISD) sau a fluxurilor comerciale, evaluăm mai jos în primul rând gradul de dezvoltare economică a statelor din vecinătatea strategică a României prin prisma indicatorului produsului intern brut (PIB), analizat ca valoare totală în milioane de dolari.

FIGURA 12. PRODUSUL INTERN BRUT (PIB) (MIL. $) (BALCANI, 2000-2016)

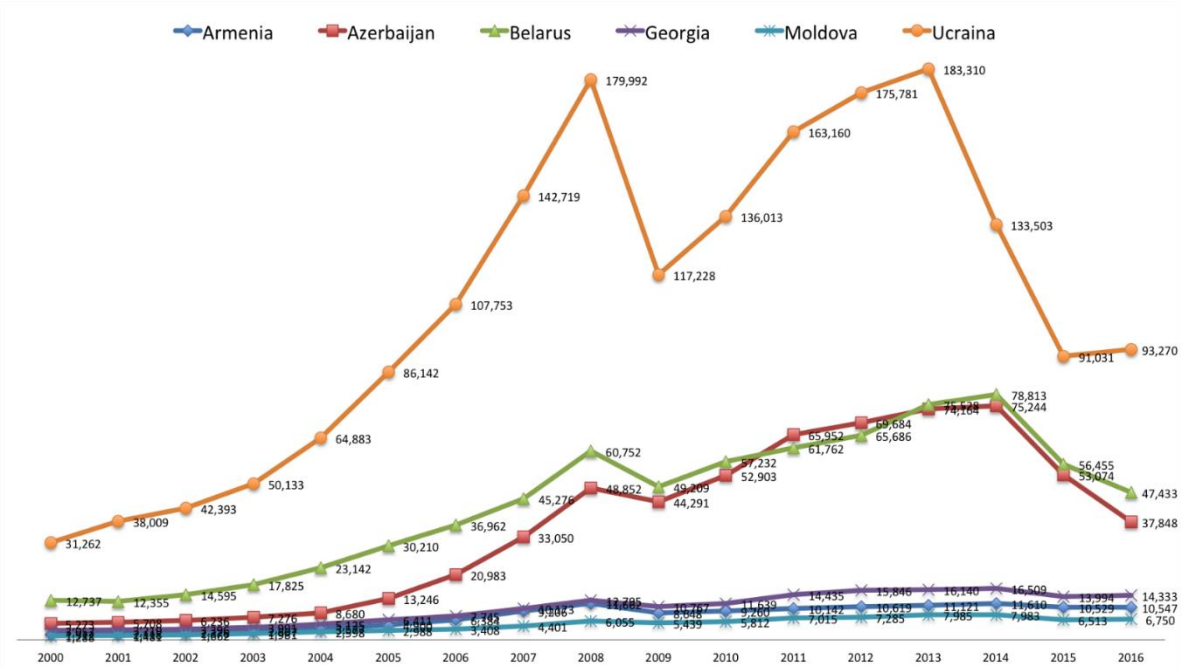


Sursă: realizat de autori pe baza datelor World Bank Dataset.

La nivelul statelor din Balcani, precum și la nivelul celor din Parteneriatul Estic se poate observa dominanța economică clară în termeni de PIB a celor mai mari economii din fiecare regiune: Serbia, respectiv Ucraina. Valorile înregistrate de acestea se detașează cu mult de cele ale celorlalte țări chiar dacă înregistrează în ultimii ani un declin economic. La nivelul

Balcanilor situația este mult mai asemănătoare între state raportat la traiectoriile de dezvoltare, toate statele înregistrând creșteri anuale susținute până la nivelul crizei economice din 2008. Declinul ulterior este însă relativ mic, imprimându-se mai degrabă o tendință de stagnare decât de scădere. Serbia înregistrează fluctuații mai mari din 2008 până în prezent, dar rămâne la un nivel al PIB-ului aproximativ egal cu al tuturor celorlalte state din regiune.

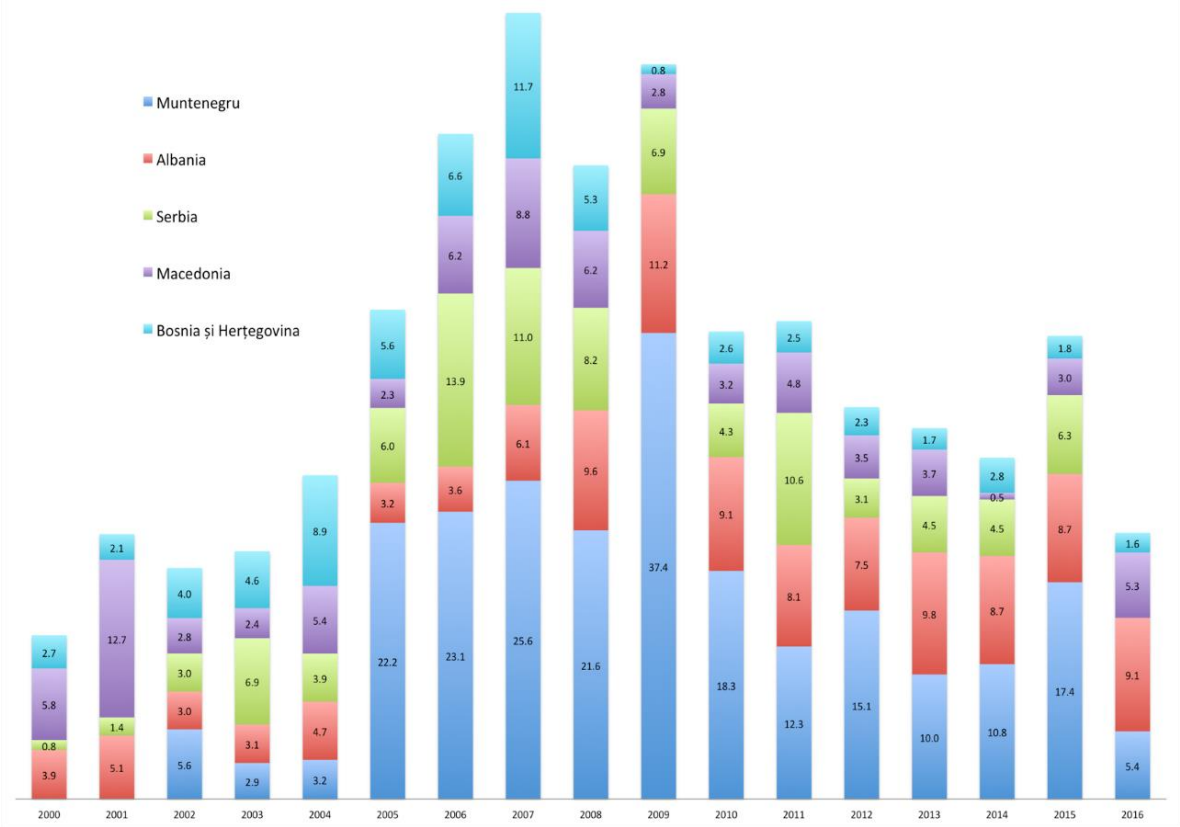
FIGURA 13. PRODUSUL INTERN BRUT (PIB) (MIL. $) (PARTENERIATUL ESTIC, 2000-2016)



Sursă: realizat de autori pe baza datelor World Bank Dataset.

În ceea ce privește setul de țări ale Parteneriatului Estic, situația economică a acestora se dovedește mult mai fluctuantă între cazuri și mai puțin legată de criza economică din 2008. Într-adevăr, întregul eșantion înregistrează o creștere economică anuală susținută până în 2008 când se înregistrează un declin în toate cazurile. Traiectoriile ulterioare încep să difere însă. Economia Ucrainei revine pe o traiectorie crescătoare până la declanșarea conflictului intern din 2013, în urma căruia se poate observa o înjumătățire la PIB-ului său până în 2016. Azerbaidjan și Belarus înregistrează o dinamică similară cu reviriment și scădere ulterioară, dar în cazul acestora declinul se produce mai târziu decât în cazul Ucrainei, începând cu anul 2014, sugerând efecte de contagiune regională și existența unor semnificative interdependențe economice. Armenia, Georgia și Republica Moldova înregistrează cele mai scăzute niveluri ale PIB-ului în regiune, având o valoare cumulată mai mică decât Azerbaidjanul sau Belarus singure. Cu toate acestea, aceste trei state au o dinamică relativ constantă pe tot parcursul perioadei de referință 2000-2016, sugerând o detașare mai mare față de problemele de securitate regionale și față de actorii principali ai acestora (ex: Ucraina, Rusia).

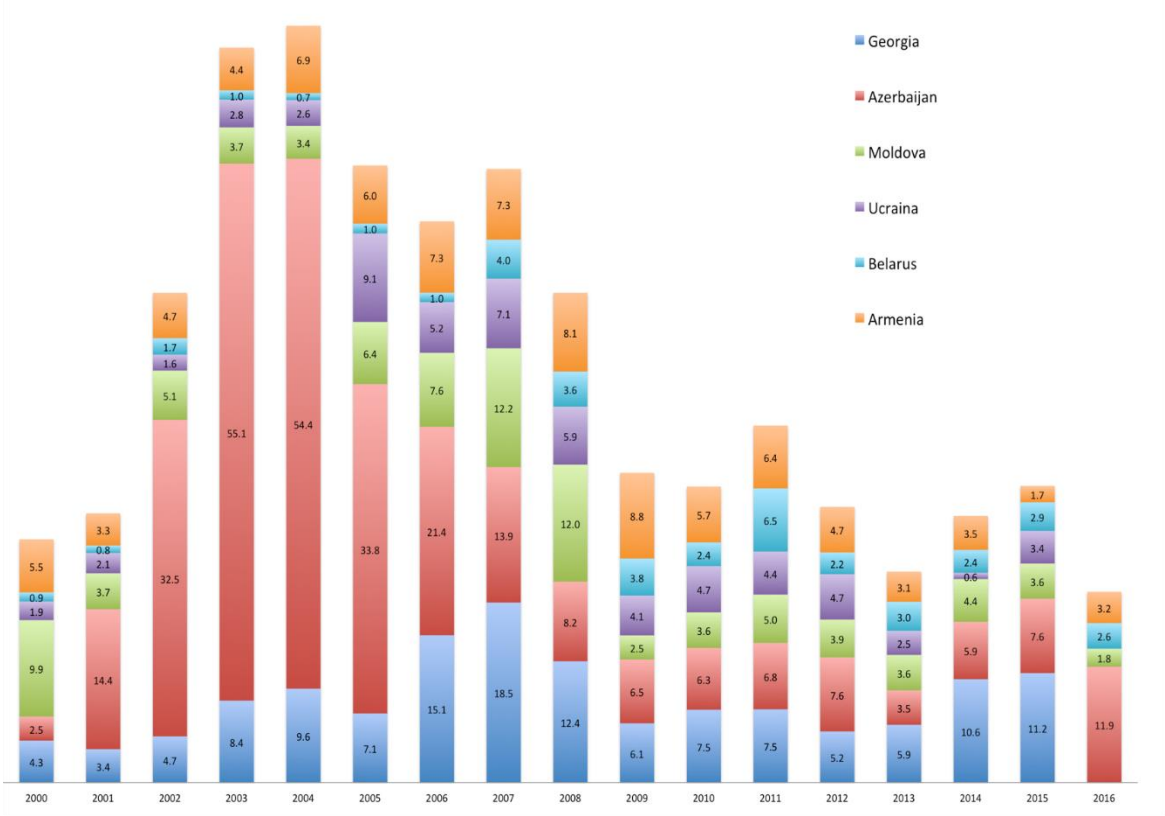
FIGURA 14. INVESTIȚII STRĂINE DIRECTE (ISD), INTRĂRI NETE (% PIB) (BALCANI, 2000-2016)



Sursă: realizat de autori pe baza datelor International Trade Centre.

Relevanța investițiilor străine directe este relativ mare în toate economiile din Balcani, dar înregistrează fluctuații semnificative pe parcursul perioadei de studiu 2000-2016. Mai mult decât atât, la nivelul anului 2016, nu avem date pentru Serbia, iar la nivelul anilor 2000 și 2001 nu avem date pentru Muntenegru. Dintre toate statele din Balcani, pe ansamblul perioadei de studiu, cea mai mare dependență economică față de investiții străine directe se poate observa în cazul Muntenegru, unde la nivelul anului 2009, acestea atingeau maximul de 32,4% din PIB-ul acestei țări. Ca surse principale ale investițiilor străine directe în Balcani regăsim în principalele economiile vestice. Spre exemplu, în cazul Serbiei, la nivelul anului 2015, 13,8% dintre ISD-uri veneau din Italia, 12,2% din Statele Unite ale Americii (SUA), 11,8% din Austria, 8,4% din Grecia, 7% din Norvegia, 6,9% din Germania și 5,1% din Franța. Ca număr de proiecte, în schimb, atât la nivelul Serbiei, cât și la nivelul celorlalte state din Balcani se poate observa o mult mai mare expunere a vecinilor decât a celorlalți investitori. Astfel, în primele poziții de ISD-uri ca proiecte apare spre exemplu Slovenia.

FIGURA 15. INVESTIȚII STRĂINE DIRECTE (ISD), INTRĂRI NETE (% PIB) (PARTENERIATUL ESTIC, 2000-2016)



Sursă: realizat de autori pe baza datelor International Trade Centre.

În ceea ce privește țările din Parteneriatul Estic, observăm, ca și în cazul statelor din Balcani, o contribuție semnificativă a investițiilor străine directe (ISD) în produsul intern brut (PIB). Cea mai spectaculoasă contribuție au avut-o investițiile străine directe în cazul Azerbaidjanului unde la nivelul anului 2003 și 2004 acestea reprezentau mai mult de jumătate din PIB-ul țării respective. Ponderea acestora a scăzut ulterior până la nivelul de aproximativ 12% în 2016, dar rămâne țara cu cea mai mare contribuție a ISD-urilor în PIB din regiune. La nivelul ultimilor ani, una dintre principalele surse ale ISD-urilor în Azerbaidjan a fost Turcia, alături de alte economii europene precum Olanda sau Marea Britanie. Deși nu avem date pentru anul 2016, în cazul Georgiei putem observa de asemenea un nivel ridicat al contribuției investițiilor străine directe la PIB. În prezent, putem observa un reviriment, în 2015 ISD-urile din Georgia reprezentând 11,2% din PIB-ul său, apropiindu-se de valorile maxime înregistrate pentru perioada de studiu 2000-2016 în această țară de 18,5% în 2007 înainte de criza economică.

Ca actori politici și economici importanți pe scena mondială, influența Chinei și a Federației Ruse în zona Balcanilor de Vest și a Parteneriatului Estic nu este una neglijabilă. După cum se poate vedea în graficele de mai sus, Rusia exercită un rol puternic de ancoră comercială și economică în sens larg asupra fostelor state satelit din Parteneriatul Estic. Dacă această relație este bazată în mare măsură pe o relație istorică bilaterală, în cazul Chinei,

influența acesteia este mult mai recentă, derivată din contextul economic actual. Relația sa economică cu statele din Europa Centrală și de Sud-Est este consolidată prin inițiative de colaborare structurată precum platforma 16+1 lansată în 2012 ce include, pe lângă statele UE din CEE, și suita statelor din Balcani: Albania, Bosnia și Herțegovina, Macedonia, Muntenegru și Serbia.

Multe state membre Europene au suportat o serie amplă de măsuri de austeritate în contextul crizei economice. Aceste măsuri s-au repercutat sub forma unui nivel scăzut de investiții publice în plan național. În acest context, capitalul chinezesc a constituit un puternic factor de atracție pentru multe dintre statele din periferia Uniunii Europene, fie că era vorba de membri UE (ex: Grecia, Italia) sau state din Balcanii de Vest (ex: Serbia, Muntenegru) și unele dintre statele Parteneriatului Estic (ex: Belarus, Georgia). La nivelul UE, investițiile străine directe din China sunt concentrate cel mai mult în Marea Britanie – aproximativ 15 mld. EUR, Italia – aproximativ 11 mld. EUR, Franța – aproximativ 9 mld. EUR și Germania – aproximativ 8 mld. EUR[152]. Aceste valori sunt adunate pe intervalul de timp 2000-2015. În anii de după criza economică, investițiile străine directe din China s-au concentrat în mai mare măsură asupra statelor afectate de problema deficitului: Grecia avea până în 2015 405 mil. EUR investiții chinezești, iar Bulgaria 222 mil. EUR. Portul Piraeus reprezintă un model de operare al investițiilor chineze în periferia Europei, a cărui concesiune pe 35 de ani a fost câștigată de grupul chinez COSCO Group în 2008 și ulterior achiziționat pachetul majoritar de 67% în 2012 pentru 368,5 mil. EUR, COSCO angajându-se să mai investească un total de 300 mil. EUR în primii 5 ani de la preluare.

În cadrul unui Forum de Cooperare Internațională, *Belt and Road Forum for International Cooperation*, ce a avut loc la Beijing în mai 2017, au semnat acorduri de colaborare comercială și investițională o serie de state din Balcani (Bosnia și Herțegovina, Muntenegru și Serbia), precum și din Parteneriatul Estic (Azerbaidjan, Armenia, Belarus și Georgia). Importante acorduri bilaterale rezultate în urma acestui forum sunt și acordurile de cooperare și investiții în domeniul agricol cu Serbia, acordul de cooperare în domeniul creditului comercial cu Belarus și Serbia, acordul de colaborare în domeniul educației cu Bosnia și Herțegovina, precum și împrumutul angajat de China pentru proiectul de investiții din sectorul de telecomunicații al Srbija Telekom din Serbia[153]. Băncile deținute de statul chinez sunt cele care finanțează cu dobânzi foarte scăzute împrumuturile în proiectele investiționale de infrastructură din Europa de Sud-Est (ex: autostrăzi în Macedonia). Aceste fluxuri de capital sunt binevenite în multe dintre statele care întâmpină dificultăți în asigurarea finanțării private a proiectelor investiționale, dar există preocupări fondate cu privire la impactul pe care expunerea față de capitalul chinez o poate avea asupra bunelor practici în sectorul public și privat al unor state cu provocări în acest sens (ex: corupție, lipsă de transparență)[154].

---

[152] Date Rhodium Group, raport disponibil la: https://www.merics.org/en/merics-analysis/papers-on-china/cofdi/a-new-record-year-for-chinese-outbound-investment-in-europe/.
[153] BASTIAN, J. (2017) The potential for growth through Chinese infrastructure investments in Central and South-Eastern Europe along the „Balkan Silk Road", Raport pregătit pentru Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) (cu finanțare de la Central European Initiative).
[154] *Ibidem*.

TABEL 4. TRATATE DE INVESTIȚII BILATERALE ÎN STATELE DIN BALCANI

Țară	Număr total	Parteneri vestici		Parteneri din restul lumii	
		Număr	Nume	Număr	Nume
Albania	**36**	24	Elveția, Polonia, Croația, Grecia, Cehia, Austria, Germania, Marea Britanie, Olanda, **România**, Danemarca, Bulgaria, Italia, Suedia, Franța, SUA, Ungaria, Finlanda, Slovenia, Belgia-Luxemburg, Spania, Portugalia, Lituania, Cipru	12	Malaezia, Egipt, China, Rusia, Macedonia, Serbia, Republica Moldova, Turcia, Israel, Coreea de Sud, Bosnia și Herțegovina, Kuweit
Bosnia și Herțegovina	**38**	22	San Marino, Belgia, Luxemburg, Slovacia, Lituania, Portugalia, Danemarca, Franța, Germania, Grecia, Ungaria, Elveția, Italia, Cehia, Marea Britanie, Spania, Austria, Slovenia, Olanda, Suedia, Finlanda, **România**, Croația	16	Iordania, Pakistan, Iran, Albania, Turcia, Qatar, Republica Moldova, India, Belarus, China, Macedonia, Ucraina, Kuweit, Egipt, Malaezia
Macedonia	**35**	20	Croația, Polonia, Elveția, Suedia, Italia, Olanda, Bulgaria, Slovenia, Franța, Germania, **România**, Ungaria, Finlanda, Austria, Cehia, Belgia și Luxemburg, Spania, Slovacia, Lituania, Danemarca	15	Serbia, Turcia, China, Albania, Coreea de sud, Rusia, Malaezia, Taiwan, Ucraina, Bosnia și Herțegovina, India, Muntenegru, Kuweit, Maroc, Iran
Muntenegru	**23**	15	Franța, Germania, **România**, Grecia, Slovacia, Cehia, Austria, Olanda, Spania, Lituania, Elveția, Cipru, Danemarca, Finlanda, Malta	8	Israel, Qatar, Serbia, Malta, Macedonia, Azerbaidjan, Emiratele Arabe Unite, Republica Moldova
Serbia	**48**	25	Franța, Suedia, Germania, Bulgaria, **România**, Polonia, Grecia, Slovacia, Cehia, Croația, Austria, Olanda, Spania, Slovenia, Ungaria, Finlanda, Lituania, Cipru, Marea Britanie, Elveția, Belgia și Luxemburg, Danemarca, Portugalia, Malta, Canada	23	China, Belarus, Zimbabwe, Macedonia, Guineea, Ghana, Coreea de Nord, Ucraina, Nigeria, Turcia, Albania, Bosnia și Herțegovina, Kuweit, Libia, Israel, Egipt, Iran, India, Muntenegru, Azerbaidjan, Algeria, Emiratele Arabe Unite, Kazahstan

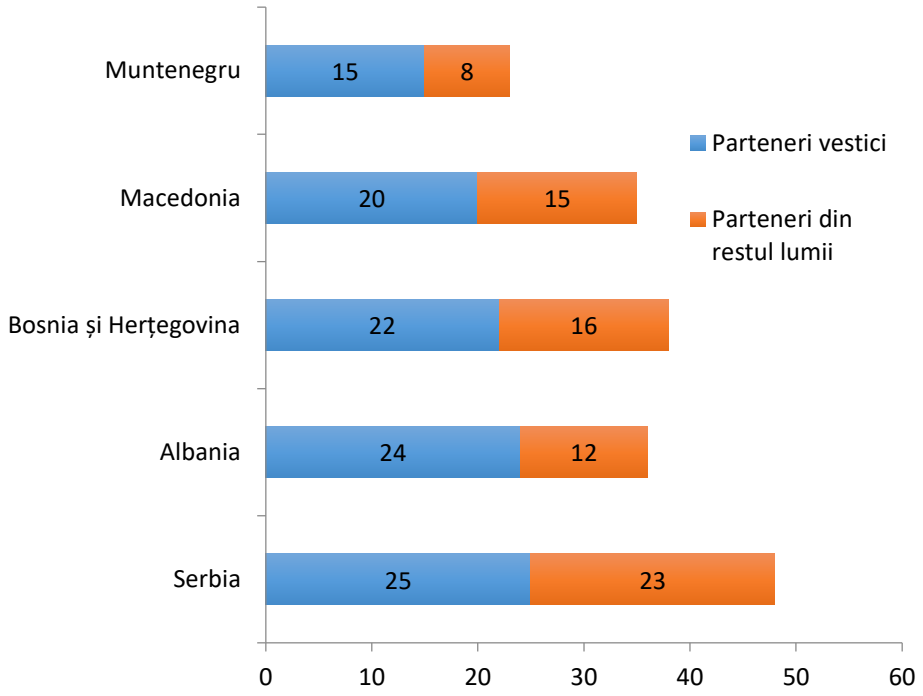
Sursă: unctad.org

TABEL 5. TRATATE DE INVESTIȚII BILATERALE ÎN STATELE DIN PARTENERIATUL ESTIC

Țară	Număr total	Parteneri vestici		Parteneri din restul lumii	
		Număr	Nume	Număr	Nume
Azerbaidjan	**35**	17	Austria, Belgia și Luxemburg, Croația, Cehia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, **România,** Spania, Elveția, Marea Britanie, SUA	18	China, Iran, Israel, Iordania, Kazahstan, Coreea de Sud, Kârgâzstan, Republica Moldova, Muntenegru, Rusia, Serbia, Siria, Tadjikistan, Turcia, Emiratele Arabe Unite, Ucraina, Uzbekistan
Armenia	**35**	19	Spania, Grecia, **România,** Bulgaria, SUA, Cipru, Marea Britanie, Franța, Canada, Germania, Elveția, Italia, Austria, Belgia și Luxemburg, Olanda, Lituania, Finlanda, Letonia, Suedia	16	Vietnam, Argentina, China, Kârgâzstan, Ucraina, Georgia, Iran, Liban, Israel, Rusia, Egipt, India, Siria, Kuwait, Uruguay
Belarus	**51**	21	Belgia, Luxemburg, Spania, Polonia, Elveția, Marea Britanie, Olanda, Germania, Suedia, **România**, Italia, Bulgaria, Cehia, Cipru, Letonia, Lituania, Austria, Croația, Danemarca, Slovacia, Finlanda	30	Vietnam, China, Serbia, Turcia, Ucraina, Coreea de Sud, Siria, Egipt, Tadjikistan, Republica Moldova, Iran, Singapore, Emiratele Arabe Unite, Cuba, Kârgâzstan, Mongolia, Libia, Armenia, Liban, Kuwait, Israel, India, Qatar, Oman, Iordania, Bosnia și Herțegovina, Bahrain
Georgia	**31**	18	Spania, Marea Britanie, Grecia, **România,** Germania, Olanda, Belgia și Luxemburg, Italia, Bulgaria, SUA, Franța, Austria, Letonia, Lituania, Finlanda, Suedia, Cehia, Elveția	17	China, Ucraina, Turcia, Azerbaidjan, Turkmenistan, Armenia, Israel, Kârgâzstan, Kazahstan, Republica Moldova, Uzbekistan, Iran, Kuwait
Republica Moldova	**39**	24	SUA, Polonia, Ungaria, Elveția, Olanda, Bulgaria, **România,** Finlanda, Marea Britanie, Franța, Grecia, Letonia, Cehia, Italia, Belgia și Luxemburg, Austria, Lituania, Slovenia, Germania, Spania, Croația, Cipru, Slovacia, Estonia	15	China, Ucraina, Uzbekistan, Turcia, Azerbaidjan, Georgia, Israel, Belarus, Rusia, Tadjikistan, Kârgâzstan, Kuweit, Albania, Bosnia și Herțegovina, Muntenegru
Ucraina	**57**	26	Slovacia, San Marino, Finlanda, Portugalia, Belgia și Luxemburg, Croația, Slovenia, Spania, Letonia, Austria, Olanda, Suedia, Elveția, Grecia, Ungaria, SUA, Germania, Franța, Bulgaria, Cehia, Estonia, Canada, Lituania, Danemarca, Polonia, Marea Britanie	31	Japonia, Kuweit, Israel, Maroc, Iordania, Brunei, Emiratele Arabe Unite, Bosnia și Herțegovina, India, Iran, Serbia, Liban, Macedonia, Rusia, Turcia, Azerbaidjan, Coreea de Sud, Chile, Indonezia, Belarus, Argentina, Kazahstan, Cuba, Republica Moldova, Armenia, Georgia, Vietnam, Uzbekistan, Egipt, China, Mongolia

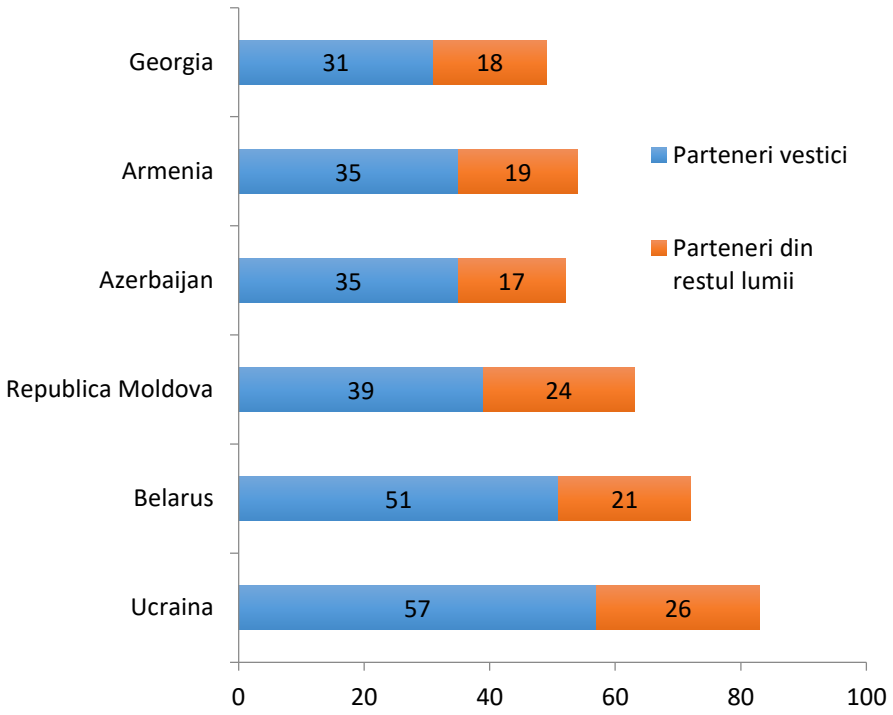
Sursă: unctad.org

FIGURA 16. DISTRIBUȚIE TRATATE DE INVESTIȚII BILATERALE ALE STATELOR DIN BALCANI



Sursă: realizat de autori pe bza datelor UNCTAD.

FIGURA 17. DISTRIBUȚIE TRATATE DE INVESTIȚII BILATERALE ALE STATELOR DIN PARTENERIATUL ESTIC

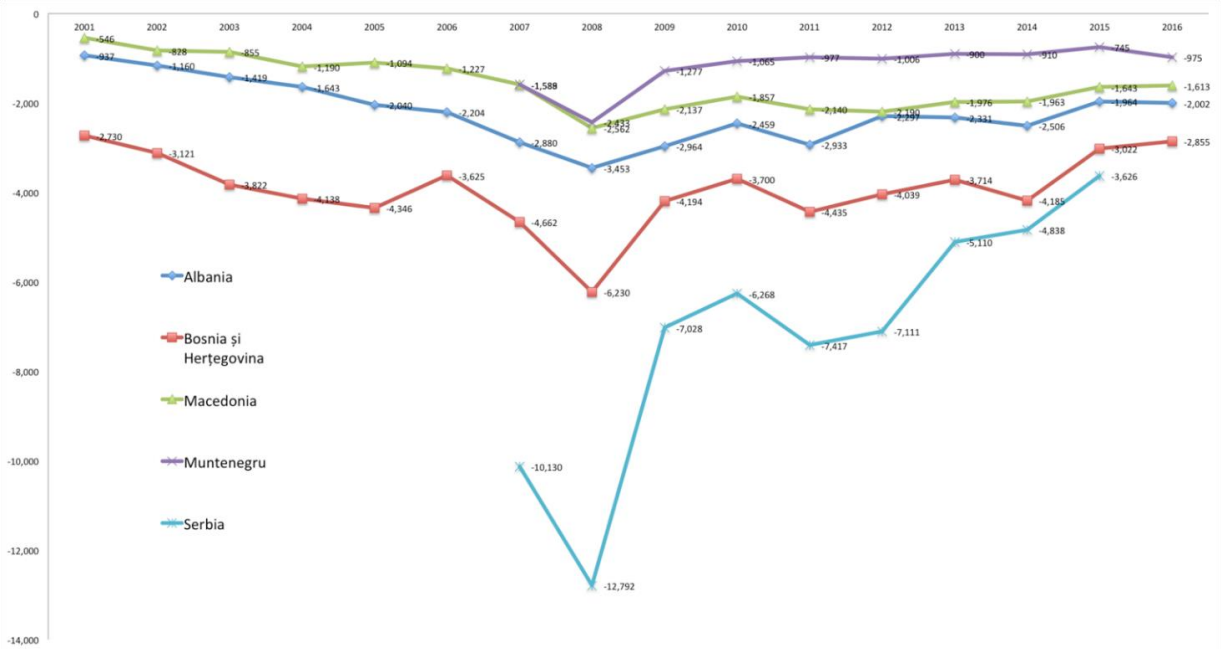


Sursă: realizat de autori pe bza datelor UNCTAD.

