

KEY ELEMENTS OF THE REGULATORY FRAMEWORK OF THE EU DEVELOPMENT COOPERATION POLICY-MAKING PROCESS

Daniela-Rozalia Barb

PhD Student, West University of Timișoara

Abstract: This paper aims to critically assess the construction of the European Union's foreign policy in development cooperation. The approach is twofold. The first part explores, in a chronological order, the key regulating documents involved since the beginning of the European project to the Lisbon Treaty. The second part aims to identifying the main actors and offering an assessment of the current legal framework regulating their interactions. All in all, the paper argues for an understanding of the European Union's foreign policy in development cooperation as a policy-making process.

*The research is based mainly on the analysis of the official documents from the field, in order to outline the former and the current legal framework of the EU development cooperation policy. Primary bibliography sources as treaties and conventions adopted by the Union institutions are used side by side with secondary ones. For the latter, it can be mentioned the scientific works of the following authors: Francisco Aldecoa Luzarraga, Guinea Mercedes Llorente - *Europe of the future: the Lisbon Treaty* (translated in Romanian by Gheorghe Barbulescu Jordan, Iași, 2011); Frank Fischer, Gerald Miller, Mara S. Sidney - *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and methods* (Taylor and Francis Group, 2007); David M. Trubek, Patrick Cottrell, Mark Nance - *'soft law', 'hard law' , and European Integration: Toward a Theory of Hybridity* (New York, 2005).*

The article outlines the key elements of the regulatory framework of the EU development cooperation policy's regulatory framework, focusing on the three institutions known as EU "decision-making triangle": the EU Commission, the EU Parliament and the Council of the European Union. With a specific legal basis introduced just since the Maastricht Treaty, EU development cooperation policy does not detach from the top-down regulation. European Union foreign policy in the field of development cooperation makes the first steps since the beginning of the European project, but in a gradually

development rhythm, within the same general trends: an intergovernmental decision-making process, ruled by economic considerations for security purposes.

Keywords: European Union, foreign policy, development cooperation, Treaty of Lisbon, reform

1. Retrospectivă asupra politicii externe a Uniunii Europene în materie de cooperare pentru dezvoltare: 9 mai 1950 – 1 decembrie 2009

Începem analiza politicii externe a Uniunii Europene pornind chiar de la primele semne ale existenței embrionare a unei dimensiuni de cooperare pentru dezvoltare. Startul politicii externe a Uniunii Europene în materie de cooperare pentru dezvoltare - un "accident al istoriei" (Dieter Frisch, 2008, p.2) așa cum îl etichetează, păstrând ghilimelele de rigoare, Dieter Frisch, are loc în 1956. Mai exact, în timpul negocierilor Tratatului de la Roma, când Franța a cerut asocierea Teritoriilor sale de peste mare la viitoarea Comunitate Europeană. "Accidentul", să ne continuăm ideea în termenii lui Frisch, este o coliziune produsă între poziția euro-africană a Franței și reticenta Țărilor de Jos și a Germaniei. Interese divergente au dus la luări de poziții diferite: pe de o parte, aceste din urmă state, pierzând posesiunile coloniale, pledau pentru o deschidere de ansamblu către statele din Lumea a Treia; în timp ce Belgia se arăta favorabilă inițiativei franceze.

Deși este pusă abia acum pe masa negocierilor, doleanța Franței se face auzită încă din 1950, prin vocea Ministrului său de externe de la acea vreme, Robert Schuman, chiar în discursul său din 9 mai (zi ce avea să devină mai târziu Ziua Europei): "Europa va putea, prin mijloace îmbunătățite, să realizeze una dintre sarcinile sale esențiale: dezvoltarea continentului african."¹

Un demaraj real a fost făcut prin semnarea Convenției Africa, Caraibe și Pacific cu CEE de la Lomé² de către 46 de state ale Africii, din Caraibe și Pacific și de cei 9 membri ai CEE. După cum mărturisește chiar Dieter Fischer -Comisar în exercițiu la acea vreme, în dezbaterile Nord-Sud, Convenția era percepută ca un "model" în noua ordine economică mondială. Acest lucru se datora în primul rând elementului de noutate pe care-l declanșase: determina un grup de

¹ Robert Schuman, Declarația din 9 mai 1950, disponibilă la:

http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_ro.htm

² ACP-EEC Convention of Lomé, [http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21975A0228(01)&qid=1430665909761&from=EN)

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21975A0228\(01\)&qid=1430665909761&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21975A0228(01)&qid=1430665909761&from=EN)

state în curs de dezvoltare să negocieze prin intermediul unei singure voci- a Nigeriei- cu CEE. Era o o premieră faptul că Africa Subsahariană independentă se angajează într-o cooperare cu un partener extern, încercând să depășească logica atribuită colonialismului în relația Nord-Sud.

