

Suveranitate națională versus europenizare

Alisa Elena BARCAN

Anul III, RISE

National Sovereignty versus Europeanization

Abstract: Today's sovereign state, in the process of contemporary transformations, is not and cannot be identical to the sovereign state of the past centuries or to the one of the 20th century's first half. It must respond to the contemporary and future needs, which are unique and complex. Therefore, in regard to these needs, the sovereign state must adapt, transform, and improve. Being the main characteristic of the state power, which is, in its turn, an important component of the state, sovereignty is a feature of the state itself. In the European Union and in the international arena, states are all sovereigns. The EU represents a juxtaposition of the member states sovereignties. Hence, the sovereignty cannot be absolute and every state must respect the sovereignty of other states, as well as the rules of the community right. The evolution of states is followed by the evolution of the concept of sovereignty, which defines them. Therefore, in the context of Europeanization, the concept of sovereignty must be reconsidered.

Keywords: state, sovereignty, European Union, Europeanization.

Abstract: Statul suveran de astăzi, în procesul transformărilor contemporane, nu este și nu are cum să fie identic cu statul suveran din secolele trecute sau cu statul suveran din prima jumătate a secolului XX. El trebuie să răspundă nevoilor contemporane și celor viitoare, nevoi unice și complexe, în raport cu care statul suveran trebuie să se adapteze, să se transforme, să se perfecționeze. Fiind principala trăsătură a puterii de stat, care la rândul ei este o componentă importantă a statului, suveranitatea este o trăsătură a statului însuși. La nivelul Uniunii Europene, și pe scena internațională în general, statele sunt, fiecare, suverane. Uniunea Europeană reprezintă astfel o juxtapunere a suveranităților statelor membre. Prin urmare, suveranitatea nu poate fi absolută, ci fiecare stat trebuie să respecte suveranitatea celorlalte state, precum și normele dreptului comunitar. Evoluția statelor este însoțită de evoluția conceptului de suveranitate, care le desemnează. Prin urmare, conceptul de suveranitate trebuie, în contextul europeanizării, regândit.

Cuvinte-cheie: statul, suveranitatea, Uniunea Europeană, europeanizarea.

Pentru europeanul modern, amintirea convingerii că națiunea a apărut demult și va legitima mereu omenirea nu e îndepărtată.¹

Atitudinea ambiguă pe care pionierii construcției europene au avut-o față de conceptul de „suveranitate” a pornit, în perioada postbelică, de la voința de a depăși conflictele europene prin promovarea, într-o primă etapă, a interdependenței economice în domenii extrem de sensibile pentru suveranitatea statului, în sensul de capacitate de acțiune, cum au fost de exemplu cărbunele și oțelul, baza efortului de război la momentul respectiv.

În cadrul acestei lucrări îmi propun să fac o analiză a relației existente între suveranitatea națională pe de-o parte, și europenizarea și integrarea europeană, precum și a efectelor și implicațiilor pe care integrarea europeană le presupune la nivelul statului național. Cât de departe va merge procesul transferării sau, mai corect spus, al schimbului de suveranitate pentru statele UE și cum va fi el acceptat de cetățenii Europei? De asemenea, voi încerca să aduc argumente care să infirme teoria conform căreia rolul statului național este știrbit de integrarea europeană.

Se cuvine în primul rând să precizez înțelesurile atribuite termenilor care ne vor ajuta în demersul efectuat pe parcursul lucrării.

Suveranitatea

În demersul internațional, începând cu Tratatul de la Westfalia (1648), suveranitatea este înțeleasă drept calitatea de a nu fi subiectul (în sensul feudal de „supus”) niciunui alt subiect (în sensul de subiect de drept

¹ Grete, Tartler, *Identitate europeană*, Cartea Românească, București, 2006, pag. 67

internațional). Ea presupune deci independența statului și plenitudinea competențelor sale în sfera relațiilor internaționale.

Pe plan intern suveranitatea este definită de doctrina constituționalistă drept caracter suprem al puterii statale, acest lucru făcând din suveranitate un criteriu definitoriu al statului.¹

Europenizarea

În lucrarea sa *A Comparative Approach to the EU Formation*, Stefano Bartolini definește europenizarea ca fiind procesul de transcendență a granițelor statului națiune în urmă căruia a rezultat un proces de „de-diferențiere” a formelor de organizare statală. Cu alte cuvinte europenizarea se dorește a fi un proces de permeabilitate sporită sau de slăbire a granițelor externe ale sistemelor teritoriale, în particular a statului națiune.²

Europenizarea afectează statul național

O serie de autori au argumentat faptul că suveranitatea statului național este știrbită de procesul de europenizare.

Un exemplu în acest sens este Patrick Le Galés, care susține că procesul de europenizare face ca regiunile și orașele să aibă o oarecare capacitate de a se elibera de constrângerile și ierarhiile sistemelor politice naționale, în sensul în care dețin mai multe resurse, mai multă legitimitate și spațiu de manevră la nivelul guvernării europene, și, implicit, la nivelul relației cu statul național.

În opinia lui Le Galés, datorită mobilității geografice și sociale, regiunile au devenit foarte importante, contribuind la inventarea sau

¹ Antonia, Budeanu, Oana, Duțescu, „Suveranitate națională și integrare europeană: evoluția valențelor conceptului de suveranitate”, în *Suveranitate națională și integrare europeană*, Polirom, Iași, 2001, prefață de Anton Niculescu, pag. 264

² Stefano, Bartolini, *A Comparative Approach to the EU Formation*, Center for European Studies, Working Paper Nr. 4, Februarie 2006, pag. 3

reinventarea identităților, a solidarității în cadrul statului națiune sau a întoarcerii împotriva sa. Astfel statul a devenit mai puțin central, iar simbolurile naționale au început să-și piardă semnificația. Există două aspecte care ar putea amenința statul națiune: 1. regiunile dinamice politic cer mai multe resurse și 2. în unele cazuri orașele și regiunile doresc limitarea redistribuției din cadrul statului națiune cu scopul de a păstra o parte mai mare din venituri. Acest lucru ar putea zdruncina poziția statului bunăstării de reidistributor major.¹

În concepția lui Müller, schimbările prin care trece statul în procesul de europenizare au loc prin transferul de responsabilități și/sau de autoritate de la un nivel la altul (el identifică patru niveluri ale autorității statului: 1. subnațional; 2. național; 3. UE; 4. NATO). În Europa de Vest, spune autorul, începând cu anii '80, au avut loc mari schimburi în ceea ce privește responsabilitățile statului, ceea ce a dus la retragerea multor astfel de state de la alocarea de împrumuturi și subvenții sectorului privat.²

Acest lucru evidențiat de Müller este privit și de către Bartolini ca un efect cheie al europenizării care reprezintă o amenințare pentru statul națiune. Instituțiile intra-statale (guvernele locale și regionale), actorii colectivi și individuali își dezvoltă, spune el, capacități de a accesa resurse externe, extra-statale. În consecință capacitatea autorităților politice de a fixa în mod autonom și de a modula nivelul transcendenței frontierelor în economie, cultură, administrație și chiar în domeniul coercitiv este redusă considerabil³, ceea ce, în mod evident, afectează suveranitatea statului național.

¹ Patrick, Le Galés, „The Changing European State: Presures from Within” în Jack, Hayward, *Governing Europe*, Oxford University Press, 2003, pag. 382-392

² Wolfgang C., Müller, „The Changing European State” în Jack, Hayward, *Governing Europe*, Oxford University Press, 2003, pag. 370-374

³ Stefano, Bartolini, *A Comparative Approach to the EU Formation*, Center for European Studies, Working Paper No.4, Februarie 2006, pag. 10-11

Identitate națională sau identitate europeană?

Statele din UE se află într-un continuu proces de redefinire. De exemplu identitatea națională a grecilor fusese în strânsă legătură cu tradițiile orientale și tradiționaliste ale ortodoxiei. Astăzi Grecia, „adoptând stilul economic și sistemul politic apusean, asumându-și un rol de frunte în relațiile cu Turcia, statele din Balcani și cele mediteraneene, a fost obligată să nu se mai delimiteze de lumea modernă.”¹ La aproape două decenii de apartenență europeană, identitatea grecească a început să fie resimțită ca depășind sfera ortodoxiei.

Identitatea se constituie în principal prin simboluri, care au devenit „averea” fiecărei națiuni. Timp de secole cetățenii Europei s-au recunoscut prin semnele emblematice ale patriei (steag, monedă națională, stemă, pașaport, etc.). În mod similar, pentru a-și înțelege apartenența la un continent unificat europenii au nevoie de noi simboluri, prin care să-și afirme identitatea europeană², „care să apropie popoarele, dându-le puțința de a se identifica în Europa și în Uniunea Europeană.”³

Pe de altă parte, simbolurile europene coexistă cu simbolurile naționale, și ar fi și imposibil să nu fie așa, pentru că:

- steagul reprezintă deocamdată simbolul statului, mulți au murit pentru el în luptă, și ar fi greu de crezut ca cineva să-și dea viața pentru steagul european
- imnul național are o încărcătură emoțională copleșitoare, fiind elementul care mobiliza masele unele împotriva altora

¹ Grete, Tartler, *Identitate europeană*, Cartea Românească, București, 2006, pag. 78

² Ibidem, pag. 80-83

³ <http://europa.eu.int/index-da.htm>

- ziua națională e mult prea încărcată de importanța momentului comemorat, în timp ce ziua Europei pare doar o sărbătoare factice (doar popoarele Europei îi pot da viață, acceptând-o printre tradiții)
- moneda națională e prea legată de suveranități istorice (chipul monarhului)

Mai mult decât atât, diversitatea lingvistică, numărul mare de limbi și dialecte vorbit în Europa e perceput ca o bogăție imensă, și nimeni nu pare dispus să renunțe la propria-i exprimare în favoarea unei *lingua franca*.¹

Prin urmare, nu ne aflăm în situația în care identitatea europeană să o înlocuiască cu cea națională, acesta din urmă având o însemnătate mult prea mare pentru cetățenii europeni. Dimpotrivă, asistăm la o identitate duală, conștiința națională coexistând cu cea europeană.

Suveranitatea națională regândită

Referitor la suveranitate, ca putere de drept originară și supremă recunoscută a statului, putere de a-și scrie propria constituție, implicând independența totală față de puterile străine (suveranitatea externă) și exclusivitatea competenței pe teritoriul național (suveranitate internă, cu posibilitatea delegării către colectivitățile teritoriale), ea trebuie astăzi reconsiderată.

Vom evidenția în continuare controversa existentă între europenizare și suveranitatea națională.

Entitățile de tip statal încep să-și piardă monopolul calității de a fi subiect de drept internațional. Deși pentru state suveranitatea rămâne un concept esențial, identitatea statală are tendința de a se atenua (așa-numitul *effacement*). Statele nu mai sunt titulare ale unei suveranități neștirbite, de tip clasic, în contextul europenizării, care atinge aproape toate sectoarele

¹ Grete, Tartler, *Identitate europeană*, Cartea Românească, București, 2006, pag. 86-91

vieții. Cu alte cuvinte putem constata atenuarea identității statale, sau chiar a conceptului de stat.

Integrarea europeană este un proces progresiv, de natură sectorială. Acest lucru presupune mereu transferuri de competențe din partea statelor către instanțele/autoritățile supranaționale, știrbind tot mai puternic autoritatea lor.¹ „Integrarea nu este numai un simplu exercițiu de exercitare în comun a puterii, ci merge mult mai departe, având ca scop restructurarea fundamentală a societății și a atitudinilor.”²

Această controversă este însă, în opinia mea, depășită în zilele noastre. Într-adevăr, până după cel de-al doilea război mondial, fiind definită ca grad suprem de putere în stat, suveranitatea națională era în mod necesar unică, absolută, și, prin urmare, indivizibilă (din imposibilitatea existenței mai multor puteri supreme simultan). În această situație orice atingere adusă suveranității echivalează cu dispariția ei.

