

Iordan Bărbulescu (coord.), Clara Volintiru, Miruna Troncotă, Nicolae Toderaș  
**Promovarea regională a democratizării –  
România în relație cu statele din Balcanii de Vest și Parteneriatul Estic**

Copyright © Iordan Bărbulescu (coord.), Clara Volintiru, Miruna Troncotă, Nicolae Toderaș  
Copyright © TRITONIC 2018 pentru ediția prezentă.

Toate drepturile rezervate, inclusiv dreptul de a reproduce fragmente din carte.

#### TRITONIC

Str. Coacăzilor nr. 5, București  
e-mail: editura@triton.ro  
www.triton.ro

Tritonic București apare la poziția 18 în lista cu Edituri de prestigiu recunoscut în domeniul științelor sociale (lista A2) (CNATDCU):  
[http://www.cnatdcu.ro/wp-content/uploads/2011/11/A2\\_Panel41.xls](http://www.cnatdcu.ro/wp-content/uploads/2011/11/A2_Panel41.xls)

#### Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

**Promovarea regională a democratizării – România în relație cu statele din Balcanii de Vest și Parteneriatul Estic**/Iordan Bărbulescu (coord.), Clara Volintiru, Miruna Troncotă, Nicolae Toderaș. – București: Tritonic Books, 2018

Conține bibliografie  
ISBN: 978-606-749-394-8

- I. Bărbulescu, Iordan
- II. Volintiru, Clara
- III. Troncotă, Miruna
- IV. Toderaș, Nicolae

32

Coperta: ALEXANDRA BARDAN  
Editor: BOGDAN HRIB  
Comanda nr. 247/decembrie 2018  
Bun de tipar: decembrie 2018  
Tipărit în România

Orice reproducere, totală sau parțială, a acestei lucrări, fără acordul scris al editorului, este strict interzisă și se pedepsește conform Legii dreptului de autor.

Iordan Bărbulescu (coord.)  
Clara Volintiru, Miruna Troncotă, Nicolae Toderaș

## **PROMOVAREA REGIONALĂ A DEMOCRATIZĂRII – ROMÂNIA ÎN RELAȚIE CU STATELE DIN BALCANII DE VEST ȘI PARTENERIATUL ESTIC**

**t...**  
**TRITONIC**

## Cuprins

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Mulțumiri                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 5         |
| Despre autori                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 7         |
| Lista abrevierilor                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 17        |
| Introducere                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 21        |
| <b>Capitolul 1. Cadrul teoretic</b>                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>32</b> |
| Teoria tranziției și consolidării democratice – metamorfoze conceptuale și readaptări regionale                                                                                                                                                                                                              | 32        |
| <b>Capitol 2: Uniunea Europeană, între „divorțul” britanic și „logodna” cu state din Sud-Estul Europei</b>                                                                                                                                                                                                   | <b>51</b> |
| 2.1. Uniunea Europeană, o „idee de sinteză” ce răspunde unei concepții comune, globale și coerente a procesului simultan de integrare progresivă a popoarelor și statelor într-o entitate supranațională, a celui de unificare prin aderare, dar și a celui de federalizare și constituționalizare explicite | 51        |
| 2.2. Uniunea Europeană, în fața marilor provocări ale următoarelor perioade: aderarea statelor din Balcanii de Vest, deci continuarea extinderii, dar și Brexit, deci, abandonarea UE de către un stat membru                                                                                                | 62        |
| 2.2.1. Conceptul de reziliență și Strategia Globală a Uniunii Europene                                                                                                                                                                                                                                       | 65        |