Acord relativ tehnic la început, Convenția Lomé primește treptat o dimensiune politică, evidențiată prin Lomé 3³ (1985). Tema drepturilor omului, absentă în Lomé 1 (1975) și 2⁴ (1980), prinde un contur chiar mai nuanțat în Lomé 4⁵ (1990), sub forma unei clauze elaborate, renunțând să se mai pretindă "neutră" (Dieter Frisch, 2008).

Prin Tratatul de la Maastricht⁶, Politica externă de cooperare pentru dezvoltare (PCD) este marcată de schimbări profunde. În primul rând ea primește o bază juridică specifică prin Titlul XX Cooperarea și dezvoltarea (art.177 -178), Titlul XXI Cooperarea economică, financiară și tehnică cu state terțe (art.181), a IV-a parte din tratat - Asocierea cu state și Teritorii de peste mare. Astfel, Politica Europeană de Securitate și Cooperare devine o nouă dimensiune din pilonul II al Uniunii.

Deciziile în domeniul PCD sunt luate cu majoritate calificată prin procedura codeciziei cu Parlamentul European, și prin majoritate calificată după consultarea acestuia în domeniul cooperării economice, financiare și tehnice (Art.181 din Tratatul Uniunii). O comunitarizare este perceptibilă, dar procesul decizional rămâne în continuare unul interguvernamental.

Obiectivele PCD, menționate în articolul 177 din tratat, urmăresc: dezvoltarea economică și socială durabilă a statelor în curs de dezvoltare, în special a celor mai defavorizate dintre ele; inserția armonioasă și progresivă a statelor în curs de dezvoltare în economia mondială și lupta împotriva sărăciei în statele în curs de dezvoltare.

³ Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984,
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:21986A0331\(01\)&qid=1430661745550&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:21986A0331(01)&qid=1430661745550&from=EN)

⁴ Second ACP-EEC Convention signed at Lomé on 31 October 1979,
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:21979A1031\(01\)&qid=1430661745550&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:21979A1031(01)&qid=1430661745550&from=EN)

⁵ Fourth ACP-EEC Convention signed at Lomé on 15 December 1989,
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ffc89d43-73eb-4f51-9670-20b493a85516.0008.02/DOC_1&format=PDF

⁶Tratatul de la Maastricht, disponibil la:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN>

Acestea sunt reunite sub obiectivul general al dezvoltării și consolidării democrației și a statului de drept, respectului drepturilor omului și libertăților fundamentale. Astfel, obiectivele nu se mai limitează la dezvoltare economică și socială, ci includ subiecte mai sensibile precum guvernanta, dezvoltarea societății civile, protecția mediului și sănătatea. Liniile bugetare nou create reflectă acest lucru: Inițiativa pentru democrație și drepturile omului, lupta împotriva drogurilor, securitate alimentară și cofinanțarea ONG-urilor. Se pune capăt "neutralității politice", dimensiune politică intrând în joc.

O nouă tonalitate politică apare odată cu Cotonou⁷ (2000), planul politic fiind lărgit; făcându-se referință în manieră explicită la recunoașterea și aplicarea principiilor democratice, la consolidarea statului de drept, la buna gestiune a afacerilor publice, la ceea ce se reunește sub cupola "good governance". Convenția le consacră ca "elemente esențiale" a căror nerespectare, prin încălcarea sau prin neîndeplinirea lor, antrenează luarea "măsurilor necesare", de tipul sancțiunilor, ducând chiar până la suspendarea cooperării. Cu alte cuvinte, Cotonou a produs o schimbare, dar nu în sensul unei rupturi, ci în direcția continuității, realizând trecerea de la o cooperare economică și socială la una politică, explicită. Un întreg titlu al acordului este dedicat dimensiunii politice.

Ceea ce am încercat până în acest moment a fost să conturăm elementele cheie ale cadrului normativ al UE în materie de cooperare pentru dezvoltare. Dar nu putem continua demersul nostru, fără să ne oprim și asupra actorilor instituționali care joacă un rol major în evoluția PCD. Ne limităm doar asupra celor trei instituții cunoscute ca formând "triunghiul decizional" al UE: Comisia, Parlamentul și Consiliul Uniunii Europene. Aceste instituții vor fi supuse unei analize în detaliu în secțiunea dedicată Tratatului de la Lisabona, ce reglementează actuala lor funcționare.