Trebuie însă înțeles faptul că suveranitatea nu este nici o instituție juridică imuabilă, nici o putere absolută. În mod firesc suveranitatea este o noțiune evolutivă, evoluția sa însoțind-o pe cea a entităților pe care le desemnează. Suveranitatea trebuie considerată astăzi, așadar, ca fiind divizibilă, permițând transferul de competențe în favoarea unei organizații sau instituții internaționale (sau supranaționale). Ea suferă profunde mutații în contextul integrării europene, fără a-și pierde însă rolul.³

După cum atrage atenția și Le Galés, transformările prin care trece statul odată cu europenizarea, un proces acut de diferențiere și fragmentare

¹ Antonia, Budeanu, Oana, Duțescu, „Suveranitate națională și integrare europeană: evoluția valențelor conceptului de suveranitate”, în *Suveranitate națională și integrare europeană*, Polirom, Iași, 2001, prefață de Anton Niculescu, pag. 265

² Cristina, Arion, „Suveranitate și integrare europeană. Reflecții asupra implicațiilor constituționale”, în *Suveranitate națională și integrare europeană*, Polirom, Iași, 2001, prefață de Anton Niculescu, pag. 236

³ Ibidem 11, pag. 264-271

internă, nu înseamnă slăbirea statului, iar remodelarea sa nu trebuie confundată cu știrbirea autorității pe care o deține.¹

¹ Patrick, Le Galés, *The Changing European State: Pressures from Within* în Jack, Hayward, *Governing Europe*, Oxford University Press, 2003, pag. 394

Bibliografie

1. *Suveranitate națională și integrare europeană*, Polirom, Iași, 2001, prefață de Anton Niculescu
2. BARTOLINI, Stefano, *A Comparative Approach to the EU Formation*, Center for European Studies, Working Paper No.4, Februarie 2006
3. HAYWARD, Jack, *Governing Europe*, Oxford University Press, 2003, cap. 21, 22
4. TARTLER, Grete, *Identitate europeană*, Cartea Românească, București, 2006
5. <http://europa.eu.int/index-da.htm>

Un urias marinimos? Politica de asistentă pentru dezvoltare a Uniunii Europene

Andrei Alexandru DINU

Anul III, RISE

A generous giant? The Development Assistance Policy of the European Union

Abstract: The European Union’s Development policy is an interesting topic to study for various reasons. The Union is the largest donor in the world, and its supranational institutions play a key role in the discussed policy area, presenting us with a rare case for the scrutiny of the arguments produced by the IR theory debate over the value of institutions, their capacity to influence state behaviour and build a regime of cooperation that would eliminate uncertainty and conflict. Moreover, given the advanced stage of its integration, the EU’s Development policy offers fertile ground for evaluating how multilateralism affects the quality of aid, and the results should be representative at a global scale, since enlisting 27 participant states and 55% of the world’s donations makes the EU the most extensive regime of development aid. Results are somewhat contrary to expectations because in this specific case the supranational, despite coordinating and harmonizing national interests has its own foreign policy agenda, making “development” a secondary objective in the pursuit of a more important, domestic, “European” interest.

Keywords: development aid, European Union, International Relations Theory

Abstract: Politica de asistentă pentru dezvoltare a Uniunii Europene interesează ca obiect de studiu din multiple motive. Uniunea este cel mai important donator de asistență la nivel global, iar instituțiile sale supranationale joacă un rol esențial în cadrul politicii discutate, oferind un caz aparte pentru verificarea argumentelor din cadrul dezbaterii din Teoria Relațiilor Internaționale asupra valorii instituțiilor, a capacității lor de a influența comportamentul statelor și de a consolida un regim al cooperării care să elimine incertitudinea și conflictivitatea. De asemenea, aflată într-o fază avansată a integrării, politica de asistență pentru dezvoltare UE reprezintă un teren propice pentru evaluarea efectelor multilateralismului asupra calității asistenței, iar rezultatele sunt reprezentative la nivel mondial, deoarece cu 27 de state participante și 55% din totalul donațiilor, Uniunea este cel mai extins regim al asistenței pentru cooperare. Rezultatele sunt parțial opuse așteptărilor, deoarece în acest caz specific, supranationalul, deși coordonează și armonizează interese naționale are propriile priorități de politică externă, subordonând „dezvoltarea” unor interese domestice, „europene”.

Cuvinte-cheie: asistență pentru dezvoltare, Uniunea Europeană, Teoria Relațiilor Internaționale

Uniunea Europeană este cu adevărat un actor global, prin greutatea sa în sistemul economic mondial, prin spațiul geografic cuprins de politica sa externă, atașamentul față de valorile promovate și respectul pentru datoria asumată în ordinea internațională. Din Balcani până în Asia de Sud-est, din Kinshasa până în Kabul, trecând prin cornul Africii, zeci de misiuni în sprijinul păcii, de reconstrucție și stabilizare, de întărire a capacității administrative și reforma a forțelor de ordine, de consolidare a statului de drept și de monitorizare a alegerilor se desfășoară sub steagul Uniunii. De aproximativ un deceniu, Uniunea a făcut pași timizi, dar siguri către depășirea statutului de superputere civilă. Din 2003, când și-au asumat în mod formal acest obiectiv, Statele Membre și-au intensificat în mod vizibil eforturile de a construi “O Europă sigură într-o lume mai bună”. Dar proiectul unei politici externe, de securitate și apărare comună este încă nefinalizat, iar reticenta Statelor Membre de a mai ceda din drepturile suverane, limitele instituționale interne, insuficiența resurselor comune și competiția cu aliatul transatlantic și cu NATO sunt motive care împiedică Uniunea să ocupe o poziție pe măsura capacității sale economice și a mărimii bugetului militar însumat al membrilor, o poziție de leadership global.

Există totuși un domeniu al politicii externe unde Uniunea se plasează în mod detașat în frunte, la mare distanță de competitori: asistența pentru dezvoltare. Politica de cooperare pentru dezvoltare – asistența pentru dezvoltare sau politica pentru dezvoltare – este politica unui stat sau a unei organizații internaționale prin care se urmăresc obiectivele impulsivității dezvoltării economice și a reducerii sărăciei în țările mai puțin dezvoltate (low income: LDCs) sau în țările aflate în curs de dezvoltare (middle income: MICs). Comitetul de Asistență pentru Dezvoltare (CAD) al OECD a introdus o definiție a asistenței pentru a permite coordonarea eforturilor donatorilor și o comparație între aporturile fiecărui membru: Asistența Oficială pentru Dezvoltare (AOD) este definită ca fiind “fluxuri de finanțare oficială

administrare cu obiectivul principal al promovării dezvoltării economice și a bunăstării în țările aflate în dezvoltare, cu caracter concesional și cu un procent de grant de cel puțin 25%. Fluxurile de AOD reprezintă contribuțiile la orice nivel ale agențiilor guvernelor donatoare către țările aflate în dezvoltare (“AOD bilateral”) și către instituțiile multilaterale”. Asadar, fonduri publice, dintre care o parte nerambursabila, provenite din buzunarele cetatenilor tarilor dezvoltate si destinate tarilor sarace si extrem de sarace, unde milioane de oameni mor anual din cauza malnutritiei, a unor boli banale sau a conflictelor civile, unde apa curenta, canalizarea si spitalizarea sunt bunuri de lux si unde majoritatea populatiei se zbate sa subziste sub pragul de 1-2 dolari de venit zilnic. Principalul obiectiv al oricarei politici de asistenta pentru dezvoltare, cel putin la nivel declarativ-oficial, este reducerea saraciei extreme si ajutorarea populatiilor vulnerabile, in acord cu Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului (MDGs). La acest capitol, europenii se pot proclama “cei mai generosi dintre cei generosi”. Uniunea Europeana este adesea prezentata ca fiind “un urias marinimos”, cel mai important actor pe scena internationala a asistentei pentru dezvoltare. Deoarece aproximativ 55% din ajutoarele pentru lumea aflata in curs de dezvoltare provin din buzunare europene, ar fi firesc ca Uniunea sa asume un rol de lider, sa inspire prin exemplu si sa impuna directii si trend-uri in acesta industrie.

Dar nu se intampla mereu asa. Politica de dezvoltare a UE este o politica impartita intre Comunitatea Europeana, reprezentata de Comisie si Statele membre ale Uniunii: in loc de o politica unica de dezvoltare, avem 28. Impartirea competentelor este un rezultat firesc al evolutiei acestei politici, care are dinamica sa proprie, determinata de factori interni si externi, nationali si supranationali. Efectele acestei diviziuni sunt in masura sa puna in pericol primatul european si pot reduce chiar eficienta programelor desfasurate: pe plan bugetar, dispersarea resurselor limiteaza eficacitatea; lipsa de coordonare, neglijenta fata de complementaritate poate duce la

dublarea inițiativelor și suprapunerea agenților și instituțiilor în aceleași zone; promovarea intereselor de politică externă prin intermediul politicilor naționale de dezvoltare pune câteodată la îndoială prioritățile stabilite la nivel european. În final, rezulta un design complicat al mecanismelor de elaborare și implementare a inițiativelor în cadrul politicii de dezvoltare a Uniunii, iar de pe urma insuficiențelor sale au de suferit atât statele recipiente, cât și imaginea Uniunii ca actor coerent, credibil și eficient.

Există multe unghiuri din care am putea privi politica de asistență pentru dezvoltare a Uniunii, dar vă invit să folosim abordări din Teoria Relațiilor Internaționale (TRI), din două motive: în primul rând, fenomenul asistenței pentru dezvoltare este încă insuficient discutat în TRI, deși unele argumente din acest domeniu pot explica foarte bine realitatea din spatele acestui proces; și, în al doilea rând, politica de dezvoltare a Uniunii rămâne un teren puțin cartografiat în literatura de specialitate, iar abordările de tip TRI sunt în special rare.

Pentru a analiza fundamentele și caracterul unei politici de cooperare internațională, cum este politica de dezvoltare, trebuie inevitabil să ne raportăm la Teoria Relațiilor Internaționale. În mod surprinzător însă, tematica dezvoltării a fost mai mereu ignorată de autorii din domeniu. La 40 de ani după ce Morgenthau a deschis subiectul politicii de dezvoltare ca subtema a politicii externe a statelor, literatura în domeniu rămâne săracă. Fie pentru că poziția lui Morgenthau a părut să fie confirmată de realitatea internațională timp de decenii, cel puțin până la finalul Războiului Rece, fie pentru că, dimpotrivă, cooperarea internațională în domeniul dezvoltării a fost considerată ca fiind dominată de principii morale sau de căutarea beneficiilor absolute de toate părțile implicate, deci lipsită de calculele de câștiguri relative ale statelor, sau prea puțin importantă pentru a face vreo diferență în ordinea anarhică internațională, unde preocuparea principală a

statelor este propria securitate, și unde statele se tem că o eventuală cooperare ar putea duce la o trădare sau la o consolidare a poziției partenerului, care se poate întoarce oricând împotriva sa.

Conform reprezentanților curentului teoretic realist, asistență pentru dezvoltare, sub orice formă ar apărea, nu are o funcție economică, ci una eminentamente politică. Astfel, ajutoarele nu sunt menite să aducă dezvoltarea economică, iar acest lucru de fapt nici nu se întâmplă în realitate. O cantitate considerabilă de dovezi empirice arată faptul că, per total, efectele asistenței pentru dezvoltare asupra dezvoltării economice a beneficiarilor sunt aproape inexistente¹. Făcând acesta importantă descoperire, autorii care au tratat problema într-un mod sistematic, căutând logica și substanța politicilor de dezvoltare - începând cu Hans Morgenthau² - au ajuns la concluzia că aceste politici nu sunt întâmplătoare și nici incoerente, ci pot fi înțelese că făcând parte din politică externă a unui stat. Politica de dezvoltare este necesară și îndeplinește o funcție precisă în “portofoliul” de politică externă. Prin conditionare politica și pentru promovarea intereselor economice și strategice ale donatorului, asistența pentru dezvoltare se transformă într-un instrument al politicii externe, precum diplomația sau forța militară. În aceste condiții, obiectivele reducerii săraciei și promovării dezvoltării economice

¹ Rajan, R.G. and Subramanian, A. (2005a) *Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?* [online]. Disponibilă pe: <http://www.nber.org/papers/w11513> în Stefan Cibian, „Foreign aid in disarray: Theoretical Gaps and Policy Failures”, prezentată la International Studies Association's 49th Annual Convention *Bridging Multiple Divides*, 2008, p. 11; Rajan, R.G. and Subramanian, A. (2005b) *What Undermines Aid's Impact on Growth?* [online]. Disponibilă pe: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05126.pdf> în Stefan Cibian, *op. cit.*, p.11; Radelet, S. (2004) *Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals* [online]. Disponibilă pe: www.cgdev.org/content/publications/detail/2750 în Stefan Cibian, , *op. cit.*, p.11; Djankov, S., Montalvo, J. G., and Reynal-Querol, M. (2006) „Does Foreign Aid Help?” *Cato Journal*, 26 (1), 399-1407 în Stefan Cibian, *op. cit.*, p.11.