Începând cu anul 2000, Uniunea Europeană a început să acorde statelor din Balcanii de Vest măsuri de liberalizare comercială ce presupun eliminarea oricăror restricții tarifare sau limitări cantitative asupra exporturilor acestor piețe către Uniunea Europeană (excepții includ produse precum zahăr, vin, carne de vită). Principalul efect al acestor măsuri de liberalizare este ancorarea puternică a activității comerciale a statelor din Balcanii de Vest în raport cu piața unică europeană. Astfel, la nivelul anului 2016, Uniunea Europeană era cel mai mare partener comercial pentru această regiune cumulând 73,5% din importuri și 80,6% din exporturi[155].

Uniunea Europeană este astăzi principalul partener de export și de import pentru Ucraina, Azerbaidjan, Georgia și Republica Moldova. UE este de asemenea, al doilea cel mai mare partener comercial pentru Armenia și Belarus. O parte semnificativă a investițiilor străine din țările Parteneriatului Estic provine dinspre investitori din Uniunea Europeană. Fluxurile economice și interdependențele pe care acestea le atestă între Uniunea Europeană și țările Parteneriatului Estic aduc în mod concret în relații funcționale de colaborare oameni și afaceri din cele două teritorii. Se dublează astfel în mod concret procesul de integrare realizat la nivel politic prin Acorduri de Asociere și alte acorduri bilaterale și regionale.

FIGURA 18. BALANȚĂ COMERCIALĂ (MIL. $) (BALCANI, 2000-2016)

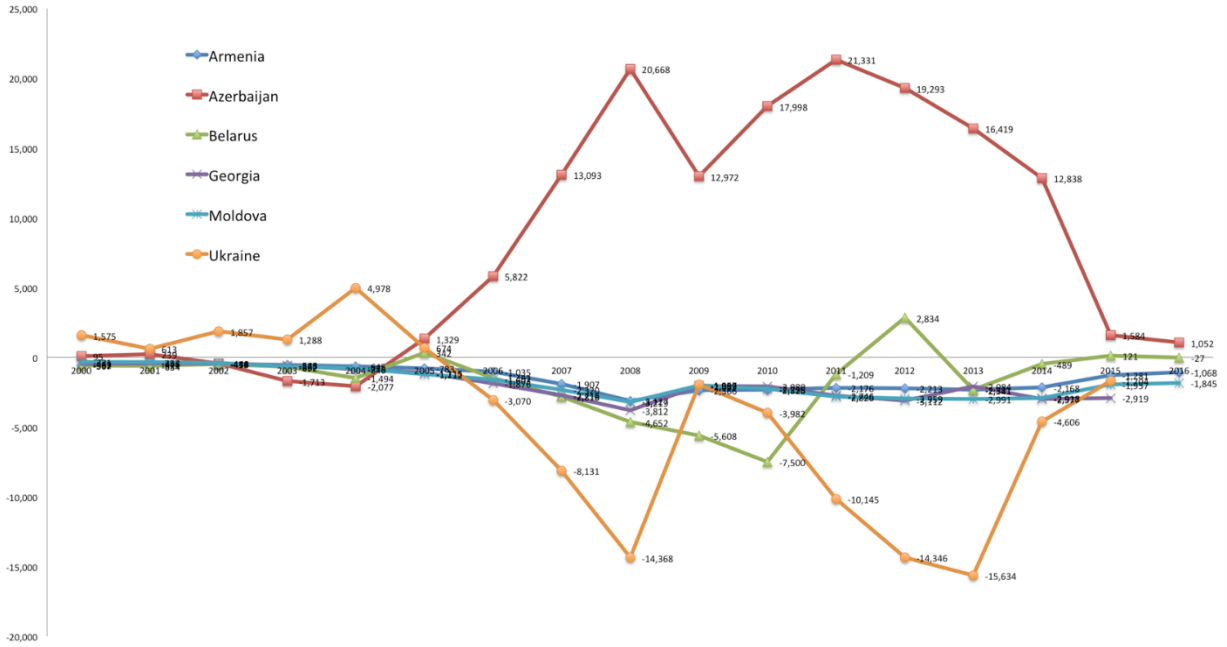


Sursă: realizat de autori pe baza datelor din World Bank Dataset.

Integrarea comercială a statelor din Balcani și a celor din Parteneriatul Estic în raport cu Uniunea Europeană implică și un efort de liberalizare în raport cu piața globală. Astfel, Albania, Macedonia, Muntenegru, Armenia, Republica Moldova, Ucraina și Georgia fac parte din Organizația Mondială a Comerțului (OMC), iar acest lucru reflectă un proces mai amplu de convergență și integrare în spațiul economic european.

[155] Comisia Europeană, Dinamica schimburilor comerciale cu țările din Balcanii de Vest. Ultimele date au fost publicate la 9 martie 2017 și sunt disponibile la: http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/western-balkans/

FIGURA 19. BALANȚĂ COMERCIALĂ (MIL. $) (PARTENERIATUL ESTIC, 2000-2016)



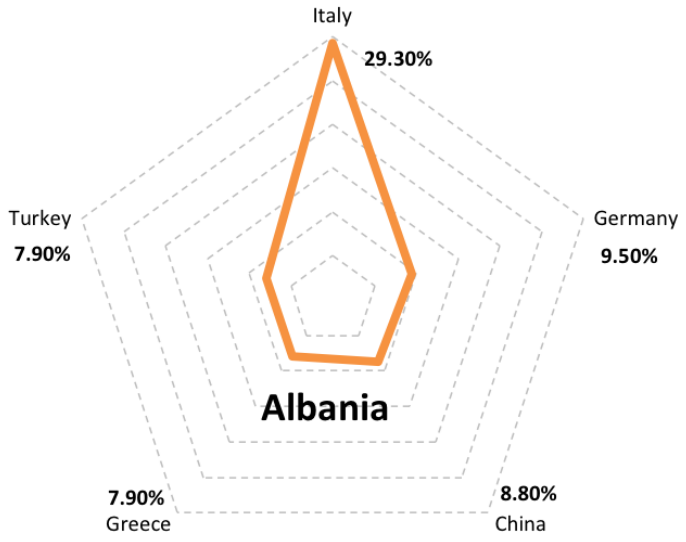
Sursă: realizat de autori pe baza datelor din World Bank Dataset.

La nivelul statelor din Parteneriatul Estic, integrarea comercială în raport cu Uniunea Europeană a fost un deziderat clar cuprins în foaia de parcurs a procesului de asociere. Ca urmare a semnării Acordurilor de Asociere, Georgia, Republica Moldova și Ucraina au în prezent Zone de liber schimb aprofundate și cuprinzătoare (DCFTA) cu UE. Capitolele acestor Acorduri de Liber Schimb (ALS) încheiate cu o parte din statele Parteneriatului Estic acoperă aspecte legate de armonizare legislativă, soluționarea litigiilor, comerțul cu energie, politici concurențiale, achiziții publice, comerțul electronic, norme sanitare și fitosanitare (SFS), dumping sau accesul bunurilor pe piață.

Încă din primul an de implementare al DCFTA în Republica Moldova, s-au estimat creșteri importante față de anul precedent în nivelul exporturilor unei serii întregi de produse precum: vin, mere, prune, struguri de masă, porumb dulce congelat sau cereale[156]. Azerbaidjan exportă către Uniunea Europeană în principal combustibili fosili (99%) și, deși o pondere semnificativă a Balanței Comerciale se sprijină pe importurile UE, nu pare determinată să avanseze negocierile sub motivația relației comerciale[157]. Belarus și Armenia au o relație strânsă comercială cu Rusia, cea dintâi optând timpuriu pentru Uniunea Vamală în locul Acordului de Asociere cu UE.

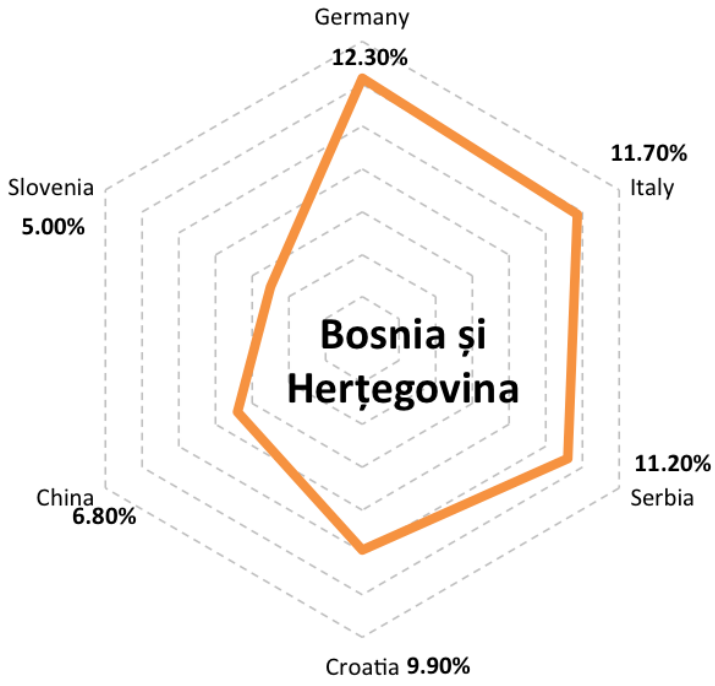
[156] Centrul Analitic Expert Grup, Notă analitică #4 „Primele rezultate palpabile ale Acordului de Asociere cu UE”, 24 noiembrie 2014, disponibilă la: https://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1045-rezultate-aa&category=183
[157] Library of the European Parliament, Library Briefing: „Prospects for an upgrade in trade relations with Eastern Partnership countries”, from 10 October 2013, disponibilă la: http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130644/LDM_BRI%282013%29130644_REV1_EN.pdf

FIGURA 20. PRINCIPALELE PIEȚE DE EXPORT PENTRU ALBANIA (2016)



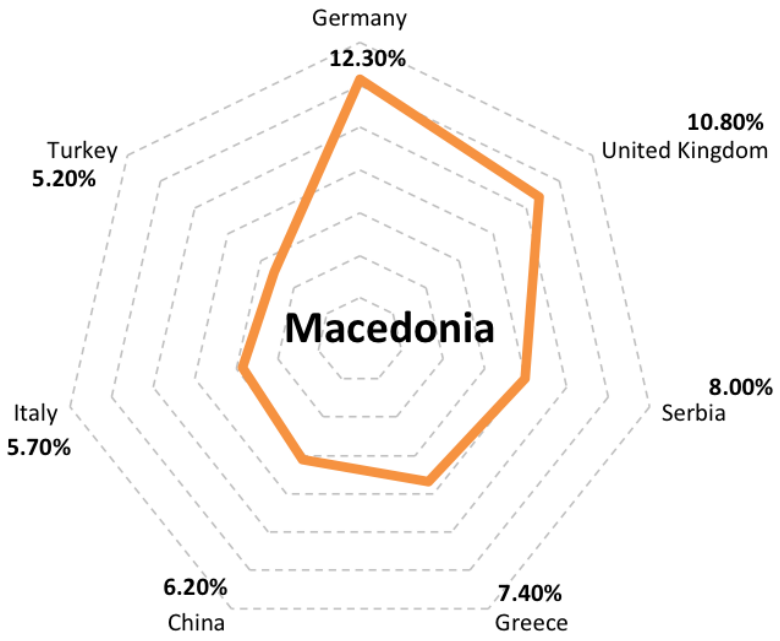
Sursă: Realizat de autori pe baza datelor UNCTAD.

FIGURA 21. PRINCIPALELE PIEȚE DE EXPORT PENTRU BOSNIA ȘI HERȚEGOVINA (2016)



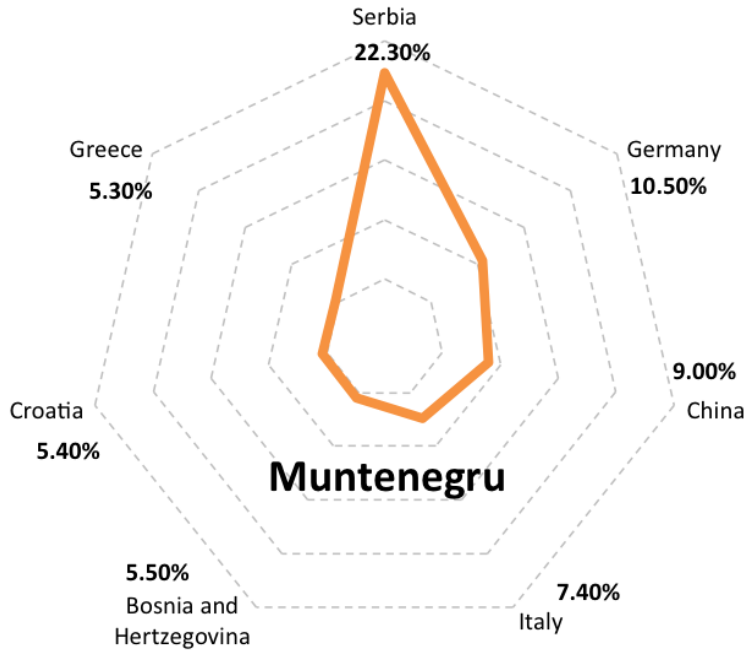
Sursă: Realizat de autori pe baza datelor UNCTAD.

FIGURA 22. PRINCIPALELE PIEȚE DE EXPORT PENTRU MACEDONIA (2016)



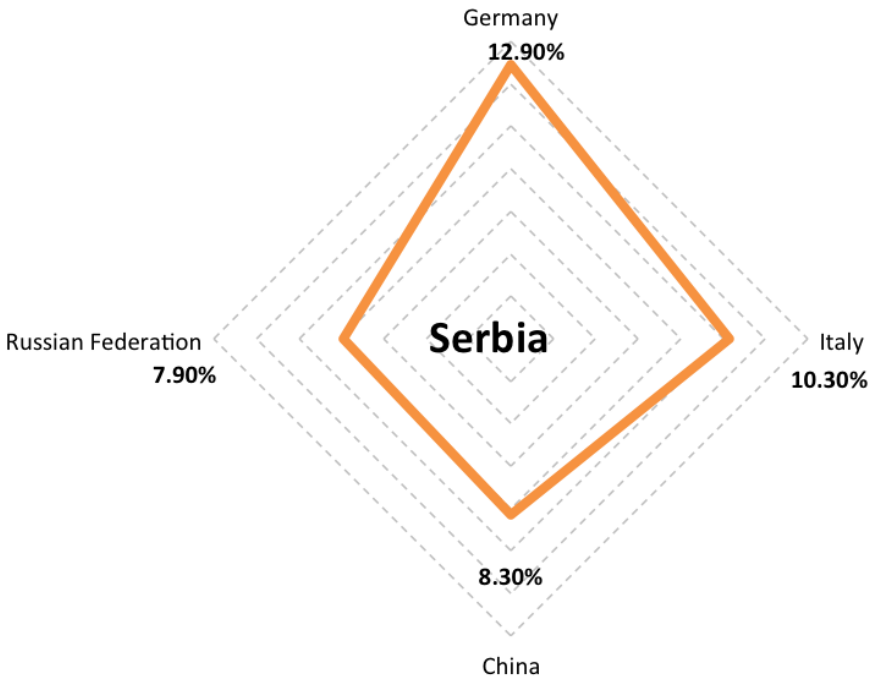
Sursă: Realizat de autori pe baza datelor UNCTAD.

FIGURA 23. PRINCIPALELE PIEȚE DE EXPORT PENTRU MUNTENEGRU (2016)



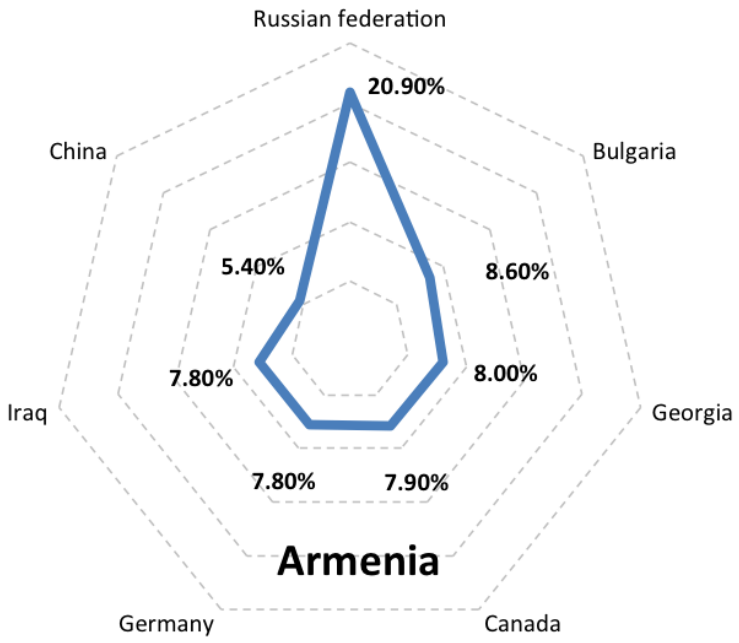
Sursă: Realizat de autori pe baza datelor UNCTAD.

FIGURA 24. PRINCIPALELE PIEȚE DE EXPORT PENTRU SERBIA (2016)



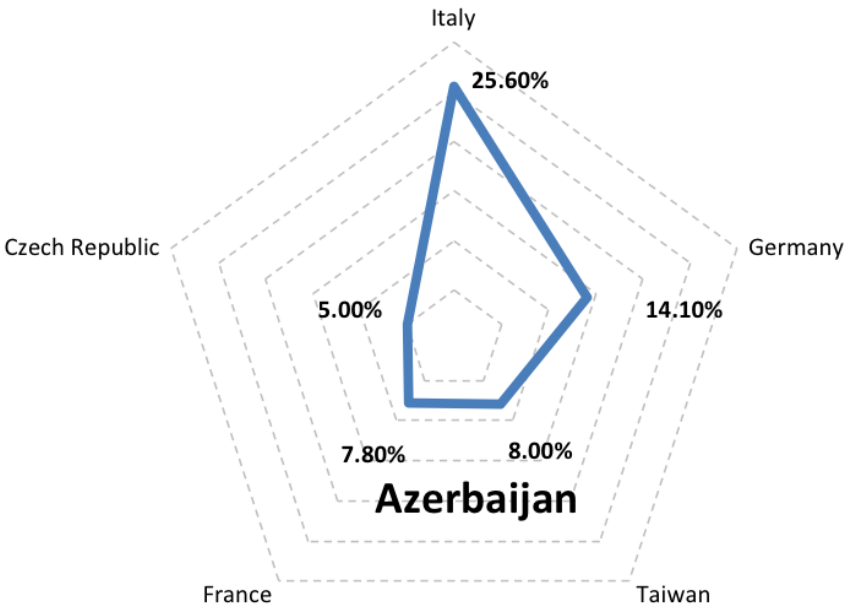
Sursă: Realizat de autori pe baza datelor UNCTAD.

FIGURA 25. PRINCIPALELE PIEȚE DE EXPORT PENTRU ARMENIA (2016)



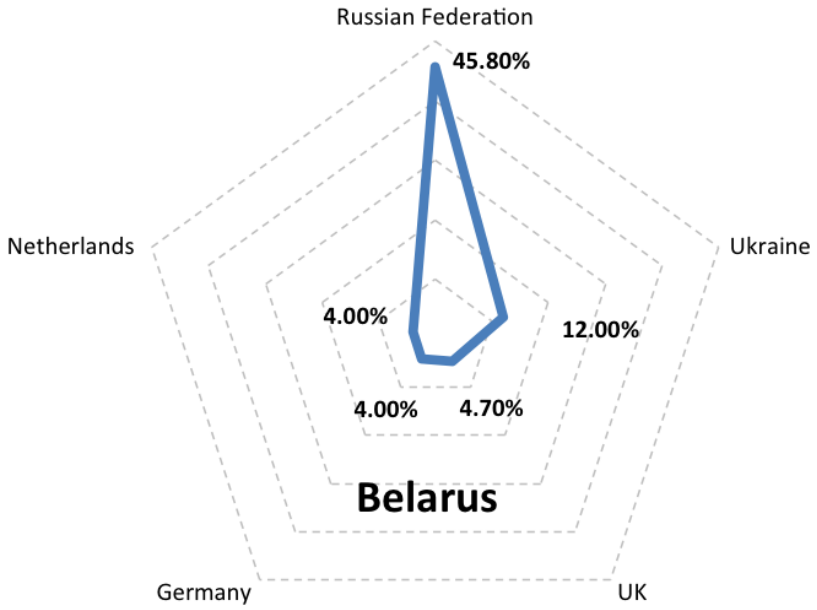
Sursă: Realizat de autori pe baza datelor UNCTAD.

FIGURA 26. PRINCIPALELE PIEȚE DE EXPORT PENTRU AZERBAIDJAN (2016)



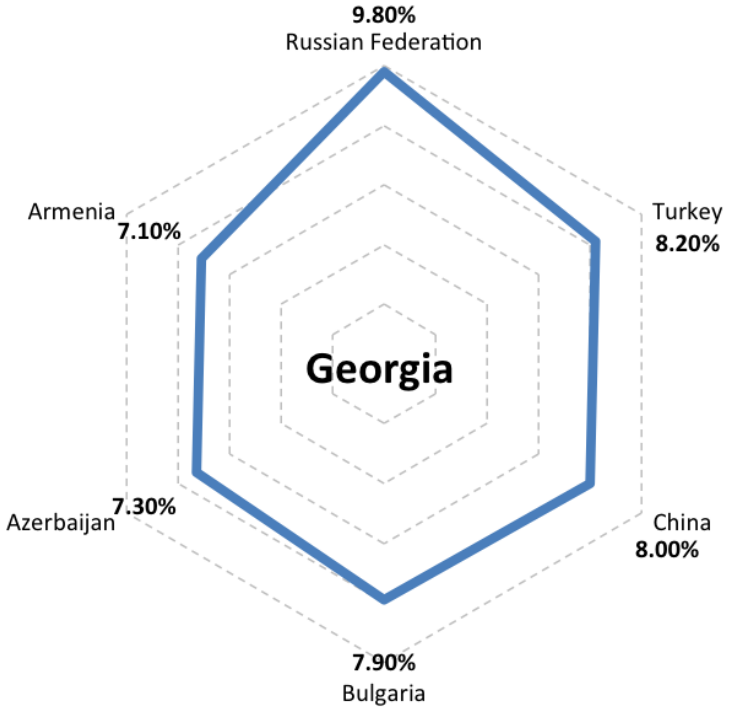
Sursă: Realizat de autori pe baza datelor UNCTAD.

FIGURA 27. PRINCIPALELE PIEȚE DE EXPORT PENTRU BELARUS (2016)



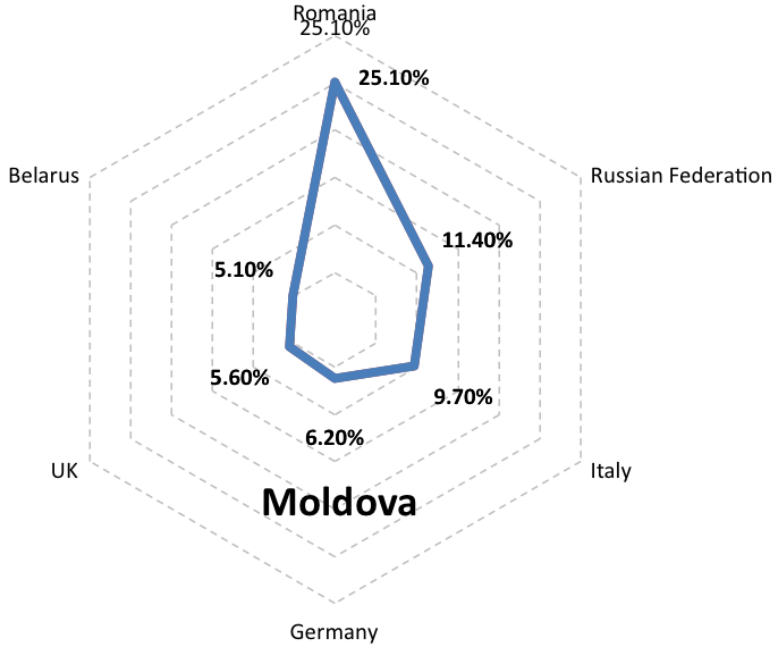
Sursă: Realizat de autori pe baza datelor UNCTAD.

FIGURA 28. PRINCIPALELE PIEȚE DE EXPORT PENTRU GEORGIA (2016)



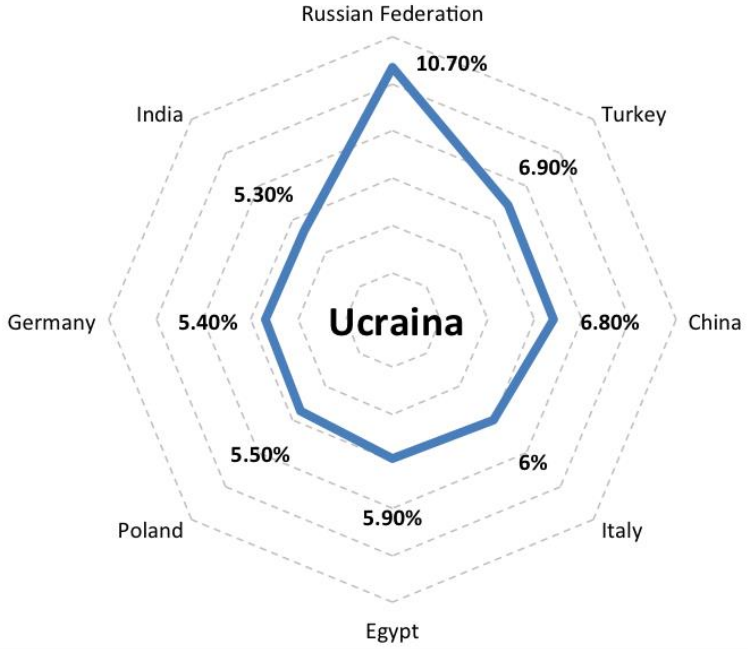
Sursă: Realizat de autori pe baza datelor UNCTAD.

FIGURA 29. PRINCIPALELE PIEȚE DE EXPORT PENTRU REPUBLICA MOLDOVA (2016)



Sursă: Realizat de autori pe baza datelor UNCTAD.

FIGURA 30. PRINCIPALELE PIEȚE DE EXPORT PENTRU UCRAINA (2016)



Sursă: Realizat de autori pe baza datelor UNCTAD.

4.3. Contribuția României la implementarea Strategiei Globale. Reziliența în vecinătate

Reziliența a devenit un concept central al abordării problematicii de securitate, stabilitate și dezvoltare, atât în cadrul ONU, cât mai ales la nivel UE. Prin Strategia Globală și prin Comunicarea comună dedicată acestei teme (iunie 2017), UE tratează necesitatea creșterii rezilienței atât în cadrul statelor membre ale UE, cât și în regiunile învecinate din Est și Sud, și în relațiile cu toții partenerii externi, ca pe un deziderat prioritar.

Reziliența nu este un concept nou, dar asta nu îl face mai puțin problematic în explorările teoretice și empirice. Este de altfel un concept des folosit în ultimii ani în comunitățile de experți din domeniul umanitar și de dezvoltare, precum și din domeniile energiei, al mediului înconjurător și al apărării. În mod explicit UE a început folosirea lui în 2012 (în documentul intitulat „Comunicarea Comisiei asupra Rezilienței”), și ulterior în concluziile Consiliului și planul de acțiune 2013-2020. Pentru a transpune acest concept din sensul abstract în cel de acțiune, în iunie 2017 Comisia Europeană și Înaltul reprezentant au publicat documentul numit „Comunicarea Comună asupra Rezilienței”. Acesta fructifică experiența anterioară din domeniul umanitar și de dezvoltare și propune un cadru comun care reunește mai multe arii de ativitate pe care UE și partenerii externi le pot coordona mai eficient.

Este important de remarcat faptul că documentul pornește de la observația potrivit căreia multe dintre provocările actuale la adresa păcii, securității și prosperității își au originea în instabilitatea din vecinătatea imediată a UE și în evoluția amenințărilor regionale. Accentul deosebit pus pe vecinătățile din Est și Sud reflectă angajamentele politice presupuse de procesul de aderare pe de o parte, dar și de cel al Politicii Europene de Vecinătate (PEV).

Revizuirea PEV a avut loc în 2015 și s-a realizat în coordonare cu elaborarea Strategiei Globale. Trebuie de aceea subliniat faptul că implementarea PEV revizuite este o parte semnificativă din consolidarea rezilienței în vecinătate presupusă de strategie. Un raport detaliat privind implementarea Politicii Europene de Vecinătate revizuite a fost publicat în mai 2017.

La 13 noiembrie 2017, Consiliul a adoptat concluzii referitoare la o abordare strategică privind reziliența în cadrul acțiunii externe a UE. Strategia UE de consolidare a rezilienței vizează trecerea de la menținerea sub control a crizei la o abordare mai structurală și pe termen lung a provocărilor globale. Se pune un accent special pe anticipare, prevenire și pregătire. Consiliul a invitat Înaltul Reprezentant și Comisia să continue lucrările pe marginea celor patru elemente componente propuse în Comunicarea comună a Înaltului Reprezentant și a Comisiei din 7 iunie 2017:

- îmbunătățirea analizei comune a riscurilor la nivel de țară și la nivel regional;
- monitorizarea mai dinamică a presiunilor externe;
- integrarea abordării privind reziliența în programarea actuală a UE și în procesul de reflecție privind viitorul finanțării acțiunii externe a UE;
- dezvoltarea unor politici și practici internaționale în domeniul rezilienței.[158]

Aceste patru puncte formează unul din pilonii principali ai punerii în aplicare a Strategiei Globale a UE ce vor trebui să ghideze și acțiunile de politică externă ale României.

Dintre cele cinci priorități trasate de Strategia Globală, cea la care *România* va putea să aibă un aport consistent este cea referitoare la „*investițiile în reziliența statelor și societăților situate la răsărit și la sud*”, subiectul analizei de față. România are o tradiție solidă de participare la operațiunile de reconstrucție postconflict în Balcanii de Vest, sub egida Organizației Națiunilor Unite și a Uniunii Europene. În baza acestor contribuții, România a acumulat o expertiză națională și internațională în domeniu, prin intermediul căreia își aduce contribuția la politicile UE, NATO și ONU din acest domeniu.

Începând cu septembrie 2016, sub coordonarea Înaltului Reprezentant, SEAE, COM și statele membre UE conlucrează strâns pentru punerea în practică a Strategiei Globale în toate domeniile de aplicabilitate. Pentru a transpune practic noua strategie, UE va revizui strategiile sectoriale actuale și va elabora și implementa strategii tematice sau geografice noi, în conformitate cu prioritățile SGUE. Pentru a se asigura că se obțin într-adevăr rezultatele scontate, implementarea Strategiei Globale va fi evaluată anual, în consultare cu Consiliul, Comisia și Parlamentul European.

Cele mai multe progrese au fost înregistrate în procesele de implementare a Strategiei în domeniul Politicii de Vecinătate, al Politicii de Securitate și Apărare (prin Concluziile CAE din octombrie și noiembrie 2016, Concluziile Consiliului European din decembrie 2016 și

[158] „Reziliența în cadrul acțiunii externe a UE: Consiliul adoptă concluzii”, 13 noiembrie 2017, disponibilă la: http://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2017/11/13/resilience-in-eus-external-action-counil-adopts-conclusions/.

Concluziile CAE din martie 2017). Aceste evaluări s-au regăsit în cadrul Primului raport asupra implementării Strategiei Globale a UE, prezentat Consiliului European din iunie 2017.