Parlamentul European, de la funcții pur consultative reușește, cu timpul, să dobândească o forță tot mai mare, preluând prin anii '70 o parte din puterea bugetară și o serie de alte puteri,

⁷Agreement amending the Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5d212531-3071-4669-8b47-34787a2fcf02.0005.02/DOC_2&format=PDF

ajungând să fie instituția implicată, alături de Consiliu, în codecizie, dar ținută departe de deciziile din domeniul PESC (Luzarraga, 2011).

Consiliu Uniunii împarte cu Parlamentul puterile bugetare și legislative. A recunoscut interesul politic al Europei de a se dota cu o politică de dezvoltare, însă PCD nu devine o politică comună nici prin Tratatul de la Maastricht, primind cu această ocazie doar o bază juridică specifică. Cum vom vedea ulterior prin Tratatul de la Lisabona, ea nu avansează de stadiul de "competență partajată" între Uniune și Statele Membre.

Comisia și-a exercitat rolul obișnuit: ia inițiativa, face propuneri și pune în aplicare deciziile luate. Se sprijină în realizarea acțiunilor pe teren, pe rețeaua de Delegații în statele partenere, cărora le-au fost oferite competențe crescânde (deconcentrarea) prin reformele Comisiei Prodi (1999-2004). Își face apariția un serviciu special ECHO - European Community Humanitarian Office, devenit mai apoi Direcție Generală, ce gestionează ajutorul umanitar acordat de către Uniune. Încredințat inițial unei diviziuni a DG Dezvoltare, această formă de ajutor a crescut rapid în volum, necesitând proceduri speciale de punere în aplicare datorită urgenței de intervenție.

Existența unei politici comunitare non-coordonate și divizate în politici naționale se opune logicii de funcționare a Comisiei organizată pe baza principiului colegialității. Statele membre se opuneau oricărei tendințe de "centralizare" și doreau să își păstreze autonomia într-un domeniu precum cel al politicii externe, considerat fundamental.

În 2005, la inițiativa Comisarului pentru dezvoltare Louis Michel, Comisia a propus o declarație comună a Consiliului, Parlamentului și Comisiei asupra politicii de dezvoltare a Uniunii Europene care trebuia să definească valorile, principiile, obiectivele și mijloacele comune pentru a eradica sărăcia- devenită obiectivul suprem al PCD. Consensul European pentru Dezvoltare⁸ (semnat în 2005) se dovedește a avea o importanță politică incontestabilă, deși, după cum se constată din titlul său, *consensul* creează un cadru comun pentru punerea în aplicare, însă rămâne tributar angajamentului real al celor ce au scris. Pentru ca acest consens să nu rămână la stadiul declarativ, a fost adoptat un Cod de conduită⁹ asupra complementarității și diviziunii

⁸ Consensul European pentru Dezvoltare, disponibil la:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0311&rid=8>

⁹ EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy, **disponibil la:**

competențelor în materie de politici de dezvoltare prin care se instituie o repartitie de atribuții și o prioritizare a partenerilor în ideea creșterii impactului dorit.

Ca primă concluzie până la acest punct al evaluării, putem menționa faptul ca politica externă a Uniunii Europene în materia cooperării pentru dezvoltare face cei dintâi pași odată cu proiectul de ansamblu al viitoarei Uniuni, însă primește o bază juridică specifică abia prin Tratatul de la Maastricht. Dacă în rândurile anterioare am căutat să aflăm care au fost direcțiile generale în cadrul politicii UE analizate, în cele ce vor urma încercăm să vedem dacă se continuă acest traseu în reglementarea actuală introdusă prin Tratatul de la Lisabona.

2. Actuala reglementare introdusă prin Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene

Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene¹⁰, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009 reprezintă cadrul normativ actual al Uniunii Europene. Astfel, se cuvine să îi acordăm o secțiune separată în interiorul lucrării, tocmai datorită importanței sale în acquis-ul comunitar. O importanță datorată nu doar contemporaneității lui, ci mai ales ampretei pe care o lasă în evoluția proiectului european. Ce aduce nou? Care este natura acestor modificări? și cum se manifestă ele în cadrul Politicii Uniunii în materie de cooperare pentru dezvoltare? Sunt cele trei semne de întrebare cărora căutăm să le aflăm răspunsurile, punând sub lupă textul și contextul Tratatului.