² Hans Morgenthau, „A Political Theory of Foreign Aid”, *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2 (Jun., 1962), p. 301

sunt subordonate obiectivelor de politica externa: deschiderea pietelor, asigurarea resurselor naturale, aplanarea conflictelor și asigurarea securității globale, și, în ultima perioadă, lupta împotriva terorismului.

Principalul reprezentant al taberei liberale care abordează acest fenomen este David Lumsdaine¹. Potrivit acestuia, asistența pentru dezvoltare se bazează pe principii morale, iar cooperarea în acest domeniu, în interiorul clubului donatorilor, dar și între donatori și beneficiari permite crearea unui „regim internațional al asistenței pentru dezvoltare”, ceea ce permite socializarea între state, un transfer mai adecvat al informației și intențiilor, care duc eventual la reducerea incertitudinii și stabilizarea ordinii internaționale. Motorul din spatele acestor politici nu este interesul național, ci cooperarea, iar nevoile beneficiarului primează în fața preferințelor donatorului. Situația economică a beneficiarului indică succesul unei politici de asistență, nu raportul de politica externă al donatorului. În aceste condiții, Lumsdaine observă că nu toate statele se comportă similar, ca unități asemenea (teza realistă): statele scandinave tind să ofere mai multe fonduri din PIB-ul propriu și orientează asistența către țări cu adevărat sărace, nu către parteneri sau aliați, care deși se află în curs de dezvoltare, nu aparțin grupului LDC (cum ar face, de exemplu S.U.A., Franța sau Portugalia). De asemenea, Lumsdaine încercă să argumenteze faptul că multilateralismul este mai sănătos decât bilateralismul pentru asistență, deoarece donațiile multilaterale sunt mai eficiente, mai transparente și mai orientate către obiectivele MDG (saracia în primul rând). Acest argument se înscrie în vechea dezbateră realism-institutionalism liberal asupra utilității instituțiilor - dacă instituțiile contează în relațiile internaționale și dacă ele pot influența comportamentul statelor. În timp ce liberalii susțin acest punct de vedere,

¹ David Halloran Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989* in David Louis Cingranelli, Reviewed work, *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 4 (Dec., 1993), pp. 1055-1056

realistii subliniază faptul că instituțiile nu au un rol independent de voința statelor ce le creează, și că ele reflectă doar preferințele și interesele statelor dominante ale sistemului, fără a aduce valoare adăugată.

Argumentele prezentate în cadrul acestei dezbateri asupra naturii asistenței pentru dezvoltare permit formularea următoarelor 3 întrebări în cadrul studiului de caz asupra Uniunii Europene:

1. Contează sau nu instituțiile? Aduce Comisia Europeană valoare adăugată la nivelul Uniunii? Produce multilateralismul european rezultate diferite?
2. În condițiile în care Uniunea Europeană nu este un stat, se poate vorbi despre promovarea unui „interes național” prin intermediul politicii de dezvoltare europene (ca instrument al politicii externe europene) sau despre un „urias maritimos” și dezinteresat ?
3. Ca principal donator mondial, își respectă Uniunea principiile și angajamentele?

Să începem cu discuția asupra valorii instituțiilor. Traducerea sintagmei „instituțiile contează” în limbajul politicii de dezvoltare europene ar suna în felul următor: întrucât Comisia Europeană reprezintă supranaționalul, acesta ar trebui să fie capabilă să influențeze preferințele statelor membre în cadrul asistenței pentru dezvoltare: de la modul cum și unde sunt alocate fondurile, până la nivelul de asistență oferit de fiecare membru, existența Comisiei ar trebui să conducă la rezultate diferite.

Ceea ce distinge Uniunea Europeană de alți donatori este existența unei autentice politici „europene” de dezvoltare, separată și complementară politicilor desfășurate de Statele membre, implementată în primul rând de Comisia Europeană, rezultat particular al evoluției integrării europene. Este remarcabil faptul că Comunitatea Europeană, reprezentată de Comisie, este

o “entitate politica unica, careia ii lipseste orice legatura directa cu experienta imperialismului, si care este capabila sa vina cu o abordare proprie asupra cooperarii pentru dezvoltare.”¹ Fiind in primul rand o comunitate construita pe valori, filosofia politicii de dezvoltare de inspiratie supranationala se bazeaza pe promovarea acestor valori in exterior, in primul rand printre cei pe care ii poate influenta cel mai usor, partenerii din Sud. Politica “comunitara” de dezvoltare se anunta ca fiind “o manifestare a identitatii europene in lume si o punte importanta intre politicile indreptate catre exterior ale Comisiei.”² Pentru implementarea acestei politici “comunitare”, Comisia controleaza aproximativ 10% din totalul ODA pe plan mondial, mai mult decat oricare Stat membru.³

Comisia europeana nu realizeaza doar elaborarea si implementarea propriei politici de dezvoltare, ci are de fapt un al doilea rol: coordoneaza si asigura complementaritatea politicilor individuale desfasurate de Statele Membre. Conform “Consensului european asupra dezvoltarii”, document comun elaborat de catre Consiliu, Comisie si Parlament in 2005, Comisiei ii revine sarcina de a supraveghea implementarea promisiunilor si angajamentelor facute de catre Uniune prin Declaratia de la Paris asupra eficientei asistentei si rolul de forta motrica a politicii europene de dezvoltare, sub principiul celor 3C: coordonare, complementaritate si coerenta a politicilor si obiectivelor la nivel general european⁴. Datorita faptului ca exista 27 de orientari nationale distincte, rolul de coordonator al Comisiei este foarte important, dar si foarte solicitant: trebuie asigurata armonizarea

¹ Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, 2006, p.112

² Comisia Europeana „Politica de Dezvoltare a Comunitatii, memorandum al Comisiei catre Consiliu”, 4 octombrie 1982, in Charlotte Bretherton and John Vogler, *op.cit.*, p.113

³ Jan Orbie and Helen Versluys, *Europe’s Global Role, Chapter 3: Leading and Benevolent?*, Ashgate, 2008, p.75

⁴ European Consensus on Development, Joint Statement Council-Commission-EP, 2005, p.17

administrativa, diseminarea bunelor practici și coerența politicilor naționale de dezvoltare.¹

Competențele Comisiei în domeniul asistenței pentru dezvoltare sunt achiziții relativ noi, atribuite prin Tratatul Uniunii Europene, care facea referire în mod explicit la o politică de dezvoltare a Uniunii și delega la nivel supranational cele două responsabilități enunțate mai sus, deși interesul Statelor Membre pentru țările vitale cu care mentineau legături politice, economice și culturale postcoloniale a fost semnalat chiar în Tratatul de la Roma, făcând din Cooperarea pentru Dezvoltare una dintre cele mai vechi politici ale Comunităților Europene.

Comisia produce într-adevăr valoare adăugată la nivelul politicii de dezvoltare europene. În primul rând, asistența oferită de Comisie are o dimensiune globală: nici un SM nu oferă ajutoare unui număr la fel de mare de țări, și câteodată Comisia este singurul actor european prezent. Apoi, Comisia poate asigura o coerență a politicilor asociate dezvoltării (comerciale, externe). Comisia poate asigura diseminarea bunelor practici și deține legitimitate în privința promovării valorilor europene; bună guvernare, democrație, respect pentru drepturile omului, participarea societății civile.

Deși Comisia supraveghează în permanență îndeplinirea promisiunilor internaționale făcute de către Statele Membre (creșterea procentului din PIB a AOD la 0.7% până în 2015) și deși Comisia a promovat mereu principiul egalității între beneficiari, pentru a veni în întâmpinarea celor mai săraci și nu doar a celor preferați de unele State Membre (pledând, de exemplu, pentru eliminarea privilegiilor grupului Africa-Caraibe-Pacific, care primea o atenție specială, deși nu conținea doar țări subdezvoltate), o scurtă privire asupra datelor ne poartă către o concluzie șocantă: deși Comisia este campionul luptei pentru eradicarea săraciei în cadrul politicii de dezvoltare

¹ Orbie, *op.cit.*, p.68

UE, aceasta își dirijează un procent mai mic din fonduri către țările mai sărace (LDC) decât către cele de venit mediu (MIC), în timp ce Statele Membre, deși au interese și preferințe proprii, depun mai mulți bani în contul obiectivelor MDG. În 2004, fondurile către LDC reprezentau 42% din bugetul pentru dezvoltare al Comunității, iar cele pentru MIC erau în procent de 45%, în timp ce Statele Membre ofereau 50% pentru LDC și 32% pentru MIC¹. Acest lucru se datorează fondurilor importante dirijate de Comisie către țările din Politica Europeană de Vecinătate, care are o importanță strategică pentru Uniunea, și care au primit un procent din ce în ce mai mare din bugetul comunitar în ultimul deceniu.

Asadar, Comisia produce valoare adăugată, dar multilateralismul european nu produce rezultate diferite, mare parte din fonduri fiind angajate în urmărirea intereselor de politică externă și nu neapărat în urmărirea obiectivului eradicării săraciei.

Ceea ce ne poartă către răspunsul la cea de-a doua întrebare. Multe state membre sunt foste puteri coloniale, și au inițiat politicile de asistență pentru a păstra legăturile cu fostele colonii, relații ce se dovedesc a fi productive din mai multe motive. Toate Statele membre (chiar și cei mai noi 12 membri) au agenții naționale de dezvoltare, unele dintre ele independente și foarte puternice, altele încorporate ca departamente în cadrul ministerelor de afaceri externe sau comisii parlamentare. Fiecare politică națională de asistență pentru dezvoltare este subordonată mai mult sau mai puțin politicii externe a țării respective, iar statele europene nu fac excepție (mai puțin cele scandinave, după cum notat mai devreme). Experiența imperială și-a lăsat amprenta asupra politicilor externe ale statelor europene. Dar Comunitatea Europeană și Uniunea în ansamblu sau nu au această experiență, ci sunt construcții politice noi, care detin valori proprii, specifice:

¹ Orbie, *op.cit*, p.81

democratia, regionalismul, liberalismul economic și integrarea economică, domnia legii, etc. Se poate considera oare că nu există un interes european care merită promovat prin intermediul asistenței pentru dezvoltare, la nivelul Uniunii?

Nu. Ca actor global civil-militar, Uniunea are propriile interese de promovat, iar asistența pentru dezvoltare este mai mult sau mai puțin un instrument. După cum am văzut mai sus, Comisia folosește Politica Europeană de Vecinătate care să creeze un mediu de stabilitate, siguranță și prosperitate în jurul Uniunii. Obiectivul principal al acestei politici, deși multe din fondurile alocate prin intermediul acesteia sunt considerate AOD, este stabilitatea UE, nu reducerea săraciei sau vreun alt obiectiv al MDG.

În al doilea rând, asistența, în general (cea europeană nefacând excepție) nu este necondiționată, iar cooperarea pentru dezvoltare nu este o caritate. Statele beneficiare trebuie să se angajeze că vor implementa o serie de reforme în justiție, administrație, armată, pentru promovarea bunei guvernări, reducerea corupției și protejarea drepturilor omului. Uniunea Europeană poate recurge la presiuni pentru protejarea acestor promisiuni, iar cazuri de sistare a asistenței au existat când beneficiarii au dat dovadă de indisciplina. Deși această condiționalitate este binevenită, deoarece multe țări beneficiare se confruntă cu grave probleme structurale, există îngrijorarea că o condiționalitate prea strictă ar putea duce la o imixtiune a donatorului în afacerile interne ale beneficiarului, eliminând caracterul egalitar al parteneriatului și făcând loc unei noi forme de „paternalism”.