Suplimentar aspectelor de evaluare privind implementarea obiectivelor SGPES-UE, o componentă importantă a vizat domeniul rezilienței. Comunicarea Comună a Comisiei și Înaltului Reprezentant privind reziliența, lansată în același context, contribuie la definirea unei abordări strategice a rezilienței în cadrul acțiunii externe a UE ce va ghida acțiunile României și fața de statele Parteneriatului Estic și a Balcanilor de Vest, centrată pe „optimizarea capacității de pregătire, anticipare și prevenție a situațiilor de criză". Parametrii acestui demers vizează, de asemenea, abordarea pe termen lung a vulnerabilităților existente la nivelul statele partenere. Implementarea rezilienței are un caracter multidimensional – uman, economic, de mediu, politic, de securitate și societal. Noua abordare subsumată și de România este structurată pe trei direcții de acțiune:

- extinderea asistenței pentru consolidarea rezilienței partenerilor;
- susținerea dialogului politic și a inițiativelor bilaterale;
- consolidarea rezilienței și a securității Uniunii.[159]

La 7 noiembrie 2017, România a transpus comunicarea Consiliului în legislația națională prin Hotărârea nr. 80/2017 privind adoptarea opiniei referitoare la Comunicarea comună a Comisiei Europene și Înaltului Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate către Parlamentul European și Consiliu – O abordare strategică privind reziliența în cadrul acțiunii externe a UE JOIN(2017) 21. În acest document se optează pentru o interpretare multilaterală a noțiunii de reziliență și inserarea sa în toate politicile relevante ale Uniunii. Punctul 4 al hotărârii precizează că „buna guvernanță este cel mai puternic instrument pentru sporirea rezilienței și că guvernele, având responsabilitatea principală de a răspunde nevoilor populațiilor lor, au și responsabilitatea principală pentru integrarea rezilienței în cadrele de politică naționale și locale ale fiecărei țări, în timp ce Uniunea Europeană, cu prerogative limitate în politica externă, poate sprijini doar consolidarea rezilienței"[160].

Acest document legislativ național recent confirmă faptul că această noțiune dobândește importanță în politica externă și de securitate a României, ce va avea impact direct în cooperarea pentru dezvoltare și în cadrul ajutorului umanitar gestionate de Agenția RoAid.

[159] „Comunicare Comună către Parlamentul European și Consiliu. Reziliență, prevenire și apărare: Construirea unei securități cibernetice puternice pentru UE", Bruxelles, 13.9.2017, disponibilă la: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2017/RO/JOIN-2017-450-F1-RO-MAIN-PART-1.PDF.
[160] Hotărârea nr. 80/2017, Camera Deputaților, disponibilă la; https://lege5.ro/Gratuit/giztmnbygi4q/hotararea-nr-80-2017-privind-adoptarea-opiniei-referitoare-la-comunicarea-comuna-a-comisiei-europene-si-inaltului-reprezentant-pentru-afaceri-externe-si-politica-de-securitate-catre-parlamentul-europe.

Capitolul 5 - Studii de caz - România și eforturile de asistență pentru dezvoltare în Republica Moldova și Serbia

Începând cu 2007, politica naţională de cooperare internaţională pentru dezvoltare a fost concepută şi implementată în complementaritate cu politica externă şi relaţiile comerciale externe ale României, în baza Strategiei naţionale privind politica de cooperare internaţională pentru dezvoltare, aprobată prin HG nr. 703/2006. Această politică a României se supune respectării principiilor Parteneriatului de la Busan (decembrie 2011) privind eficacitatea asistenţei pentru dezvoltare. Acesta aduce în prim plan ideile de „*ownership*" local, evitarea fragmentării eforturilor, orientarea către rezultate şi alinierea programelor de dezvoltare la strategia naţională de dezvoltare a ţării partenere.

În această ultimă secțiune ne propunem să analizăm performanțele României în acţiunea de transformare a statelor din vecinătate prin politica de dezvoltare. Pe baza evaluării ultimilor 10 de ani de când România a devenit stat donator de asistență pentru dezvoltare, odată cu aderarea la UE, vom trasa o serie de recomandări și lecții învățate pentru sprijinul Agenției României de Cooperare pentru Dezvoltare, pe baza celor două studii de caz analizate – Republica Moldova și Serbia – state prioritare pentru eforturile României din cele două regiuni studiate. În structurarea analizei studiilor de caz am urmărit modelul dezvoltat în capitolul 1 – Modelul Lewitsky și Way – privind mecanismele de influențare externă asupra democratizării de tip „pârghie" și cele sub forma „legăturilor" pe care am încercat să le ilustrăm prin exemple.

5.1. România și eforturile de asistență pentru dezvoltare în Republica Moldova (2007-2017)

În toate programele de guvernare din ultimul deceniu, relația cu Republica Moldova este considerată a fi unul dintre principalele elemente de politică externă. Această orientare strategică transcende aspectul legăturilor culturale și istorice către cea a susținerii efortului de aprofundare a legăturilor Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, precum și în obținerea unei perspective certe privind o posibilă aderare acestui stat la UE. În perioada de referință, exceptând anii 2007-2009, relațiile bilaterale dintre România și Republica Moldova s-au desfășurat în consonanță cu acest deziderat.

a. Pârghiile

Tranziția spre democrație este un sector principal al asistenței pentru dezvoltare oferite de România în perioada 2012-2015, și una din misiunile principale ale AOD. În acest sens, RoAid a finanțat și implementat proiecte în statele partenere în mai multe domenii tematice asociate, pentru a susține dezvoltarea de instituții democratice durabile. Acestea cuprind elemente precum: consolidarea societății civile, asistență electorală, antidiscriminare, creșterea capacității instituțiilor publice în domenii ca anticorupție, educație și ordine publică.

Contribuția cea mai mare în domeniul democratizării a fost direcționată către Republica Moldova (8,703,910 RON), urmată de Ucraina (314,406 RON) și Afganistan (258,159 RON).[161]

Conform cadrului strategic privind implementarea cooperării pentru dezvoltare, Republica Moldova este considerată principala prioritate geografică a RoAid. Republica Moldova beneficiază de cea mai mare parte din asistența pentru dezvoltare acordată de România unei țări aflate în proces de tranziție democratică sau în curs de dezvoltare.[162] Miza sprijinului prioritar constă în atingerea graduală de către Republica Moldova a criteriilor de la Copenhaga sau altor criterii adiacente statutului de stat candidat de a adera la UE. În acest context, relația instituită între cele două state în cea mai mare parte se bazează pe logica donator-receptor. Această relație se fundamentează pe acordarea suportului necesar în vederea susținerii tranziției democratice a Republica Moldova. Suportul necesar este constituit atât din resurse financiare acordate sub formă de credite sau granturi, cât și sub formă de servicii de tipul asistenței tehnice sau logistice.

În perioada anilor 2007-2017, România și-a dezvoltat o competență fundamentală în gestiunea relației cu Republica Moldova, și anume particularizarea prin adecvarea la context a asistenței oferite. Această competență derivă în primul rând din statutul de stat membru al UE. Totodată, prin angajamentul asumat de România în cadrul Asistenței Oficiale pentru Dezvoltare, România trebuia să ofere altora ceea ce a beneficiat la rândul ei de la donatorii internaționali pe parcursul perioadei de preaderare la UE. Fiind principalul beneficiar de asistență pentru dezvoltare acordată de către România statelor aflate în proces de tranziție spre democrație, Republica Moldova a oferit României contextul propice pentru exersarea acestei competențe.

La începutul perioadei de referință (anii 2007-2009) asistența acordată Republicii Moldova era realizată într-o manieră specifică anilor ’90, generalist, fără ordonarea priorităților și fără monitorizarea rezultatelor și efectelor scontate. Din anul 2010, paradigma de acordare a ajutorului s-a schimbat semnificativ, în sensul acordării sprijinului într-o manieră axată pe obținerea de rezultate. Un exemplu relevant în această schimbare de paradigmă este Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind implementarea programului de asistență tehnică și financiară în baza unui ajutor financiar nerambursabil în valoare de 100 milioane de euro, acordat de România Republicii Moldova, care a fost semnat la 27 aprilie 2010 la București. Această abordare a fost întărită ulterior prin semnarea la 28 august 2013 a Acordul între Guvernul României și Guvernul Republicii Moldova cu privire la cadrul general și condițiile de cooperare în domeniul dezvoltării[163].

---

[161] Raport al Asistenței Oficiale pentru Dezvoltare acordate în România în anul 2015, disponibil la: http://www.roaid.ro/uploads/documents/94/RoAid_Raport2015_website.pdf

[162] A se vedea: Memorandumul cu tema Strategia Guvernului României în domeniul operaționalizării politicii naționale de cooperare internațională pentru dezvoltare (2007-2010); Memorandumul de aprobare a statelor partenere beneficiare de asistență pentru dezvoltare și a fondurilor financiare alocate în acest scop din bugetul ODA al MAE pentru anul 2011; Memorandumul de aprobare a statelor partenere beneficiare ale asistenței pentru dezvoltare și finanțare aferentă pentru perioada 2012-2015.

[163] A se vedea HG nr. 367/2014.

Raportul din 2013 în domeniul cooperării pentru este ilustrativ pentru analiza de față deoarece prezintă evoluția bugetului AOD gestionat de MAE în perioada 2007-2013. Această primă centralizare ne indică faptul că bugetul AOD al MAE a variat semnificativ în perioada 2007-2013, cu sume cuprinse între 7,03 mil. RON (2008) și 18,93 mil. RON (2010). Statul care a beneficiat consecvent de asistență pentru dezvoltare pe parcursul întregii perioade a fost Republica Moldova, punctul principal de interes geografic al AOD.

În ultimii doi ani însă abordarea autorităților românești a devenit consonantă cu cea a instituțiilor UE. În mod concret, în vederea asigurării obținerii rezultatelor scontate, autoritățile centrale din România au introdus abordarea condiționalităților. De exemplu, în procesul negocierii condițiilor de semnare, ratificare și de aplicare a Acordului privind asistența financiară nerambursabilă dintre România și Republica Moldova[164], au fost invocate o serie de condiționalități referitoare la continuarea proceselor de reformă și asigurarea caracterului ireversibil al acestora. În noiembrie 2015, Președintele României a trimis Parlamentului spre reexaminare Legea pentru ratificarea acestui acord, motivând că această asistență „nu este oportună câtă vreme nu există certitudinea continuării procesului de reforme și respectării angajamentelor pentru implementarea Acordului de asociere…”[165]. Mult mai pertinente au fost însă solicitările fostului premier al României Dacian Cioloș, enunțate omologului său din Republica Moldova prin scrisoarea din 30 ianuarie 2017 prin care enunța șapte condiționalități printre care amintim aici: ordonarea clară a priorităților aferente implementării Agendei de Asociere Uniunea Europeană-Republica Moldova; stabilirea unei foi de parcurs pentru ajungerea la un acord cu FMI; accelerarea reformei justiției; precum și consultarea și conlucrarea strânsă cu reprezentanții societății civile.[166] În consecință, prima tranșă în valoare de 60 mil. de euro a fost plătită în august 2016, după ce Guvernul României a constatat îndeplinirea majorității condiționalităților enunțate în scrisoarea din 30 ianuarie 2016.

Această schimbare de paradigmă a autorităților române față de Republica Moldova a avut ca efect consolidarea statutului de partener principal în acordarea de sprijin în tranziția democratică a acestei țări. Rezultatele unui studiu sociologic realizat în 2016 în care principala concluzie enunță faptul că acțiunile și diversitatea finanțărilor acordate de România au făcut ca aceasta să se situeze pe primul loc (84%) în notorietatea țărilor care au sprijinit dezvoltarea Republicii Moldova în ultimii ani.[167] După România, respondenții au enunțat pe următoarele două locuri în clasament SUA cu 72% și respectiv Germania cu 57%. Totodată, este important

---

[164] A se vedea Legea nr. 91 din 6 mai 2016.

[165] A se vedea: Administrația Prezidențială, Cerere de reexaminare asupra Legii pentru ratificarea Acordului privind asistența financiară rambursabilă între România și Republica Moldova, semnat la Chișinău, la 7 octombrie 2015, document disponibil la: http://www.presidency.ro/ro/media/agenda-presedintelui/cerere-de-reexaminare-asupra-legii-pentru-ratificarea-acordului-privind-asistenta-financiara-rambursabila-intre-romania-si-republica-moldova-semnat-la-chisinau-la-7-octombrie-2015.

[166] Guvernul României, comunicat de presă, „Premierul Dacian Cioloș a trimis astăzi omologului său din Republica Moldova, Pavel Filip, o scrisoare care detaliază conținutul discuțiilor avute la București în data de 26 ianuarie 2016 în legătură cu acordul de împrumut dintre România și Republica Moldova”, 30 ianuarie 2016, disponibil la: http://gov.ro/ro/stiri/premierul-dacian-ciolo-a-trimis-astazi-omologului-sau-din-republica-moldova-pavel-filip-o-scrisoare-care-detaliaza-continutul-discutiilor-avute-la-bucure-ti-in-data-de-26-ianuarie-2016-in-legatura-cu-acordul-de-imprumut-dintre-romania-i-republica-moldova.

[167] A se vedea: Doru Petruţi, Anna Legcobit, Tatiana Stratilă, „Percepția asistenței oficiale pentru dezvoltare oferită de Guvernul României Republicii Moldova”, p. 4, disponibil la: http://roaid.ro/uploads/documents/92/Raport%20sondaj%20de%20opinie%20RMd%202016.pdf.

de specificat faptul că pentru 54% dintre respondenții participanți la studiu atitudinea lor cu privire la relația României cu Republica Moldova s-a schimbat spre bine în ultimii cinci ani, în timp ce 36% au susținut că a rămas la fel și doar 3% au enunțat faptul că s-a înrăutățit. Aceste considerații ale opiniei publice din Republica Moldova reprezintă recunoașterea schimbării paradigmei de acordare a ajutorului pentru dezvoltare și tranziție democratică.

Având în vedere recentele evoluții politice și economice ale Republicii Moldova, actuala provocare esențială pentru România constă în acordarea sprijinului într-o manieră adecvată și dozată în funcție de progresele atinse. Pe de o parte, această provocare derivă din riscul risipirii asistenței pe acțiuni care nu-și ating rezultatele scontate, în sensul acestora de realizări, efecte și impacturi. Acest risc este întemeiat și din cauza fraudei bancare din anii 2012-2014, a care afectat nu doar stabilitatea financiară și economică a țării, dar și încrederea donatorilor externi. În graficul de mai jos poate fi remarcat amploarea acestui fenomen, atunci când donatorii principali au decis să reducă semnificativ valoarea plăților efectuate până la momentul clarificării situației și stabilizării climatului politic și economic. De altfel, Acordul între Guvernul României și Guvernul Republicii Moldova cu privire la cadrul general și condițiile de cooperare în domeniul dezvoltării acest risc este prevăzut. În art. 2 alin. 4 al Acordului se stipulează faptul că „părțile împărtășesc îngrijorarea cu privire la formele de corupție care periclitează bună guvernare și utilizarea adecvată a resurselor necesare pentru dezvoltare și pun în pericol concurența deschisă și corectă, bazată pe preț și calitate”.

Pe de altă parte, fragilitatea și riscurile de securitate sunt mult mai evidente ca oricând în cazul acestei țări. De aceea, aplicarea abordării condiționalităților, implicit a principiilor *mai mult pentru mai mult* sau *mai puțin pentru mai puțin,* fără a oferi sprijinul tehnic necesar ar putea reprezenta un factor de blocaj și demotivare în înfăptuirea reformelor asumate prin Acordul de Asociere. Tocmai de aceea, pe lângă asistența financiară acordată, rolul României este la fel de important în sporirea motivației acestei țări în vederea accelerării reformelor care să conducă la consolidarea democrației, a statului de drept, precum și a unei economii de piață competitive.

b. Legăturile

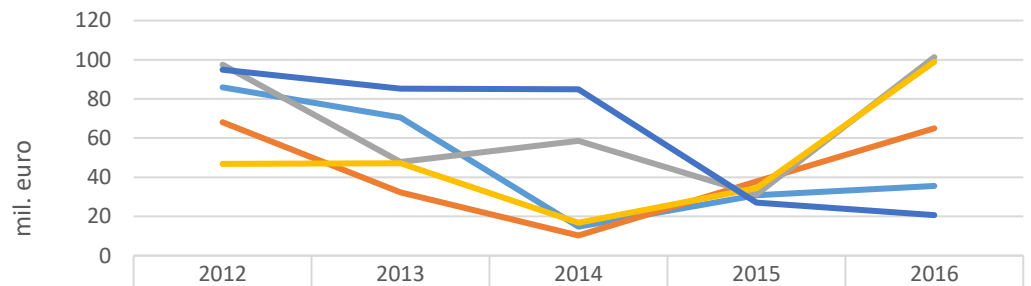
1) Legături economice

Este destul de greu să fie contabilizate costurile reale suportate de România pentru înfăptuirea acestui demers. De exemplu, conform datelor AOD în perioada anilor 2012-2015 contribuția națională a României în Republica Moldova a fost de 482,9 milioane de lei. Pe de altă parte, conform analizei Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, România este situată pe al treilea loc (cu o valoare de 84,9 mil. de euro) în volumul plăților efectuate în cadrul granturilor de asistență externă acordată Republicii Moldova, după UE (cu o valoare de 94,9 mil. euro) și Banca Mondială (cu o valoare de 85,2 mil. euro).[168] Chiar dacă autoritățile publice centrale din România și Republica Moldova contabilizează fluxurile financiare, centralizarea

[168] Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, „Raportul anual privind asistența externă acordată Republicii Moldova în anul 2016”, pp. 23-24, textul integral este disponibil la: http://amp.gov.md/portal/sites/default/files/inline/oda_raport_2016.pdf.

și valorificarea altor tipuri de asistență cum ar fi (asistența acordată prin servicii de genul schimbului de experiență, transferului de norme, practici și instrumente și asigurării convergenței instituționale ș.a.) este încă dificil de realizat.

FIGURA 31. VOLUMUL PLĂȚILOR EFECTUATE ÎN CADRUL GRANTURILOR DE ASISTENȚĂ EXTERNĂ ACORDATĂ REPUBLICII MOLDOVA ÎN PERIOADA 2012-2016



	2012	2013	2014	2015	2016
Uniunea Europeană	85.9	70.6	14.8	30.8	35.6
Banca Mondială	68.1	32.3	10.3	37.8	64.9
România	97.4	47.8	58.6	31.2	101.3
Agențiile ONU	46.8	47.2	16.8	34.4	98.9
SUA	94.9	85.2	84.9	27.1	20.7

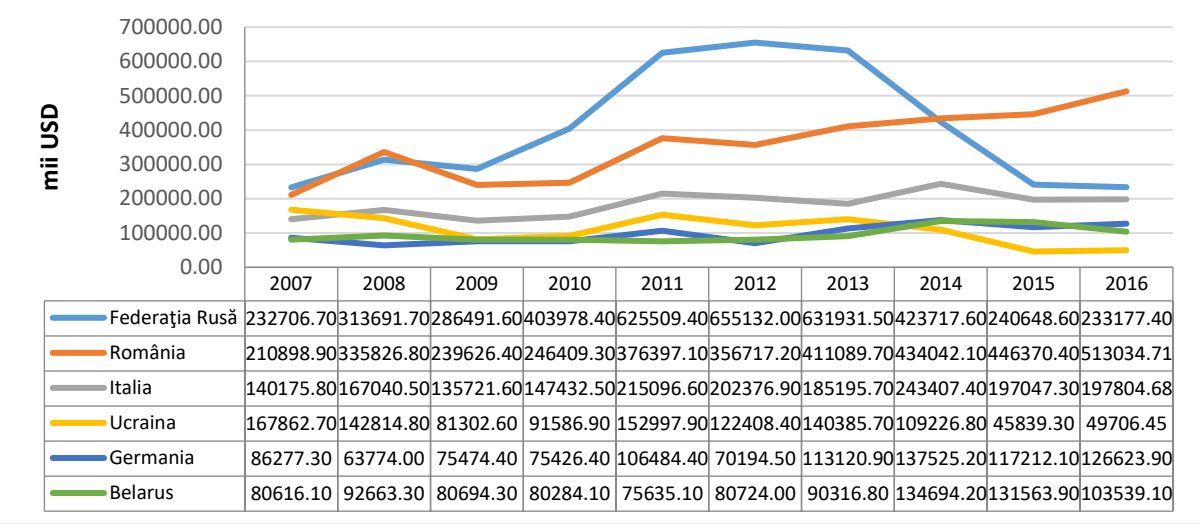
Sursa: Cancelaria de Stat a Republicii Moldova.

Atât din datele AOD, cât și din cele ale Cancelariei de Stat a Republicii Moldova se remarcă faptul că, de la an la an, există o variație semnificativă a valorilor plăților efectuate de către România în Republica Moldova, a se vedea graficul de mai sus. O explicație ar fi suprapunerea ciclurilor de implementare a proiectelor în anii cu valori mari. Însă, pentru asigurarea unei asistențe eficiente și eficace, în consonanță cu abordarea strategică a rezilienței în vecinătatea apropiată a UE, este esențial ca sprijinul acordat Republicii Moldova de către România să fie constant și în concordanță cu ceilalți donatori internaționali.

În prezent, *România este principalul partener economic al Republicii Moldova*. Potrivit datelor statistice comunicate de Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, în perioada 2007-2016 poziția României s-a consolidat atât pe dimensiunea exporturilor, cât și pe cea a importurilor. Mult mai semnificativă a fost consolidarea statutului României pe dimensiunea exporturilor în raport cu cea a importurilor. De exemplu, în anul 2007 ponderea exporturilor către România din volumul total al exporturilor era de 15,74%, iar în 2016 aceasta a ajuns la 25,09%. În ceea ce privește importurile, creșterea a fost una incrementală, de la 12,2% în 2007 la 13,7% în 2016[169]. În schimb, în perioada 2014-2016 România s-a situat pe prima poziție în clasamentul țărilor din care Republica Moldova importă produse și servicii. După cum este ilustrat și în grafice, consolidarea acestei poziții s-a realizat pe fundalul scăderii fluxurilor comerciale cu Federația Rusă și Ucraina, cele două state fiind principalii parteneri economici din zona CSI.

[169] Apreciem că una dintre consecințele tensiunilor politice din ultima parte a deceniului trecut, mai exact în perioada 2009-2011, a fost o scădere semnificativă a ponderii importurilor din România.

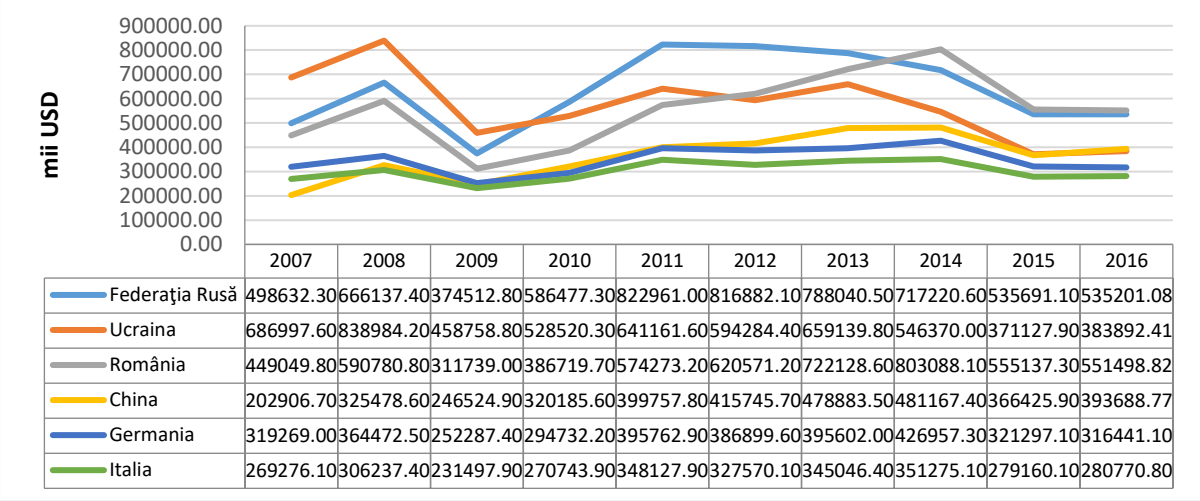
FIGURA 32. EXPORTURILE REPUBLICII MOLDOVA ÎN PERIOADA 2007-2016



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Federaţia Rusă	232706.70	313691.70	286491.60	403978.40	625509.40	655132.00	631931.50	423717.60	240648.60	233177.40
România	210898.90	335826.80	239626.40	246409.30	376397.10	356717.20	411089.70	434042.10	446370.40	513034.71
Italia	140175.80	167040.50	135721.60	147432.50	215096.60	202376.90	185195.70	243407.40	197047.30	197804.68
Ucraina	167862.70	142814.80	81302.60	91586.90	152997.90	122408.40	140385.70	109226.80	45839.30	49706.45
Germania	86277.30	63774.00	75474.40	75426.40	106484.40	70194.50	113120.90	137525.20	117212.10	126623.90
Belarus	80616.10	92663.30	80694.30	80284.10	75635.10	80724.00	90316.80	134694.20	131563.90	103539.10

Sursa: Biroul Naţional de Statistică al Republicii Moldova.

FIGURA 33. IMPORTURILE REPUBLICII MOLDOVA ÎN PERIOADA 2007-2016



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Federaţia Rusă	498632.30	666137.40	374512.80	586477.30	822961.00	816882.10	788040.50	717220.60	535691.10	535201.08
Ucraina	686997.60	838984.20	458758.80	528520.30	641161.60	594284.40	659139.80	546370.00	371127.90	383892.41
România	449049.80	590780.80	311739.00	386719.70	574273.20	620571.20	722128.60	803088.10	555137.30	551498.82
China	202906.70	325478.60	246524.90	320185.60	399757.80	415745.70	478883.50	481167.40	366425.90	393688.77
Germania	319269.00	364472.50	252287.40	294732.20	395762.90	386899.60	395602.00	426957.30	321297.10	316441.10
Italia	269276.10	306237.40	231497.90	270743.90	348127.90	327570.10	345046.40	351275.10	279160.10	280770.80

Sursa: Biroul Naţional de Statistică al Republicii Moldova.

Valorile disproporționate dintre importurile din România și exporturile în România constituie o provocare pentru aprofundarea legăturilor economice între cele două țări. Una dintre multiplele cauze se referă la faptul că nivelul investițiilor românești directe în Republica Moldova este încă destul de redus în raport cu potențialul existent. De exemplu, la finalul anului 2013, soldul investițiilor românești în Republica Moldova a fost de 174 de milioane USD. La acel moment România se situa pe locul șapte, după Federația Rusă (787 de milioane USD), Olanda (499 de milioane USD), Franța, Spania, Germania și Cipru (cu totaluri cuprinse între 205 și 259 de milioane USD).[170] În 2008, investițiile străine directe românești se situau pe locul opt, având o pondere de 4,6% (reprezentând aproximativ 78 de milioane USD) din totalul

[170] Răzvan Amariei, „Capitalul românesc, blocat la graniță", *Capital*, 05 decembrie 2017, disponibil la: http://www.capital.ro/banca-firmele-capitalul-romanesc-blocat.html.

stocului de investiții străine.[171] Nivelul scăzut al investițiilor românești în Republica Moldova este cauzat în principal de gradul ridicat al corupției, dar și al barierelor administrative excesive. Totodată, instabilitatea politică și cea economică întrețin o stare de impredictibilitate privind cadrul legislativ și cel fiscal pe termen mediu și lung.

Un exemplu recent limitat al acestui climat este cazul extinderii în Republica Moldova a SC Dedeman SRL, cel mai mare retailer de bricolaj din România. Din 2014 acesta intenționa să construiască un complex comercial în Chișinău, valoarea investiției fiind de aprox. 20 de mil. de euro.[172] Din cauza birocrației excesive, în octombrie 2017, SC Dedeman SRL a remis un comunicat de presă prin care anunța că își retrage proiectul investiției în Republica Moldova din cauza barierelor administrative referitoare la modificarea planului urbanistic zonal în aria în care va fi construit complexul comercial. Deși reprezentanții actualului partid de guvernare au asigurat investitorul că vor facilita rezolvarea „blocajului administrativ" din Consiliul Municipiului Chișinău, la ședința din 22 decembrie 2017 proiectul modificării planului urbanistic zonal nu a acumulat numărul suficient de voturi pentru a fi aprobat. Posibila extindere a retailerului de bricolaj din România este una strategică deoarece odată cu materializarea investiției se va genera un efect de contagiune (*spillover*) atât pe dimensiunea rearanjării pieței de bricolaj din Republica Moldova, cât și pe dimensiunea extinderii dinspre România spre Republica Moldova a altor afaceri și linii de producție conexe acestei piețe.

De aceea, blocajele administrative invocate de operatorul economic reprezintă de fapt lobbyul mediului de afaceri local pentru a nu admite un competitor care va rearanja piața locală de bricolaj[173]. De altfel, implementarea acestei investiții poate fi facilitată de pătrunderea pe piața din Republica Moldova în 2018 a rețelei germane de magazine Kaufland, proces inițiat încă de la finalul lui 2015. Prin intermediul filialei sale din România, Kaufland, intenționează să deschidă în următorii ani 15 magazine, trei dintre care în Chișinău, iar restul în alte localități din Republica Moldova. Și în privința intrării Kaufland pe piața internă a Republicii Moldova există blocaje administrative. În comparație cu piața de bricolaj datorită unui nivel mai ridicat al competitivității pe piața comercializării produselor alimentare pătrunderea și extinderea acestei rețele pe piața din Republica Moldova este totuși mai facilă.

Cu toate acestea, pe un asemenea fundal al incertitudinii și al sarcinilor administrative excesive este încă menținut interesul de extindere a investițiilor românești mari în Republica Moldova. De exemplu, în noiembrie 2017 Banca Transilvania anunța printr-un comunicat de presă că „intenționează să investească în Victoriabank, a treia cea mai mare bancă din Republica Moldova, dobândind o participație inițială de peste 39% din capitalul social al acesteia".[174] Această investiție este proiectată a fi realizată în parteneriat cu BERD, ceea ce va

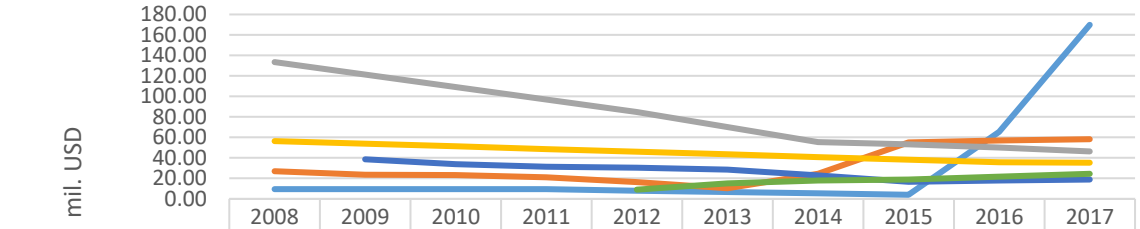
---

[171] Valeriu Prohnițchi, Ana Popa, Adrian Lupușor, „*Impactul investițiilor Străine directe asupra economiei Republicii Moldova*", Centrul Analitic Independent Expert-Grup, Chișinău 2010, p. 17.
[172] Răzvan Amariei, „*Capitalul românesc, blocat la graniță*".
[173] A se vedea interviul acordat de Adrian Candu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, în cadrul emisiunii „Important" de la TVC21 din 24 octombrie 2017. Secvența interviului poate fi urmărită la: https://www.youtube.com/watch?v=_MiRJ1fg_zY.
[174] A se vedea Comunicatul de presă al Băncii Transilvania „Banca Transilvania intenționează să investească în una dintre cele mai mari bănci din Republica Moldova, Victoriabank", 07 noiembrie 2017, disponibil la: https://www.bancatransilvania.ro/bt-social-media-newsroom/stiri/banca-transilvania-intentioneaza-sa-investeasca-in-una-dintre-cele-mai-mari-banci-din-republica-moldova-victoriabank/.

asigura preluarea pachetului majoritar de acțiuni al Victoriabank în proporție de 100%. La 15 noiembrie 2017, Banca Națională a Moldovei a aprobat permisiunea de achiziționare a pachetului majoritar de acțiuni. Extinderea unei bănci românești în Republica Moldova, alături de subsidiara BCR care este prezentă în această țară încă din 1998, va consolida statutul investițiilor românești în sectorul bancar din această țară.

Tot în acest context se înscrie și intenția Transgaz de cumpărare a Vestmoldtransgaz din Republica Moldova. Prețul inițial de vânzare este de 9 milioane de euro, iar volumul minim al investițiilor este estimat să fie de 93 milioane euro în termen de doi ani de la finalizarea procesului de privatizare[175]. Această tranzacție are menirea de a spori prezența României pe piața energetică a Republicii Moldova prin extinderea construcției gazoductului Iași-Ungheni către Chișinău. De altfel, volumul minim al investiției reprezintă valoarea proiectului extinderii până la Chișinău a gazoductului Iași-Ungheni, precum și mărirea capacității de transport a acestuia.