|                                                                                                                                                                                                       |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.2.2. Contextul actual din Balcanii de Vest, Regresul europeanizării și criza democrației în Balcanii de Vest                                                                                        | 69         |
| 2.2.3. Ce urmează după reconstrucție și stabilizare post-conflict? Consolidarea rezilienței în Balcani                                                                                                | 74         |
| 2.2.4. Miza europeanizării în Parteneriatul Estic și foaia de parcurs                                                                                                                                 | 79         |
| 2.3. Brexit                                                                                                                                                                                           | 88         |
| <b>Capitolul 3: Cadrul analitic privind furnizarea de expertiză în tranziție democratică în țările Parteneriatului Estic și Balcanii de Vest</b>                                                      | <b>95</b>  |
| 3.1. Cadrul de reglementare al UE în domeniul furnizării asistenței pentru democratizarea țărilor din Parteneriatul Estic și Balcanii de Vest                                                         | 95         |
| 3.2. Analiza instrumentelor UE prin care România poate difuza și furniza expertiză                                                                                                                    | 100        |
| 3.2.1. Instrumentele supranaționale                                                                                                                                                                   | 101        |
| 3.2.2. Instrumente regionale comune                                                                                                                                                                   | 118        |
| 3.2.3. Instrumente naționale comune                                                                                                                                                                   | 124        |
| 3.3. Abordările actuale ale UE și ale altor donatori internaționali (UNDP, Banca Mondială) privind determinarea eficienței și eficacității furnizării intervențiilor specifice tranziției democratice | 127        |
| <b>Capitolul 4: România ca furnizor de expertiză în tranziția democratică: imagine de ansamblu a variațiilor democratice din vecinătatea strategică</b>                                               | <b>134</b> |
| 4.1. Importanța statului de drept în consolidarea democrației                                                                                                                                         | 134        |
| 4.2. Calitatea democrației în Balcani și Parteneriatul estic                                                                                                                                          | 144        |
| 4.2. Legăturile economice ale statelor din Balcani și Parteneriatul estic                                                                                                                             | 153        |

|                                                                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.3. Contribuția României la implementarea Strategiei Globale, Reziliența în vecinătate                                 | 167        |
| <b>Capitolul 5: Studii de caz – România și eforturile de asistență pentru dezvoltare în Republica Moldova și Serbia</b> | <b>172</b> |
| 5.1. România și eforturile de asistență pentru dezvoltare în Republica Moldova (2007-2017)                              | 173        |
| 5.2. România și eforturile de asistență pentru dezvoltare în Serbia (2007-2017)                                         | 203        |
| 5.3. Analiza interviurilor cu experți                                                                                   | 227        |
| <b>Un deceniu de lecții învățate</b>                                                                                    | <b>234</b> |
| România, furnizor de expertiză în tranziție democratică, pentru țările Parteneriatului Estic și Balcanii de Vest        | 234        |
| Concluzii & Recomandări                                                                                                 | 234        |
| Lecții învățate din relația România-Moldova                                                                             | 236        |
| Lecții învățate din relația România-Serbia                                                                              | 239        |
| Concluzii finale & Recomandări                                                                                          | 243        |
| Bibliografie                                                                                                            | 251        |

## Introducere

Acest studiu își propune să analizeze modul în care România contribuie la procesul de tranziție democratică a țărilor din Parteneriatul Estic și Balcanii de Vest, prin transferul de expertiză și diseminarea propriilor lecții învățate.

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

**Obiectivele specifice** ale studiului sunt:

- Prezentarea instrumentelor prin care România poate difuza și furniza expertiză (Politica de Vecinătate a UE, Parteneriatul Estic, Procesul de stabilizare și asociere, Asistența oficială pentru dezvoltare);

- Identificarea unor exemple relevante de bune practici/lecții învățate în cadrul experienței de tranziție democratică a României;
- Explorarea/evaluarea modului în care România a acordat expertiză în relația cu statele din Parteneriatul Estic și Balcanii de Vest;
- Formularea de recomandări în vederea sporirii contribuției României în procesul de tranziție democratică parcurs de statele Parteneriatului Estic și din Balcanii de Vest.

Pentru îndeplinirea acestor obiective am organizat textul după următoarea structură:

**Capitolul 1** realizează o încadrare teoretică a studiului, prin sinteza dezbaterilor academice a modelelor de tranziție democratică de după sfârșitul Războiului Rece. Este discutat mai întâi modelul clasic al democratizării teoretizat de Linz și Stepan. Apoi este detaliat unul dintre cele mai influente modele structurale, dezvoltat de Levitsky și Way, folosit drept cadru analitic în aprofundarea studiilor de caz ale studiului de față<sup>1</sup>. Pe scurt, modelul susține că gradul de succes al actorilor externi în promovarea democrației este condiționat de doi factori: „pârghia” (*leverage*), determinată de vulnerabilitatea statelor ce au nevoie de asistență la presiunea externă, și „conexiunile” (*linkages*), ce semnifică densitatea legăturilor între actorii externi și statul vizat de ajutorul extern pe șase dimensiuni: economică, geopolitică, socială, de comunicare, a societății civile transnaționale și tehnocratică. Pentru explicarea efectelor democratizării în cele două regiuni, abordarea de față propune și focalizarea asupra economiei politice care explică problema dublei sau a triplei tranziții – impactul formării piețelor alături de impactul noilor instituții publice. În general, această viziune

<sup>1</sup> LEVITSKY, S. și Lucan WAY, „International Linkage and Democratization”, *Journal of Democracy*, Vol. 16, 2005, Nr. 3, pp 20-34.

evidențiază importanța crucială a capacității statului și a coeziunii sociale pentru succesul democratizării prin influența actorilor externi. Modelul va trebui însă adaptat situației geostrategice specifice celor două regiuni și în acest sens a fost nevoie de o contextualizare mai aprofundată a schimbărilor la nivelul UE, precum și a evoluției politice în statele Parteneriatului Estic și Balcanii de Vest.