În al treilea rând, Uniunea Europeană nu a reușit să facă nota discordantă cu o tendință nocivă, post-11-septembrie, în asistența pentru dezvoltare: anume, „securitizarea” asistenței. După cum se semnalează și în

Strategia Europeană de Securitate (2003)¹, terorismul internațional, crima organizată, conflictele regionale și statele esuate devin amenințări și riscuri pentru Uniunea Europeană, iar “prima linie de apărare este în afara granițelor”, ceea ce înseamnă, în principiu, că țările subdezvoltate prezintă condiții favorabile proliferării acestor amenințări: fie că prăbușirea unui stat duce la războaie civile și fluxuri de imigranți către Europa, sau că grupuri teroriste beneficiază de state prăbușite pentru a-și constitui baze și puncte de sprijin, intervenția în aceste țări subdezvoltate este o formă de asigurare a securității europene. În aceste condiții, asistența pentru dezvoltare va fi direcționată către sprijin militar și polițial, către operațiuni de sprijinire a păcii, către reconstrucție în țări afectate de crize, iar principalii beneficiari tind să devină țările cheie în lupta contra acestor amenințări, și nu neapărat țările care au cea mai mare nevoie de asistență, ceea ce reprezintă o deviere clară de la Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului. Asadar, deși nu reprezintă un stat național, Uniunea are interese proprii pe care tinde să le promoveze prin orice mijloace, inclusiv prin instrumentul asistenței pentru dezvoltare.

Ultima întrebare își propunea să evalueze gradul în care Uniunea își respecta principiile și angajamentele asumate. La nivel superficial, răspunsul este afirmativ: Uniunea este printre puținii actori globali care reușește să atingă țintele intermediare până la procentul de 0.7% din PIB (*Consensul Monterrey*). De asemenea, prin *Strategia pentru Africa* și *Consensul European pentru Dezvoltare* (2005), Uniunea și-a definitivat prioritățile și a pus în mișcare un mecanism general de coordonare la nivel european, pentru a maximiza eficiența asistenței europene. Conform *Consensului*, principiile de bază ale politicii europene sunt primatul luptei împotriva sărăciei și posesiunea (ownership) politicii de către beneficiar.

¹ “A secure Europe in a better world”, EC, 2003, ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf

Exista multe semne de intrebare care planeaza deasupra primului principiu. In primul rand, dupa cum am vazut, politica Comunitatii este orientata catre tarile de venit mediu din vecinatate si nu inspre tarile de venit redus (LDC). Apoi, Statele Membre care isi permit sa participe in cadrul operatiunilor PESC si PESA tind sa socoteasca asistenta militara, antrenamentul fortelor de ordine si de securitate in tarile beneficiare drept AOD, desi acestea nu au impact direct asupra situatiei economice si sociale ale tarilor sarace.

Potrivit principiului posesiunii, tarile beneficiare sunt posesoarele propriilor strategii de dezvoltare, iar deciziile de achizitii si investitii raman la latitudinea guvernelor lor. Contrar acestui principiu, multe State Membre donatoare conditioneaza asistenta de achizitionarea de bunuri si servicii de la companiile proprii, ceea ce limiteaza mult libertatea de miscare a beneficiarului si incrementeaza serios costurile proiectelor¹. Acest lucru este foarte tulburator, deoarece in loc sa ajute statele sarace, asistenta se transforma intr-o forma de autoajutorare pentru statele dezvoltate. Situatia incepe insa sa se schimbe, iar promotorul acestei schimbari este tocmai Comisia, ceea ce reprezinta inca o dovada a efortului paradoxal pe care il desfasoara aceasta institutie in slujba reducerii saraciei.

Asadar, desi cantitativ si calitativ, Uniunea este un lider ce isi cunoaste responsabilitatile, exista semne de intrebare si asupra integritatii politicii sale de dezvoltare. Desi nu promoveaza un interes national , fiind o expresie a multilateralismului, politica Uniunii are tarele sale, nefiind scutita de logica realista descrisa mai sus. Politica de dezvoltare promovata de Uniune are limitele sale, nici chiar cel mai generos donator nepermitandu-si sa fie dezinteresat. Dupa cum am vazut, institutiile conteaza, dar nu aduc schimbarea, iar cel mai mare donator nu este neaparat cel mai bine

¹ Orbie, *op.cit*, p.80

intentionat. Sigur, pentru a putea răspunde definitiv la întrebarea din titlul lucrării, “este Uniunea un urias marinimos?” este necesar un studiu comparativ cu politicile de dezvoltare ale celorlalți mari actori: va trebui comparat volumul de fonduri dedicat MDG și cel dedicat securității donatorului; vor trebui ierarhizați și comparați beneficiarii principali ai fiecărei politici și identificate interesele strategice din spatele fiecăreia. Rezultatele acestui studiu, care poate fi obiectul unui proiect viitor, vor putea indica mai bine gradul de “generozitate” al fiecărui donator, și dacă, într-adevăr Uniunea europeană este uriasul “mai” marinimos.

Bibliografie:

Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, 2006, p.112

Stefan Cibian, „Foreign aid in disarray: Theoretical Gaps and Policy Failures”, prezentată la International Studies Association’s 49th Annual Convention *Bridging Multiple Divides*, 2008, p.11

David Halloran Lumsdaine, „Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989” in David Louis Cingranelli, „Reviewed work”, *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 4 (Dec., 1993), pp. 1055-1056

Hans Morgenthau, „A Political Theory of Foreign Aid”, *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2 (Jun., 1962), p.301

Jan Orbie and Helen Versluys, *Europe’s Global Role, Chapter 3: Leading and Benevolent?*, Ashgate, 2008, p.75

European Consensus on Development, Joint Statement Council-Commission- EP, 2005, p.17

EC, *A secure Europe in a better world*, 2003, ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf

Politica Agricolă Comună - între interguvernamentalism și supranaționalism

Ana-Maria GHIMIȘ

Anul II, RISE

CAP - Between Intergovernmentalism and Supranationalism

Abstract: This paper presents one of the most relevant common policies of the European Union: the Common Agricultural Policy. Although its relevance for the EU budget is declining, the CAP is still a part of high politics, as defined by Hoffmann, and it is supported by important European states, such as France. As well as the EU institutions, CAP may be subject to the intergovernmental-supranational debate. In this paper, this policy is analyzed according to one of the paradigms mentioned above, through an analysis of the emergence, development and reform of the CAP.

Keywords: intergovernmentalism, supranationalism, high politics, spillover, Luxembourg compromise, the CAP, France, Germany, cereals, GATT, the Council of Ministers, UW Committee, Special Committee of Agriculture, the British check, unanimity.

Abstract Lucrarea de față prezintă una dintre cele mai relevante politici comune ale Uniunii Europene, Politica Agricolă Comună. Deși relevanța sa în bugetul UE este în scădere, PAC încă face parte din high politics, așa cum sunt ele definite de către Hoffmann, și are printre susținători state importante din Europa, precum Franța. La fel ca și instituțiile UE, și PAC poate fi supusă dezbaterii interguvernamental-supranațional. În lucrarea de față se urmărește încadrarea acestei politici într-una dintre paradigmele mai sus menționate, printr-o analiză a apariției, dezvoltării și reformării PAC.

Cuvinte cheie: interguvernamentalism, supranaționalism, high politics, spillover, Compromisul de la Luxemburg, PAC, Franța, Germania, cereale, GATT, Consiliul de Miniștri, Comisia UW, Comitetul Special de Agricultură, cecul britanic, unanimitate.

1. Introducere

Din punct de vedere istoric, relațiile internaționale, în ceea ce privește integrarea europeană, au fost dominate de dezbaterile intense purtate între susținătorii realismului, care au fost punctul zero, de la care s-a plecat pentru a se ajunge interguvernamentalism și adepții pluraliști, care au ajutat la dezvoltarea neofuncționalismului. (Drăgan.2005.p.16)

Înainte de apariția Tratatului de la Roma din 1957 exista deja la nivelul național al statelor europene politici intervenționiste în sectorul agrar. Acesta este primul motiv pentru care cele șase state ce au format CECO (Comunitatea Cărbunelui și a Oțelului) au considerat că agricultura trebuie să rămână o competență exclusiv națională. Totuși s-a decis includerea agriculturii în CEE (Comunitatea Economică Europeană) astfel că Politica Agricolă Comună a înlocuit politicile naționale ale celor șase state membre (Bărbulescu.2006.p.235). Totuși reprezintă oare PAC o politică înfăptuită în vederea realizării unui bine comun? Este obiectivul ei primordial unul de natură supranațională? Este ea supusă exclusiv organismelor supranaționale? Statele care activează în interiorul acesteia au renunțat în mod real la propria suveranitate? Obiectivul acestei lucrări este realizarea unei scurte analize prin care să se dezvăluie natura interguvernamentală sau supranațională a politicii mai sus menționate.

1.2. Scurtă prezentare a interguvernamentalismului

În ceea ce privește originile interguvernamentalismului, acestea pot fi regăsite în teoriile din relațiile internaționale, cu precădere în cea realistă. Teoreticienii realiști consideră că statele-națiune sunt elementele primordiale ale sistemului internațional și că o eventuală dezvoltare a relațiilor dintre ele

este în mod exclusiv rezultatul acțiunii guvernelor naționale ale fiecărui stat în parte. (Drăgan.2005.p.23)

Interguvernamentalismul a fost teoretizat de către Stanley Hoffman (Drăgan.2005.p.23), care prin contrast cu abordarea de tip supranațional, scoate în evidență *logica diversității* încercând să demonstreze că statele, atunci când sunt implicate în domenii de maximă importanță pentru interesul național cu sau fără voia lor (în cazul Uniunii cu), preferă să își mențină suveranitatea în procesul decizional, jucând astfel pe un teritoriu cunoscut, dispunând de toate armele. Această logică se referă la rolul, pe care statele îl dețin și influența, pe care acestea o exercită, în domenii precum apărarea națională, securitatea, relațiile externe. Tocmai de aceea acestea trebuie să dețină în mod exclusiv dreptul de decizie în problemele esențiale. Deasemenea Hoffman (Păun et al.2005.p.232) face distincția dintre „*high politics*” și „*low politics*”, explicând astfel de ce în anumite domenii se face transferul de suveranitate de la nivel național la cel supranațional, în timp ce în altele acest lucru nu este posibil. Motivul este cât se poate de clar și este poate argumentul preferat al interguvernamentalistilor și anume reticența statelor în ceea ce privește renunțarea la anumite aspecte ale suveranității naționale.

Interguvernamentalistii sunt de opinie că statele membre ale Uniunii Europene sunt deținătoarele unice ale suveranității și a deciziei asupra integrării. Acestea s-au menținut la nivelul conferințelor interguvernamentale, care în unele cazuri au condus la revizuirea tratatelor, în altele s-au concentrat asupra instituțiilor, care reprezintă statele și asupra rolului acestor state membre în procesul decizional și zonele politice care țin de justiție și afaceri interne(JAI) și de politică externă și de securitate comună(PESC). (*Federalism și interguvernamentalism în UE*.28.11.2007)

1.3. Scurtă prezentare a supranaționalismului

Prin contrast, neofuncționalismul, propunea un proces de *spill over*, în care un sector creat de către statele membre, cum ar fi de exemplu Comunitatea Economică a Cărbunelui și a Oțelului, ar crea presiuni pentru extinderea instituțiilor, care administrează sectorul menționat mai sus, asupra unor noi domenii. Astfel orice pas făcut spre intergrare duce la un altul inevitabil, guvernele neputând face față presiunii create de integrare. (*Federalism și interguvernamentalism în UE.28.11.2007*)

Acest curent a fost propus de către Ernst Haas, care este de părere ca și statele mici au un rol important în procesul de luare a deciziilor. Haas (*Federalism și interguvernamentalism în UE.28.11.2007*) a definit „integrarea ca fiind procesul prin care actorii politici din anumite zone naționale distincte sunt convinși să-și transfere convingerile, așteptările și activitățile politice către un nou centru mai larg, ale cărui instituții posedă sau solicită jurisdicție asupra statelor naționale existente.” În plus acesta pune accent pe importanța deosebită a grupurilor de interes și a instituțiilor supranaționale, cum ar fi Comisia, care vor crea presiuni și vor încuraja transferul de suveranitate de la statele-națiune susținute de interguvernamentaliști, către instituții supranaționale. (Wallace.2005.p.15)

În timp, pe măsură ce actori din ce în ce mai numeroși vor face parte din proces, între elite “se va produce o formă de socializare”, în sensul unei relative diminuări a loialității lor față de statul-națiune, din care provin în favoarea intereselor regiunii ca întreg. Astfel ei vor coopera pentru a ajunge la un bine comun și nu unul individual. (*Federalism și interguvernamentalism în UE.28.11.2007*).