FIGURA 34. ÎMPRUMUTURI ȘI TITLURI DE ANGAJAMENTE ALE REPUBLICII MOLDOVA FAȚĂ DE PRINCIPALII CREDITORI BILATERALI ÎN PERIOADA 2008-2017



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
România	9.40	9.40	9.40	9.40	8.06	6.71	5.37	4.03	65.41	169.88
Japonia	26.89	23.50	23.40	21.23	16.25	10.38	24.62	55.03	56.94	58.27
Federația Rusă	133.51	121.30	109.09	96.89	84.68	70.06	55.45	53.20	50.23	46.33
SUA	56.41	53.82	51.24	48.65	46.07	43.48	40.90	38.31	35.73	35.33
Germania		38.67	33.99	31.29	30.31	28.64	22.81	16.69	17.92	19.04
Austria					9.04	15.21	18.00	18.79	21.75	24.51

Sursa: Banca Națională a Moldovei.

Pe parcursul ultimilor două decenii, România a sprijinit Republica Moldova în stabilizarea și consolidarea competitivității economice și prin intermediul unor mecanisme de creditare. În anii '90 România a fost unul dintre principalii creditori bilaterali ai Republicii Moldova. De exemplu, poate fi amintit împrumutul pe termen lung în valoare de 20 miliarde lei acordat în 1993. Însă, în raport cu alte țări tradițional creditoare, pe parcursul anilor 2000 România nu a mai reușit să sprijine Republica Moldova prin mecanisme de împrumut. Cel mai recent credit a fost acordat în 2016 în valoare de 150 de milioane de euro, oferit pe o perioada de cinci ani, cu o dobânda de 1,5%. Astfel, după o lungă perioadă de creditare limitată, în 2016 România a devenit principalul creditor extern bilateral al Republicii Moldova. Potrivit datelor

[175] Comunicat informativ „Agenția Proprietății Publice anunță desfășurarea concursurilor de privatizare a bunurilor proprietate publică de stat", 27 octombrie 2017, disponibil la: http://www.app.gov.md/sites/default/files/comunicat_informativ_ro.pdf.

Băncii Naționale a Moldovei[176], la sfârșitul trim. III din 2017 ponderea datoriei Republicii Moldova față de România din totalul datoriei externe față de creditorii bilaterali era de 47,8%, însumând valoarea de 169,88 milioane USD. Pe următoarele poziții se situează datoria față de Japonia cu 16,4 %, Federația Rusă cu 13,0% și SUA cu 9,9%.

Prin investiții, participarea la privatizările strategice, precum și împrumutul acordat în 2016, România sprijină demersurile menite să consolideze reziliența Republicii Moldova. Prin aceste demersuri România contribuie la intensificarea proceselor de apropiere a Republicii Moldova de Uniunea Europeană. Chiar dacă există multiple bariere administrative, iar nivelul ridicat al corupției întreține un climat de neîncredere în a investi în aceasta țară, pe fundalul diminuării considerabile a balanței comerciale cu Federația Rusă și celelalte state din CSI, este totuși cel mai propice moment de după 1991 pentru extinderea afacerilor românești în Republica Moldova. De aceea, în vederea utilizării propice a efectului de levier este nevoie să întreprindă mult mai multe măsuri interguvernamentale în vederea susținerii consolidării prezenței investițiilor românești în Republica Moldova. În acest sens, în concordanță cu accepțiunile cadrului analitic dezvoltat de Levitsky și Way, dar, mai ales, în consonanță cu prevederile Strategiei Globale a Uniunii Europene, în viitorul apropiat RoAid trebuie să pună un accent mai mare pe finanțarea unor acțiuni care să contribuie la intensificarea legăturilor economice bilaterale, precum și la echilibrarea balanței de schimb comercial dintre cele două state.

2) Legături geopolitice

Între România și Republica Moldova legăturile geopolitice sunt foarte strânse și speciale. Caracterul strâns al legăturilor geopolitice se datorează în primul rând trecutului istoric comun, având aceeași limbă și cultură. De altfel, relațiile dintre cele două țări sunt de natură ombilicală, România asumându-și astfel rolul de facilitator, promotor și protector al Republicii Moldova. Cu toate acestea, în prezent cooperarea bilaterală are la bază obiectivul strategic al integrării Republicii Moldova în Uniunea Europeană.[177] Prin urmare, rolul României în facilitarea tranziției democratice este esențial, atât din perspectiva atingerii de către Republica Moldova a criteriilor de la Copenhaga, cât și în ancorarea acestei țări pe traseul ireversibil al integrării europene.

Anii '90 au reprezentat o perioadă „romantică" a relațiilor bilaterale. Acestea se axau mai degrabă pe sprijinul acordat Republicii Moldova de către România în vederea operaționalizării caracterului de stat suveran și independent și diminuarea pe cât se poate de mult a legăturilor cu Federația Rusă. Astfel, România a fost primul stat care a recunoscut independența Republicii Moldova, care a fost proclamată la 27 august 1991. Totodată, în 1992 prin diverse măsuri, România a depus un efort semnificativ pentru încetarea operațiunilor militare din zona regiunii Transnistria. Pe tot parcursul anilor '90, dar și până în prezent, diplomația românească a depus eforturi constante și considerabile la nivelul diverselor

[176] Banca Națională a Moldovei, „Datoria externă a Republicii Moldova la 30.09.2017", 27 decembrie 2017, p. 65, disponibil la: http://bnm.md/files/04_DE_q3_2017.pdf.
[177] După descrierea relațiilor bilaterale dintre România și Republica Moldova de pe site-ul Ministerului Afacerilor Externe, disponibilă la: http://www.mae.ro/bilateral-relations/1677#827.

organizații internaționale (cum ar fi OSCE, CoE, ONU ș.a.) pentru soluționarea acestui diferend.

Tot pe parcursul anilor '90, România a sprijinit Republica Moldova și în direcția afirmării acestei țări pe plan internațional. Astfel, prin diverse mecanisme, România a oferit susținere aparatului diplomatic al Republicii Moldova în vederea accederii acesteia cu statut de membru în principalele organizații regionale (CoE, OSCE, OCEMN) precum și ca participant în cadrul unor programe regionale (cum ar fi Parteneriatul pentru Pace al NATO, Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est). Un deziderat important pentru acea perioadă a constat în susținerea apropierii Republicii Moldova de UE, sprijinind astfel Republica Moldova să semneze în 1994 Acordul de Parteneriat și Cooperare cu UE, care a intrat în vigoare în 2008. Astfel, prin canalele diplomatice existente, România a contribuit la reorientarea Republicii Moldova către Europa de Vest.[178]

În anii '90 legăturile geopolitice au fost consolidate prin transferul masiv de legislație și instituții. De exemplu, în procesul de concepere a Constituției Republicii Moldova un rol semnificativ l-au avut constituționaliștii români, care au oferit sprijinul epistemic necesar pentru conceperea legii fundamentale. Mai mult decât atât, o parte semnificativă a legilor organice și ordinare au fost concepute prin copierea *in extenso* a formulărilor din legislația similară din România. Transferul instituțional a continuat semnificativ și în ultimul deceniu, mai ales că România era deja capabilă să ofere exemple de practici de calitate în aspecte ce țin de statul de drept. În acest sens, în ultimul deceniu cele mai vizibile zone de transfer instituțional și procedural cu sprijinul AOD se referă la dezvoltarea Centrului Național Anticorupție din Republica Moldova, precum și a Autorității Naționale de Integritate din Republica Moldova. Cooperarea în aceste direcții de acțiune este completată și prin mecanismul reuniunilor extinse de tipul forumurilor tematice bilaterale. De exemplu, în noiembrie 2016 a fost organizat la Chișinău primul Forum România-Republica Moldova în domeniul Justiției, agenda căruia cuprins mai multe activități de sinteză și stabilire strategică a cadrului de aprofundare a transferului instituțional dinspre România spre Republica Moldova. În domeniul educației este relevant de menționat contribuția la dezvoltarea Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional (ANACIP)[179]. În complementaritatea acțiunilor TAIEX și Twinning, din 2013 transferul instituțional a fost facilitat de AOD și prin implementarea Fondului de Mobilitate pentru Experți Guvernamentali și cei din ONG. Cu toate acestea, acțiunile de transfer sunt punctuale și bazate pe cererea autorității beneficiare de asistență tehnică punctuală. Motivația transferului este specifică mai degrabă abordării de contagiune. Ori, această abordare nu asigură monitorizarea calității și durabilității transferului instituțional dinspre România spre Republica Moldova. De aceea, în vederea asigurării rezilienței asistenței tehnice este nevoie ca să se adopte stilul interdependenței instituționale normative, ceea ce ar însemna consolidarea transferului instituțional prin intermediul aplicării unor mecanisme de înfrățire instituțională. Înfrățirea instituțională normativă va oferi

[178] Amintim faptul că, în anii '90, o foarte mare parte a aparatului diplomatic al Republicii Moldova a fost instruit în diversele instituții de învățământ superior din România, în mod special la Școala Națională de Studii Politice și Administrative.

[179] Amintim faptul că asistența tehnică acordată de Agenția Română pentru Asigurarea Calității din Învățământul Superior (ARACIS) pentru derularea primul exercițiu de derulare a procedurilor de asigurare a calității a fost, în opinia noastră, mai degrabă una eșuată decât o practică de succes.

posibilitatea transferului mutual continuu de abordări, proceduri și experiențe între autoritățile omoloage.

Pe parcursul anilor 2000, relațiile bilaterale au cunoscut o evoluție oscilantă, de la înghețarea acestora (anii 2001-2004), la cooperare intensificată (anii 2005-2006) și iarăși la o înghețare a acestora (anii 2008-2009). După accederea la guvernare a Partidului Comuniștilor din Republica Moldova, în martie 2001, autoritățile guvernamentale de la Chișinău au adoptat un stil ostentativ de relaționare cu România, reorientând relațiile către Federația Rusă. Laitmotivul adoptării stilului ostentativ de relaționare consta în refuzul autorităților românești de a negocia și semna Tratatul între Republica Moldova și România privind regimul frontierei de stat, colaborarea și asistența mutuală în probleme de frontieră. Pe lângă acest motiv au fost invocate și alte motive cum ar fi: periclitarea viitorului statului Republica Moldova, românizarea forțată a populației, politici de expansiune economică etc. Cu toate acestea, autoritățile românești au continuat să sprijine prin diverse căi procesul de tranziție către democrație din Republica Moldova. După eșecul semnării Memorandumului Kozak, în noiembrie 2003, relațiile dintre cele două țări au fost reluate în sensul sprijinirii apropierii Republicii Moldova de UE.

În contextul închiderii negocierilor de aderare la UE, România a depus eforturi diplomatice pentru sprijinirea Republicii Moldova în negocierea, semnarea și implementarea unui Plan de Acțiuni cu Uniunea Europeană. Planul de acțiuni a fost semnat în februarie 2005, și a constituit cadrul de relaționare cu UE până în 2014, când a fost înlocuit de Agenda de Asociere. Devenind membră a Uniunii Europene în 2007, România a continuat demersurile de sprijinire a aprofundării relațiilor Republici Moldova cu UE, atât în cadrul PEV, cât și în cadrul altor politici comunitare.

Totodată, în respectiva perioadă România a depus efortul de a apropia Republica Moldova de Alianța Nord-Atlantică. De la momentul aderării la NATO până în 2008, Ambasada României la Chișinău a devenit Punct de Contact NATO în Republica Moldova până în anul 2008, derulând astfel acțiuni de conștientizare a populației acestei țări despre NATO și facilitând dialogul politic între autoritățile Republici Moldova și Alianță. În acest context, inițial sprijinul s-a concentrat pe negocierea și semnarea în 2006 a Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului (IPAP) al Republicii Moldova cu NATO. Apoi, în 2007, România a sprijinit deschiderea Centrului de Informare și Documentare privind NATO în Republica Moldova. Pentru operaționalizarea Centrului Ministerul Afacerilor Externe al României a contribuit cu aproximativ 70.000 Euro.[180] Din 2008 până în prezent România a facilitat constant dialogul între autoritățile de la Chișinău și Alianța Nord-Atlantică, deși Ambasada României în Republica Moldova nu mai avea statutul de Punct de Contact NATO. În ultimii ani, eforturile s-au canalizat pe deschiderea unui Oficiu de Legătură al NATO în Republica Moldova. Acesta a fost inaugurat la Chișinău pe 8 decembrie 2017.[181]

[180] A se vedea Comunicatul MAE „România, punct de contact NATO în R. Moldova”, disponibil la: http://nato.mae.ro/node/411.

[181] A se vedea comunicatul Guvernului Republicii Moldova „Oficiul de Legătură NATO în Republica Moldova a fost inaugurat la Chișinău”, 08 decembrie 2017, disponibil la: http://gov.md/ro/content/oficiul-de-legatura-nato-republica-moldova-fost-inaugurat-la-chisinau.

După alternanța la guvernare din septembrie 2009 din Republica Moldova, relațiile bilaterale dintre cele două țări s-au îmbunătățit semnificativ. La 27 aprilie 2010 a fost semnată Declarația comună privind instituirea unui parteneriat strategic între România și Republica Moldova pentru integrarea europeană a Republicii Moldova. Declarația instituie cadrul de cooperare bilaterală adaptat la noul context politic de la Chișinău. Prevederile din Declarație sunt materializate prin intermediul unui Plan de acțiune care a fost semnat pe 3 martie 2012 la Iași, în cadrul primei ședințe comune a Guvernelor României și Republicii Moldova. De altfel, semnarea Planului de acțiune a instituit un nou mecanism de cooperare bilaterală, cel al ședințelor comune a Guvernelor României și Republicii Moldova, precum și cel al unei Comisii Interguvernamentale România-Republica Moldova pentru Integrare Europeană. Până în prezent au avut loc mai multe ședințe comune ale guvernelor celor două țări, precum și reuniuni ale Comisiei Interguvernamentale pentru Integrare Europeană. Aducerea la acest nivel al relațiilor bilaterale contribuie la intensificarea legăturilor geopolitice dintre cele două țări.

În acest context, România și-a întărit eforturile de susținere a demersurilor Republicii Moldova de aprofundare a relațiilor cu UE. Astfel, la nivelul UE autoritățile românești au susținut relansarea Politicii Europene de Vecinătate și a întăririi Parteneriatului Estic prin realocarea de resurse financiare mai consistente din bugetul UE. Militarea pentru menținerea principiului *mai mult pentru mai mult* a avut un efect de sporire a bugetelor alocate pentru Republica Moldova. Această creștere a resurselor a condus printre altele și la stimularea implementării condiționalităților referitoare la Planul de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize oferit de către UE Republicii Moldova, dar și a intrării în vigoare a Acordului de Asociere dintre UE și Republica Moldova. Totodată, România sprijină autoritățile din Republica Moldova în transpunerea *acquis*-ului comunitar în legislația internă a Republicii Moldova.

Legătura geopolitică strânsă dintre cele două țări este susținută și prin înfrățirea localităților. Din anii 2010 a început un proces intensiv de înfrățire a localităților din cele două țări. Inițial procesul de înfrățire a fost prilejuit de implementarea proiectelor de cooperare transfrontalieră. Ulterior, începând cu anul 2015 acest proces s-a intensificat datorită campaniilor de conștientizare derulate de unele asociații civice, dar și a implicării Ministerului Afacerilor Externe în stimularea înfrățirii dintre localități. Astfel, în 2016 erau încheiate 109 de acorduri de înfrățire cu unitățile administrative de nivel I sau II, iar până în prima parte a anului 2017 numărul acestora a crescut la peste 260.[182] Procesul de înfrățire va continua și în următorii ani, mai ales că, în noiembrie 2017, Ministerul pentru Românii de Pretutindeni a lansat Campania Națională „Centenar prin Înfrățiri", acțiune care se înscrie în planul de implementare a Strategiei naționale pentru românii de pretutindeni pentru perioada 2017-2020.[183] Dacă procesul de înfrățire va fi utilizat într-o manieră de stimulare a cooperării pentru

[182] Agerpres, „Înfrățirile administrative reprezintă o resursă importantă pentru dezvoltarea relațiilor dintre noi și comunitățile de români din afara granițelor țării", comunicat de presă publicat de deputatul Constantin Codreanu, disponibil la: https://www1.agerpres.ro/comunicate/2017/04/27/comunicat-de-presa-constantin-codreanu-pmp--17-32-50.

[183] Ministerul pentru Românii de Pretutindeni „Ministerul pentru Românii de Pretutindeni lansează Campania Națională <<Centenar prin Înfrățiri>>", disponibil la: http://www.mprp.gov.ro/web/ministerul-pentru-romanii-de-pretutindeni-lanseaza-campania-nationala-centenar-prin-infratiri/.

dezvoltare atunci, prin efectele sale, acesta va contribui la asigurarea rezilienței acțiunilor externe ale UE.

Conform accepțiunii cadrului analitic dezvoltat de Levitsky și Way, dat fiind faptul că legăturile geopolitice dintre cele două țări sunt atât de puternice, România are astfel posibilitatea să contribuie semnificativ la înfăptuirea procesului de tranziție democratică a Republicii Moldova. Totodată, rolul României este esențial în atingerea obiectivului de accedere în viitorul apropiat al Republicii Moldova la statutul de țară candidată de a deveni membră a UE. De aceea, atribuțiile RoAid sunt definitorii în sprijinirea atingerii acestui obiectiv.

3) Legături sociale

La fel ca în situația legăturilor geopolitice, legăturile sociale între cele două state sunt foarte puternice. Chiar dacă în diverse domenii de acțiune aspectele problematice diferă semnificativ, fondul problemelor este relativ același (o subdezvoltare structurală cronică, un nivel ridicat a migrației, servicii sociale și medicale precare, un sistem educațional inadaptat la context socioeconomic specific economiei de piață ș.a.). Relațiile dintre cele două state au vizat cooperarea absolut în toate ariile de acțiune specifice legăturilor sociale. Ar fi imposibil să analizăm aici fiecare arie de intervenție și de aceea ne axăm doar pe tratarea sintetică a legăturii celei mai vizibile și de impact, și anume cooperarea în domeniul educației.

Încă de la începutul anilor '90 România și-a asumat rolul de a sprijini reformarea sistemului educațional din Republica Moldova. Acordul privind colaborarea în domeniile științei, învățământului și culturii între Guvernul României și Guvernul Republicii Moldova a fost semnat în 1992 și a intrat în vigoare în decembrie 1993. În cei peste 20 de ani de cooperare în acest domeniu acordul a fost reînnoit și revizuit de mai multe ori. Astfel, obiectivele cooperării au fost ajustate la context și la nevoi, ceea ce a contribuit semnificativ la generarea unui nivel destul de ridicat de convergență între cele două sisteme de învățământ.

În primii ani de la stabilirea cadrului cooperării bilaterale în domeniul educației relația s-a concentrat pe sprijinirea adaptării proceselor de studii (curricula, niveluri, sistem de evaluare ș.a.) din Republica Moldova cu cele din România. Adaptarea proceselor de studii a fost completată cu transferul/donația de milioane de manuale și auxiliare curriculare. Odată ce în urma acestor procese de asistența s-a asigurat un nivel relativ de convergență cele două părți au sporit cooperarea și în materie de recunoaștere a calificărilor. Astfel, în 1999 a intrat în vigoare Acordul între Guvernul României și Guvernul Republicii Moldova privind recunoașterea reciprocă a diplomelor, certificatelor și titlurilor științifice, acordate de instituții de învățământ acreditate în România și Republica Moldova.

Pe parcursul ultimilor doua decenii sprijinul acordat a vizat oferirea de expertiză și exemple de practici de calitate sau practici eșuate specifice diverselor aspecte ale politicilor educaționale. De exemplu, asistența acordată s-a concentrat pe dezvoltarea învățământului secundar superior (liceal) și a celui profesional (colegii); reformarea învățământului profesional și tehnic; crearea și dezvoltarea sistemului acreditare a instituțiilor de învățământ superior, aderarea la Procesul Bologna și implementarea reformelor asociate acestuia[184], dezvoltarea sistemului de asigurare a calității în învățământul preuniversitar și în cel universitar ș.a.. În procesul de concepere a ultimii versiuni a proiectului de Cod al Educației (anii 2013-2015) a fost valorificată pe deplin experiența României referitoare la implementarea Legii Educației Naționale nr. 1/2011. Pentru asigurarea acestui transfer experiențial Ministerul Educației din Republica Moldova a beneficiat de expertiza a doi înalți consilieri ai UE originari din România[185].

Cu toate acestea, în ultimii cinci ani logica de intervenție a Guvernului României în modernizarea sistemului educațional din Republica Moldova s-a schimbat în anumite privințe. Dacă în materie de acordare a burselor schimbările au fost unele incrementale s-a schimbat totuși abordarea referitoare la intervențiile structurale. În baza Acordului între Guvernul României și Guvernul Republicii Moldova privind implementarea programului de asistență tehnică și financiară în baza unui ajutor financiar nerambursabil în valoare de 100 milioane de euro acordat de România Republicii Moldova, semnat în aprilie 2010,[186] au fost stabilite inițial două domenii prioritare de intervenție: infrastructură de transport și unități de învățământ. Trebuie menționat faptul că, în baza acordului de acordare a ajutorului financiar nerambursabil în valoare de 100 milioane de euro, pe lângă sistemul educațional intervențiile de modernizare structurală au fost extinse și în alte domenii precum sănătatea[187], cultura[188] sau protecția socială.

În baza acordului menționat, a fost conceput „Programul de asistență tehnică și financiară acordată de Guvernul României pentru instituțiile preșcolare din Republica Moldova”, care a început să fie implementat din aprilie 2014. Inițial, programul a prevăzut intervenții de tipul renovărilor sau dotărilor pentru 744 de creșe sau grădinițe, cu o valoare totală a investiției de 20 milioane de euro. În ultimii doi ani guvernele ambelor țări au decis extinderea numărului de unități beneficiare în limita a 26 de milioane de euro. Astfel că, până

[184] TODERAȘ, N, „*Opening the European Higher Education Borders: Case Study on the Policy Transfer from Romania to the Republic of Moldova*”, Eurolimes, Vol. 14, 2012, pp. 145-158.

[185] Înainte de a fi numiți în această funcție, înalții consilieri al UE pe teme de educație au avut experiență de decidenți în cadrul Ministerului Educației și Cercetării din România și au participat activ în procesul de concepere și de aplicare a Legii Educației Naționale.

[186] Contextul și mizele acordului au fost discutate mai pe larg în Bărbulescu Iordan-Gheorghe, Brie Mircea, Toderaș Nicolae, *Cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Oportunități și provocări în perioada 2014-2020*, Institutul European din România, București, 2016, pp. 78-83.

[187] De exemplu: extinderea SMURD pe teritoriul Republicii Moldova, donația de ambulanțe de terapie intensivă, reabilitarea secției de Urologie Pediatrică și cea de Ginecologie Infantilă din cadrul Institutului Mamei și Copilului din Republica Moldova, asigurarea asistenței hemotransfuzionale în cadrul instituțiilor medico-sanitare din zona de sud a Republicii Moldova ș.a.

[188] De exemplu: cofinanțarea renovării Sălii cu Orgă din Chișinău, precum și cofinanțarea construcției unui nou sediu al Teatrului „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul.

în decembrie 2017 au fost efectuate lucrări de renovare și dotare pentru 933[189] de grădinițe și creșe din Republica Moldova, reprezentând o pondere de 64% din totalul unităților de învățământ preșcolar de stat din această țară. În 2014, intervențiile structurale în domeniul învățământului au vizat și dotarea unităților teritorial administrative din Republica Moldova cu microbuze școlare. Astfel, în septembrie 2014 Guvernul României a donat 100 de microbuze, iar în mai 2017 au fost donate încă 96 de microbuze de transport al elevilor.

În vederea asigurării unui impact mai mare al intervențiilor structurale este nevoie ca în următorii ani acestea să fie extinse și în cazul renovării unităților educaționale pentru celelalte niveluri de învățământ (primar, secundar general și superior, învățământ vocațional și tehnic). Totodată, este important ca rezultatele obținute în urma acestor intervenții să fie comunicate, prin diverse mijloace, mult mai intens, atât pe teritoriul Republicii Moldova, cât și în România.

4) Legături tehnocratice

Conform modelului dezvoltat de Levitsky și Way legăturile tehnocratice se referă la elitele educate în străinătate. Și în această privință legăturile între România și Republica Moldova sunt foarte puternice. În baza acordurilor bilaterale privind colaborarea în domeniile științei, învățământului și culturii România a reușit să investească semnificativ în educația elitelor. Pentru realizarea acestui deziderat a fost instituit sistemul de acordare a burselor de studiu pentru tinerii din Republica Moldova. Ar fi destul de greu să se enunțe o cifră referitoare la numărul de burse acordate în ultimele două decenii, cert este ca aceasta este de ordinul a zecilor de mii.[190] Pentru a nuanța totuși tabloul poate fi specificat faptul că aproximativ 60% din bursele acordate străinilor pentru studia în sistemul educațional din România (preuniversitar și universitar) sunt acordate tinerilor din Republica Moldova[191]. Totodată, conform datelor prezentate de RoAid, în 2014, 74% din asistența pentru dezvoltare oferită de Ministerul Educației Naționale a fost direcționată către Republica Moldova, contribuția în valoare absolută dedicată finanțării burselor pentru tinerii din Republica Moldova a fost de 57,993,200 lei. În 2015, ponderea a scăzut la 60%, valoarea absolută dedicată finanțării burselor însă a crescut la 70,640,930 lei.

Deși au existat tentative de schimbare a paradigmei de acordare a burselor, până în prezent cele două părți nu au reușit să instituie un alt nivel al cooperării bazate pe o abordare convergentă cu instrumentele UE în această privință. De exemplu, bursele de studiu se alocă în continuare într-o manieră disproporționată și unidirecțională (dinspre Republica Moldova spre România) și fără condiționări explicite pentru beneficiari. În contextul unei continui scăderi demografice a contingentului de studenți din Republica Moldova,[192] menținerea actualei abordări va conduce inevitabil la închiderea unor programe de studii și chiar instituții

[189] Conform informațiilor publicate de Fondul de Investiții Sociale din Moldova, organizația care implementează programul. A se vedea: http://fism.gov.md/ro/content/conditii-europene-la-gradinita-din-mitoc-renovata-din-grantul-oferit-de-guvernul-romaniei

[190] Numai începând cu anul 2009 au fost acordate anual 5000 de burse de studii pentru tinerii din Republica Moldova.

[191] Conform datelor prezentate de RoAid. A se vedea: http://roaid.ro/page/republica-moldova-66.

[192] De exemplu, conform datelor statistice publicate de Biroul de Statistică a Republicii Moldova contingentul de studenți în anul de studii 2017/2018 a scăzut la 65.543 de studenți de la 127.997 de studenți din anul de studii 2006/2007, iar tendința de scădere încă se mai menține.

de învățământ superior. De aceea, în acest context, în vederea asigurării rezilienței, dar și a întăririi legăturii tehnocratice, este nevoie ca în cazul acordării burselor să se pună accentul pe mobilitate circulară, precum și pe stimularea reîntoarcerii în Republica Moldova, măcar pentru o perioadă echivalentă sprijinului acordat sau prin alte metode tehnocratice de acordare personal a sprijinului pentru dezvoltare (cum ar fi acordarea de stimulente pentru conceperea unor proiecte, acordarea de consultanță de la distanță ș.a.).

Din punct de vedere al eficienței nu se cunosc evidențe referitoare la dinamica abandonului școlar al bursierilor, iar din cel al eficacității nu este cunoscută rata de reîntoarcere în Republica Moldova și de inserție în câmpul muncii de acolo sau de contribuție a beneficiarilor de burse acordate statul român de oriunde ar fi pentru democratizarea și europenizarea Republicii Moldova. Totodată, chiar dacă au fost realizate câteva studii sociologice referitoare la utilitatea burselor acordate, până în prezent nu a fost realizat un studiu de evaluare comprehensivă care să evidențieze impactul măsurii asupra tranziției democratice a Republicii Moldova. De aceea, pentru următorii ani RoAid, în cooperare cu Ministerul Educației Naționale, trebuie să aibă în vedere și oferirea unor evidențe credibile referitoare la eficiența, eficacitatea și impactul instrumentului de burse de studii în instituțiile de învățământ superior din România acordate tinerilor din Republica Moldova.

Pe lângă acordarea burselor de studiu, asistența pentru dezvoltare acordată Republicii Moldova de către România a vizat și activități de formare profesională continuă. Practic în fiecare domeniu de activitate administrativă s-au derulat programe de formare profesională continuă, acestea fiind activități la care au participat experți din România, fie au fost derulate în România și au fost acompaniate de vizite de studiu sau activitate experențială. De exemplu, în perioada anilor 2010-2016 prin intermediul AOD s-a derulat un program de formare a diplomaților și funcționarilor publici din Republica Moldova în domeniul diplomației și relațiilor internaționale. În cadrul acestui program în anii 2010-2014 au fost instruiți 20 de diplomați din Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, precum și 58 de funcționari publici din 28 de autorități publice centrale (ministere, agenții și consilii).[193]

5) Legături de comunicare

În accepțiunea cadrului analitic dezvoltat de Levitsky și Way, această categorie de legături se referă la interconectarea rețelelor de telecomunicații, a infrastructurilor de transport (rutier, căi ferate, rute de navigație, aerian, rețele de energie), precum și activități de penetrare a massmediei. În această privință, datorită dependenței masive de Federația Rusă și de Ucraina, pe parcursul perioadei 1991-2009 rolul României a fost unul relativ limitat și punctual în contextul unor momente critice (cum ar fi criza energetică din perioada anilor 1996-1997).

Deși aparent legăturile se prezentau a fi strânse, acestea totuși nu erau atât de puternice încât să aibă capacitatea de a diminua dependența energetică față de Federația Rusă precum și de a demantela aranjamentele sau artefactele legăturilor de comunicare specifice perioadei sovietice. În acest sens, comportamentul actorilor români (cum ar fi societățile comerciale din

[193] A se vedea: NICA, Marian, Evaluation Report Training programme on diplomacy and international relations addressed to diplomats and public servants from the Republic of Moldova, 2015, accesibil la: http://roaid.ro/uploads/documents/57/Evaluation%20of%20the%20training%20programme%20for%20the%20Republic%20of%20Moldova.pdf.

domeniul resurselor energetice sau transporturilor de stat sau private) a fost unul evaziv. Comportamentul evaziv era justificat și de faptul că intențiile autorităților guvernamentale românești erau blocate de influența grupurilor de interese din Federația Rusă sau din alte state ale CSI. De exemplu, în 1994 guvernul României a propus Guvernului Republicii Moldova participarea la construcția unui reactor al Centralei Nucleare de la Cernavodă. Oferta însă a fost respinsă. Asupra acestei oferte s-a revenit la finalul anilor '90, au fost identificate chiar și surse de finanțare și procesul de negociere a avansat considerabil. Însă, odată cu venirea la conducere a Partidului Comuniștilor din Republica Moldova, negocierile au intrat în impas urmând ca în 2002 să se anunțe renunțarea la proiect. Aceeași situație a fost caracteristică și în domeniul modernizării căilor ferate (cum ar fi trecerea la ecartament european) sau al construcției drumurilor expres.

Odată cu aprofundarea relațiilor Republicii Moldova cu UE privind negocierea Acordului de Asociere climatul investițional în domeniul piețelor de energie s-a schimbat semnificativ. În acest context, relațiile bilaterale în această materie s-au îmbunătățit semnificativ. Astfel, prin intermediul asistenței financiare acordate de UE, dar și prin intermediul ajutorului financiar acordat de România, în perioada anilor 2013-2014 a fost construit Gazoductul Iași-Ungheni, care are o lungime de 27 de km și o capacitate anuală de transport de 525 milioane metri cubi pe an. Conducta a fost inaugurată la 27 august 2014 și este funcțională din 2015. Până în prezent prin conductă au fost livrate Republicii Moldova puțin peste 2 milioane metri cubi de gaze naturale, ceea ce reprezintă 0,2% din capacitatea acesteia.[194] Capacitatea de livrare va fi mărită prin extinderea gazoductului până la Chișinău, proiect ce este planificat a fi finalizat în 2018. Complementar acestui proces, după cum am tratat și în secțiunea privind legăturile economice, operatorul sistemului național de transport al gazelor naturale din România, Transgaz, a depus oferta de participare la privatizarea operatorului Vestmoldtransgaz din Republica Moldova. Reușita acestei operațiuni poate schimba semnificativ tabloul pieței de distribuție a gazului din Republica Moldova, ceea ce va reprezenta diminuarea dependenței de gazele furnizate de Federația Rusă, dar și de climatul necompetițional în această materie din Republica Moldova.