**Capitolul 2** prezintă contextul actual al UE și al evoluțiilor post-Lisabona, cu accent pe cele mai mari provocări, dar și oportunități aduse de *Brexit*. Sinteza prezintă transformările ideatice și instituționale prin care a trecut UE în ultimul deceniu. Această secțiune prezintă și Strategia Globală a UE lansată în 2016, cu rolul de a sintetiza viziunea comună a UE în era post-*Brexit*. Acest document programatic oferă cadrul pentru o implicare pe plan extern a UE caracterizată prin unitate și responsabilitate, în parteneriat cu terți, în scopul promovării valorilor și intereselor sale în materie de securitate, democrație, prosperitate și o ordine globală fondată pe norme, nu pe forță, inclusiv drepturile omului și statul de drept. Studiul arată cum noțiunea de „reziliență” aflată în centrul acestei strategii oferă statelor membre șansa de a privi dincolo de interesele naționale și a relansa proiectul european. Cea de-a doua parte a acestui capitol menit spre o mai bună contextualizare a actorilor principali din regiune – oferă o sinteză a celor mai semnificative provocări la adresa democrației în Balcanii de Vest și în statele Parteneriatului Estic. În cazul situației post-conflict din Balcani este subliniat faptul că fragilele instituții democratice din statele fost iugoslave sunt astfel mult mai expuse și mai vulnerabile în fața dezinformării și a discursurilor instigatoare la ură etnică, precum și la acceptarea tacită a încălcării drepturilor omului sau controlul mass-mediei, elemente clare de erodare a democrației. Adicional, se arată că la nivelul Parteneriatului Estic începe să se desprindă o dinamică pe mai multe viteze, foarte asemănătoare celei din interiorul

Uniunii Europene. Astfel, regăsim statele din imediata proximitate – Georgia, Republica Moldova și Ucraina ca fiind mult mai avansate în procesul de integrare și convergență față de UE decât celelalte trei state – Azerbaidjan, Armenia și Belarus. În final, se arată că în cadrul celui de-al cincilea Summit al Parteneriatului Estic, ce a avut loc în luna noiembrie 2017, s-a reafirmat angajamentului tuturor statelor din Parteneriatul Estic de a parcurge reformele asumate în scopul convergenței și adâncirii colaborării cu Uniunea Europeană.

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

**Capitolul 4** realizează o descriere cu accent pe factori economici și politici a României ca furnizor de expertiză în tranziție democratică, oferindu-se o imagine de ansamblu a variațiilor democratice din vecinătatea strategică. Este argumentat faptul că derapajele de la principiile democratice sunt răspândite în întreaga regiune. Chiar dacă intrarea în Uniunea Europeană a fost un prilej bun pentru lupta internă împotriva corupției și întărirea statului de drept în România, presiunea externă nu este suficientă și garanțarea continuității procesului este data de cetățeni și de gradul lor de implicare în viața publică. Statul de drept este de o importanță

fundamentală pentru UE. Întărirea capacității instituționale, la nivel central și local este un element fundamental în condiționalitățile politice pentru a deveni stat membru. Dintre cele cinci priorități ale Strategiei Globale a UE, cea la care România va putea să aibă un aport consistent este cea referitoare la „investițiile în reziliența statelor și societăților situate la răsărit și la sud”, subiectul analizei de față. Este argumentat faptul că România are o tradiție solidă de participare la operațiunile de reconstrucție post-conflict în Balcanii de Vest, sub egida Organizației Națiunilor Unite și a Uniunii Europene. În baza acestor contribuții, România a acumulat o expertiză națională și internațională în domeniu, prin intermediul căreia își aduce contribuția la politicile UE, NATO și ONU din acest domeniu. Această secțiune a studiului prezintă și numeroase date cantitative ale relațiilor economice dintre UE și cele două regiuni, spre o mai bună ilustrare a potențialului rol economic pe care îl poate juca și România în această configurație regională.