Uniunea Europeană este un caz unic în lume, aflându-se la limita dintre a fi o organizație de tip strict interguvernamental și de a fi o federație. Astfel

ea se bazează pe compromis, fiind alcătuită și dezvoltându-și atât latura supranațională (reprezentată de către Comisia Europeană), cât și latura interguvernamentală (reprezentată de către Consiliul de Miniștrii). (Antonescu.mai 2006)

Începutul anilor '60 a reprezentat „începutul sfârșitului” pentru teoria neofuncționalistă. Supranaționaliștii au avut parte de o trezire la realitate atunci când Generalul de Gaulle a cauzat ceea ce s-a numit Criza scaunului gol din 1965-1966. Aceștia au fost puși în postura de imposibilitate a explicării acestui moment, toate principiile promovate de ei căzând în fața interesului național promovat de către generalul francez. (*Compromisul de la Luxembourg*, euabc.com, n.d.) Faptele au demonstrat că în cele din urmă guvernele naționale au avut, au și continuă să aibă „forța și pregătirea necesară pentru a influența în mod determinant natura și ritmul procesului de integrare”.(*Federalism și interguvernamentalism în UE*.28.11.2007).

1.4. Scurtă prezentare a Politicii Agricole Comune

În vederea demonstrării acestei ipoteze se va folosi ca metodă de studiu, analiza documentelor.

Politica Agricolă Comună (PAC) este cea mai veche politică a Comunităților, dar și cea mai problematică, ea generând de foarte multe ori stări antagonice între statele membre. (Vataman.2008.p.58). Aceasta intră pe agenda formală a Uniunii Europene și devine o politică europeană în anul 1957, prin semnarea Tratatului de la Roma atunci când a fost creată Comunitatea Economică Europeană (CEE) de către statele, care fuseseră și semnatarele Comunității Europene a Cărbunelui și a Oțelului (CECO), adică Franța, Italia, Germania și Benelux. Aceasta politică a reprezentat un punct de plecare în ceea ce privește construcția europeană, fiind de o importanță

majoră prin chiar numărul agricultorilor, ce reprezentau o proporție de 25% din populația activă a Comunităților. Efectiv PAC a început să funcționeze din anul 1964, când s-au luat primele măsuri pentru uniformizarea prețurilor (apare aici interesul național, deci un element interguvernamentalist) deoarece Germania a făcut presiuni asupra celorlalte state membre și a reușit crearea unui preț de intervenție pentru grâu, care să fie mult superior față de cel aflat pe piața mondială. (Popescu.2005.p.100)

Deși această politică a fost prevăzută în Tratatul de la Roma (art.3, pct d), ea nu a fost definită. Principiile directe ale acesteia se vor enunța abia mai târziu, la Conferința de la Stresa(3-12 iulie 1958) (Popescu.1999.p.34). Obiectivele Politicii Agricole Comune sunt următoarele:

- a) Creșterea productivității în agricultură
- b) Asigurarea unui nivel echitabil de viață populației agricole
- c) Echilibrarea pieței în ceea ce privește creșterea sau descreșterea prețurilor
- d) *„Garantarea securității aprovizionării cu produse agricole, la prețuri rezonabile”* (Simion.2002.p.9)

2. Înființarea PAC

Așa cum se poate observa obiectivele mai sus menționate au fost formulate într-un mod ambiguu, ceea ce a necesitat o reformulare ulterioară mai precisă, sarcină ce a fost ocolită cu succes de către Consiliul de Miniștri, deci de către statele membre. PAC a evoluat, totuși, spre forme complexe de guvernare supranațională, lăsându-se astfel impresia *„unei povești de succes”*. Un factor supranațional deosebit de important , ce pare a înclina

balanța spre această paradigmă, este constituirea Comitetului Organizațiilor Profesionale Agricole (COPA). Din nou Politica Agricolă Comună pare a aparține supranaționalismului datorită faptului că instituțiile europene au autoritatea de a legifera fără a mai fi nevoie de avizul parlamentelor naționale.(Wallace.2005.p.158)

2.1. Doi actori importanți, Germania și Franța

Întorcându-ne în momentul zero, cel al constituirii pieței unice, observăm că s-a dus o îndelungă dezbatere între Germania și Franța pentru că din punct de vedere industrial Germania era destul de dezvoltată, ceea ce îi îngrijora pe francezi în eventualitatea în care s-ar fi format o piață unică, deoarece nemții ar fi fost net avantajați în fața unei industrii franceze slab dezvoltate. Astfel Politica Agricolă Comună nu pare decât o compensație oferită francezilor, deoarece Franța nu putea veni în negocieri decât cu agricultura. Ea era prima putere agricolă a Comunităților, dispunând de jumătate din suprafața agricolă utilizabilă. O astfel de politică nu îi putea fi decât favorabilă, mai ales ca aceasta mai oferea și anumite măsuri protecționiste în raport cu exteriorul, făcând astfel posibilă creșterea propriului export atât spre țări din Comunități, cât și pentru țări din exterior.(McCornick.1999.pp.188-189). Toate aceste negocieri se pliază perfect pe conceptele susținute de către interguvernamentaliști și anume ca interacțiunea dintre state are loc atunci când interesele acestora se întâlnesc. Deasemenea se încearcă îndreptarea interacțiunii spre propriul interes și se bazează pe calcule strategice, exact ceea ce au făcut și francezii. (Eriksen.1999)

Germania nu a rămas mai prejos, făcând concesii în favoarea Franței în negocierile mai sus menționate, nu pentru un interes comun cum ar spune supranaționaliștii, ci pentru ca în negocierile ulterioare să obțină un rezultat

mai bun pentru propriul beneficiu. Producția de cereale, în special cea de grâu a generat antagonisme între Germania și Franța, pentru că prima *„cheltuia mai mult pe tona de grâu, date fiind condițiile agroclimaterice mai puțin favorabile și caracterului mai puțin performant al exploatațiilor agricole, ca urmare a dimensiunilor lor mai mici”*. Franța înregistra un cost mult mai mic pe tona de grâu, chiar cu 40% mai puțin. Astfel ca în urma Consiliului de Miniștrii din 1962, Germania a ieșit învingătoare, obținând un preț mai ridicat la cereale. (Popescu.1999.p.62). Din nou situația se pliază pe ceea ce susțineau interguvernamentalistii și anume faptul ca în procesul de negociere dintre reprezentanții intereselor naționale, fiecare delegat are ca obiectiv obținerea unui maxim rezultat posibil, iar pentru acesta ei trebuie să fie capabili să îi convingă pe ceilalți că, dacă este necesar, ei au resursele cerute pentru a-și forța intrarea propriilor interese. Totuși trebuie să luăm în calcul faptul că cele trei Comunități se bazează mai mult pe consens, decât pe politici conflictuale, ceea ce înseamnă că nicio parte nu primește maximul din ceea ce a cerut, ci că fiecare obține un rezultat mai bun decât cel înregistrat prin păstrarea status-quo-ului. Cât de mult renunță statele la propriile interese depinde de puterea lor de negociere, de resursele pe care le au la dispoziție și de capacitatea lor de a conduce negocierile în propria favoare. (Eriksen.1999)

2.2. PAC și influența GATT

Un alt motiv pentru constituirea Politicii Agricole Comune este legat tot de natura interguvernamentală, care presupune că natura cooperării se bazează mai mult pe avantaj și utilitate, decât pe interes comun (Eriksen.1999) și anume faptul că țări protecționiste precum: Germania și Belgia s-au confruntat cu refuzul acordării legitimității în cadrul GATT, în timp ce altele precum Franța și Italia erau deja vizate de US Tariff Commission.

Acest lucru a determinat statele membre ale Comunităților Europene să includă agricultura printre politicile comune, deoarece regulile GATT nu se aplicau uniunilor vamale sau diverselor forme de integrare economică. Apoi regulile GATT conțineau o excepție, foarte bine speculată de către cele 6 state europene și anume permiterea unor „*contingente impuse la importul cu produse agricole dacă se considera necesară controlarea ofertei interne*”. Pe de altă parte, atunci când s-a vorbit de GATT, majoritatea spuneau ca „*UE a negociat sau ca UE este supusă următoarelor măsuri.*” (Wallace.2005.pp. 163-164, 173-174) Aceasta denumire este foarte importantă, nu se menționează- statele membre ale UE au negociat- intru-cât este un element supranaționalist. Astfel acest aspect are o dublă nuanță, atât cel de interguvernamental, cât și cel de supranațional.

3. Competențele principale ale statelor membre în ceea ce privește PAC

Statele, de cele mai multe ori aleg să coopereze, înregistrând astfel anumite câștiguri, care nu îi determină să renunțe la suveranitate. Tocmai de aceea statele se regăsesc în interiorul unor instituții de tip interguvernamental precum Consiliul de Miniștri. (Păun et al.2005.p.234). Chiar dacă au intitulat Politica Agricolă ca fiind comună, adică aparținând paradigmei supranaționaliste, statele membre, în cazul acesteia, și-a păstrat anumite competențe, dintre cele mai importante, cum ar fi puterea de a stabili prețurile pentru fiecare produs. Apoi, mai putem vorbi despre competența de a adopta acte legislative a Consiliului de Miniștri. Mai mult, încă din anul 1974 competențele Comisiei au fost limitate, aceasta nemaifiind unicul inițiator legislativ. Astfel comisari s-au văzut în situația în care acțiunile lor trebuie să anticipeze dorințele și reacțiile membrilor din Consiliu. (Wallace.2005.pp.165, 166)

În mai 1960 s-a creat Comitetul Special de Agricultură format din funcționari naționali, care să pregătească toate întâlnirile Consiliului. Acesta din urmă, deși a delegat Comisiei majoritatea competențelor de administrare, totuși, a cerut și consultarea Comitetului. Din nou apare aspectul supranațional al Comisiei, dar care trebuie să facă o regresie către interesul național, reprezentat de Comitet. Întoarcerea este puternică, având în vedere faptul că momentul în care Comisia poate pune în aplicare măsura, este cel în care aceasta trece prin VMC(vot prin majoritate calificată).(Wallace.2005.p.165)

3.1. Votul, un element interguvernamentalist

Atunci când vorbim despre modalitatea de vot, propunerea interguvernamentalistilor se face în numele diversității, din care fapt decurge că regula uzitată de către aceștia este unanimitatea. În cadrul Consiliului Uniunii Europene au avut loc diverse schimbări, odată cu adoptarea unor noi tratate, majoritatea calificată fiind din ce în ce mai utilizată(Bărbulescu.2008.pp.278-281), totuși unanimitatea s-a menținut în sferile considerate foarte importante pentru fiecare stat membru al Uniunii Europene cum ar fi: cetățenia UE, Politica Agricolă Comună, JAI etc., deci schimbarea din sistemul de votare nu a fost una de mare anvergură. Nu este întâmplător faptul că în aceste domenii încă se mai utilizează regula unanimității, în ultimă instanță totul depinzând de state. Aici apare distincția clară dintre “*high politics*” și “*low politics*” studiată de Hoffman. De exemplu în domeniul transporturilor regula de vot folosită este majoritatea calificată, deoarece pentru state acest sector nu reprezintă un element de maximă importanță, în timp ce nu putem spune același lucru despre PAC, aceasta făcând parte categoric din categoria de “*high politics*”.(Păun et al.2005.p.232) Este ușor de descoperit cine dorește menținerea PAC în

această categorie. Este vorba, bineînțeles, în primul rând de Franța și oarecum surprinzător și de Marea Britanie, acest lucru dintr-un motiv foarte bine întemeiat și anume cecul sau rabatul britanic. Acesta a fost văzut ca o compensare oferită Marii Britanii pentru lipsa practicării agriculturii din acest stat, neputând astfel beneficia de Politica Agricolă Comună. În anul 2001 acest cec i-a adus Marii Britanii suma de 2,8 miliarde de lire. (*Rabatul britanic*.euabc.com, n.d.) Totuși acesta va fi redus cu 500 milioane de lire în 2009, cu 1,5 miliarde în 2010, apoi cu două miliarde anual între 2011 și 2013 (*Rabatul britanic se reduce cu aproape 3 miliarde euro pe an din 2011*, 19.12.2005). Încă o dată se susține ceea ce spuneau interguvernamentalștii și anume: statele își urmăresc propriul beneficiu, interesul național, unic, fiind superior celui supranațional, comun. (Wallace,H., Wallace, W. 2004.p.58)