În 2015, în presa din România și cea din Republica Moldova au fost vehiculate informații referitoare la preluarea de către un operator român de distribuție și furnizare a curentului electric din România a unei rețele de distribuție a curentului electric din Republica Moldova. Această informație a reapărut și în noiembrie 2017. Însă, nici atunci, nici acum, aceasta informație nu a fost confirmată de autoritățile celor două țări. Cu toate acestea, în materie de furnizare a curentului electric în ultimii trei ani au fost întreprinse demersuri semnificative în implementarea proiectelor de punere în funcțiune a rețelei de înaltă tensiune Isaccea-Cahul, inclusiv extinderea până la Chișinău, precum și construcția unei noi rețele de înaltă tensiune Suceava-Bălți. Deși sunt înregistrate anumite întârzieri în materializarea acestor proiecte, evoluția este totuși una pozitivă deoarece pe lângă finanțarea alocată din ajutorul financiar nerambursabil de 100 milioane de euro au fost identificate alte posibile surse necesare

[194] Site-ul Profit.ro, „Transgaz a depus în ultimul moment oferta de cumpărare a Vestmoldtransgaz din Republica Moldova", disponibil la: https://www.profit.ro/povesti-cu-profit/energie/transgaz-a-depus-in-ultimul-moment-oferta-de-cumparare-a-vestmoldtransgaz-din-republica-moldova-17529564.

implementări acestor proiecte.[195] La fel ca în cazul distribuției și furnizării gazelor naturale finalizarea acestor investiții vor conduce la creșterea competitivității pe piața de furnizare a curentului electric din Republica Moldova.

Legăturile de comunicare au fost întărite de-a lungul ultimului deceniu și prin penetrarea din ce în ce mai profundă a massmedia din România. Timp de peste două decenii de la dezintegrarea URSS, piața mediatică din Republica Moldova a fost dominată de massmedia rusească. Însă, treptat lucrurile se schimbă în sensul consolidării massmediei locale. Astfel, după 2010 aceasta piața a cunoscut o evoluție semnificativă în sensul diversificării și adaptării la contextele economice și sociale. Un rol deosebit l-au avut proiectele private de extindere în Republica Moldova a posturilor de televiziune de nișă din România. Totodată, în martie 2014 a fost semnat Acordul între Guvernul României și Guvernul Republicii Moldova privind colaborarea în domeniul retransmiterii serviciilor de programe ale radiodifuzorilor publici. Acordul a permis revenirea TVR pe teritoriul Republicii Moldova prin deschiderea unui punct regional la Chișinău, precum și a unui post de radio al Radio România. Massmedia din ambele țări aprofundează cooperarea prin intermediul unor proiecte editoriale comune. Cu toate aceste, în ultimii ani massmedia locală face cu greu față propagandei mediatice intensificate a Federația Ruse asupra populației Republicii Moldova. De aceea, intervențiile bilaterale în această materie trebuie să ofere un alt mod de a furniza știri și producții mediatice și anume în educarea populației în a discerne ceea ce poate fi credibil și adevărat față de ceea ce este fals și manipulator.

În cazul în care în viitorul apropiat abordarea României va fi menținută atât de hotărâtor există șanse mari pentru crearea cadrului propice de reziliență a intervențiilor referitoare la legăturile de comunicare, mai ales în ceea ce privește distribuția și furnizarea energiei. De aceea, rolul României este unul decisiv în abordare strategică privind reziliența în cadrul acțiunii externe a UE în vecinătatea estică. Aceasta însă trebuie să fie completată cu inițiative determinante în contribuția modernizării infrastructurii de cale ferată, precum și a celei rutiere.

6) Legături între societatea civilă transnațională

Conform modelului dezvoltat de Levitsky și Way, legăturile între societatea civilă transnațională vizează cooperarea între ONG-uri, biserici, organizații de partide sau alte rețele. În acest sens, implicațiile relațiilor bilaterale dintre România și Republica Moldova sunt majore. Prin experiențele sale, România a oferit Republicii Moldova un context propice de contagiune în crearea și dezvoltarea societății civile, a cadrului de pluripartitism precum și a principalelor inițiative civice în domeniul protecției drepturilor omului și libertăților civile, dezvoltării cadrului participativ și transparent de înfăptuire a politicilor publice, protecției mediului ș.a.. În ceea ce privește cooperarea partidelor politice putem aprecia că aceasta este

[195] De exemplu, la 6 decembrie 2017 Guvernul Republicii Moldova a aprobat inițierea negocierilor contractului cu Banca Europeană de Investiții pentru un împrumut de 80 de milioane de euro pentru realizarea lucrărilor de interconectare pe teritoriul Republicii Moldova în vederea asigurării interconectivității permanente cu rețeaua de transport electric din România. După comunicatul Guvernului Republicii Moldova „Republica Moldova va beneficia de suportul BEI pentru asigurarea interconectării electrice cu România”, disponibil la: http://gov.md/ro/content/republica-moldova-va-beneficia-de-suportul-bei-pentru-asigurarea-interconectarii-electrice.

foarte intensă. Începând cu 2010 s-a reușit performanța ca anumite partide politice din România să aibă organizații teritoriale în Republica Moldova și viceversa.

În anii ’90 și 2000 cooperarea în domeniul societății civile a fost una nestructurată și bazată pe acțiuni de tatonare. Treptat, odată cu intensificarea sprijinului financiar acordat de UE precum și de alte organizații internaționale donatoare, relaționarea a devenit mult mai structurată și orientată pe obținerea de rezultate. De exemplu, programele PHARE și TACIS au contribuit la schimbarea cadrului de relaționare. Totodată, implementarea celor două programe operaționale de cooperare transfrontalieră specifice perioadelor financiare 2007-2013, respectiv 2014-2020 au o contribuție iminentă în aprofundarea cooperării între organizațiile neguvernamentale din cele două țări.

Începând cu anul 2010, consolidarea cooperării și a dialogului dintre organizațiile neguvernamentale din cele doua țări, precum și definirea agendei și priorităților comune de acțiune sunt întreprinse prin intermediul Forumului Societății Civile din România și Republica Moldova. Cu sprijinul financiar al AOD, Federația Organizațiilor Neguvernamentale pentru Dezvoltare din Romania (FOND) a organizat în ultimii șase ani mai multe ediții ale acestui forum. Reuniunile de acest tip oferă un cadru propice pentru prezentarea evoluțiilor curente și stabilirea unei coordonări structurate în acțiuni de oferire a asistenței pentru dezvoltare. În vederea asigurării rezilienței este important ca forumurile să nu se limiteze doar la reuniuni periodice bienale, ci să se axeze și pe acțiuni permanente cum ar fi grupurile de lucru tematice comune. Cele din urmă ar avea menirea asigurării analizei permanente a contextelor și evoluțiilor politicilor publice din ambele state și astfel ar fi capabile să propună în momentele potrivite puncte de vedere și soluții alternative.

Trebuie în final subliniată implicarea activă a societății civile din România în democratizarea și europenizarea Republicii Moldova. În ultimul deceniu cele mai vizibile proiecte au fost derulate de Centrul Român pentru Politici Europene, Expert Forum, Federația Organizațiilor Neguvernamentale pentru Dezvoltare din Romania ș.a.. Pentru proiectele derulate în Republica Moldova aceste organizații au reușit să-și diversifice sursele de finanțare, astfel încât în intervențiile lor în Republica Moldova acestea nu au depins doar de finanțările alocate de AOD din Romania sau de către alte autorități finanțatoare românești. Prin mecanismele alternative de colectare a fondurilor, acestea reușesc să atragă resurse financiare la un nivel destul de ridicat în raport cu sumele alocate prin proiectele finanțate de AOD. Astfel, prin această strategie organizațiile neguvernamentale reușesc să complementeze acțiunile autorităților române de sprijinire a tranziției democratice a Republicii Moldova.

5.2. România și eforturile de asistență pentru dezvoltare în Serbia (2007-2017)

Ca nou membru al Uniunii ce a traversat relativ recent procesul aderării la UE, România susține procesul de extindere al Uniunii Europene în Balcanii de Vest. Politica sa externă, corelată politicii de dezvoltare, s-a orientat în acest deceniu pe dorința de împărtășire a experienței acumulate cu statele candidate din imediata vecinătate dintre care statul direct vizat de acțiunile României a fost Serbia. Am ales astfel focalizarea pe relațiile privind sprijinul de

consolidare a democratizării și în viitori ani, ai rezilienței oferit de România Serbiei pe baza unor motive solide: proximitatea geografică, istoria comună fără conflicte între cele doua state, comunitățile istorice naționale existente pe teritoriul celor două state, precum și parcursul european pozitiv avut de Serbia în ultimii ani. Acești numitori comuni care au contribuit la dezvoltarea unui bun dialog politic bilateral între România și Serbia coincid și cu o serie de elemente din cadrul analitic dezvoltat de Levitsky și Way privind influența actorilor externi asupra democratizării. În cele ce urmează vom detalia elementele ce au funcționat ca „pârghii" și „legături" identificate în perioada 2007-2017 în acțiunile externe ale României către Serbia.

a. Pârghiile

Implicarea României ca actor internațional în procesul de democratizare al Serbiei în perioada 2007-2017 a fost marcată de două din cele trei tipuri de mecanisme externe care stimulează acest proces: „contagiune" (în care includem proiectele de sprijin direct și transfer de bune practiie privind aderarea la UE) și „condiționare" (privind obținerea de recunoașterea mai multor drepturi pentru minoritatea românească din Valea Timocului).

Ne putem contura o imagine mai detaliată a influenței de democratizare a României în Serbia prin analiza celor cinci rapoarte anuale disponibile pe site-ul roaid.ro ce acoperă perioada 2011-2015[196]. Conform primului raport privind asistența pentru dezvoltare a României din 2011 (pentru anul 2010), Serbia s-a aflat pe poziția a doua printre principalele state beneficiare de burse de studii oferite de MECTS, după Republica Moldova (67%), cu 5%[197]. Mai observăm că Serbia s-a aflat pe locul doi printre principalele state beneficiare de asistență pentru dezvoltare din partea României cu 5%, după 64% acordate Republicii Moldova[198].

Uitându-ne la variațiile asistenței pentru dezvoltare a României în Serbia (tabel nr. 6) putem observa existența a trei perioade distincte:

a. **Etapa 2007-2011** în care MAE a acordat asistență pentru dezvoltare Serbiei, susținând tranziția spre democrație, consolidarea societății civile și revitalizarea zonelor rurale prin intermediul PNUD.

b. **Etapa 2012-2015**[199] în care Serbia nu a fost printre statele beneficiare de asistență pentru dezvoltare prin bugetul Ministerului Afacerilor Externe, fiind preferate state din Parteneriatul Estic și Sudic. Asistența acordată prin alte instituții către Serbia se regăsește în rapoartele anuale de pe site-ul RoAid.ro. Deși nu fac parte propriu-zis din asistența pentru dezvoltare către Serbia, analiza a decis să le ia în considerare ca fiind elemente potrivite a ceea ce modelul analitic Levitzky și Way numește

[196] Datele sunt conform raportării realizate de Ministerul Afacerilor Externe în baza informaţiilor primite de la ministerele de linie cu activitate în domeniu.
[197] Raport RoAid 2011, p. 8, disponibil la: http://roaid.ro/uploads/documents/11/Raportul%20national%20privind%20asistenta%20oficiala%20pentru%20dezvoltare%20acordata%20de%20Romania%20in%20anul%202011.pdf.
[198] *Ibidem*, p. 13.
[199] La momentul redactării studiului, pentru perioada 2016-2017 existau date publice limitate.

„legăturile” ce duc la creșterea influenței actorilor internaționali asupra democratizării unor state.

TABEL 6. EVOLUȚIA FONDURILOR DE ASISTENȚĂ PENTRU DEZVOLTARE ALE ROMÂNIEI ÎN SERBIA

Nr.	Anul	Suma	Proiecte și sume defalcate
1.	2007	418,136 Euro 0,83 mil. RON	- Consolidarea statului de drept: „Transitional Justice-War Crimes Trials and Notions of Justice” – 200,000 Euro - Întărirea reţelelor financiare în mediul rural: „Strengthening of Rural Capital and Networks” 2008 – 200,000 Euro - Contribuţia la integrarea minorităţii rome în societatea sârbă – modelul României de implementare în trei oraşe (implemantată de UNFPA – 25,000 USD (aproximativ 18,136 Euro)
2.	2008	120,000 Euro 0,44 mil. RON	- Contribuţie la proiectul de integrare a romilor în societatea sârbă – implementarea modelului românesc în trei localităţi – implementat de UNFPA – 40,000 USD - Contribuţie la proiectul „Locuinţe adecvate şi soluţii de întreţinere pentru refugiaţii din Serbia”, implementat de UNHCR – 80,000 Euro - Contribuţie la proiectul de integrare a romilor în societatea sârbă – implementarea modelului românesc în trei localităţi – implementat de UNFPA – 40,000 USD
3.	2009	70,000 Euro 0,44 mil. RON	Contribuţie la bugetul UNHCR pentru Republica Serbia
4.	2010	200,000 Euro 0,88 mil. RON	Faza a doua a proiectului „Strenghtening of Rural Capital Networks„ – derulat prin PNUD Serbia
5.	2011	150,000 Euro 0,64 mil. RON	Întărirea reţelelor de dezvoltare rurală în Serbia, etapa a III-a a proiectului finanţat de România în 2007 şi 2010
6.	2012	4.561.671,87 RON	Burse de studiu

7.	2013	3,37 mil. RON	
8.	2014	213,000 RON 4.553.081,81 RON	Asistență umanitară
9.	2015	-	
10.	2016	-	

Sursă: Tabel realizat de autori pe baza rapoartelor de pe www.roaid.ro.

Raportul din 2013 este ilustrativ pentru analiza de față deoarece prezintă evoluţia bugetului AOD gestionat de MAE în perioada 2007-2013. Această primă centralizare ne indică faptul că bugetul AOD al MAE a variat semnificativ în perioada 2007-2013, cu sume cuprinse între 7,03 mil. RON (2008) şi 18,93 mil. RON (2010). Statul care a beneficiat consecvent de asistenţă pentru dezvoltare pe parcursul întregii perioade a fost Republica Moldova, punctul principal de interes geografic al AOD.

În perioada 2008-2009, pe fondul crizei financiare, bugetul AOD a fost redus la mai puţin de jumătate din valoarea aferentă anului 2007. Statele prioritare, Republica Moldova şi Serbia, au resimţit cel mai puternic diminuarea bugetului total al MAE.[200] În 2010, bugetul AOD al MAE a crescut cu peste 50% faţă de anul anterior. Ulterior, conform MAE, în derularea proiectelor AOD implementate de MAE cu precădere în perioada 2012-2016 unul din obiectivele principale avute în vedere a fost promovarea expertizei naţionale prin asistenţa tehnică acordată statelor în curs de dezvoltare.

Anul 2012 a marcat un moment de cotitură, din acest an intervenind o schimbare de perspectivă în derularea tuturor proiectelor de asistenţă pentru dezvoltare promovate de MAE având drept scop „sporirea impactului AOD a României". Pe site-ul RoAid, se specifică faptul că pentru perioada 2012-2015 MAE a intenționat „racordarea priorităţilor la o abordare naţională AOD revizuită, în concordanţă cu schimbările survenite la scară globală". Drept consecință, din anul 2012 Serbia nu mai apare până în anul 2016 la secțiunea de contribuții bilaterale, cu excepția anului 2014 (când este menționată la categoria „asistență umanitară", în conexiune cu dezastrele provocate de inundații).

Interesant de reamintit că tot 2012 este anul în care tensiunile dintre România și Serbia privind problema „vlahilor" din Valea Timocului au atins apogeul. Observăm chiar că mecanismul de „condiţionare" folosit de România pentru a-și exercita influența internațională asupra Serbiei s-a manifestat cel mai pregnant în anul 2012. În viziunea modelului lui Levitsky și Way, condiționarea este eficientă în procesul de democratizare atunci când elitele politice adoptă un comportament democratic sub presiunea obținerii de asistență tehnică și financiară

[200] Raport RoAid 2013, p. 33, disponibil la: http://roaid.ro/uploads/documents/9/2013Ro.pdf.

(manifestat prin atribuirea statului de țară candidată Serbiei în Consiliul European din martie 2012).

De altfel, un rol aparte în dinamica dintre cele două state l-a avut comunitatea românească din Serbia pe care conform cadrului analitic al lui Levitsky și Way o putem considera o importantă „pârghie" de influență a României. În noiembrie 2017, ambasadorul României la Belgrad declara că „România continuă să acorde o atenție deosebită situației etnicilor români de pe întreg teritoriul Serbiei[201]. O primă observație pe acest subiect este că rolul comunității de români din Serbia în acest deceniu a fost unul ambivalent pentru procesul de transfer normativ de bune practici democratice dintre România și Serbia. Incidentul diplomatic al anului 2012 stă ca mărturie a ambivalenței cu care e folosită comunitatea românilor din Serbia (cu precădere cei din Valea Timocului) de către autoritățile de la București. În februarie 2012, România a refuzat (în prima faza a negocierilor) să dea undă verde Belgradului pentru a primi statutul de țară candidată la UE, cerând garanții pentru un tratament corect al minorității vlahe din Serbia. Cu alte cuvinte, România – reprezentată de ministrul de atunci al Afacerilor Externe, Cristian Diaconescu, a condiționat acordul pentru candidatura Serbiei la UE de garanții suplimentare legate de problemele minorității românești[202]. În cele din urmă, după negocieri, în Concluziile Consiliului Afaceri Generale (CAG) a fost anexată o declarație a Consiliului prin care se insista asupra protejării minorităților „ca parte integrantă a criteriilor de aderare la UE". Gestul României a creat controverse la nivel european (nemulțumind nu doar Serbia, dar și o serie de state membre) stârnind deopotrivă critici privind abuzul acestei metode, dar și laude privind fermitatea poziționării manifestată pentru prima dată de după aderare în negocierile din cadrul UE.

Înainte de Consiliul European din primăvara lui 2012, România a invocat pentru prima dată de când a devenit membră UE dreptul de veto (doar sub formă de „amenințare") când a fost vorba de începerea negocierilor cu Serbia. România a cerut (și în final, a obținut) asigurări din partea Comisiei Europene că se va realiza un raport privind monitorizarea progreselor Serbiei în domeniul minorităților naționale. Decizia finală privind acordarea pentru Serbia a statutului de stat candidat la aderare a fost în final luată prin unanimitate de șefii de stat și de guvern ai celor 27 de state membre UE la Consiliul European din 1-2 martie 2012. România a acceptat în cele din urmă recomandările Consiliului European de a acorda statutul de țară candidată Serbiei cu acele condiții. Mai mult, delegația României a obținut și organizarea unei comisii dedicate pe această chestiune tot în aceeași perioadă cu Consiliul de primăvară al UE (1-2 martie 2012) unde inițial se aștepta doar aprobarea formală a aderării Serbiei la UE. România a argumentat cu această ocazie că protecţia drepturilor persoanelor aparţinând

[201] Intervio.ro, „E.S. Oana-Cristina Popa, Ambasadorul României în Serbia: „Declarația bilaterală pe afaceri europene, semnată la 10 noiembrie 2016, la Timișoara, este o expresie clară a disponibilității de asistență a țării noastre, cu atât mai relevant cu cât, în prezent, Serbia are un ritm mai dinamic al deschiderii de noi capitole de negocieri", 28 noiembrie 2017, disponibil la: https://intervio.ro/2017/11/28/e-s-oana-cristina-popa-ambasadorul-romaniei-in-serbia-declaratia-bilaterala-pe-afaceri-europene-semnata-la-10-noiembrie-2016-la-timisoara-este-o-expresie-clara-a-disponibilitatii-de-asi/.

[202] Cauza acestei dispute au fost românii din Valea Timocului estimați, în functie de surse, intre 250.000 si 600.000 locuitori. Aceștia ocupă o zona, în NE Serbiei, delimitată de Morava (V), Dunare (N si NE) și granița cu Bulgaria (E). Ei constituie populația majoritară în 161 localități, cele mai multe aparținând județelor Branicevo, Bor, Zajecar si Pomoravlje, dar nu se bucură de niciun drept, spre deosebire de românii din Voivodina, sunt ignorați în special la recensămintele oficiale, încercându-se acreditarea ideii că vlahii din Timoc ar fi altceva decât românii.

minorităţilor naţionale reprezintă o parte importantă a criteriilor de la Copenhaga privind aderarea la UE, angajamentul respectării criteriilor de la Copenhaga fiind asumat de către Serbia în Protocolul bilateral din martie 2012.

Prin această tactică de negociere (dreptul de veto nu a fost în final folosit de România în Consiliul European, ci doar sub formă de „amenințare" în reuniunile pregătitoare ale Consiliului din februarie 2012), România a reușit să obțină și rezolvarea parțială a litigiului cu Serbia. În urma negocierilor bilaterale cu Serbia pe acest subiect, România a obținut un raport separat privind monitorizarea progreselor Serbiei în domeniul minorităților naționale, semnarea unui protocol separat bilateral privind minoritățile și includerea în concluziile Consiliului de Afaceri Generale a unei declarații anexate a Comisiei Europene prin care insistă asupra problemei protecției minorităților „ca parte integrantă a criteriilor de aderare la UE"[203].

TABEL 7. CRONOLOGIA PROCESULUI DE ADERARE A SERBIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Nr.	Data	Eveniment
1.	19 decembrie 2009	Serbia și-a depus candidatura pentru aderarea la UE.
2.	25 octombrie 2010	Consiliul a invitat Comisia să îi prezinte un aviz cu privire la candidatura Serbiei.
3.	20 mai 2011	Prima sesiune a Comisiei Mixte Interguvernamentale între România şi Republica Serbia privind minorităţile naţionale.
4.	12 octombrie 2011	Comisia a emis un aviz favorabil și a recomandat să i se acorde Serbiei statutul de tară candidată.
5.	9 decembrie 2011	Consiliul European a solicitat Consiliului să verifice și să confirme că Serbia și-a menținut angajamentul și a continuat să înregistreze noi progrese în mai multe domenii.
6.	Februarie 2012	Consiliului i s-a solicitat apoi să ia o decizie cu privire la acordarea statutului de țară candidată Serbiei, când România a folosit temporar dreptul de „veto" și de blocare a votului.
7.	1 martie 2012	Consiliul European a acordat Serbiei statutul de țară candidată. Tot în acea zi a fost semnat, de către Reprezentanţii Permanenţi ai României şi Serbiei la UE, protocolul celei de-

[203] Hotnews, „România a ținut în șah Serbia la Bruxelles in discuțiile pentru acordarea statutului de candidat la UE si a obtinut garantii pentru minoritatea vlaha din Serbia", 28 februarie 2012, disponibil la: http://www.hotnews.ro/stiri-esential-11621526-romania-opune-acordarii-statului-candidat-pentru-serbia-surse-diplomatice.htm.

		a doua sesiuni a Comisiei Mixte Interguvernamentale între România şi Republica Serbia privind minorităţile naţionale.
8.	27-28 iunie 2013	Consiliul European a hotărât începerea negocierilor de aderare cu Serbia cel târziu în ianuarie 2014.
9.	22 iulie 2013	Consiliul a adoptat o decizie a Consiliului și a Comisiei privind încheierea Acordului de stabilizare și de asociere între UE și statele membre ale acesteia și Republica Serbia. Acordul a intrat în vigoare la 1 septembrie 2013.
10.	21 ianuarie 2014	Prima reuniune a Conferinței de aderare cu Serbia la nivel ministerial a deschis negocierile de aderare.

Sursă: Cronologie realizată de autori pe baza datelor disponibile la: http://www.consilium.europa.eu/ro/policies/enlargement/serbia/.

La 1 martie 2012, la Bruxelles, a fost semnat, de către Reprezentanţii Permanenţi ai României şi Serbiei la UE, „Protocolul celei de-a doua sesiuni a Comisiei Mixte Interguvernamentale între România şi Republica Serbia privind minorităţile naţionale", care a avut loc inițial la 20 mai 2011. Discuţiile bilaterale cu partea sârbă pentru implementarea Protocolului au fost purtate la Bruxelles de Secretarul de Stat în MAE Bogdan Aurescu, copreşedinte la acea vreme a Comisiei Mixte România – Serbia pentru protecţia minorităţilor naţionale. Delegaţia sârbă a fost condusă de Gordana Stamenic, secretar de stat în cadrul ministerului sârb al justiţiei şi copreşedinte din partea Serbiei al Comisiei Mixte Interguvernamentale. Întâlnirea a avut loc cu participarea Înaltului Comisar al OSCE pentru Minorităţi Naţionale, Knut Vollebaek[204]. Documentul a fost semnat în marja Consiliului European care a decis acordarea pentru Serbia a statutului de candidat la integrarea în UE. Cu acest prilej România a prezentat o declaraţie prin care a subliniat necesitatea obţinerii unor rezultate concrete şi rapide privind statutul minorităţilor din cele două ţări, cât şi implicarea Comisiei şi a Înaltului Reprezentant al OSCE pentru minorităţile naţionale, în monitorizarea eforturilor Serbiei pentru respectarea principiilor protecţiei minorităţilor în conformitate cu standardele Uniunii Europene. Ca rezultat, în aprilie 2013 autoritățile sârbe au decis lansarea unui program-pilot pentru introducerea studiului limbii romane, cu elemente de identitate culturală, în școli din zona Timocului, pentru a evalua interesul romanilor de aici și posibilitatea introducerii acestei materii în programa școlară, începând cu anul școlar 2013-2014.

După aceste incidente, merită subliniat parcursul pozitiv al Serbiei, care și-a continuat ferm procesul de integrare în UE. De la deschiderea negocierilor de aderare ale Serbiei la UE (ianuarie 2014), au avut loc la Bruxelles cinci reuniuni ale Conferinței de aderare la nivel ministerial. Au fost deschise 10 din cele 35 de capitole de negociere, dintre care două capitole au fost deja închise provizoriu. Concluzionăm astfel prin aceea că România nu a periclitat în negocierile din 2012 parcursul european al Serbiei, ci a folosit poziția sa în Consilul UE ca

[204] *Ibidem*.

formă de „condiționare” ce a avut în final impact asupra respectării *acquis*-ului *comunitar* în privința respectării drepturilor minorităților naționale.

Anul 2014 a adus o mai fermă repoziționare a României și sprijin solidar față de Serbia care a trecut prin an electoral, dar și printr-o serie de inundații devastatoare. În 2014, cea mai mare contribuție a României prin AOD în Serbia a fost în domeniul educației[205]. Ministerul Educației și Cercetării Științifice a oferit burse în învățământul superior și alte facilități financiare în valoare de 1 milion de EUR cetățenilor sârbi. Totodată, în 2014, Senatul României și Camera Deputaților au susținut misiuni de observare a alegerilor în Serbia. În același an, Ministerul Afacerilor Externe (MAE) a acordat asistență umanitară în valoare de 50 000 EUR pentru gestionarea inundațiilor din Serbia. România a oferit și ajutor umanitar de urgență către Serbia pentru contracararea efectelor inundațiilor din 2014. De asemenea, România a acordat un ajutor umanitar de urgenţă Serbiei în sprijinul populaţiei refugiate şi pentru gestionarea situaţiei de criză din domeniul migraţiei, constând în produse (ajutor *in-kind*) livrate de către MAI - IGSU, în valoare de 988 900 lei (224 000 EUR).

De asemenea, o altă importantă pârghie pe care România o folosește pentru a ajuta dezvoltarea Serbiei este în formatul multilateral cooperarea în cadrul Strategiei Dunării. Cooperarea dunăreană este un element de importanță majoră pentru raporturile româno-sârbe. Așa cum am arătat, pentru aceste mecanisme România a folosit în relația cu Serbia o serie de „pârghii” specifice. Lewitsky și Way (2010) susțineau că „pârghiile” capată o adevărată eficiență asupra statelor în cauză mai degrabă în prezența „legăturilor”, și nu în absența acestora. Despre acestea vom discuta în secțiunea următoare.

b. Legăturile

Modelul Levitsky și Way prevede existența a șase tipuri de legături care influențează în mod decisiv eficiența pârghiilor de democratizare între două state. În cele ce urmează, pentru a analiza un deceniu de asistență pentru dezvoltare a României în Serbia, le vom aborda pe rând raportându-ne la fiecare din aceste categorii.

1) Legături economice

Investițiile economice nu sunt o prioritate pentru România în Serbia, deși există alte forme de asistență financiară. Conform primului Raport privind asistența pentru dezvoltare a României din 2011 (pentru anul 2010), în 5 iulie 2011 a fost semnată înţelegerea dintre România şi PNUD Serbia, pentru implementarea şi finanţarea celei de-a treia faze a proiectului „Parteneriat pentru Revitalizarea Zonelor Rurale” din Serbia[206]. Proiectul vizat era axat pe întărirea reţelelor de dezvoltare rurală în Serbia, fiind etapa a treia a proiectului finanţat de România în 2007 şi 2010. Scopul proiectului a fost de a contribui la creşterea nivelului de trai şi a gradului de sanitaţie în satele vizate. În această perioadă influența financiară a României în Serbia este determinată profund de prioritățile și acțiunile Programul Națiunilor Unite pentru

[205] „Ramona Ghierga (MAE): Suntem donatori responsabili și solidari cu statele în curs de dezvoltare”, Euractiv.ro, 7 februarie 2017, disponibil la: http://www.euractiv.ro/we-develop/ramona-ghierga-mae-suntem-donatori-responsabili-si-solidari-cu-statele-in-curs-de-dezvoltare-6667.
[206] Raport RoAid 2011, p. 16.

Dezvoltare PNUD[207]. Acordul cooperării dintre PNUD și Guvernul României s-a încheiat în anul 2012, scopul final fiind consolidarea capacităţilor României în furnizarea de asistenţă pentru dezvoltare în mod autonom.

Sprijinul financiar pe care România îl putea oferi Serbiei a intrat astfel într-o nouă etapă. În data de 15 septembrie 2015 s-a lansat oficial Programul Interreg IPA de Cooperare Transfrontalieră România-Serbia, program finanțat de Uniunea Europeană din fonduri IPA-CBC și care face parte din familia programelor europene Inter-reg care continuă finanțarea cooperării transfrontaliere în zona de graniță româno-sârbă pentru perioada de programare 2014-2020, prin intermediul Instrumentului de Asistență pentru Preaderare (IPA II), cu sprijinul Uniunii Europene și al guvernelor celor două state. Bugetul total al programului este de 88.124.999 de euro, din care 74.906.248 de euro reprezintă finanțare nerambursabilă din fondurile Uniunii Europene. În perioada 2014-2020, vor putea fi finanțate proiecte pe patru axe prioritare, în domeniile:

- promovarea ocupării forței de muncă și serviciilor pentru o creștere favorabilă incluziunii – 18 milioane de euro;
- protecția mediului și managementul riscurilor – 21 milioane de euro;
- mobilitate şi accesibilitate sustenabile – 21 milioane de euro;
- atractivitate pentru turism sustenabil – 18 milioane de euro.