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

1 – Modelul Lewitsky și Way – privind mecanismele de influențare externă asupra democratizării de tip „pârghie” și cele sub forma „legăturilor” pe care am încercat să le ilustrăm prin exemple.

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

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

Progresele înregistrate în perioada postaderare (2007-2017), ba chiar și lecțiile învățate din eșecuri, ne-au îmbogățit cu o expertiză care ne plasează în prezent într-o poziție privilegiată – aceea de a putea răspunde unora dintre cele mai stringente nevoi la nivel global și, mai ales, regional: *consolidarea instituțională și a principiului statului de drept*, prin transferul propriilor lecții învățate și expertize. Un exemplu concret de bune practici în acest sens este Forumul România – Republica Moldova în domeniul Justiției „Reforma justiției și lupta împotriva corupției în perspectivă europeană” organizat la Chișinău (10-11 noiembrie 2016). Acesta s-a constituit drept o relevantă platformă de comunicare în domeniul Justiției care să conducă la dezvoltarea cooperării bilaterale în acest domeniu, înlăturarea eventualelor sincope, dar și sprijinirea parcursului european al Republicii Moldova și Justiției din această țară, prin continuarea reformelor în domeniul Justiției, a luptei împotriva corupției.

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

- întărirea prezenței în viața economică internă a Republicii Moldova, prezență ce poate fi materializată prin participarea la privatizarea sau achiziționarea pachetelor majoritare ale principalilor operatori economici din sistemul energetic (gaze, curent electric), sistemul bancar precum și perseverarea pentru intrarea și menținerea pe piețele locale de comerț și servicii, revitalizarea camerelor de comerț și industrie ș.a.;
- asumarea unui rol mai pronunțat în coordonarea intervențiilor în Republica Moldova. Astfel, RoAid trebuie să-și asume facilitarea dialogului între autoritățile administrației publice centrale (ministere, agenții, consilii ș.a.) dintre cel

- două țări, cât și cu organizațiile internaționale donatoare și agențiile statelor donatoare prezente în Republica Moldova;
- îmbunătățirea eficacității asistenței acordate prin schimbarea paradigmei de înfăptuire a unor intervenții (cum ar fi acordarea de burse de studii pentru tinerii din Republica Moldova) și întărirea conexiunii intervențiilor cu abordările și instrumentele UE specifice ariilor de referință (de exemplu, în cazul educației este relevant Programul Erasmus+);
- fundamentarea intervențiilor pe baza de evidențe. Astfel, RoAid trebuie să pună un accent mai pronunțat pe aplicarea unei proprii strategii de captare, analiză și prezentare a evidențelor referitoare la starea de fapt inițială, logicile intervențiilor și rezultatele obținute la finalul implementării programelor sau proiectelor;
- întărirea cooperării dintre societatea civilă din ambele țări prin intermediul grupurilor de lucru comune permanente;
- asigurarea unei mai mari vizibilități a intervențiilor implementate.

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

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

- **Etapa 2012-2015**, în care Serbia nu a fost printre statele beneficiare de asistență pentru dezvoltare prin bugetul Ministerului Afacerilor Externe, fiind preferate state din Parteneriatul Estic și Sudic. Asistența acordată prin alte instituții către Serbia se regăsește în rapoartele anuale de pe site-ul RoAid.ro. Deși nu fac parte propriu-zis din asistența pentru dezvoltare către Serbia, analiza a decis să le ia în considerare ca fiind elemente potrivite a ceea ce modelul analitic Levitzky și Way numesc „legăturile” ce duc la creșterea influenței actorilor internaționali asupra democratizării unor state.
- **Etapa 2015-2017**, în care Serbia re apare printre prioritățile României, lucru sesizabil la nivelul discursurilor politice (Prim-ministru și Președinte), cu precădere din punct de vedere economic și din motive de securitate.

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

În contextul în care legăturile economice trebuie văzute ca fiind în simbioză cu cele (geo)politice, orice efort de stabilizare democratică și apropiere a statelor din vecinătatea strategică a României de proiectul european trebuie să utilizeze eficient instrumente pentru ambele paliere. După cum am văzut la nivelul evaluărilor experților și în seriile de date privind calitatea democrației la nivel mondial, România are o expertiză și experiență utilă în consolidarea democratică pe care o poate oferi statelor vecine. Mai mult decât atât, schimburile de experiență între instituții din state cu parcurs similar s-au dovedit a fi mult mai bine recepționat și ușor