4. Reformele PAC

S-a încercat de foarte multe ori reformarea PAC, iar un pas important în ceea ce privește acest aspect, l-a constituit anul 1992, când Consiliul a aprobat reforma propusă de Ray Mac Sahrrey, reforma al cărui laitmotiv a fost „*reducerea prețurilor la produsele ce generează cele mai mari surplusuri, în special carne de vită, cereale și unt*”. A urmat Agenda 2000, care a continuat în linii mari ceea ce se propusese anterior. Ceea ce aducea nou era aspectul structural al PAC- calitatea produselor, protejarea mediului etc.(Popescu.2005.p.101) Aceste reforme, cel puțin ultima, au sporit puterea statelor. Aceasta problemă a devenit tot mai presantă o dată cu adoptarea reformei din anul 2003 care oferea statelor membre mai multa putere de decizie, prin acordarea libertății în ceea ce privește „ *modul de aplicare al noului regim de plăți*”, Comisia rămânând doar cu funcția de monitorizare a opțiunilor naționale, astfel „ *nu mai există nicio rațiune pan-europeană a distribuirii cheltuielilor PAC*”(Wallace.2005.p.167)

5. Încheiere

În mod constituțional Politica Agricolă Comună este o politică ce aparține Uniunii Europene, însă statele membre încearcă să o folosească pentru rațiuni interne, astfel este justificată multitudinea competențelor la care aceste state nu doresc să renunțe. Totuși acestea intră într-o dilemă, deoarece ele au nevoie de PAC pentru a avea o autonomie supranațională. (Wallace.2005.p.168)

Dacă ar fi să evaluăm PAC în termeni de costuri –beneficii sau eficiență- ineficiență, ajungem la concluzia ca aceasta politică nu a obținut, nu obține și nici nu va obține un scor prea ridicat, iar acest lucru datorită tehnologiei avansate și investițiilor masive. (Cotoara.2006.p.210)

Asadar, oricât de optimiști am dori să fim, părerea mea este ca trebuie să continuăm să vedem dincolo de suprafața supranațională, care pare să se îndrepte spre îndeplinirea unui bine comun, neuitând că UE este formată dintr-o diversitate de state, care în ultimă instanță acționează ca actori raționali. Părerile sunt împărțite, fie că ne încredem în cuvintele lui Romano Prodi; „ (...) *sunt convins ca doar la nivel supranațional european, se poate face față cu succes marilor provocări (...) este necesara consolidarea institutiilor comune*”(Prodi.2001.p.33), fie că vedem un strop de adevăr în ceea ce generalul De Gaulle a rostit încă din anul 1958: „ *Nu poate exista nicio Europă decat cea a statelor membre, bineînțeleas în afara miturilor, legendelor.*”(Popeti.1999.p.161). Întorcându-ne la PAC, în opinia mea Politica Agricolă Comună este de juri un element supranațional și este de facto o politică interguvernamentală, pe care statele membre o folosesc pentru a-și promova interesele naționale.

Bibliografie:

1. Antonescu, Mădălina Virginia, mai 2006. *Uniunea Europeana: structuri si asteptari- Echilibrul dintre interguvernamentalismul întărit și supranaționalismul consolidat în cadrul UE, în etapa post Nisa*, revista Sfera Politicii, nr. 120, accesat pe data de 3.04.2009, disponibil pe site-ul <http://www.sferapoliticii.ro/sfera/120-121-122/art8-madalinaantonescu.html>
2. Bărbulescu, Gheorghe Iordan. 2008. *Procesul decizional în Uniunea Europeană*. Editura Polirom. Iași
3. Bărbulescu, Gheorghe Iordan.2006. *Uniunea Europeană- Politicile Extinderii*.Editura Tritonic. București
4. Bonde, Jens-Peter, *Compromisul de la Luxembourg*, accesat pe data de 3.04.2009, disponibil pe adresa <http://ro.euabc.com/word/640>
5. Bonde, Jens-Peter, *Rabatul britanic*, accesat pe data de 3.04.2009, disponibil pe adresa <http://ro.euabc.com/word/106>
6. Cotoara, Daniela; Stoica, Adrian Claudiu; Târa,Sergiu; Iulian, Raluca, 2006, *Teorii politice si integrare europeana : [pentru uzul studentilor]*, Editura Politehnica Press, Bucuresti
7. Drăgan, Gabriela. 2005. *Uniunea Europeană între federalism și interguvernamentalism: politici comune ale UE : [pentru uzul studentilor]*. Editura ASE. București
8. Eriksen, O. Erik, 1999, *The Question of Deliberative Supranationalism in the EU*, ARENA, University of Oslo, accesat pe data de 3.04.2009, diponibil pe site-ul http://www.arena.uio.no/publications/wp99_4.htm
9. *Federalism și interguvernamentalism în UE*, 28.11.2007, accesat pe data de 3.04.2009, disponibil pe adresa <http://uniuneaeuropeana.wordpress.com/2007/11/28/federalism-si-interguvernamentalism-in-ue/>
10. MCCORMICK, John, 1999, *Understanding the European Union : a concise introduction*, Palgrave Hampshire, New York
11. Păun, Nicolae ; Păun, Ciprian Adrian ; Ciceo, Georgiana ; Albu-Comanescu, Radu, 2005, *Finalitatea Europei : consideratii asupra proiectului institutional*

si politic al Uniunii Europene . Editura Fundația pentru Studii Europene. Cluj-Napoca

12. Popescu, Ion A. ; Bondrea, Aurelian A. ; Constantinescu, Madalina I., 2005, *Uniunea statelor europene : alternativa la sfidările secolului al XXI-lea*, Editura Economica, Bucuresti
13. Popescu, Gabriel, 1999, *Politici agricole: Acorduri europene*, Editura Economica, Bucuresti
14. Popeti, Corneliu C., 1999, *Paradigma europeana : provocarile constructiei europene*, Eurobit, Timisoara
15. Prodi, Romano, 2001, *O viziune asupra Europei*, Polirom, Iasi
16. Simion, Eugen, Academia Româna. Grupul de Reflectie Evaluarea Starii Economiei Nationale (Bucuresti), 2002, *Implicatiile adoptarii acquis-ului comunitar privind politicile comerciale în domeniul produselor agroalimentare*, Academia Româna, Sectia de Stiinte Economice, Juridice si Sociologice Institutul National de Cercetari Economice, Centrul de Informare si Documentare Economica, Bucuresti
17. Vataman, Dan ; David, Ion, 2008, *România si Uniunea Europeana : istorie si actualitate*, Pro Universitaria, Bucuresti
18. Wallace, Helen; Pollack, Mark A.; Wallace, William, 2005, *Elaborarea politicilor in Uniunea Europeana*, Institutul European din Romania, Bucuresti
19. Wallace, Helen ; Wallace, William. 2004. *Procesul politic în Uniunea Europeană*, Editura Arc, Chișinău

Europeanizare și regimul politic românesc. Relații executiv - legislativ

Livia LĂSTUN

Irina MUNTEANU

Anul III, FSP

Europeanization and the Romanian Political Regime. Executive - Legislative Relations

Abstract: Romania succeeded, despite all of the obstacles encountered, to enter the European Union, facing a transformation process before and after the exact moment of the adhesion. The main criterion: a higher level of democracy. The main method of completing this criterion: shaping of the decision making process. Before entering Europe, Romania was starting to experience a process that could be named Europeanization, a change that starts at the top and on the paper, by according the legislation to the European standards and implementing it. Therefore, before anything, the relations between the decisive authorities are being affected, especially those between the legislative and the executive bodies. The goal of this paper is to analyze these very effects of Europeanization upon the relations between executive and legislative in Romania, not only direct, but also indirect, not only intended, but also unexpected, without having the pretension of covering up all the aspects of the issue.

Keywords: Europeanization, transition, executive, legislative.

Abstract: România a reușit, cu toate obstacolele întâmpinate, să adere la Uniunea Europeană, fiind supusă unui proces de transformare atât înainte, cât și după momentul efectiv al aderării. Criteriul principal: un grad ridicat de democratizare. Principala metodă de îndeplinire a acestui criteriu: modelarea procesului decizional. Mai înainte de a intra în Europa, România începea să fie supusă unui proces care poate fi denumit europenizare, o schimbare care pornește de la vârf și de pe hârtie, prin armonizarea legislației la standardele europene și implementare. Astfel, mai înainte de orice, afectate sunt relațiile dintre autoritățile decizionale, mai ales dintre legislativ și executiv. Lucrarea de față își propune să analizeze chiar efectele europenizării asupra relațiilor executiv-legislativ din România, atât directe, cât și indirecte, atât dorite, cât și neașteptate, fără a avea pretenția de a fi acoperi toate aspectele.

Cuvinte cheie: europenizare, tranziție, executiv, legislativ.

Integrarea europeană presupune o reformă adâncă, în sensul alinierii la standardele europene și a realizării convergenței la nivel politic, economic, administrativ etc., pentru a sprijini realizarea obiectivului unei Europe cu adevărat unite. În acest sens, sunt necesare adoptarea unor politici publice coerente și găsirea modalității optime de implementare a acestora. În centrul procesului decizional se află autoritățile publice, de la care emană dispozițiile și care dau startul reformei. În acest context, relațiile dintre ele sunt extrem de importante, iar eliminarea blocajelor la acest nivel incipient al reformei este cel mai de dorit lucru.

Tipul de regim adoptat și modul de funcționare al acestuia contează enorm de mult pentru o țară membră a Uniunii Europene. Pentru a deveni stat membru, o țară candidată trebuie să îndeplinească așa-numitele *criterii de la Copenhaga*: să dețină instituții stabile care să garanteze democrația, statul de drept, respectarea drepturilor omului și protecția minorităților, să aibă o economie de piață funcțională, precum și capacitatea de a face față presiunilor concurențiale de pe piața internă și să aibă capacitatea de a-și asuma obligațiile de stat membru, inclusiv adeziunea la obiectivele politice, economice și monetare ale Uniunii Europene¹. Se poate spune că un stat își începe procesul de europeanizare încă de când începe să se preocupe de întrunirea acestor criterii în vederea aderării la Uniunea Europeană.

Odată cu renunțarea la sistemul totalitar al partidului unic, țările foste comuniste au trebuit să realizeze, în primul rând, reforma puterilor legislative, executive și judecătorești. În România, noua Constituție, adoptată prin referendum în decembrie 1991, a făcut trecerea către democrație, instituțiile funcționând în așa fel încât niciuna dintre puteri să nu-și depășească limitele de competență și să se realizeze cooperarea între ele.

¹ http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_ro.htm

Tipul de regim ales a fost cel definit prin existența unui președinte puternic și a unui parlament relativ slab. Astfel, „regimul politic românesc este organizat în jurul unui bicameralism perfect egalitar, Camera Deputaților și Senatul fiind alese pe baza aceleiași formule electorale, în aceleași circumscripții și având aceleași prerogative și funcții. Guvernul este investit de Camerele reunite și este responsabil în fața Parlamentului, căci facțiunile acestuia îi pot interpela pe miniștri și pot depune moțiuni simple sau moțiuni de cenzură”¹. Guvernul are, la fel ca deputații și senatorii și orice grup de 100000 de cetățeni, inițiativă legislativă. Ceea ce oferă puteri sporite instituției președintelui și complică aranjamentul instituțional este alegerea sa directă și funcția sa de apărător al Constituției și mediator între puteri, dar și între societate și stat. Totuși, influența sa este limitată de anumite condiții. Chiar dacă desemnează premierul, aceasta se face la propunerea partidului sau a coaliției de partide care a obținut majoritatea. De asemenea, el numește miniștrii validați de Parlament și nu are puterea de a destitui primul-ministru, nici de a dizolva Parlamentul, decât dacă nu reușește să formeze guvernul în termen de 60 de zile (art.89, Constituție).

Având în vedere aceste considerente, Cristian Preda susține că „regimul românesc apare ca unul semiprezidențial cu intermitențe parlamentare”². Puterea efectivă a președintelui se exercită prin decrete, care, de cele mai multe ori trebuie să fie semnate și de către premier (art.100 din Constituție). El este relativ independent de Parlament, spre deosebire de Guvern care depinde de votul de încredere din legislativ (art. 102, 103). Se observă cum, din punct de vedere constituțional, componentele executivului sunt relativ autonome, însă există mecanisme prin care cele două se limitează reciproc.