Aria eligibilă a Programului este constituită din județele Timiș, Caraș Severin și Mehedinți (din România) și districtele Severno Banatski, Srednje Banatski, Južno Banatski, Braničevski, Borski, Podunavski (din Republica Serbia)[208]. Noul program de cooperare transfrontalieră dintre România și Serbia a fost elaborat având în vedere atât nevoile locale ale comunităților din zona de graniță, cât și strategiile europene dezvoltate la nivel macroregional. Având în vedere dimensiunea europeană a acestuia, programul este corelat cu strategiile UE pentru perioada 2014-2020, cum este cazul Strategiei Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării prin care se dorește o conectare mai bună, protejarea mediului sau dezvoltarea prosperității în Regiunea Dunării. Strategia Europa 2020 este un alt instrument european care a inspirat elaborarea noului program prin care se urmărește o creștere inteligentă, sustenabilă și favorabilă incluziunii sociale și economice. Având în vedere experiența cooperării transfrontaliere acumulată în ultimii ani la nivel regional și local, remarcăm că este pentru prima dată când în procesul de programare pentru elaborarea unui program transfrontalier româno-sârb au fost realizate consultări la nivelul comunităților și s-au avut în vedere nevoile locale din județe și districte. Obiectivul strategic al programului este realizarea, pe baza proiectelor comune transfrontaliere și acțiunilor comune ale partenerilor români și sârbi, a unei dezvoltări socioeconomice echilibrate și durabile a regiunii de graniță dintre România și Republica Serbia. Acesta reprezintă una din cele mai puternice „legături economice”, dar și o

[207] Menționăm că în perioada 2010-2012 cooperarea cu PNUD s-a desfășurat într-o formă nouă, partenerială, în domeniile de interes pentru România, în special din perspectiva statutului de membru al Uniunii Europene, care, printre altele, a presupus şi definirea unui profil nou, diferit de cel al unui beneficiar clasic de asistenţă, din partea ONU.
[208] Conform site-ului: http://www.romania-serbia.net/.

„pârghie” transversală prin care România poate oferi un sprijin consistent de dezvoltare Serbiei.

Tot în 2015 s-a pus accentul în discursul public oficial pe importanţa proiectelor comune de infrastructură între România și Serbia. Premierul de la acea vreme al României, Victor Ponta, declara: „Ne leagă Dunărea, iar Strategia Dunării poate avea un rol. Putem avea autostrăzi, poduri, dar cea mai importantă este energia, este cea mai eficientă armă şi cel mai important mod de dezvoltare. Trebuie să accelerăm proiectele de infrastructură energetică. Este important să avem acces la piaţa europeană, la energie la preţuri competitive“[209]. Aceste deziderate au fost susținute și de președintele României Klaus Iohannis: „Dorim ca România și Serbia să ofere un model de cooperare în regiune”, notând ca „există interes de ambele părți pentru proiecte de infrastructură, respectiv transport și energie”[210], cu ocazia primei sale vizite oficiale în Serbia.

Aceste obiective rămân pe agenda României și în prezent. Ambasadorul României în Serbia declara în 2016 că există un evident interes în dezvoltarea relațiilor economice între cele două țări și subliniază astfel faptul că: „cooperarea transfrontalieră, susţinută prin fondurile IPA, precum și Programul României de Cooperare pentru Dezvoltare, cu accent pe Fondul de Mobilitate pentru Experţi Guvernamentali, [este un, n.a.] mecanism prin care statul român își respectă angajamentul de a pune la dispoziţia Serbiei instrumente concrete pentru furnizare de expertiză în procesul de integrare europeană. Schimburile comerciale bilaterale au depășit cifra de 1 miliard de euro, însă evaluarea ambelor părți este că cifra este mică față de potențialul existent”[211].

2) Legături geopolitice

Acestea vizează relațiile strategice între cele două guverne și în alianțele și organizațiile euroatlantice. Putem afirma că aceste legături s-au manifestat ca fiind strânse în acest interval de timp. Din punct de vedere geostrategic, una din principalele trăsături a relației României cu Serbia a fost susținerea procesului de integrare europeană, acesta fiind unul din principalii piloni ai procesului de consolidare a democrației. Prin intermediul reprezentanților diplomatici ai MAE s-a transmis în ultimii 10 ani un mesaj fără echivoc - România susține ferm aderarea Serbiei la UE. Activitățile desfășurate pe acest palier pot fi rezumate succint la angajamentul României de a împărtăși experiența proprie cu privire la perioada de preaderare, dar și de a prezenta evoluțiile înregistrate ulterior obținerii statutului de membru UE, având avantajul proximității geografice și al experienței proprii în procesul de aderare.

România și Serbia au o tradiție lungă de participare la numeroase formate de cooperare regională care oferă oportunitatea consolidării culturii multilateralismului prin identificarea și

[209] Calea Europeană, „Ponta: România sprijină aderarea Serbiei la Uniunea Europeană”, 24 aprilie 2015, disponibil la: http://www.caleaeuropeana.ro/ponta-romania-sprijina-aderarea-serbiei-la-ue/.
[210] Cotidianul, „Iohannis: România, interesată de exporturi de energie electrică către Serbia”, 16 iulie 2015, disponibil la: https://www.cotidianul.ro/iohannis-romania-interesata-de-exporturi-de-energie-electrica-catre-serbia/.
[211] BanatulAzi.ro, „În ceea ce privește sprijinul pentru păstrarea limbii române în Timoc, noi facem toate eforturile”, interviu cu E.S. Oana-Cristina Popa, ambasadorul României în Serbia, disponibil la: http://www.banatulazi.ro/in-ceea-ce-priveste-sprijinul-pentru-pastrarea-limbii-romane-in-timoc-noi-facem-toate-eforturile-interviu-cu-excelenta-sa-oana-cristina-popa-ambasadorul-romaniei-in-serbia/.

urmărirea intereselor comune. Printre acestea se numără formate de cooperare consacrate precum Comisia Dunării[212], Procesul de Cooperare în Europa de Sud-Est și Consiliul Cooperării Regional[213], Inițiativa Central Europeană[214], Organizația pentru Cooperare Economică la Marea Neagră[215] sau formate mai noi precum Strategia pentru regiunea Dunării[216], precum și formate de cooperare tri- sau cvadrilaterală (RO-SRB-BG, RO-SRB-BG-EL).

Ca urmare a politicii de încurajare a reformelor politice, economice și sociale în Balcani, Președintele României Klaus Iohannis declara în cadrul unei vizite oficiale la Belgrad în iulie 2015: „România considera Serbia un partener-cheie in regiune"[217]. Acesta a adăugat că „Serbia merită să fie recompensată pentru eforturile semnificative de reformă făcute până în prezent. Sperăm ca negocierile efective de aderare ale Serbiei la UE să demareze în acest an", motivând implicarea României astfel: „Cunoaștem din proprie experiență dificultățile și eforturile pe care le presupun întregul proces de pregătire și negociere a aderării la UE. De aceea am exprimat disponibilitatea și deschiderea deplină a României de a oferi asistență Serbiei în domenii relevante pentru procesul de integrare, dacă Serbia, sigur, dorește acest lucru"[218].

În octombrie 2017, fostul premier Mihai Tudose declara în cadrul unui eveniment regional că cei trei membri UE (România, Bulgaria și Grecia) vor conlucra pentru accelerarea procesului intrării Serbiei în blocul politic şi economic European: „Nu am făcut altceva decât să extindem colaborarea dintre Bulgaria şi România cu Serbia şi cu Grecia. (...) România nu este o ţară vecină cu Grecia, dar este o ţară parteneră a Greciei. (...) Suntem patru ţări care formăm Balcanii de Vest, Balcani care pot să fie în egală măsură o poartă de intrare în Uniunea Europeană, o poartă de ieşire din Uniunea Europeană sau un zid care să apere Uniunea Europeană. Avem acelaşi interes strategic şi economic, dar şi de buni vecini ca Serbia să devină ţară membră a Uniunii Europene"[219].

Prin prisma calității de stat membru UE, România sprijină și monitorizează stadiul negocierilor de aderare, astfel încât măsurile implementate de Serbia să fie conforme cu prevederile *aquis*-ului comunitar, pe toate capitolele de negociere. Una din măsurile cele mai concrete ce reflect disponibilitatea de transfer a expertizei românești în aderarea europeană către Serbia este Declarația bilaterală pe afaceri europene, semnată la 10 noiembrie 2016, la Timișoara. Aceasta este o expresie clară a disponibilității de asistență a țării noastre, cu atât

---

[212] Mai multe informații disponibile la: http://www.danubecommission.org/dc/en/.
[213] Mai multe informații disponibile la: http://www.rcc.int/home.
[214] Mai multe informații disponibile la: http://www.cei.int/.
[215] Mai multe informații disponibile la: http://www.bsec-organization.org/Pages/homepage.aspx.
[216] Mai multe informații disponibile la: https://www.danube-region.eu/.
[217] „Klaus Iohannis efectuează o vizita oficiala la Belgrad: Romania considera Serbia un partener cheie in regiune si sustine aderarea sa la UE", *Revista 22*, 2015, http://www.revista22.ro/klaus-iohannis-efectueaza-o-vizita-oficiala-la-belgrad-romania-considera-serbia-un-partener-cheie-in-regiune-si-sustine-aderarea-sa-la-ue-57617.html
[218] Cotidianul, „Iohannis: România, interesată de exporturi de energie electrică către Serbia", 16 iulie 2015, disponibil la: https://www.cotidianul.ro/iohannis-romania-interesata-de-exporturi-de-energie-electrica-catre-serbia/.
[219] Epoch Times, „România, Bulgaria şi Grecia susţin aderarea Serbiei la UE", 4 octombrie 2017, disponibil la: http://epochtimes-romania.com/news/romania-bulgaria-si-grecia-sustin-aderarea-serbiei-la-ue---266180.

mai relevant cu cât, în prezent, Serbia are un ritm mai dinamic al deschiderii de noi capitole de negocieri. Ambasadorul României la Belgrad menționa în noiembrie 2017 că „sprijinim în continuare menținerea acestei dinamici, în acord cu voința și capacitatea părții sârbe de a parcurge etapele şi de a îndeplini criteriile necesare în acest proces”[220].

O a doua legătură geopolitică dintre România și Serbia a fost realizată de poziția României de a nu recunoaște independența Kosovo, ce a fost menținută din februarie 2008 până astăzi. După proclamarea unilaterală a independenţei kosovare, România şi-a făcut cunoscută cu fermitate poziţia de nerecunoaştere, mergând consecvent pe această linie ani de zile. În ziua următoare autoproclamării independenţei, Parlamentul de la Bucureşti a comunicat că „eventuala recunoaştere a independenţei unilateral declarate de către alte state nu poate fi interpretată ca precedent pentru alte zone şi nici ca recunoaştere sau garantare a drepturilor colective pentru minorităţile naţionale”[221]. Acest element constituie o legătură puternică între România și Serbia.

O altă importantă legătură geopolitică a fost constituirea așa-numitului „Grup de la Craiova” în primăvara anului 2015. Cu acest prilej, fostul premier Victor Ponta a anunțat formarea trilateralei formată din România, Bulgaria şi Serbia, după modelul „Grupului Vişegrad”, „nu pentru a fi împotriva a ceva, ci pentru a se sfătui şi colabora în cazul proiectelor şi intereselor comune”[222]. Scopul acestei inițiative diplomatice fiind ca acţiunile celor trei state trebuie să fie „mai unite şi mai coordonate” ca până în prezent în demersurile pe care le fac pe plan european. Întâlnirea a presupus discuţii privind proiecte de colaborare în energie, transporturi, dezvoltare regională, turism, precum şi despre Strategia UE pentru regiunea Dunării, reuniunea fiind precedată de o reuniune trilaterală, la nivel de prim-miniştri, între România, Bulgaria şi Serbia.

3) Legături sociale

Legăturile sociale fac parte din așa-zisele instrumente blânde (*soft*) de democratizare, ce țin de diplomația publică, fiind îndreptate deci înspre cetățenii statelor vizate de acțiunile autorităților de la București. Politica educațională joacă un rol deosebit de important în politica de cooperare internațională în domeniul democratizării. Trebuie menționat cu precădere rolul studiilor în străinătate pentru pentru socializarea elitelor, ce promovează strânse „legături” sociale marcate de valorile europene – mobilitate, cooperare, toleranță, solidaritate. Așa cum arată și Tabelul 1, cel mai mare cuantum din asistența financiară a României în Serbia în ultimii 10 ani l-au deținut Bursele de studiu oferite cetățenilor sârbi de către Ministerul Educației din România. Aceste legături vizează dezvoltarea comunităților de români din diaspora – din regiunile Voivodina și Valea Timocului, dar nu numai. Conform Raportului de asistență pentru Dezvoltare a României din 2012, constatăm că majoritatea fondurilor raportate în beneficiul

[220] Intervio.ro, „E.S. Oana-Cristina Popa, Ambasadorul României în Serbia: „Declarația bilaterală pe afaceri europene, semnată la 10 noiembrie 2016, la Timișoara, este o expresie clară a disponibilității de asistență a țării noastre, cu atât mai relevant cu cât, în prezent, Serbia are un ritm mai dinamic al deschiderii de noi capitole de negocieri”.

[221] Mediafax.ro , „MAE: Poziţia României faţă de Kosovo rămâne neschimbată”, 17 februarie 2008, disponibil la: http://www.mediafax.ro/politic/mae-pozitia-romaniei-fata-de-kosovo-ramane-neschimbata-2394970.

[222] Mediafax.ro, „Ponta: România, Bulgaria şi Serbia să fie Grupul de la Craiova, după modelul Grupului Vişegrad”, 24 aprilie 2015, disponibil la: http://www.mediafax.ro/politic/ponta-romania-bulgaria-si-serbia-sa-fie-grupul-de-la-craiova-dupa-modelul-grupului-visegrad-14150178.

Serbiei reprezintă burse de studiu[223]. Din perspectiva sectorială a contribuțiilor bilaterale AOD în 2012 – educația ocupa în mod detașat locul I însumând bursele oferite de Ministerul Educaţiei Naţionale (MEN), cu 20% din suma totală de asistenţă raportată (prin bursele oferite studenţilor provenind din statele în curs de dezvoltare).

În 2013 este lansat de către MAE și Fondul de Mobilitate pentru Experţi Guvernametali cu scopul de a facilita schimbul rapid de experienţă dintre experţii români şi cei din ţările partenere AOD ale României. Aceste burse contribuie la promovarea mobilității și la educația elitelor, constituind o importantă legătură la nivel social între cele două țări.

Începând din 2013, se menține tendința generală a anilor anteriori. Datorită, în principal, burselor și cheltuielilor asociate raportate de Ministerul Educaţiei Naţionale, domeniul educaţiei și cercetării continuă să prevaleze între domeniile prioritare pentru asistenţa acordată de România în Serbia. Bursele de studiu și cheltuielile conexe, raportate de Ministerul Educației și Cercetării Științifice, au continuat să ocupe și în 2014 un loc important printre prioritățile asistenței acordate de România. Serbia se regăsește printre principalele țări beneficiare de AOD din partea României în 2014 alături de Republica Moldova și Ucraina. Cu toate acestea, asistența pentru dezvoltare raportată în anul 2014 a reprezentat 0,11% din VNB, față de 0,33% cât este obiectivul propus.

La momentul redactării studiului, se afla în negociere Acordul între Guvernul României și Guvernul Republicii Serbia în domeniile educației, științei, culturii, massmedia, tineretului și sportului, document ce urma să înlocuiască Acordul de colaborare culturală între Guvernul Republicii Populare Române şi Guvernul Republicii Populare Federative Iugoslavia, semnat la Brioni, la 27 octombrie 1956, actualizând astfel cadrul juridic bilateral în domeniile culturii şi educaţiei și asigurând baza legală pentru încheierea unor programe executive în aceste domenii.

O altă legătură socială pentru promovarea turismului și a comunicării interculturale este și cooperarea dunăreană, ce a devenit în ultimii ani un proiect de importanță majoră pentru întreg spațiul UE și al statelor non-UE aflate în bazinul hidrografic dunărean, fapt atestat și de adoptarea în 2011 a Strategiei UE pentru regiunea Dunării (SUERD), un model de cooperare macroregional lansat la inițiativa politică a României și Austriei. În cadrul SUERD România (alături de Bulgaria) gestionează obiectivul referitor la „Promovarea culturii și a turismului, a contactelor directe între oameni" ceea ce oferă României noi posibilități de cooperare cu Serbia în acest format multilateral. România și Serbia sunt, alături de Austria și Slovenia responsabile de prima arie prioritară a acestui program, ce implică exact elementul de fortificare a comunicării și relațiilor – 1. Îmbunătățirea mobilității[224].

Serbia coordonează două arii prioritare – Societatea cunoașterii „Knowledge Society" (Universitatea Novi Sad) și Infrastructura de căi ferate, drumuri și aer (Ministerul Infrastructurii). Un exemplu concret de „legături" privind socializarea elitelor în cadrul Strategiei Dunării este organizarea Forumului Strategiei Dunării din 27-28 noiembrie 2012 la Regensburg (Germania regiunea Baden-Württemberg) unde Agenția Steinbeis Innovation Agency a semnat cinci contracte cu universități din Nitra (Slovacia), Bratislava (Slovacia),

[223] Raport RoAid 2012, p 3, disponibil la: http://roaid.ro/uploads/documents/10/2012Ro.pdf.
[224] După prezentarea celor 12 priorități ale Strategiei Dunării, disponibilă la: https://www.danube-region.eu/about/priorities.

Novi Sad (Serbia) și Cluj Napoca (România) pentru a stabili în fiecare oraș câte un „*Danube Transfer Centre*”. Scopul acestor centre este de a îmbunătăți cooperarea între mediul privat și mediul academic al celor trei țări, cu accent pe transferul de cunoștințe în domeniul tehnologiei[225]. Cel de-al doilea Forum al Strategiei Dunării a fost găzduit la București în perioada 28-29 octombrie 2013. Cel mai recent eveniment organizat în acest format ce a permis creșterea numărului de interacțiuni între elitele din domeniul tehnic (din companii și universități) a fost Danube Spring School organizat între 3 și 9 mai 2017 la Novi Sad în Serbia la care au participat reprezentanți din Cluj[226].

Cel mai recent Raport al Comisiei Europene privind punerea în aplicare a strategiilor macroregionale ale UE (16 decembrie 2016) menționează faptul că impulsul politic a scăzut oarecum la nivel național, comparativ cu primii ani de activitate. Cu toate acestea, documentul subliniază faptul că „SUERD a îmbunătățit în mod clar cultura cooperării, prin reunirea părților interesate și o mai bună conectare a instituțiilor existente în vederea realizării schimbului de cunoștințe și de experiență. Strategia a beneficiat de sprijinul politic însemnat al reuniunii ministeriale a miniștrilor transporturilor din regiunea Dunării în vederea asigurării unei mai bune guvernanțe a navigației pe Dunăre, de exemplu, prin intermediul planurilor generale menționate mai sus”[227]. Aici se evidențează că Serbia a adoptat, de asemenea, o poziție activă în coordonarea în comun a două dintre domeniile prioritare ale strategiei. În acest context, SUERD oferă un important format de cooperare pentru realizarea de proiecte comune concrete si tangibile, menite a contribui la dezvoltarea economică si socială a celor două țări vecine, în beneficiul cetățenilor lor. Avem în vedere îndeosebi ariile prioritare coordonate direct de către România și Serbia în cadrul implementării acestei strategii: în domeniul amplu al „Interconectării regiunii Dunării”, România este implicată în gestionarea ariilor prioritare referitoare la „Căile navigabile interioare” și la „Promovarea culturii și a turismului, a contactelor directe între oameni”, iar Serbia în coordonarea aspectelor ce țin de „legăturile rutiere, feroviare şi aeriene”. Un alt domeniu de interes deosebit în cadrul acestei strategii și cu potențial mare de cooperare între țările noastre este cel legat de „Protejarea mediului în regiunea Dunării” în care România este implicată în gestionarea ariei prioritare „Gestionarea riscurilor de mediu”. Pilonul din strategie vizând „Creşterea prosperităţii în regiunea Dunării”, oferă Serbiei un rol important pe aria prioritară „Dezvoltarea societăţii bazate pe cunoaştere prin cercetare, educaţie şi tehnologii ale informaţiei”.

Și, nu în ultimul rând, trebuie remarcat că în vara lui 2017 Guvernul României a aprobat ratificarea Acordului între România și Republica Serbia în domeniul securității sociale. România și Serbia vor dezvolta un proiect transfrontalier în valoare de 11,7 milioane de euro, din care 10 milioane de euro fonduri europene, destinat dezvoltării unor protocoale comune de

[225] Raport de țară SUERD Serbia, disponibil la: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/danube/pdf/rs_eusdr_country_fiche_en.pdf.
[226] După informația de pe site-ul Danube Transfer Centre, disponibilă la: http://clujnapoca.dtcnetwork.eu/utcn-dtcclujnapoca/2017/04/10/danube-spring-school/index.html.
[227] Raport al Comisiei privind implementarea strategiilor macroregionale ale UE, 2016, p. 7, disponibil la: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/report_implem_macro_region_strategy_ro.pdf.

lucru personalizate pentru pacienții cu cancer[228]. La aceste evoluții se adaugă și premisa unor strânse cooperări culturale (prin intermediul Ministerului Culturii, dar și al rețelei EUNIC și al Institutului Cultural Român) cu ocazia acordării titlului de Capitală culturală europeană 2021 orașelor Timișoara din România și Novi Sad din Serbia.

4) Legături tehnocratice

Am identificat o slabă intensitate a acestui tip de legături ce se referă la elite educate în străinătate sau participanți ai unor sesiuni de formare oferite de statul dezvoltat ce pot constitui vectori de schimbare în statul recipient. Aici includem misiunile de experti români în Serbia (trimiși spre a oferi asistență în transpunerea *acquisului comunitar* sau alte tipuri de expertiză), precum și misiunile de experți sârbi în România.

România sprijină aspirațiile Serbiei de a deveni membru al Uniunii Europene, atât la nivel politic, cât și în mod concret prin punerea la dispoziția Serbiei a expertizei deosebit de relevante dobândite pe parcursul propriului său proces de negocieri europene precum și după ce a devenit membru UE[229]. O măsură concretă ce reflectă eforturile României în politica de dezvoltare către Serbia la nivel de socializare a elitelor este Fondul de Mobilitate pentru Experţi Guvernamentali, care sprijină schimbul de experiență între reprezentanții celor două state astfel încât să fie realizat un transfer de *know-how* destinat facilitării alinierii la standardele UE. Am reușit să identificăm două astfel de misiuni:

- 12-13 octombrie 2016, vizita de studiu a unor procurori din Biroul Procurorului pentru Crimă Organizată din Serbia – la DNA și DIICOT. Transportul și cazarea au fost finanțate de Biroul OSCE Belgrad, experții – contribuție *in-kind* România, traducerea română-sârbă, Fondul de mobilitate.
- 7-10 iunie 2017, vizita de studiu a unui membru al echipei de negociere cu UE a Republicii Serbia la Ministerul mediului și Ministerul Apelor și Pădurilor – Fondul de mobilitate. Trebuie de aceea subliniat că în acest interval s-au finanțat parțial sau în întregime scurte vizite de studiu ale unor oficiali sârbi în România din Fondul de mobilitate pentru experții guvernamentali finanțat de MAE prin bugetul AOD și implementat de UNDP[230].

Atât în 2014, cât și în 2015, Serbia este al doilea stat după Republica Moldova în topul asistenței pentru dezvoltare. Începând cu anul 2014, când Serbia a devenit oficial stat candidat, politica României de sprijin a Serbiei a fost supusă unei tensiuni interne, ridicându-se următoarea întrebare pentru autoritățile de la București: „dacă este actualmente stat candidat, mai este Serbia un stat în curs de dezvoltare în care România să investească fonduri pentru dezvoltare?”[231]. O altă opinie nuanțează faptul că „Serbia este stat candidat la UE prin urmare

[228] Agerpres, „Proiect transfrontalier de 11,7 milioane de euro pentru îmbunătăţirea diagnosticării şi tratării cancerului, dezvoltat de România şi Serbia”, 28 iulie 2017, disponibil la: https://www.agerpres.ro/economie/2017/07/28/proiect-transfontalier-de-11-7-milioane-de-euro-pentru-imbunatatirea-diagnosticarii-si-tratarii-cancerului-dezvoltat-de-romania-si-serbia-14-24-08.
[229] Mai multe informații disponibile la: http://roaid.ro/post/fondul-de-mobilitate-pentru-experti-guvernamentali-228.
[230] Din informațiile oferite de Ministerul Afacerilor Externe și interviu cu un expert UNDP octombrie 2017.
[231] Interviuri de cercetare cu expert UNDP, octombrie 2017.

filosofia asistenței pentru dezvoltare ar trebui sa fie alta”[232]. Această dilemă a încetinit influența României asupra Serbiei și a dus la o anumită schimbare de paradigmă în cooperarea internațională pentru democratizare.

În ceea ce privește ultimele două tipuri de legături din modelul Levitsky și Way – de comunicare (care includ telecomunicații transfrontaliere, conexiuni de internet, de infrastructură și penetrarea massmediei din România) și legături între societatea civilă transnațională, care include legături cu ONG-uri, biserici, organizații de partide sau alte rețele, autorii nu au găsit date relevante pentru perioada studiată.

5.3. Analiza interviurilor cu experți

Cum poate promova România consolidarea instituțională și a principiului statului de drept în vecinătatea sa? Cu siguranță este nevoie de o abordare diferențiată în ceea ce privește statele foste iugoslave și statele foste sovietice. Considerăm că una din principalele sarcini ale politicii de dezvoltare a României, (în directă corelație cu politica de apărare si securitate) va fi să pregătească ambițios exportul experienței de tranziție în statele din vecinătatea strategică, transformatoare pentru orice democrație tânără. Relația României cu cele două vecinătăți strategice trebuie definită pragmatic – deoarece extinderea în vecinătatea României a zonei democratice de prosperitate, securitate şi predictibilitate este necesară pentru asigurarea securităţii naţionale. Președintele Klaus Iohannis observa de altfel în acest sens că: „Tensiunile geopolitice din vecinătatea noastră imediată ne fac cu atât mai responsabili. Avem datoria să ne ridicăm, cu luciditate și înțelepciune, la nivelul așteptărilor statelor prietene și partenere”[233]. România trebuie să își manifeste astfel vizibil calitatea de stat la frontiera externă al UE şi NATO, prin conştientizarea avantajelor şi dezavantajelor pe care această ipostază geopolitică le presupune. Astfel, strategia de relaționare în format bilateral și regional multilateral cu statele vecine aflate în diferite relații contractuale cu UE și NATO trebuie să se axeze promovarea bunei guvernări și pe consolidarea stabilităţii, independenţei şi eficacităţii instituţiilor ce garantează principiile democraţiei şi statului de drept. Mai mulți experți confirmă oportunitatea transferului de expertiză din partea României în vecinătate: „Au fost semnale tot mai clare că state din regiune vor să vadă, să înțeleagă și să aplice modelul românesc cu precădere în materie de luptă anticorupție. E o lecție de tranziție pe care România o poate preda cu succes în orice context în care Agenda 2030 va aborda această temă”[234].

Ramona Ghierga, directorul unității Asistență pentru Dezvoltare din cadrul MAE, declara într-un interviu public de la începutul lui 2017 că „pentru anul 2015, vă pot spune că sectoarele care au beneficiat cel mai mult de finanţare din bugetul de cooperare pentru dezvoltare au fost: educația, democrația și buna guvernare, societatea civilă și asistența

[232] Interviu de cercetare cu un expert din Ministerul Educației, octombrie 2017.
[233] Președinția României, document disponibil la: http://www.presidency.ro/ro/presedinte/documente-programatice/discursul-presedintelui-romaniei-domnul-klaus-iohannis-la-intalnirea-anuala-cu-sefii-misiunilor-diplomatice-acreditati-in-romania-29-ianuarie-2015.
[234] Euractiv, interviu disponibil la: http://www.euractiv.ro/we-develop/bianca-toma-romania-scrie-deja-istoria-anticoruptiei-in-europa-de-est-dupa-prabusirea-comunismului-6866.

umanitară”[235]. Principalele ţări beneficiare de asistență din partea României au fost, în 2015: Republica Moldova, Serbia şi Tunisia, cea mai mare pondere din totalul contribuţiilor de tip bilateral fiind deţinută, ca şi în anii anteriori, de Republica Moldova (56%). Dorim astfel să semnalăm necesitatea ca cele două regiuni să intre în principalele priorități de politică externă a României. Acest fapt trebuie să se reflecte în cantitatea și calitatea proiectelor de asistență pentru dezvoltare destinate acestor regiuni. Considerăm că influența regională a României poate crește și poate deveni mult mai vizibilă și prin alocarea unor sume din asistența pentru dezvoltare și altor state din Parteneriatul Estic în afară de Republica Moldova (Ucraina spre exemplu) sau din Bacanii de Vest (Muntenegru sau Macedonia).

Fondul de Mobilitate este un instrument flexibil de transfer de expertiză românească către statele partenere din vecinătate. Instrumentul a fost dezvoltat în anul 2013 de către MAE în colaborare cu PNUD și constă în organizarea în România sau statele partenere a unor misiuni scurte ad-hoc de împărtășire a expertizei românești. Am transmis prin intermediul platformei de consultare digitală SurveyMonkey un chestionar semistructurat cu întrebări deschise listei de participanți furnizată de către Ministerul Afacerilor Externe (MAE).

Contextul în care au activat experții români implicați în Fondul de Mobilitate a fost divers. Unii dintre respondenți au fost implicați în furnizarea de asistenţă de specialitate în domeniul electoral pentru Comisia Electorală Centrală din Republica Moldova pe teme precum: înregistrarea alegătorilor (registrul electoral), delimitarea secţiilor de votare şi arondarea alegătorilor; logistică electorală şi instrumente de management al proceselor electorale; managementul electronic al proceselor electorale; selectarea şi instruirea oficialilor electorali. Alții au participat în Fondul de Mobilitate în baza protocoalelor de cooperare semnate la nivel de administrații penitenciare, în domeniul concurenței, în baza planului de activități al misiunii NORLAM sau al diveselor proiectel finanțate din fonduri UE.

Expertiza furnizată de experții români este relevantă deoarece nu sunt percepuți ca venind dintr-o societate cu un parcurs foarte diferit de cel al celorlalte state din regiune și de aceea sunt mai ușor integrați în echipele instituțiilor omoloage. Țările din regiune către care am direcționat asistența tehnică în domeniul concurenței și ajutorului de stat se confruntă înca cu o tranziție către economia de piață. Un rol important în această tranziție este jucat de autoritatea de concurență; cu cât este mai evoluată această autoritate din punct de vedere al cadrului legislativ, capacității administrative și recunoașterii în rândul administrației si publicului, cu atat este mai rapidă crearea și funcționarea unei economii de piață similară cu cea din UE. Majoritatea actiunilor de asistență tehnică ale Consiliului Concurenței se încadrează în liniile de acțiune stabilite de acordurile de asociere ale UE cu aceste state. Începând cu 2010, Consiliul Concurenței oferă expertiză atât în baza relațiilor bilaterale cu autoritățile din regiune, cât și în cadrul diverselor proiecte susținute de UE, OCDE, RoAid, USAID și alte organisme internationale. În alte domenii incluse în Fondul de Mobilitate, experții români au contribuit la dezvoltarea unor concepte de lucru conform standardelor europene și alinierea legislativă și administrativă cu cerințele Uniunii Euopene.

[235] Euractiv, interviu disponibil la: http://www.euractiv.ro/we-develop/ramona-ghierga-mae-suntem-donatori-responsabili-si-solidari-cu-statele-in-curs-de-dezvoltare-6667.

Instrumentele financiare menționate ca fiind utilizate de experți în cadrul chestionarului nostru includ:

- ✓ Fonduri UE grupate pe diverse programe: ENPI/ENI (European Neighbourhood Instrument, Erasmus+, TAIEX;
- ✓ Fondul de Asistenta pentru Dezvoltare AOD oferit de Guvernul României.

Conform experților, instrumentul financiar care reușește să aibă un impact real asupra evoluției autorităților din regiune este Twinningul (sub umbrela ENPI/IPA), deoarece permite utilizarea unor fonduri substanțiale, îndeplinirea obiectivelor se realizează cu sprijinul unei autorități similare, regulile de urmat fiind clar stabilite. Desigur, nu sunt de neglijat proiectele RoAid, dar până recent nu exista un cadru national care sa stimuleze implicarea funcționarilor publici în astfel de proiecte, în comparație cu proiectele finanțate de UE.

Instrumente nefinanciare menționate de experți în cadrul chestionarului nostru includ divese protocoale bilaterale și măsuri legislative ce vizeză cooperarea transfrontalieră. Un prim exemplu este HG 803/2013 prin care anual 20 de tineri din Republica Moldova sunt școlarizați în România la Școala de Agenți de la Târgu Ocna și Protocolul de Cooperare dintre ANP (Administrația Națională a Penitenciarelor) Romania și DIP (Departamentul Instituțiilor Penitenciare) Moldova prin care anual cinci tineri din Moldova urmează cursurile Academiei de Poliție A.I. Cuza București. Se menționează, de asemenea, protocoalele de colaborare dintre ANP și DIP respectiv dintre cele doua ministere de justiție. Misiunea NORLAM care a cooptat în mod constant experți români pentru a asigura formare profesională și a organizat mai multe vizite de studiu în România. Consiliul Concurenței furnizează constant expertiza autorităților de concurență din regiune prin intermediul schimburilor de experiență pe diferite teme/sectoare/practici. Realizarea acestora poate avea loc prin poșta electronică, reuniuni bilaterale, vizite de studiu la București. Expertiza acordată de specialiștii din România partenerilor externi asupra subiectelor nefinanțate în cadrul proiectelor alocate din bugetul Asistenței pentru Dezvoltare. Un alt instrument este reprezentat de donațiile realizate de statul român.

Exemple de bune practici la care au făcut referire experții români includ în general programe de instruire și schimburi de experienţă. Exemple specifice:

- Seminarul internațional „Nordul Africii și Estul Europei: puncte de vedere și experiențe împărtășite despre tranziție”, AEP și Divizia de asistență electorală a Națiunilor Unite, București, iunie, 2010.
- Tabere de vară pentru tinerii ce activează în domeniul electoral: http://www.primulvot.ro/stire/summer-elect-camp-2016/.
- Proiectul EUTAP 4 in cadrul acestul proiect au fost cooptati experti romani pentru a furniza expertiză: http://www.cilc.nl/project/justice-sector-reform-in-moldova/.
- Proiectul Learning by Doing: www.lbderasmus.ro.
- TAIEX Study Visit – operațiunea 59807.
- Proiectul AOD „O nouă șansă pentru tinerii din penitenciare”.
- Introducerea regimului ajutorului de stat în Republica Moldova, similar celui comunitar, precum și realizarea primelor documente de raportare și monitorizare a ajutoarelor de stat în Republica Moldova.

- Sesiuni de training pentru autoritatea de concurență din Republica Moldova, dar și pentru judecatori, administrație publică și alte părți interesate – grupuri țintă necesare a fi pregatite cel puțin la nivel de bază, obiectivul fiind de a susține schimbarea abordării în utilizarea fondurilor publice prin introducerea legislației în domeniul ajutorului de stat.
- Prezentarea expertizei Consiliului Concurenței în utilizarea instrumentelor de realizare a studiilor de piață și a investigațiilor (inclusiv Indicele agregat de presiune concurențială, platforma avertizorilor de concurență), susținute de cazuri instrumentate – pentru autoritatea de concurență din Serbia.
- Prezentarea experienței preaderare în domeniul ajutorului de stat, prezentarea mecanismului de control și monitorizare a ajutoarelor de stat (REGAS), prezentarea rolului inspectoratelor teritoriale – de importanță pentru autoritatea de concurență din Ucraina, care în august 2017 a început aplicarea legii ajutorului de stat și este în plin proces de modernizare.
- Dezvoltarea instrumentului IT Forensic (formare si asistență pentru crearea laboratorului forensic) – colaborare cu autoritatea de concurență din SUA – Federal Trade Commission în cadrul unui proiect USAID.
- Programe sanitar-veterinare (ex. Programul de control al salmonellei în fermele de păsări, gripa aviară, pesta porcină africană, boala de Newcastle etc.) implementate în Republica Moldova și auditate tehnic de către Comisia Europeană, cu rezultate pozitive (ex. deschiderea exportului de praf de ouă din Republica Moldova, pe piața Uniunii Europene).

Dintre principalele provocări identificate de experții români în colaborarea cu experți din țările vecine se menționează absența unei strategii pe termen mediu și lung, precum și schimbarea frecventă a decidenților beneficiari urmată ulterior de schimbarea priorităților. O altă provocare o constituie disponibilitate fondurilor, mai ales că se consideră că mecanismele europene actuale de finanțare sunt greoaie, birocratice și necesită cunoștinte specifice proiectelor din partea beneficiarilor. Implicare scazută a beneficiarilor în implementarea proiectelor, în unele cazuri este o altă problemă, fiind dificilă cointeresarea partenerilor în contextul unui nivel de salarizare scăzut în țările vecine (ex: Republica Moldova). Creșterea numărului de proiecte tip Asistență Tehnică, care nu se adresează administrației publice pot fi, de asemenea, problematice, singura modalitate de participare fiind consorțiu cu firme de consultanță. Cadrul legal național, cultura organizațională și diferențele de educație și percepție sunt alte probleme menționate de experții români.

Concluzii și recomandări. Un deceniu de lecții învățate: România, furnizor de expertiză în tranziție democratică pentru țările Parteneriatului Estic și Balcanii de Vest

Lucrarea de față și-a propus să exploreze și să evalueze modul în care România a acordat expertiză în relația cu statele din Parteneriatul Estic, respectiv Balcanii de Vest, în perioada post-2007. Drept urmare, am realizat o primă sinteză comprehensivă a lecțiilor învățate de România în relațiile cu vecinătatea estică și sudică. Mai mult, studiul dorește să aducă o contribuție consistentă dezbaterilor pe tema poziționării României ca actor regional, pe baza unor date recente și solide obținute pe baza cercetării empirice.

Totodată, volumul dorește să contribuie la eficientizarea politicii externe a României în cele două zone strategice pentru țara noastră – Marea Neagră și Balcanii de Vest. Acesta s-a concentrat pe realizarea unei sinteze a ultimilor zece ani de experiență a României ca membră cu drepturi depline în Uniunea Europeană din perspectiva politicii de vecinătate și a politicii de extindere. Studiul oferă o prezentare a instrumentelor prin care România poate difuza și furniza expertiză în vecinătatea sa strategică. Analiza are o abordare complexă, deoarece include atât relațiile bilaterale, cât și acțiunile concertate într-un cadru multilateral. Principalul merit al acestui studiu este că oferă și analizează exemple relevante de bune practici/lecții învățate în cadrul experienței de tranziție democratică a României.

În analiza asistenței pentru dezvoltare a României din ultimul deceniu, observăm încercările recente (marcate pe alocuri de discontinuitate) de a-și construi un profil conceptual și politic pe abordarea strategică a rezilienței, asumându-și una din cele cinci priorități de acțiune externă ale Strategiei Globale care este reziliența statală și societală în Est și în Sud. În acest context întrebarea ce ghidează această secțiune finală este: Cum poate România folosi fondurile de asistență pentru dezvoltare pentru a-și construi un profil conceptual și politic pe abordarea strategică a rezilienței în vecinătatea apropiată?

Conform site-ului MAE, principalele state partenere AOD în domeniul cooperării pentru dezvoltare sunt Republica Moldova, Serbia și Georgia[236], de aceea și în cadrul studiului selecția celor două studii de caz aprofundate a inclus primele două beneficiare. În acest deceniu România a dobândit experiențe valoroase în conturarea politicii sale de dezvoltare și în realizarea programelor de asistență pentru dezvoltare. Din analiza studiilor de caz pe relația cu Republica Moldova și Serbia am putut observa că eforturile de democratizare în vecinătate au fost adaptate la specificul regional al României. Cu toate acestea observăm că, încă nu există un set strategic de avantajele competitive ale României în calitate de stat donator ce pot fi desprinse din aceste experiențe.

Efectele legăturilor între România și statele beneficiare de asistență pentru dezvoltare din vecinătate sunt adesea difuze, indirecte și foarte dificil de detectat. Cu toate acestea, acolo unde prezența legăturilor este intensă, acest fapt creează multiple puncte de presiune asupra statelor – de la investitori, la tehnocrați sau votanți – ceea ce devine foarte greu de ignorat de

[236] După informația MAE disponibilă la: https://www.mae.ro/en/node/2070.

instituțiile acelor state. Drept urmare, în viziunea lui Levitsky și Way, presiunea spre democratizare generată de legături este adesea mai persistentă și mai eficientă decât dacă este generate doar de pârghii. Aceste observații sunt pe deplin susținute și de exemplele legăturilor dintre România și Moldova (într-o mai mare măsură) și Serbia.

Lecții învățate din relația România-Republica Moldova

Apreciem pe baza datelor avute la dispoziție că, în prezent, în cazul relațiilor România-Republica Moldova mecanismele de tip „pârghie" definite de Lewitsky și Way sunt puternice, iar legăturile sunt intense și consistente, ceea ce este specific primului scenariu (a se vedea primul, schema 1). În acest sens, conform accepțiunilor modelului analitic, sunt evidente contribuțiile importante ale României la democratizarea Republicii Moldova, inclusiv la aprofundarea relațiilor acestei țări cu UE. Faptul că din 2014 România a devenit principalul partener economic al Republicii Moldova este poate cea mai evidentă dovadă că efectele intervențiilor își demonstrează eficacitatea.

Cu toate acestea, această stare este caracteristică mai degrabă ultimilor ani, după intrarea în vigoare a acordului ce prevede transferarea unui ajutor nerambursabil în valoare de 100 milioane de euro. Împrumutul de 150 de milioane de euro acordat în 2016 și 2017 a întărit semnificativ acest caracter. Până atunci România se încadra la scenariul 2, în care legăturile au fost puternice, dar pârghiile au fost relativ slabe. În acest sens, chiar dacă ajutorul financiar sau material acordat, expertiza și asistența tehnică oferită erau utile și binevenite, păreau însă a fi insuficient de bine calibrate și adecvate la nevoile și contextul social și politic, dar și condiționate din perspectiva efectelor rezultate. Deși s-au bazat pe mecanisme de contagiune, rareori și pe cele de presiune diplomatică, intervențiile nu au putut asigura eficacitatea proceselor de modernizare structurală, democratizare și europenizare a Republicii Moldova. Ca rezultat, vedem că pentru primele două decenii de relații bilaterale contribuția României la democratizarea Republicii Moldova a fost una lentă, difuză și chiar evazivă.

În vederea accelerării proceselor de democratizare și europenizare, autoritățile române trebuie să treacă la un alt nivel al contribuției și anume în asigurarea unui cadru de reziliență. Aceasta ar însemna că pe lângă asigurarea convergenței instituționale și procedurale din principalele domenii (justiție și stat de drept, concurență, politici monetare și fiscale ș.a.), România trebuie să devină mult mai prezentă în viața economică internă a Republicii Moldova. Aceasta se poate realiza prin participarea la privatizarea sau achiziționarea pachetelor majoritare ale principalilor operatori economici din sistemul energetic (gaze, curent electric), sistemul bancar precum și prin perseverență în vederea intrării și menținerii pe piețele locale de comerț și servicii, revitalizarea camerelor de comerț și industrie ș.a. În vederea asigurării unui cadru durabil de reziliență aceste acțiuni trebuie să fie acompaniate atât de acțiuni privind stimularea producției interne, cât și de cele referitoare la formarea unui capital uman competitiv. De aceea, în continuare prin finalitatea lor acțiunile RoAid în Republica Moldova trebuie să faciliteze întărirea pârghiilor și legăturilor dintre cele două state, după cum au procedat unele state nordice, inclusiv Germania, în cazul țărilor baltice în anii '90.

Totodată, este nevoie să se asigurare o vizibilitate mai mare a intervențiilor implementate. De exemplu, în procesul de documentare pentru redactarea acestui studiu am constatat că marea majoritate a informațiilor referitoare la intervențiile Guvernului României în Republica Moldova pot fi identificate în massmedia din Republica Moldova și într-o pondere foarte mică direct de la autoritățile responsabile de implementarea acestor intervenții (MAE, MDRAPFE; MAI; MEN ș.a.). De exemplu, la momentul redactării studiului, pe site-ul RoAid cele mai recente informații referitoare la statistica intervențiilor în Republica Moldova erau din anul 2015, iar cele mai recente rapoarte de evaluare și rapoarte de audit din aprilie 2016.

Un alt aspect important se referă la faptul că informațiile sunt prezentate într-o manieră statistică sintetică, însă fără a se pune accentul pe interpretarea factuală a rezultatelor efective și transformarea datelor în dovezi convingătoare că starea de lucruri s-a modificat. Rapoartele anuale de implementare, cele de evaluare și cele de audit sunt utile în acest sens. Acestea însă au limitele lor. De exemplu, rapoartele de evaluare nu acoperă întreaga paletă de intervenții, iar rapoartele de audit nu pot prezenta un tablou comprehensiv asupra rezultatelor obținute în sensul logicii intervențiilor. Totodată, după cum sunt concepute, acestea sunt destinate mai degrabă unui public relativ limitat și specializat.

De aceea, este recomandabil ca pentru următoarea perioadă RoAid să pună un accent mai pronunțat pe aplicarea unei strategii proprii de captare, analiză și prezentare a evidențelor referitoare la starea de fapt inițială, logica intervențiilor și rezultatele obținute la finalul implementării programelor sau proiectelor. O asemenea strategie trebuie să se axeze pe o serie de indicatori de referință privind calitatea și durabilitatea proceselor de tranziție democratică în domeniile prioritare de acțiune. Această activitate necesită a fi realizată de o unitate proprie de colectare, analiză și interpretare a evidențelor, astfel încât pe baza acestora să se poată lua decizii relevante și adecvate contextului. Publicarea acestor seturi de evidențe nu trebuie să fie corelate cu procedura de concepere, aprobare și publicare a rapoartelor anuale de activitate.

Este evident faptul că în 2016 România a devenit principalul donator pentru dezvoltare în Republica Moldova. Acest lucru însă aduce cu sine și mai multe provocări. În primul rând, o primă provocare se referă la capacitatea de menținere a ritmului de intervenție și orientarea acestora către obținerea de rezultate. O a doua provocare constă în corelarea intervențiilor cu ceilalți donatori internaționali astfel încât să se asigure coerența și complementaritatea intervențiilor.

De aceea, pentru următoarea perioadă, beneficiind de noul cadru legislativ și normativ intrat deja în vigoare, RoAid trebuie să fie mult mai activă în coordonarea intervențiilor în Republica Moldova. Această coordonare poate fi întreprinsă atât prin facilitarea dialogului între autoritățile administrației publice centrale (ministere, agenții, consilii ș.a.) dintre cel două țări, cât și cu organizațiile internaționale donatoare și agențiile statelor donatoare prezente în Republica Moldova. De exemplu, ca instrumente de coordonare pot fi avute în vedere organizarea unor conferințe sau forumuri anuale cu participarea actorilor guvernamentali și nonguvernamentali interesați.

În ultimul deceniu, România a traversat o perioadă de tranziție de la țară recipient la țară donator de asistență pentru dezvoltare. În cazul politicii de dezvoltare aplicate Republicii

Moldova, această perioadă a fost marcată de o serie de provocări dar și de multiple oportunități. Merită subliniat faptul că în acest interval România a trecut printr-un proces de remodelare a cadrului instituțional AOD, fiind în căutarea unei politici de asistență pentru dezvoltare mai puternică și recunoașterea ca actor relevant în regiune. România se află printre donatorii emergenţi care se află în procesul de rearanjare a politicii lor de asistență oficială de dezvoltare și a mecanismelor ulterioare de implementare a AOD.

Lecții învățate din relația România-Serbia

În discutarea importanței factorilor internaționali în procesul de democratizare din Serbia, am avut trei factori importanți ai analizei, pe care-i regasim în mecanismele externe definite de Whitehead și Schmitter ca fiind cei ce stimulează acest proces, și anume: contagiune, control și condiționare. În cazul specific al politicii de dezvoltare a României în Serbia am identificat două dintre aceste mecanisme – și anume cel de contagiune, derivat din proximitatea geografică ce se manifestă prin influențarea evoluțiile politice – schimburile de experți – și cel de condiționare (folosit în cadrul procesului de integrare în Uniunea Europeană a Serbiei).

În conturarea profilului de donator al României în Balcanii de Vest este necesară o corectă estimare a eficienței AOD prin studiul impactului intervențiilor în cazul Serbiei, statul cel mai apropiat din regiune. Considerăm că relațiile dintre România și Serbia pot oferi o bază pentru creșterea cooperării în întreaga regiune a Balcanilor de Vest. În urma analizei diferitelor proiecte de asistență a României în Serbia, putem concluziona că sprijinirea democratizării în Serbia s-a realizat concomitent cu sprijinirea comunității de români din Serbia ceea ce prezintă riscul unei ambivalențe în gestionarea fondurilor pentru dezvoltare ale României și a riscurilor politizării procesului (cum a fost cazul momentului tensionat din 2012).

Strategia Globală a UE promovează o implicare distributivă și integrată, în vederea consolidării rezilienței politice și economice în vecinătate. Analiza indică faptul că eforturile României de asistență pentru dezvoltare în Serbia au fost fluctuante în perioada 2007-2017, iar abordarea nu a fost una integrată cu elemente economice, politice și sociale, accentul punându-se mai mult pe sprijinirea românilor din Serbia prin burse de studiu și alte finanțări, decât prin transferul de expertiză cu elitele guvernamentale sau neguvernamentale din Serbia, în afara criteriului etnic sau cultural. De asemenea, nu se poate observa un obiectiv clar si strategic urmărit constant în cei 10 ani stabilit pentru a crește influența României în sprijinirea reformelor din Serbia. Pe baza acestui punct slab, recomandăm ca începând cu anul 2018 Serbia să revină în mod oficial pe lista statelor beneficiare de AOD a României. Mai mult, să se stabilească o arie prioritară și un obiectiv strategic care să însumeze eforturile României în sprijinirea Serbiei.

Apreciem pe baza datelor avute la dispoziție că în cazul relațiilor România-Serbia mecanismele de tip „pârghie" definite de Levitsky și Way sunt presiunea diplomatică, condiționalitățile politice și bursele de studiu, ce au fost utile, dar insuficiente de unele singure în procesul de democratizare a Serbiei. În ceea ce privește evaluarea contribuției României la democratizarea Serbiei și încadrarea în una din cele patru situații posibile (vezi primul capitol,

schema 1) am identificat prezența fondurilor de asistență pentru dezvoltare ca fiind potrivite scenariului 2 din modelul Levitsky și Way – legăturile sunt puternice, dar pârghia este relativ slabă, ceea ce ne duce la o presiune difuză, lentă, indirectă a democratizării, avand, totuși, potențialul de a fi substanțială.

Concluzionăm cu o declarație recentă a ambasadoarei României la Belgrad, ce oferă un tablou sintetic privind principalele „pârghii" și „legături" discutate mai sus: „dezvoltarea schimburilor economice şi culturale dintre statele noastre, precum și concretizarea importantei prezențe a minorității române în Serbia și a celei sârbe în România reprezintă un avantaj real în cooperarea bilaterală"[237]. Observăm astfel că în viziunea asistenței pentru dezvoltare România acordă un interes special elementului identitar, nu doar celui geostrategic. Natura întrepătrunsă a diferitelor pârghii prin asistență pentru dezvoltare pe care le ilustrează șefa misiunii diplomatice române de la Belgrad coincide de altfel cu abordarea recentă a conceptului de reziliență în politica externă și de securitate a UE. Recomandăm, pe cale de conscință, ca acest cadru să fie continuat pe termen mediu și lung pentru obținerea de rezultate concrete și pentru consolidarea relației dintre cele două țări.

Concluzii finale & recomandări

Calitatea democratică și managementul guvernamental în țările din vecinătatea strategică a României sunt unele dintre principalele provocări pe care aceste state le au în procesul de stabilizare politică și dezvoltare economică. Datele ne arată că pentru unele state din Balcani (ex: Muntenegru), precum și pentru o serie de state din Parteneriatul Estic (ex: Georgia, Republica Moldova) s-au realizat eforturi susținute de-a lungul ultimilor ani de ameliorare a calității democratice sub toate aspectele sale – statul de drept, alegeri libere și corecte, reprezentativitate etc. Din păcate, chiar și în acele state în care s-a înregistrat un progres susținut pentru o anumită perioadă de timp, se înregistrează regrese în ultima vreme. Încetinirea sau chiar reversarea reformelor democratice nu afectează numai sistemul electoral, ci întreaga perspectivă de dezvoltare a acestor țări ce se află la periferia Uniunii Europene. Formalizarea diverselor acorduri bilaterale, precum Acordurile de Asociere pentru Republica Moldova, Ucraina și Georgia sunt un pas important în consolidarea direcțiilor de acțiune instituțională și prevenirea derapajelor derivate din politica oportunistă conjuncturală.

Declarații ale reprezentanților UE și evenimente recente denotă proiecte coerente de apropiere față de Balcanii de Vest (ex: Summit Sofia, Mai 2018), cât și de Parteneriatul Estic (ex: al cincilea Summit al Parteneriatului Estic, Bruxelles, Noiembrie 2017). Mai mult decât atât, după cum susține și ambasadorul bulgar Dimiter Tzantchev, lipsa unor perspective clare de apropiere cu Uniunea Europeană pentru țările din Balcanii de Vest poate însemna

[237] Banatul de Azi, „În ceea ce privește sprijinul pentru păstrarea limbii române în Timoc, noi facem toate eforturile". Interviu cu E.S. Oana-Cristina Popa, ambasadorul României în Serbia, 29 decembrie 2016, disponibil la: http://www.banatulazi.ro/in-ceea-ce-priveste-sprijinul-pentru-pastrarea-limbii-romane-in-timoc-noi-facem-toate-eforturile-interviu-cu-excelenta-sa-oana-cristina-popa-ambasadorul-romaniei-in-serbia/.

reorientarea acestora către alte ancore geopolitice[238]. După cum am arătat în acest studiu, atât la nivelul Balcanilor de Vest, cât și în ceea ce privește țările din Parteneriatul Estic, dependențele economice sunt un factor explicativ important. Dacă ne uităm la elemente de legătură economică (conform modelului teoretic Levitsky și Way aplicat aici), observăm o mare vulnerabilitate în concentrarea relațiilor comerciale cu un singur partener. În cazul anumitor state precum Muntenegru, Albania, Armenia, Azerbaidjan sau Belarus ponderea schimburilor comerciale este mult înclinată spre parteneri strategici. În plus, ponderea investițiilor străine în aceste state este relativ mică și nediversificată ca sursă (ex: piața de capital) din cauza problemelor legate de regimul politic sau de deficiențe de tip corupție ce le fac destinații de atractivitate scăzută pentru investitorii străini.

În contextul în care legăturile economice trebuie văzute ca fiind în simbioză cu cele (geo)politice, orice efort de stabilizare democratică și apropiere a statelor din vecinătatea strategică a României de proiectul european trebuie să utilizeze eficient instrumente specifice ambelor paliere.

După cum am văzut, la nivelul evaluărilor experților și în seriile de date privind calitatea democrației la nivel mondial, România are o expertiză și experiență utilă în consolidarea democratică pe care o poate oferi statelor vecine. Mai mult decât atât, schimburile de experiență între instituții din state cu parcurs similar s-au dovedit a fi mult mai bine recepționat și ușor de aplicat, decât în cazul transferului de expertiză din Europa Occidentală spre noile democrații europene.

Eforturile României în acest sens trebuie dublate de motivații economice de apropiere cu Uniunea Europeană, fie prin intermediul proiectelor europene, al asistenței pentru dezvoltare sau al investițiilor publice și private și chiar a liberalizării comerciale. Un bun exemplu în acest sens se desprinde din recentele Zone de Liber Schimb (DCFTA) realizate cu state din Parteneriatul Estic.

Raportat la dimensiunea legăturilor sociale, recomandăm ca pentru următorii ani RoAid, în cooperare cu MEN, să aibă în vedere o mai solidă monitorizare și oferirea unor date credibile referitoare la eficiența, eficacitatea și impactul instrumentului de burse de studii în instituțiile de învățământ superior din România acordate tinerilor din Republica Moldova și Serbia[239]. O altă recomandare concretă ar fi mărirea cuantumului bursei individuale, pentru ca acestea să fie mai atractive pentru studenți și astfel, chiar dacă, astfel, se oferă mai puține ca număr, o sumă mai mare per individ va stimula competiția și va atrage oameni de calitate.

Evoluția legislativă și instituțională favorizează noul profil de donator internațional al României în anii ce vor urma. La 14 noiembrie 2016 a intrat în vigoarea Legea nr. 213 privind cooperarea internațională pentru dezvoltare și asistență umanitară. Pornind de la noua Lege, la 21 decembrie 2016, a fost adoptată Hotărârea de Guvern nr. 1006 referitoare la înființarea, organizarea și funcționarea Agenției de Cooperare Internațională pentru Dezvoltare (RoAid). Agenția RoAid este o instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea MAE,

[238] Euractiv.com, GOTEV, G. „Bulgarian Presidency: Non-European powers showing interest in Western Balkans", 8 ianuarie 2018, disponibil la: https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/bulgarian-presidency-non-european-powers-showing-interest-in-western-balkans/.
[239] Primele două state ca raport al cuantumului total de burse oferite în ultimii 10 ani.

funcționând de la data de 6 noiembrie 2017 și având ca principale atribuții: implementarea, monitorizarea și evaluarea proiectelor de asistență pentru dezvoltare finanțate de România, asigurarea de expertiză de specialitate, încheierea de protocoale de colaborare în domeniu. Considerăm aceste evoluții pozitive și avem convingerea că această nouă structură instituțională va gestiona cu eficiență politica de dezvoltare a României. În acest sens, dorim de asemenea să subliniem în final că în perioada 2018-2020 România va beneficia de un climat internațional favorabil pentru consolidarea poziției sale de actor regional puternic la vecinătatea UE, dar și ca stat membru. Printre evenimentele ce pot constitui oportunități numim:

- Accentul pus de UE pe buna guvernare și sprijinirea statului de drept ca piloni ai democratizării/europenizării în Balcani și statele Parteneriatului Estic (unde transferul de expertiză al României este un factor-cheie);
- Operaționalizarea Strategiei Globale de Politică Externă şi de Securitate a Uniunii Europene și a conceptului de reziliență în vecinătate (precum și Cooperarea Structurată Permanentă PESCO din care și România face parte);
- Poziția României pe flancul estic al NATO (fiind unul din inițiatorii formatului B9);
- *Brexit* și oportunitățile aduse privind integrarea mai rapidă în UE a statelor din Balcanii de Vest;
- Președinția Consiliului UE în primul semestru din 2019, care ar trebui folosită pentru a aduce sub „lumina reflectoarelor" regiunea Balcanilor de Vest, a Marii Negre, dar și a vecinătății estice, cu precădere Republica Moldova.

Analiza noastră arată că, în comparație cu alte state din regiune, România este prezentă relativ echilibrat în furnizarea asistenței pentru dezvoltare și în tranziție democratică prin intermediul instrumentelor supranaționale (cum ar fi TAIEX și Twinning). Principalul stat beneficiar al asistenței a fost Republica Moldova, urmată de Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei și de Serbia. De exemplu, ilustrativ este faptul că țările din Balcanii de Vest au beneficiat de aproape 2/3 din operațiunile derulate prin TAIEX în care România a fost furnizor de expertiză.

Totodată, analiza noastră scoate în evidență faptul că autoritățile românești participante în cadrul misiunilor TAIEX sau Twinning încă apelează destul de limitat la vizitele de studiu. Acest aspect indică faptul că autoritățile românești nu sunt încă dispuse să împărtășească pe deplin din experiența acumulată în ultimii ani. De aceea, este recomandabil ca pentru următorii ani RoAid să deruleze acțiuni de încurajare și convingerea autorităților române să accepte și organizarea vizitelor de studiu, ceea ce va face ca România să reprezinte în continuare un stat atractiv pentru realizarea unor acțiuni și proiecte finanțate prin intermediul acestor instrumente ale UE.

În vederea asigurării eficacității și relevanței furnizării asistenței pentru dezvoltare și în tranziție democratică prin intermediul instrumentelor naționale comune sau a celor regionale comune, autoritățile de management românești trebuie să-și consolideze capacitatea analitică și de coordonare a unui mecanism de fundamentare și adecvare la context a tipurilor de expertiză oferite. Mecanismul este necesar și pentru asigurarea convergenței dintre diversele instrumente complementare naționale gestionate de alte autorități românești (de exemplu asigurarea simbiozei cu Programul multianual strategic de cooperare pentru dezvoltare, gestionat de MAE). Totodată, RoAid trebuie să-și adapteze procesele de formulare ale

obiectivelor intervențiilor finanțate în baza unor analize și evidențe temeinice care să demonstreze în baza unor seturi de indicatori starea de fapt inițială și cea dorită. În acest sens, RoAid trebuie să-și consolideze sistemul de informații și analiză astfel încât să fie capabilă să ofere evidențe referitoare la eficiența, eficacitatea și impactul intervențiilor sprijinite în țările din Balcanii de Vest și cele din Parteneriatul Estic.

Așa cum am arătat, adaptarea la contextele locale este esențială în domeniul asistenței pentru dezvoltare. Dorim să încurajăm o și mai bună adaptare a instrumentelor folosite pentru sporirea pârghiilor și legăturilor în statele recipiente ținând cont de problemele specifice, înțelese contextual. În cazul statelor aflate în atenția studiului nostru, în afara disputelor etnice și contestarea granițelor, rate mari de șomaj și corupție, există și alte caracteristici care confirmă statutul de democrații neconsolidate (sau parțial consolidate). La acestea se mai adaugă nivelurile ridicate de neîncredere în politicieni și în propriile instituții democratice, ce funcționează tot ca obstacole în calea reformelor, precum și limite în libertatea presei. Astfel, recomandăm ca principalele priorități ale proiectelor de cooperare pentru dezvoltare în aceste state să se concentreze pe consolidarea guvernării, reducerea corupției și creșterea transparenței actului de guvernare, precum și consolidarea societății civile și creșterea capacității de a trage la răspundere guvernanții.

Un instrument foarte potrivit în acest sens este Fondul de Mobilitate al Experților Guvernamentali. În cadrul documentării pentru analiza noastra am observat că există un nivel limitat de conștientizare la nivel regional privind oportunitățile oferite de Fondul de Mobilitate. Considerăm că aceasta este o inițiativă foarte bună, dar care necesită o mai intensă promovare în statele partenere și astfel recomandăm un mai mare accent pe diseminarea informației despre această oportunitate prin ambasadele României în statele beneficiare.

Adițional, recomandăm ca o altă prioritate pe care România să o promoveze în statele din zona Balcanilor și a Mării Negre să fie stimularea cooperării. În ciuda asigurărilor primite din partea oficialilor statelor din Balcani și zona Mării Negre cu privire la deschiderea lor, cooperarea regională este una modestă. Un exemplu de bune practici în domeniul neguvernamental este organizarea de 10 ani a *Black Sea Forum*, gestionat din 2008 de Federația Organizațiilor Nonguvernamentale pentru Dezvoltare (FOND), cu finanțare și din partea Ministerului Afacerilor Externe. Cele mai multe dintre statele din zonă preferă să își construiască tratate bilaterale cu actorii externi principali, însă nu reușesc să înțeleagă potențialul unor angajamente regionale multilaterale.

Recomandăm astfel ca România să încurajeze mai ferm mecanismele de cooperare regională, nu doar relațiile la nivel bilateral. Propunem în acest sens, ca exemplul bunelor practici învățate din facilitarea interacțiunilor regionale din cadrul Forumului ONG de la Marea Neagră să fie replicat și la nivelul statelor din Balcanii de Vest prin implicarea României în cadrul formatului de cooperare „Procesul de la Berlin”, inițiat de Austria, Croația, Franța, Germania, Slovenia, Marea Britanie, dar și a unor reprezentanți ai instituțiilor europene și ai unor instituții financiare internaționale. O mai activă implicare a României ar veni ca o completare directă a axei strategice anunțate la final de 2017 de MAE: „Pentru România, susținerea parcursului european al statelor din Balcanii de Vest reprezintă una din prioritățile

principale de politică externă, atât din perspectiva apartenenței țării noastre la Uniunea Europeană, cât și din perspectivă regională”[240].