¹ Cristian Preda, Sorina Soare, *Regimul, partidele și sistemul politic din România*, Nemira, București, 2008, pag.28

² Ibidem., pag.29

Proiectele de legi și legile trebuie să fie aprobate de ambele organisme legislative, ceea ce face ca procesul legislativ să fie lung și de cele mai multe ori ineficient, cu risipă de resurse. Pentru a intra în funcțiune, legile trebuie promulgate de președinte. Camerele au un puternic drept de veto. Cu toate că Guvernul depinde de votul de încredere al Parlamentului, el are principala inițiativă legislativă, deoarece are capacitatea tehnică necesară și trebuie să-și implementeze programul. Principalele modalități prin care Guvernul poate influența procesul legislativ sau crea legi sunt: delegarea legislativă (emiterea de ordonanțe care se supun votului în Parlament, însă funcționează fără aprobarea acestuia înainte de supunerea la vot), asumarea responsabilității pentru un program în fața Parlamentului, afirmarea politicilor generale, pachete de proiecte de legi, posibilitatea membrilor guvernului de a fi în același timp parlamentari sau puterea guvernului de a amenda propuneri legislative aflate în stadiul parlamentar al procesului de luare a deciziilor¹. Emiterea de ordonanțe de urgență a fost folosită în mod excesiv, ceea ce poate fi văzut ca juxtapunere inadmisibilă a puterii legislative și executive, fapt criticat de organismele europene.

În plus, guvernul aflat în funcție a numit inițial un ministru menit să mențină o relație cu Parlamentul. Mai târziu, s-a creat un departament în cadrul Secretariatului General al Guvernului. Cu toate că acest organism ar trebui să realizeze o legătură între executiv și legislativ, „este disfuncțional, îi lipsește coerența și capacitatea de a analiza propunerile legislative”, după afirmațiile reprezentantului Ministerului de Interne, intervievat de Flavia Jurje².

¹ Flavia Jurje, *The Romanian Decision-Making Process: an Inquiry*, Central European University Department of Political Science, <http://web.ceu.hu/polsci/ADC/2008/papers/FlaviaJurje.pdf>, pag.9

² Ibidem., pag.10

Chiar dacă președintele are puteri limitate (singura putere importantă fiind aceea de a nu promulga și a trimite spre reexaminare un pachet de legi), ca urmare a dorinței de a evita o nouă dictatură, el poate căpăta putere politică, în cazul în care se dovedește a fi un președinte activ, popular și carismatic. Ca dovadă a influenței pe care o poate avea Uniunea Europeană asupra procesului decizional este folosirea ca pretext a incompatibilității cu standardele europene pentru respingerea unor pachete de legi de către actualul președinte, Traian Băsescu (exemplu: legi privitoare la reforma anti-corupție, Codul Penal). Totuși, după reexaminarea de către Parlament, președintele este nevoit să promulge legea, cu orice transformări, însă sprijinul popular și puternicul său discurs politic creează presiuni asupra celorlalte instituții și le influențează deciziile.

Integrarea europeană este un pas care ar trebui să constituie o nouă schimbare dramatică în evoluția sistemului politic românesc, ca urmare a alinierii la standardele europene. România face parte acum dintr-o organizație trans-națională și trebuie să se adapteze la condițiile presupuse de această apartenență, consfințite prin semnarea *Tratatului de Aderare* în 2005. „Oficialii români au angajat țara să adere la principii politice și norme economice agreate de un grup eterogen din punct de vedere social și cultural de 27 de țări, majoritatea democrațiilor avansate”¹.

Integrarea europeană a fost privită cu entuziasm atât de partidele românești, cât și de cetățeni. Astfel, înainte de aderare, România a apărut în sondaje ca cea mai optimistă țară în ceea ce privește viitorul său ca membru al Uniunii Europene². Apartenența la structurile europene era văzută ca o

¹ V.Cojocaru, coord., M.Bârsan, L.Mureșan, O.Aristide, *Elemente de strategie a pregătirii României pentru perioada post-aderare. Studii de impact III*, Institutul European din România, București, 2006, pag. 5

² Eurobarometru 2004, pag. 9,
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb62/eb62_ro_nat.pdf

dovadă clară și o asigurare a democratizării post-comuniste. „Entuziasmul avea să se degardeze treptat, sub influența efectelor perverse ale tranziției, a criteriilor de transformare economică impuse de UE și monitorizate în paralel cu instituții de credit internaționale precum Banca Mondială sau Fondul Monetar Internațional. Uniunea avea să fie treptat asociată unui cerber al democratizării și al corolarelor acesteia”¹.

Relația cu Uniunea Europeană creează numeroase modificări interne, atât la nivel instituțional, cât și la nivelul partidelor, sub presiunea condiționalității politice și a modelelor exprimate. „Condiționalitatea democratică descrie procesul prin care Uniunea configurează formatul sistemului politic, juridic și economic al eventualilor candidați, în vederea unei viitoare integrări. Rezultatul ideal al acestui proces este conformitatea (*compliance*) cu modelul conturat de UE a realității efective din țara candidată”².

Schimbarea se face în ritmul și cu reformele impuse de Uniune. Rezultatele pot fi diverse³. Statele pot încorpora politicile sau normele externe fără a modifica dramatic instituțiile sau normele deja existente (caz numit absorbție). Un al doilea rezultat ar fi un compromis, o adaptare care nu schimbă trăsăturile esențiale ale sistemului. În al treilea rând, transformarea este puternică, politicile, procesele, chiar trăsăturile esențiale fiind înlocuite cu unele noi.

„Cazul românesc pare să ilustreze permanența criticii maioresciene a *formelor fără fond*. Sistemul politic românesc, aflat într-un proces de democratizare accelerată, avea să facă, în drumul său european, numeroase

¹ C. Preda, S. Soare, op.cit., pag.170

² Ibidem., pag.171

³ Tanja A. Börzel, Thomas Risse, „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *European Integration online Papers*, vol.4, no.15, 2000, în C. Preda, S. Soare, op.cit., pag.171

concesii de formă, modificări de *acquis*, reforme economice, păstrând substanța aproape nealterată. Parcurusul european al României a fost dominat de curenți, politici mai ales, care au părut să-i împiedice integrarea, alimentând, de altfel reticențele europenilor¹. În afară de aceasta, nou-înființatele instituții au suscitât noi divergențe între Parlament și Guvern, eventualele probleme întâmpinate de acestea fiind puse pe seama Guvernului. Mai mult decât atât, orice aviz negativ primit din partea Comisiei Europene a devenit un pretext pentru ca grupuri din Parlament să invoce necesitatea schimbării Guvernului.

Această relație tensionată dintre cele două instituții se datorează caracterului nou al democrației românești. România a avut o experiență democratică de scurtă durată, spre deosebire de țările cu lungă tradiție democratică din Vest. În general, țările din Centrul și Estul Europei se confruntă cu o astfel de problemă. Mai mult decât atât, chiar procesul de realizare a politicilor publice este problematic, întrucât nu există o delimitare clară a responsabilităților, nu se realizează o coordonare adecvată, nu sunt analizate pertinent cauzele problemelor și nu sunt prevăzute alternative, iar implementarea și evaluarea politicilor sunt precare. Aceste aspecte determină crearea de politici publice ineficiente².

În decembrie 1991 au început primele discuții pentru negocierea unui acord de asociere cu Comunitatea Europeană. La 1 februarie 1993 a fost ratificat „Acordul european de asociere a României la Comunitățile Europene”, care a devenit aplicabil abia în 1995. Printre obiectivele acordului se numără și susținerea României în demersul de consolidare a democrației, constituirea unor instituții care să facă posibilă asocierea efectivă și crearea unui cadru propice integrării treptate a României. Acestui acord i-au urmat

¹ Ibidem., pag.171

² Flavia Jurje, *op.cit.*, pag.5

„Planul Național de Aderare a României la Uniunea Europeană”, „Strategia Națională de Dezvoltare Economică a României pe termen mediu”, „Parteneriatul de aderare” și „Raportul Comisiei Europene privind progresele înregistrate de România pe anul 2000”, „Strategia întărită de aderare”, inclusă în Agenda 2000.

Măsurile efective inițiate de România pentru îndeplinirea criteriilor de la Copenhaga au fost prezentate în Planul de acțiuni pentru perioada 2001-2004. De asemenea, în ianuarie 2001 s-a creat o autoritate guvernamentală unică responsabilă de integrarea europeană, Ministerul Integrării Europene, cu scopul de a accelera procesul de aliniere la standardele europene. Ministrul deținea funcția de negociator-șef și fiecare minister avea un secretar de stat responsabil cu integrarea, care se întâlneau periodic în cadrul unui comitet ministerial. În același timp, s-au constituit grupuri interministeriale de lucru formate din funcționari publici, pentru a pregăti fiecare capitol de negociere¹.

Ministerul Integrării Europene era considerat unul de sinteză, având atribuții foarte importante: coordonarea raporturilor dintre ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale cu instituțiile UE și cu statele membre, urmărirea îndeplinirii obligațiilor ce decurg din Acordul European, coordonarea procesului de pregătire a aderării, prin elaborarea documentelor de programare strategică, avizarea proiectelor de acte normative care urmăresc armonizarea legislației naționale cu cea comunitară etc². Prin atribuția de avizare a proiectelor de acte normative, acest minister stabilea o relație specială cu Parlamentul, principala autoritate cu inițiativă legislativă, care astfel se obliga să ceară avizul MIE pentru proiectele sale

¹ A.Banciu, coord., G.M.Scurtu, D.M.Cotoară, A.C.Stoica, S.Țâra, *Integrarea europeană. Repere istorice și evoluții instituționale contemporane*, Politehnica Press, București, 2006, p.286-287

² Programul Național de Aderare la Uniunea Europeană, vol.1, iunie 2001, pag.15

legislative. Odată cu integrarea de la 1 ianuarie 2007, acest Minister și-a încetat funcțiile.

De asemenea, aderarea la UE presupune și ajustarea Constituției, întrucât presupune cedarea unor atribuții și includerea dreptului comunitar în dreptul național. În acest context, și rolurile autorităților publice se modifică. Parlamentele au un rol fundamental în adoptarea dreptului comunitar, transpunerea directivelor se face prin adoptarea de legi, ceea ce necesită crearea unor structuri specializate. De asemenea, Guvernul deține noi atribuții: participarea la negocieri și redactarea documentelor Uniunii, precum și punerea în practică a normelor comunitare¹.

În decembrie 2000, prin hotărâre de guvern a fost instituit un grup de lucru format din reprezentanți ai Ministerului Justiției, Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului de Interne și Ministerului Funcției Publice pentru armonizarea legislației naționale cu acquis-ul comunitar. Rapoartele anuale ale Comisiei Europene au exercitat și ele presiuni asupra autorităților române pentru a grăbi armonizarea. Legea de revizuire a Constituției din septembrie 2003 a oferit un cadru nou sistemului decizional, în vederea perfecționării democrației constituționale, prin includerea unor drepturi fundamentale și sporirea mecanismelor constituționale de protecție a drepturilor și libertăților cetățenilor. Referitor la autorități, articolul 83 prevede o prelungire a mandatului președintelui la 5 ani, o modificare în spirit european; numai Letonia mai dispune de un mandat prezidențial de 4 ani, în restul țărilor fiind de 5, 6 sau 7 ani². Acest lucru determină o modificare clară în raporturile dintre executiv și legislativ: alegerile pentru președinte nu vor mai coincide cu cele pentru Parlament, astfel cele două se vor influența altfel decât până acum. De cele mai multe ori, alegerile parlamentare sunt afectate de

¹ A.Banciu, coord., op.cit., p.293

² Ibidem., p.294-296

scăderea entuziasmului vizavi de președinte o dată cu trecerea timpului, ceea ce se reflectă în reducerea numărului mandatelor partidului din care provine acesta și a fragmentării politice în Parlament¹.

Prin Constituția Europeană (prevedere care s-a păstrat și în Tratatul de la Lisabona, vezi Protocolul privind rolul Parlamentelor Naționale în Uniunea Europeană), se modifica și Protocolul referitor la Parlamentele naționale, urmărindu-se creșterea rolului acestora în monitorizarea modului în care guvernele îndeplinesc politicile comunitare. Astfel, guvernele naționale erau obligate să transmită parlamentelor naționale toate documentele ce aveau legătură cu UE². Această reglementare ar fi modificat clar relația dintre Parlamentul și Guvernul României, creând un oarecare precedent al primului asupra celui de-al doilea și o atitudine diferită a Guvernului față de Parlament, care ar fi însemnat mai multe concesii față de legislativ, cu scopul de a primi aviz pozitiv pentru deciziile luate.