Propunem astfel ca, în timpul Președinției României la Consiliul UE din 2019, MAE să organizeze la București o conferință de tip forum de reflecție axată pe sprijinirea directă a Procesului de la Berlin și a planurilor economice de creștere a competitivității în regiunea Balcanilor la care să invite toate cele șase state. Această întrunire poate fi realizată ca etapă ulterioară a Summitului Balcanilor de Vest din mai 2018 de la Sofia. Acțiunile României pot astfel contribui la sporirea eforturilor de reformă internă, îndeosebi în domeniul statului de drept, drepturilor omului, dezvoltării economice și competitivității în aceste state de interes strategic pentru țara noastră.

[240] Agerpres, „Meleşcanu a reconfirmat disponibilitatea României de a sprijini statele din Balcanii de Vest în eforturile de integrare în UE şi NATO”, disponibil la: https://www.agerpres.ro/politica/2017/10/10/melescanu-a-reconfirmat-disponibilitatea-romaniei-de-a-sprijini-statele-din-balcanii-de-vest-in-eforturile-de-integrare-in-ue-si-nato-18-54-46.

Bibliografie:

Alecu, Ana-Raluca (2008), „Există un model european de administrație dominant în România? O analiză a reformei administrației publice din România pe baza proiectelor de twinning realizate prin intermediul fondurilor PHARE", în Mihai Păunescu (coord.), Management Public în România, Editura Polirom.

Amariei, R., (2017), „Capitalul românesc, blocat la graniță", Capital, din 05 decembrie 2017, accesibil la: http://www.capital.ro/banca-firmele-capitalul-romanesc-blocat.html.

Bărbulescu, I. Gh. și Miruna Troncotă. (2013). EU's "Laboratory" in the Western Balkans. Experimenting Europeanization without Democratization. The Case of Bosnia and Herzegovina, Revista Española de Ciencia Política. Núm. 31, Marzo 2013, pp. 63-99.

Bărbulescu, I. Gh. (1996) La preadhesion de los paises de Europa Central a la Union Europea, element clave de la unificacion europea. Con especial referencia al caso de Rumania, UPV/EHB, Biblioteca Nacional de Espana, Madrid.

Bărbulescu, I. Gh. (2001) Uniunea Europeana. Extindere si aprofundare, editura Trei, București.

Bărbulescu, I. Gh. (2006) Uniunea Europeana. De la naţional la federal, editura Tritonic, Bucureşti.

Bărbulescu, I. Gh. (coord.), Mircea Brie, Nicolae Toderaș, (2016), Cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Oportunități și provocări în perioada 2014-2020, Editura Tritonic, București.

Bărbulescu, O. și Adi Mosoianu, (2017), „Transgaz a depus în ultimul moment oferta de cumpărare a Vestmoldtransgaz din Republica Moldova", Profit, 28 decembrie 2017, accesibil la: https://www.profit.ro/povesti-cu-profit/energie/transgaz-a-depus-in-ultimul-moment-oferta-de-cumparare-a-vestmoldtransgaz-din-republica-moldova-17529564.

Belgrade Center For Security Policy, „Monitoring and Evaluation of the Rule of Law in the Republic of Serbia", Policy paper, November 2016, disponibilă la http://www.bezbednost.org/upload/document/merlin_-_monitoring_serbia.pdf.

Bieber, F. „Authoritarian turn: The Western Balkans' move towards EU membership and away from democracy", South East European Studies at Oxford, disponibil la: http://seesoxblog.blogspot.ro/2017/02/authoritarian-turn-western-balkans-move.html.

Bieber, F. „Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans", Europe Asia Studies, Volume 63, 2011, pp. 1783-1802.

Bunce, Valerie, (2003), „Rethinking Recent Democratization. Lessons from the Postcommunist Experience", World Politics 55, January: pp. 167-92.

Bunce, Valerie, (2004), „Comparative Democratization: Lessons from Russia and the Postcommunist World," în After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition, Michael McFaul și Kathryn Stoner-Weiss (eds), pp. 207–31 (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

Carothers, T. (1999). Aiding democracy abroad. New York, NY: Carnegie Endowment.

Carothers, T. (2002), Sfârşitul paradigmei tranziţiei, în Revista Română de Ştiinţe Politice, Vol. 2, Nr. 1, aprilie 2002, pp. 168-186.

Cercel, M. O. și Raluca Georgiana Săftescu, (2015), Digital Diplomacy-Perspectives and Impact on Traditional Diplomatic Practices-Case Study: Digitization Impact on Romanian

and Belgian National Diplomatic System, *International Journal of Social Sciences and Education Research*, Vol. 1, nr 2, pp. 385-398.

Collier, D. (1991). The comparative method: Two decades of change. In D. Rustow & K. Erikson (Eds.), Comparative political dynamics (pp. 7-31). New York, NY: Harper Collins.

DeGrauwe, P. (2016), *Economics of Monitary Union*, Oxford University Press, Eleventh Edition.

Delcour, L., & Wolczuk, K. (2016). Between the Eastern Partnership and the Eurasian Economic Union. In Gstöhl. S., Schunz, S., (eds), Theorizing the European Neighbourhood Policy, Routledge, pp. 187-206.

Dembinska, M., & Campana, A. (2017). Frozen Conflicts and Internal Dynamics of De Facto States: Perspectives and Directions for Research. *International Studies Review*.

Diamond, L. (2008). The spirit of democracy. New York, NY: Times Books.

Dimitrov, V. (2012). *The Central and East European countries: From weak latecomers to good citizens of the Union*. Palgrave Macmillan.

Dimitrov, V., Goetz, K. H., și Wollmann, H. (2006). *Governing after communism: Institutions and policymaking*. Rowman & Littlefield.

Dinu, D., Ghinea, C., Ciucu, C., Marușinec, J., Jezovenica M., Nic M., (2012), *Schimbul de experiență și cunoștințe pentru dezvoltare: Cartografierea noilor donatori europeni selectați*, PNUD.

Elbasani, A. (Ed.) (2013), *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual?*, Abingdon: Routledge, 3-22.

Freyburg, T.M., Lavenex, S., Schimmelfennig, F., Skripka T., Wetzel, A. (2015). EU Democracy Promotion by Functional Cooperation: The European Union and Its Neighbourhood, 2015, Palgrave Macmilan, London.

Gallagher, T. *Balcanii în noul mileniu*, editura Humanitas, Bucuresti, 2006.

Gotev, G., Bulgarian Presidency: Non-European powers showing interest in Western Balkans, euractiv.com, 8 January 2018, disponibil la: https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/bulgarian-presidency-non-european-powers-showing-interest-in-western-balkans/

Grabbe, H. (2014). Six lessons of enlargement ten years on: the EU's transformative power in retrospect and prospect. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(S1), pp. 40-56.

Grugel Jean, (2008), *Democratizarea – O introducere critică*, Editura Polirom, București.

Grzymala-Busse, A. (2007). *Rebuilding Leviathan: Party competition and state exploitation in post-communist democracies*. Cambridge University Press.

Grzymala-Busse, A. (2008). Beyond clientelism: Incumbent state capture and state formation. *Comparative Political Studies*, 41(4-5), pp. 638-673.

Grzymala-Busse, A. M. (2002). *Redeeming the communist past: The regeneration of communist parties in East Central Europe*. Cambridge University Press.

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), pp. 25-40.

Haughton, T. și Deegan-Krause, K. (2015). Hurricane Season: Systems of Instability in Central and East European Party Politics. *East European Politics and Societies*, 29(1), 61-80.

Hughes, J., Sasse, G. și Gordon, C., (2004). „Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 42(3), pp.523-551.

Hughes, J., Sasse, G., & Gordon, C. (2005). *Europeanization and Regionalization in the EU? s Enlargement to Central and Eastern Europe*. Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited.

Huntington, Samuel, The Third Wave; Democratization in the Late Twentieth Century, (London, University of Oklahoma Press, 1991), p. 7.

Innes, A. (2014). The political economy of state capture in Central Europe. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, *52*(1), pp. 88-104.

Kerikmäe, T., & Chochia, A. (Eds.). (2016). *Political and legal perspectives of the EU Eastern Partnership policy.* Springer International Publishing.

Krašovec, A., și Haughton, T. (2011). Money, organization and the state: The partial cartelization of party politics in Slovenia. *Communist and Post-Communist Studies*, 44(3), pp. 199-209.

Landelius, P. (1991) Europa y el toro, Madrid, Tecnos.

Levitsky, S. și Lucan A. Way, (2005) International Linkage and Democratization, *Journal of Democracy*, Volume 16, Number 3, pp 20-34.

Levitsky, S. și Lucan A. Way, (2006), „Linkage versus Leverage. Rethinking the international dimension of regime change", Comparative Politics 38(4): pp. 379-400.

Levitsky, S. și Lucan A. Way. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War.* Cambridge University Press, New York, USA.

Linz, Juan J. și Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

Luzarraga, F.A. (2011) *Europa viitorului. Tratatul de la Lisabona*, editura Polirom, Iași.

Marovic, J. „Are the autocrats in the Western Balkans interested in the rule of law?", *European Western Balkans*, April 24 2017, disponibil la https://europeanwesternbalkans.com/2017/04/26/are-the-autocrats-in-the-western-balkans-interested-in-the-rule-of-law/.

Magalhaes, Pedro C., „Politics of Judicial Reform in Eastern Europe", Comparative Politics, XXXII (1999), pp. 43–62.

McFaul, Michael.(2010). „The Missing Variable: The 'International System' as a Link between Third and Fourth Wave Models of Democratization" in Bunce, Valerie et. al (eds.) *Democracy & Authoritarianism in the Postcommunist World*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, pp 3-30.

Mendelski, M. (2016) Europeanization and the Rule of Law: Towards a Pathological Turn Mendelski, *Southeastern Europe* 40 (2016), pp. 346-384.

Morlino, L. and Amichai Magen, (2008) International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?.

Morlino, L. și Larry Diamond, (2005) Assessing the Quality of Democracy. John Hopkins Press.

Mujanović, J. ed., „The democratic potential of emerging social movements in Southeastern Europe", Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung, Dialogue Southeast Europe, 2017, disponibil la http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/13781-20171201.pdf.

Nica, M. (2015), Evaluation Report Training programme on diplomacy and international relations addressed to diplomats and public servants from the Republic of Moldova, UNDP Istanbul Regional Hub, disponibil la: http://roaid.ro/uploads/documents/57/Evaluation%20of%20the%20training%20programme%20for%20the%20Republic%20of%20Moldova.pdf, accesat pe 10.10.2017.

Olimid, Anca Parmena, (2008), „Tranzitie și consolidare democratică în Sud-Estul Europei: strategii, modele, teorii și concepte", *Revista de Stiinte Politice* nr. 18/19, pp. 64-69.

Petruţi, D, Anna Legcobit, Tatiana Stratilă, (2016), „Percepția asistenței oficiale pentru dezvoltare oferită de Guvernul României Republicii Moldova", p. 4, disponibil la: http://roaid.ro/uploads/documents/92/Raport%20sondaj%20de%20opinie%20RMd%202016.pdf, accesat pe 10.10.2017.

Pevehouse, Jon C. (2002),„Democracy from the Outside-In? International Organization and Democratization", International Organization, Vol.56, 3 (Summer,2002): pp. 515-549.

Pop-Eleches, G. (2007). Historical legacies and post-communist regime change. Journal of Politics, 69(4), pp. 908-926.

Powell, E. N., și Tucker, J. A. (2014). Revisiting electoral volatility in post-communist countries: New data, new results and new approaches. *British Journal of Political Science*, 44(1), pp. 123-147.

Pridham, G, Vanhanen, T. (1994), *Democratization in Eastern Europe: Domestic and International Perspectives*, Londra, Routledge.

Pridham, Geoffrey, „International Influences and Democratic Transition: Problems of Theory and Practice in Linkage Politics," In Geoffrey Pridham, ed., Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe (Leicester, UK: Leicester University Press, 1991).

Pridham, Geoffrey. 2005. *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Postcommunist Europe*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave MacMillan.

Prohnițchi, V. Ana Popa, Adrian Lupușor, (2017), „Impactul investițiilor Străine directe asupra economiei Republicii Moldova", Centrul Analitic Independent Expert-Grup, Chișinău 2010.

Przeworski, Adam, Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, p. 87 (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

Quermonne, J.L. (2001) "L'Europe, peut-elle invente un federalism specifique?", La Revue Internationale et Strategique, nr. 42.

Richter, S. (2012). Two at one blow? The EU and its quest for security and democracy by political conditionality in the Western Balkans. *Democratization*, 19(3), pp. 507-534.

Rose, Richard, (2009), „Understanding post-communist transformation: A bottom up approach", (New York, Routledge, 2009).

Sasse, G. (2013). Linkages and the promotion of democracy: the EU's eastern neighbourhood. *Democratization*, 20(4), pp. 553-591.

Schedler, A.(1997). Concepts of Democratic Consolidation, Paper prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association (LASA), Continental Plaza Hotel, Guadalajara, Mexico, 17–19 April 1997, p 11; disponibil la http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/schedler.pdf.

Schedler, Andreas (2002) Ce este consolidarea democratică?, în Revista Română de Ştiinţe Politice, Vol. 2, Nr. 1, aprilie 2002, pp. 122-138.

Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier, eds. (2005). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.

Schmitter, Ph., Lynn, K. (1994), "The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Diamond, Linz, and Lipset, "Introduction: What Makes for Democracy?" in Diamond, Linz, and Lipset, eds. Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy, (Boulder: Lynne Rienner, 1995), pp 6-7.

Sotiropoulos, D. A. „How the quality of democracy deteriorates: Populism and the backsliding of democracy in three West Balkan countries", *Science Po Spire*, 14 iunie 2017, disponibilă la https://spire.sciencespo.fr/.../2017-wp67-sotiropoulos.

Stark, D., și Bruszt, L. (1998). *Postsocialist pathways: Transforming politics and property in East Central Europe*. Cambridge University Press.

Toderaș, N. (2012). „Opening the European Higher Education Borders: Case Study on the Policy Transfer from Romania to the Republic of Moldova", Eurolimes, Vol. 14, 2012, pp. 145-158.

Troncotă, (2015), „Europenizarea Balcanilor de Vest. Experimente politice și lecții încă neînvățate", în George Anglițoiu (ed)., *Europenizarea: studii de guvernare și de securitate*, C.H.Beck Publishing House, București, pp 169-198.

Troncotă, M. (2016), „Europenizarea post-conflict şi 'politica excepţiilor de la regulă' în reconstrucția Balcanilor de Vest" în Șerban Cioculescu, Octavian Manea și Silviu Petre, Faţa întunecată a globalizării. Războaie civile, state eşuate şi radicalizare religioasă în lumea contemporană, editura Rao, București, 2016, pp 111-146.

Vachudova, M. A. (2010). „Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and the Leverage of the European Union," in Bunce, Valerie et. al (eds.). *Democracy & Authoritarianism in the Postcommunist World*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vachudova, M.A. (2005). *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism.* Oxford: Oxford University Press.

Vachudova M. A. „The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the European Union", Robert Shuman Center, EUI Papers, 2001/ 33.

Van Biezen, I. (2003). *Political parties in new democracies: Party organization in Southern and East-Central Europe*. Springer.

Volintiru, C., Gherghina, S., Knott, E. și Mușetescu, R. (2017) *Preventing Corruption and Promoting Public Ethics at the Local and Regional Level in Eastern Partnership Countries*. European Committee of the Regions.

Whitehead, L. (1996). ed, *The International Dimension of Democratization: Europe and the Americas* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

Whitehead, L. și Philippe Schmitter (2001) *The International Dimensions of Democratization*, Oxford University Press.

Zielonka, J., (2001), *Democratic Consolidation in Eastern Europe: Institutional Engineering*, Oxford: Oxford University Press.

Surse online:

„Avertisment: Un nou război în Balcanii de Vest", Cotidianul, 24 martie 2017, disponibil la: https://www.cotidianul.ro/avertisment-un-nou-razboi-in-balcanii-de-vest-298237/.

„Federica Mogherini, şefa diplomaţiei Uniunii Europene: Balcanii de Vest, „tablă de şah" în disputele geopolitice dintre Rusia şi Occident", Mediafax, 7 martie 2017, disponibil la: http://www.mediafax.ro/externe/federica-mogherini-sefa-diplomatiei-uniunii-europene-balcanii-de-vest-tabla-de-sah-in-disputele-geopolitice-dintre-rusia-si-occident-16186207.

Administrația Prezidențială, (2015), Cerere de reexaminare asupra Legii pentru ratificarea Acordului privind asistența financiară rambursabilă între România și Republica Moldova, semnat la Chișinău, la 7 octombrie 2015, document accesibil la: http://www.presidency.ro/ro/media/agenda-presedintelui/cerere-de-reexaminare-asupra-legii-pentru-ratificarea-acordului-privind-asistenta-financiara-rambursabila-intre-romania-si-republica-moldova-semnat-la-chisinau-la-7-octombrie-2015, accesat pe 10.10.2017.

Agenția Proprietății Publice din Republica Moldova, (2017), Comunicatul informativ „Agenția Proprietății Publice anunță desfășurarea concursurilor de privatizare a bunurilor proprietate publică de stat", din 27 octombrie 2017, disponibil la: http://www.app.gov.md/sites/default/files/comunicat_informativ_ro.pdf, accesat pe 10.10.2017.

Agerpres, (2017), https://www.agerpres.ro/economie/2017/07/28/proiect-transfontalier-de-11-7-milioane-de-euro-pentru-imbunatatirea-diagnosticarii-si-tratarii-cancerului-dezvoltat-de-romania-si-serbia-14-24-08, accesat pe 10.10.2017.

Balkans in Europe Policy Advisory Group, *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy*, March 2017, disponibil la: http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf.

Banatul de Azi, (2017), http://www.banatulazi.ro/in-ceea-ce-priveste-sprijinul-pentru-pastrarea-limbii-romane-in-timoc-noi-facem-toate-eforturile-interviu-cu-excelenta-sa-oana-cristina-popa-ambasadorul-romaniei-in-serbia/, accesat pe 10.10.2017.

Banca Națională a Moldovei, (2017), Raportul statistic „Datoria externă a Republicii Moldova la 30.09.2017", Banca Națională a Moldovei, accesibil la: http://bnm.md/files/04_DE_q3_2017.pdf, accesat pe 10.10.2017.

Banca Transilvania, (2017), Comunicat de presă „Banca Transilvania intenționează sa investească in una dintre cele mai mari bănci din Republica Moldova, Victoriabank", din 07 noiembrie 2017, accesibil la: https://www.bancatransilvania.ro/bt-social-media-

newsroom/stiri/banca-transilvania-intentioneaza-sa-investeasca-in-una-dintre-cele-mai-mari-banci-din-republica-moldova-victoriabank/, accesat pe 10.10.2017.

Biroul de Statistică a Republicii Moldova, (2017), Baza de date de „Statbank", serii de date aferente statisticilor economice și celor sociale pentru perioada 2007-2017, accesibile la: http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=407&nod=1&.

Biroul Regional de la Timișoara, http://www.brct-timisoara.ro/ro/473/descriere-generală.htm.

Calea Europeană, (2015), http://www.caleaeuropeana.ro/ponta-romania-sprijina-aderarea-serbiei-la-ue/.

Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, (2017), Raportul anual privind asistența externă acordată Republicii Moldova în anul 2016, p. 23-24. Raportul este disponibil la: http://amp.gov.md/portal/sites/default/files/inline/oda_raport_2016.pdf.

Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, (2017), Situația proiectelor Twinning implementate în Republica Moldova din 28 august 2017, disponibilă la: http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/list_of_twinnings_by_number_pao_1.xlsx.

Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, (2017), Comunicatul de presă „Uniunea Europeană va implementa în Republica Moldova 7 proiecte Twinning în valoare de 7 milioane de Euro", disponibil la http://cancelaria.gov.md/ro/content/uniunea-europeana-va-implementa-republica-moldova-7-proiecte-twinning-valoare-de-7-milioane.

Centrul Analitic Expert Grup, 2014, Notă analitică #4 „Primele rezultate palpabile ale Acordului de Asociere cu UE", 24 noiembrie 2014, disponibil la: https://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1045-rezultate-aa&category=183.

Comisia Europeană, (2013), Commission Staff Working Document: Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework, SWD(2013) 530 final, from 10.12.2013.

Comisia Europeană, (2010), Strategia Uniunii Europene pentru regiunea Dunării, COM(2010) 715/4.

Comisia Europeană, (2014), Commission Staff Working Document: Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014-2020 Programmes, SWD(2014) 200 final.

Comisia Europeană, (2014), Comunicarea Comisiei „Strategia de extindere și principalele provocări pentru perioada 2014-2015", COM(2014) 700 final din 8 octombrie 2014, disponibil la: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_ro.pdf.

Comisia Europeană, (2015), Commission Staff Working Document: Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework, SWD(2015) 80 final, from 26.3.2015.

Comisia Europeană, (2015), Evaluation of TAIEX Instrument, Final Evaluation Report, disponibil la: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2015/2014-346665-1-taiex-evaluation-report-final.pdf.

Comisia Europeană, (2015), TAIEX and Twinning Activity Report 2014, disponibil la: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/taiex/taiex_activity_report_2014_en.pdf.

Comisia Europeană, (2015), Comunicat de presă „Balcanii de Vest și Turcia: procesul de extindere este esențial pentru consolidarea stabilității politice și economice în regiune” din 10 noiembrie 2015, disponibil la: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5976_ro.htm

Comisia Europeană, (2015), Fact Sheet „What's new in the 2015 enlargement package?”, MEMO/15/6040, disponibil la: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6040_en.htm.

Comisia Europeană, (2016), ABC Guide to TAIEX Assistance, disponibil la: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/taiex/pdf/abc_guide.pdf.

Comisia Europeană, (2016), TAIEX and Twinning Activity Report 2015, disponibil la: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/taiex/20160601-taieex-activity-report-2015.pdf.

Comisia Europeană, (2017), TAIEX and Twinning 2016 Highlights, disponibil la: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/taiex_2016_aar_en.pdf.

Comisia Europeană, (2017), TAIEX Search Database, disponibil la: https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/tmsweb/library/list.

Comisia Europeană, (2017), Twinning Manual Revision 2017, disponibil la: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/twinning-manual-revision-2017-final-updated-09-08.pdf.

Comisia Europeană, (2017) Dinamica schimburilor comerciale cu țările din Balcanii de Vest, http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/western-balkans/.

Comisia Europeană, baza de date a operațiunilor TAIEX: https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/tmsweb/library/list.

Comunicarea Consiliului, (2016), disponibil la: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13202-2016-INIT/ro/pdf.

Comunicatul de presă „Înfrățirile administrative reprezintă o resursă importantă pentru dezvoltarea relațiilor dintre noi și comunitățile de români din afara granițelor țării”, publicat de deputatul Constantin Codreanu, disponibil la: https://www1.agerpres.ro/comunicate/2017/04/27/comunicat-de-presa-constantin-codreanu-pmp--17-32-50.

Concluziile Consiliului, (2017), disponibil la: http://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2017/11/13/resilience-in-eus-external-action-counil-adopts-conclusions/.

Cotidianul, (2015), https://www.cotidianul.ro/iohannis-romania-interesata-de-exporturi-de-energie-electrica-catre-serbia/.

Curtea de Conturi Europeană, (2015), Raportul Special nr. 21, Analiza riscurilor aferente unei abordări axate pe rezultate pentru acțiunile UE de dezvoltare și cooperare.

Curtea de Conturi Europeană, (2016), Raportul special nr. 13 Asistența acordată de UE pentru consolidarea administrației publice în Republica Moldova.

Epoch Times, 2017 http://epochtimes-romania.com/news/romania-bulgaria-si-grecia-sustin-aderarea-serbiei-la-ue---266180.

European Parliament decision of 3 April 2014 on discharge in respect of the implementation of the general budget of the European Union for the financial year 2012, Section III – Commission and executive agencies (COM(2013)0570 – C7-0273/2013 –

2013/2195(DEC)).

Fișa de prezentare a Programului Transnațional Dunărea, disponibilă la: http://www.mdrap.ro/userfiles/PO_DUNAREA.pdf.

Fondul de Investiții Sociale din Republica Moldova, (2017), a se vedea: http://fism.gov.md/ro/content/conditii-europene-la-gradinita-din-mitoc-renovata-din-grantul-oferit-de-guvernul-romaniei.

Guvernul României, (2016), Comunicatul de presă: „Premierul Dacian Cioloș a trimis astăzi omologului său din Republica Moldova, Pavel Filip, o scrisoare care detaliază conținutul discuțiilor avute la București în data de 26 ianuarie 2016 în legătură cu acordul de împrumut dintre România și Republica Moldova", 30 ianuarie 2016, disponibil la: http://gov.ro/ro/stiri/premierul-dacian-ciolo-a-trimis-astazi-omologului-sau-din-republica-moldova-pavel-filip-o-scrisoare-care-detaliaza-continutul-discutiilor-avute-la-bucure-ti-in-data-de-26-ianuarie-2016-in-legatura-cu-acordul-de-imprumut-dintre-romania-i-republica-moldova.

Guvernul Republicii Moldova, (2017), Comunicatul de presă „Oficiul de Legătură NATO în Republica Moldova a fost inaugurat la Chișinău", din 08 decembrie 2017, disponibil la: http://gov.md/ro/content/oficiul-de-legatura-nato-republica-moldova-fost-inaugurat-la-chisinau.

Guvernului Republicii Moldova, (2017), Comunicatul de presă „Republica Moldova va beneficia de suportul BEI pentru asigurarea interconectării electrice cu România", accesibil la: http://gov.md/ro/content/republica-moldova-va-beneficia-de-suportul-bei-pentru-asigurarea-interconectarii-electrice.

Hotărârea nr. 80/2017, disponibilă la: https://lege5.ro/Gratuit/giztmnbygi4q/hotararea-nr-80-2017-privind-adoptarea-opiniei-referitoare-la-comunicarea-comuna-a-comisiei-europene-si-inaltului-reprezentant-pentru-afaceri-externe-si-politica-de-securitate-catre-parlamentul-europe.

Hotnews, (2012), http://www.hotnews.ro/stiri-esential-11621526-romania-opune-acordarii-statului-candidat-pentru-serbia-surse-diplomatice.htm

Intervio, (2017), https://intervio.ro/2017/11/28/e-s-oana-cristina-popa-ambasadorul-romaniei-in-serbia-declaratia-bilaterala-pe-afaceri-europene-semnata-la-10-noiembrie-2016-la-timisoara-este-o-expresie-clara-a-disponibilitatii-de-asi/.

Interviul acordat de Adrian Candu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, în cadrul emisiunii „Important" de la TVC21 din 24 octombrie 2017. Secvența interviului poate fi urmărită la: https://www.youtube.com/watch?v=_MiRJ1fg_zY.

Library of the European Parliament, 2013, Library Briefing: „Prospects for an upgrade in trade relations with Eastern Partnership countries", 10 octombrie 2013, disponibilă la: http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130644/LDM_BRI%282013%29130644_REV1_EN.pdf.

Legea nr. 91 din 6 mai 2016, pentru ratificarea Acordului privind asistența financiară rambursabilă dintre România și Republica Moldova, semnat la Chișinău la 7 octombrie 2015.

MAE, (2007), Comunicatul de presă „România, punct de contact NATO în R. Moldova", disponibil la: http://nato.mae.ro/node/41.

MAE, (2014) Comunicat de presă „Reuniune pe tema cooperării transnaționale între România și Republica Moldova, în cadrul Strategiei UE pentru regiunea Dunării”, publicat la 24.04.2014, disponibil la: http://www.mae.ro/node/26213.

MAE, (2016) Comunicat de presă „Participarea Coordonatorului Național al SUERD la conferința internațională privind oportunitățile și provocările Ucrainei în contextul SUERD”, publicat la 16.12.2016, disponibil la: http://www.mae.ro/node/39708.

MAE, (2017), Descrierea relațiilor bilaterale dintre România și Republica Moldova de pe site-ul Ministerului Afacerilor Externe, disponibilă la: http://www.mae.ro/bilateral-relations/1677#827

MDRAPFE, (2017), Comunicare privind proiectele Twinning atribuite de Comisia Europeană instituțiilor românești, disponibilă la: http://www.fonduri-ue.ro/images/files/programe/ALTE/Twinning_2017/Proiecte_TW_castigate_in_2017.pdf

Mediafax, (2015), http://www.mediafax.ro/politic/ponta-romania-bulgaria-si-serbia-sa-fie-grupul-de-la-craiova-dupa-modelul-grupului-visegrad-14150178.

Mediafax, 2012, http://www.mediafax.ro/politic/aurescu-privind-protocolul-comisiei-mixte-romania-serbia-singurul-rezultat-concret-in-domeniul-media-10622404

MRP, (2017), Comunicatul de presă „Ministerul pentru Românii de Pretutindeni lansează Campania Națională <<Centenar prin Înfrățiri>>”, disponibil la: http://www.mprp.gov.ro/web/ministerul-pentru-romanii-de-pretutindeni-lanseaza-campania-nationala-centenar-prin-infratiri/.

NATIONS IN TRANSIT 2016, raport Freedom House, disponibil la: https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2016_Final_FWeb.pdf.

NATIONS IN TRANSIT, raport „The False Promise of Populism”, (2017), disponibil la: https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017.

OECD, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia Anti-Corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress And Challenges 2013-2015, Paris 2016, disponibil la: https://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2013-2015-ENG.pdf.

Programul Operațional Comun „Bazinul Mării Negre” 2014-2020, a se vedea: http://www.fonduri-ue.ro/ro-bmn.

Proiecte pentru cooperare transfrontaliera IPA 2015, a se vedea: http://romania-serbia.net/old/index.php?option=com_content&view=article&id=673:s-a-lansat-primul-apel-de-proiecte-pentru-programul-interreg-ipa-de-cooperare-transfrontaliera-romania-serbia-ro&catid=46:latest-news&Itemid=140&lang=ro.

Radio Europa Liberă, Interviu cu Igor Munteanu: „Parteneriatul Estic ajută și la o regândire strategică a Uniunii Europene în sine”, din 20 noiembrie 2017, disponibil la: https://www.europalibera.org/a/interviu-igor-munteanu-moldova-summit-parteneriat-estic/28863784.html.

Raport de implementare a Strategiei Globale, (2017), disponibil la: http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf.

Raport RoAid 2011, disponibil la: http://roaid.ro/uploads/documents/11/Raportul%20national%20privind%20asistenta%20oficiala%20pentru%20dezvoltare%20acordata%20de%20Romania%20in%20anul%202011.pdf.

Raport RoAid 2012, disponibil la: http://roaid.ro/uploads/documents/10/2012Ro.pdf.

Raport RoAid 2013, disponibil la: http://roaid.ro/uploads/documents/9/2013Ro.pdf.

Raport RoAid 2014, disponibil la: http://roaid.ro/uploads/documents/55/RoAid_Raport2014.pdf.

Raport RoAid 2015, disponibil la: http://www.roaid.ro/uploads/documents/94/RoAid_Raport2015_website.pdf.

Raportul Comisiei Europene pentru macroregiuni 2016, disponibil la: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/report_implem_macro_region_strategy_ro.pdf.

Regulamentul (UE) nr. 231/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument de asistență pentru preaderare.

Regulamentul (UE) nr. 232/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument european de vecinătate.

Revista 22, (2015), disponibil la: http://www.revista22.ro/klaus-iohannis-efectueaza-o-vizita-oficiala-la-belgrad-romania-considera-serbia-un-partener-cheie-in-regiune-si-sustine-aderarea-sa-la-ue-57617.html.

RoAid, 2013, disponibil la: http://roaid.ro/post/fondul-de-mobilitate-pentru-experti-guvernamentali-228.

RoAid, 2016, disponibil la: http://roaid.ro/ro/post/asistenta-pentru-dezvoltare-oferita-de-mae-altor-state-in-2016-300.

SEE Regular Economic Report, World Bank, Youth Unemployment Rate in the Western Balkans, (2016), disponibil la: https://epthinktank.eu/2017/09/13/youth-challenges-and-opportunities-in-the-western-balkans/youth-unemployment-rate-in-the-western-balkans-2016/.

Serviciul European de Acțiune Externă, Strategic Priorities 2014-2020 and Multi-annual Indicative Programme (MIP) 2014-2017 European Neighbourhood-wide measures, disponibil la: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/enp_wide_strategic_priorities_2014_2020_and_multi_annual_indicative_programme_2014_2017_en.pdf.