Cu toate acestea, România a reușit să ajungă la un relativ echilibru și să înceapă negocierile de aderare în 2000. În același an, UE considera că România îndeplinise criteriile politice, însă mai avea de lucrat la cele economice. Paradoxal, în 2004, situația economică deja cunoștea o îmbunătățire vizibilă, însă se înregistrau regresse în ceea ce privește starea democrației. Comisia observa amploarea pe care o luaseră corupția, lipsa de independență a justiției și chiar îngrădirea libertății mediilor de informare³.

Un raport realizat în același an (2004) de către OECD analizează coordonarea relațiilor guvernului cu alte organe ale statului (Președinte, Parlament) în țările din Europa Centrală și de Est, printre care și România.

¹ J.M.Carey, „Design instituțional și sisteme de partide”, în Larry Diamond, coord., *Cum se consolidează democrația*, Polirom, Iași, 2004, 99-122

² I.Gh.Bărbulescu, *Uniunea Europeană. De la național la federal*, Tritonic, București, 2005, pag.288

³ Ibidem., p.285

Parlamentul adoptă legislația primară și poate modifica legislația Guvernului sau poate iniția proiecte de legi care pot să fie sau nu în armonie cu politicile și prioritățile Guvernului. De aici tendința, care reprezintă o problemă pentru țările vizate, ca Parlamentul să inițieze un număr mare de legi. Pentru a încerca să reducă riscul de a nu putea să controleze agenda politicilor publice, Guvernul încearcă să realizeze o anumită relație cu Parlamentul astfel încât miniștrii să poată discuta și apăra legile care îi privesc. Raportul conchide în această problemă că „este uzual ca responsabilitatea pentru managementul și coordonarea relațiilor cu Parlamentul în numele Guvernului, și, cu deosebire pentru planificarea și programarea legislației guvernamentale, să aparțină Cabinetului guvernamental”¹. Rolul acestui Cabinet guvernamental, care reprezintă o formă de secretariat al ministerelor, care cuprinde instituțiile din centrul Guvernului, responsabile cu sprijinirea premierului și deservirea Consiliului de Miniștri, nu este încă înțeles și folosit ca atare. „Un cabinet funcțional al Guvernului acționează ca un coordonator al sistemului decizional, fiind esențial definirii și urmării obiectivelor guvernamentale colective”².

Pentru România europeanizarea ar însemna preluarea unui model occidental de reformă. Folosirea modelelor și practicilor străine pentru reformă ar însemna o reducere relativă a riscului implicat de adoptarea unei anumite politici publice. Bineînțeles că, înainte de a prelua un model sau altul, este necesar să se testeze măsura în care acesta se potrivește și poate fi implementat fără efecte negative. Regimurile politice occidentale sunt în mare măsură parlamentare. Acestea oferă cadrul pentru ceea ce este denumit „modelul standard al administrației europene”.

¹ OECD, *Coordonarea la nivel guvernamental central: funcțiile și organizarea Cabinetului guvernamental*, publicație SIGMA nr.35, 2004
<http://www.oecd.org/dataoecd/52/12/39598761.pdf>

² Ibidem., pag.6

În modelul standard al administrației europene, „principala linie de răspundere merge de la oficialii publici către membrii guvernului, de la aceștia către parlament și de la parlament la electorat”¹. Acesta se bazează pe o organizare ierarhică integrată în organizarea unui minister sau departament. Este un model asemănător celui descris de Max Weber: organizat ca o piramidă, se bazează pe departajarea clară a liniilor ierarhice de autoritate și pe un sistem de puteri de sancționare disciplinară. De asemenea, se remarcă existența unui control parlamentar privind acțiunile politicianilor aflați în vârful piramidei. Astfel, principiile de funcționare ale acestui sistem sunt răspunderea guvernului în fața Parlamentului, „anonimatul funcționarilor care lucrează la baza piramidei și un sistem de informare foarte coerent și strâns care reține informațiile în interiorul ministerelor respective, iar răspunderea decizională pentru acțiunile întreprinse de subordonații săi rămâne în mâna ministrului respectiv”². Există, în paralel, și modelul suedez, care presupune o organizare diferită de cea ierarhică. În acest caz este vorba de existența unor agenții autonome, ce veghează la implementarea legislației prin politicile duse de guvern și care își asumă responsabilitatea în fața Parlamentului prin raportări directe.

În același timp, România are în plan realizarea descentralizării, care implică și aceasta anumite relații executiv – legislativ. Un raport de analiză a celor mai bune metode de realizare a unei descentralizări eficiente indică următoarele condiții de bază pentru un sistem descentralizat de guvernare sustenabil:

1. *Un cadru legislativ și instituțional solid și sănătos, care să reducă numărul de tipuri de instituții care se află sub influența directă a*

¹ OECD, *Organizarea administrației centrale de stat*, Publicație Sigma nr.43, 2007, pag.20 <http://www.oecd.org/dataoecd/58/27/40960602.pdf>

² Ibidem., pag.15

guvernului, care să explice temeiul legal al existenței acestor instituții și să justifice excepțiile de la regulile obișnuite

2. *O structură bine gândită pentru instituțiile individuale este importantă, inclusiv o trecere graduală spre sisteme subordonate*
3. *Organizarea unei interfețe stabile între aceste organizații și ministerele centrale de care aparțin*
4. *Sistem de răspunderi și de raportare prin directori delegați, și nevoia unei stricte supravegheri a acestor noi organisme, inclusiv de către Parlament¹*

În baza Hotărârii de Guvern nr.411/2007, în cadrul Guvernului funcționează Departamentul pentru Relația cu Parlamentul, menit să asigure buna desfășurare a raporturilor constituționale dintre Guvern și Parlament. Acesta are drept funcții:

- a. *Funcția de strategie, prin care se creează sistemul de relații pentru fundamentarea și elaborarea Programului legislativ al Guvernului în concordanță cu Programul de guvernare acceptat de Parlament;*
- b. *Funcția de reglementare, prin care se asigură participarea la elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar pentru organizarea și funcționarea întregului sistem de promovare a inițiativelor legislative și de urmărire a lor în toate fazele procesului legislativ, până la publicarea actelor normative în Monitorul Oficial al României, Partea I, conform prevederilor Constituției, celorlalte acte normative și procedurii penale;*
- c. *Funcția de reprezentare, prin care se asigură, în domeniul său de activitate, reprezentarea pe plan intern și extern a Guvernului României¹.*

¹ *Organizing Ministries and Agencies – Recent Trends in OECD Member Countries*, apud. OECD, op.cit., pag. 26

De asemenea, există un Departament pentru Afaceri Externe în cadrul guvernului, care „asigură informarea și consultarea Parlamentului României cu privire la evoluția legislativă la nivel european, precum și referitor la elementele de poziție ale executivului în structurile decizionale europene (exceptând legislația ce ține de Politica Externă și de Securitate Comună a UE ce intră în competența Ministerului Afacerilor Externe). Partenerul de dialog al DAE, din cadrul Parlamentului României, este Comisia Comună pentru Afaceri Europene (CAE)”². Acest instrument ar trebui să faciliteze negocierea între Parlament și Guvern, pentru promovarea unei poziții comune în contextul european, întrucât, drept compensare pentru reducerea prerogativelor legislative ale parlamentelor naționale în procesul decizional european, controlul parlamentar asupra activității guvernelor este intensificat.

Un raport din 2005 al OECD³ arăta că la capitolul legislație și organizare teoretică, România stă bine, însă e mai greu de realizat în practică ceea ce e bine pus la punct în plan formal. După alegerile din 2004, au avut loc numeroase evenimente care demonstrează o relație precară între autoritățile publice centrale. Acestea s-au divizat practic, fără a ajunge la un consens. Alianța aflată la guvernare s-a destrămat rapid, în timp ce opoziția puternică din Parlament, susținută de aproximativ jumătate din voturi, a exercitat o influență majoră asupra evoluției lucrurilor, blocând numeroase tentative ale guvernului, însă încercările sale repetate de a destitui guvernul nu au reușit, întrucât o alternativă viabilă era imposibilă în ochii multora. În același timp, s-a înregistrat un conflict deopotrivă între președinte și Parlament și între președinte și guvern. Primul conflict a atins

¹ Hotărârea Guvernului nr. 411/2007 privind organizarea și funcționarea Departamentului pentru Relația cu Parlamentul, art.2, <http://www.drp.gov.ro/index.php?id=0,2,0,0,1,0>

² <http://www.dae.gov.ro/index.php?pag=articol&pid=3&sid=22>

³ OECD, *Romania. Policy – making and Co-ordination Assessment, june 2005*, <http://www.oecd.org/dataoecd/55/8/35848828.pdf>

apogeul în momentul suspendării președintelui pe motiv de neconstituționalitate, al doilea s-a manifestat prin diferite scandaluri implicând declarații reciproce, precum și participări separate la anumite evenimente, ceea ce a suscitat oarecare reacții negative în media și în afara țării. Cu toate acestea, cele trei instituții au reușit să păstreze cel puțin o aparență de consens în momentul aderării de la 1 ianuarie 2007.

Caracterul eterogen al Uniunii Europene trebuie să determine din partea oricărui stat membru o atitudine adecvată. El trebuie să anticipeze viitoarea legislație europeană și să construiască strategii de acțiune în acest sens, pentru ca aceasta să fie adoptată potrivit priorităților naționale. „Dintr-o perspectivă practică și imediată, autoritățile publice trebuie să recurgă la un proces de deconstrucție a politicilor comunitare (*cine cum ce decide*), și să mobilizeze resursele private pentru a găsi canalele potrivite de reprezentare și pentru a ținti obiective semnificative de interes național”¹. O Românie vizibilă, cu o perspectivă proprie nu poate fi realizată decât prin intermediul unui proces politic coerent, a unei reale „coabitări” a diferiților reprezentanți ai puterii, care ar ajusta procesul decizional, rezultând în politici adecvate și ușor de implementat. Criticile, după cum am văzut, sunt aduse în special modelului trasat prin intermediul Constituției, care nu reușește să realizeze echilibrul dorit, ci doar îngreunează luarea deciziilor. Crearea unor instituții adecvate și coordonarea unei politici publice responsabile determină de asemenea și un progres economic susținut și o cale sigură către atingerea cel puțin a nivelului mediu al venitului pe cap de locuitor al țărilor UE.

¹ V.Cojocaru, coord., op.cit., pag.72

Bibliografie

- Banciu, A., coord., Scurtu, G.M., Cotoară, D.M., Stoica, A.C., Țâra, S., *Integrarea europeană. Repere istorice și evoluții instituționale contemporane*, Politehnica Press, București, 2006
- Bărbulescu, Iordan Gh., *Uniunea Europeană. De la național la federal*, Tritonic, București, 2005
- Cojocaru, V., coord., Bârsan, M., Mureșan, L., Aristide, O., *Elemente de strategie a pregătirii României pentru perioada post-aderare. Studii de impact III*, Institutul European din România, București, 2006
- Diamond, Larry, coord., *Cum se consolidează democrația*, Polirom, Iași, 2004
- Preda, Cristian, Soare, Sorina, *Regimul, partidele și sistemul politic din România*, Nemira, București, 2008

Surse web

- Eurobarometru 2004
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb62/eb62_ro_nat.pdf
- Jurje, Flavia, *The Romanian Decision-Making Process: an Inquiry*, Central European University Department of Political Science,
<http://web.ceu.hu/polsci/ADC/2008/papers/FlaviaJurje.pdf>,
- *Hotărârea Guvernului nr. 411/2007 privind organizarea și funcționarea Departamentului pentru Relația cu Parlamentul*,
<http://www.drp.gov.ro/index.php?id=0,2,0,0,1,0>

- OECD, *Coordonarea la nivel guvernamental central: funcțiile și organizarea Cabinetului guvernamental*, publicație SIGMA nr.35, 2004
<http://www.oecd.org/dataoecd/52/12/39598761.pdf>
- OECD, *Organizarea administrației centrale de stat*, Publicație Sigma nr.43, 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/58/27/40960602.pdf>
- OECD, *Romania. Policy – making and Co-ordination Assessment, june 2005*, <http://www.oecd.org/dataoecd/55/8/35848828.pdf>
- *Programul Național de Aderare la Uniunea Europeană*, vol.1, iunie 2001
<http://www.guv.ro/obiective/afis-index-diversedoc-arh.php?idrubrica=2>
- http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_ro.htm