Tratatul de Reformă, așa cum mai este el cunoscut, amendează Tratatul privind Uniunea Europeană - TUE (sau Tratatul de la Maastricht) și Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene (cunoscut de asemenea și ca Tratatul de la Roma - redenumit Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene - TFUE). Semnarea sa se realizează pe fundalul anteriorului eșec al Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa, datorat ca urmare a refuzului, din 2005, al Franței și Olandei de a-l ratifica (refuz exprimat prin referendum național în 29 Mai - Franța și 1 Iunie – Olanda).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007SC0248&rid=1>

¹⁰ Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, disponibil la: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>

Odată cu Lisabona se deschide o nouă etapă în procesul integrării europene, așa cum se recunoaște încă din preambulul tratatului, în scopul creării "unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei" (art.1 TUE) prin "eliminarea barierelor" care o divizează (preambulul TFUE). Titlul V din TUE - "Dispoziții generale privind acțiunea externă a Uniunii și Dispoziții speciale privind Politica Externă și de Securitate Comună" precizează foarte clar baza acțiunii Uniunii pe scena internațională, fondată pe principiile democrației, statului de drept, universalității și indivizibilității drepturilor omului și libertăților fundamentale, egalității, solidarității și demnității umane, toate prezente deja în Carta Națiunilor Unite și în dreptul internațional.

Mai mult decât atât, Uniunea își exprimă angajamentul prin toate eforturile pentru a construi parteneriate cu state terțe, organizații internaționale, regionale sau globale, dar care împărtășesc aceste principii – printre ele și de natură politică. Asistăm la o continuitate a viziunii inițiate prin Maastricht. Ce merită însă precizat, este un aspect, cu efecte mai mult de formă decât de substanță, dar totuși ce nu trebuie trecut cu vederea. Tratatul situează capitolul PESC (inclusiv cu ale sale dispoziții specifice) în interiorul TUE, pe când Acțiunii externe a Uniunii îi consacră Partea a V-a din TFUE. Sciziunea nu este una de esență, deoarece ambele tratate au aceeași valoare juridică (art.1 TUE). Conținutul TFUE cuprinde dispozițiile detaliate și modalitățile concrete de aplicare a cadrului general prezentat în cadrul TUE (cu excepția PESC).

O contribuție a Tratatului de la Lisabona este tocmai clarificarea în repartiția competențelor. În conformitate cu Titlul I al TFUE - Categoriile și domeniile de competențe ale Uniunii se disting trei categorii:

- Competențe exclusive - aparțin doar Uniunii și sunt exercitate în 5 domenii: uniune vamală, concurență, politică monetară, politică comună de pescuit și politică comercială comună. Orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține Statelor Membre.
- Competențe partajate/mixte - cele mai numeroase și vizează o serie de domenii precum agricultura, energia, transportul, piața internă, mediu, etc.
- Competențe complementare - Uniunea își rezumă acțiunea la acordarea sprijinului în domenii precum turismul, cultura, educația, etc.

Situația anterioară existenței acestui catalog prezenta un oarecare avantaj în privința gradului mai ridicat de adaptabilitate la circumstanțele schimbătoare, dar lipsa de transparență înclina balanța în partea opusă. Însă delimitarea explicită a responsabilităților guvernanților permite cetățenilor să înțeleagă mai clar care sunt limitele puterii fiecăruia, deși trebuie menționat faptul că formularea conținutului nu este trasată în mod rigid (de altfel imposibilă o astfel de delimitare, datorita interdependențelor și complementarității dintre ele).

Politica externă a Uniunii Europene în materie de cooperare pentru dezvoltare rămâne în categoria competențelor partajate între Uniune și statele membre.

Care sunt așadar responsabilii interni sau principalii actori instituționali și ce rol joacă ei în realizarea Politicii externe a Uniunii în materie de cooperare pentru dezvoltare? Vom poposi asupra fiecăruia în parte, îndreptându-ne, pentru început, atenția asupra Comisiei Europene.

Etichetată ca "marele perdant" (F.A.Luzarraga, 2008, p.165) al reformei instituționale, Comisia este instituția cel mai puțin afectată de modificările introduse prin TL comparativ cu celelalte instituții. Deciziile din cadrul Comisiei vor continua să fie luate cu majoritatea simplă a membrilor ei, dar în structura sa este introdus statutul de Vice-președinte al Comisiei acordat Înaltului Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate.

Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, mandatat simultan de către Consiliul pentru PESC și de către Comisie ridică o serie de semne de întrebare prin această dublă a sa calitate: comisar de relații externe și vicepreședinte al Comisiei, pe de o parte, și pe de altă parte, de președinte permanent al CAGRE.

Deși tratat într-o secțiune separată, nu putem totuși să rupem Înaltul Reprezentant deoarece amprenta lui asupra Comisiei este una problematică, formulată de către F.A.Luzarraga și M.G.Lorente prin următoarele cuvinte:

"Tradiționalitatea colegialitate a Comisiei apare și ea afectată, deoarece Înaltul Reprezentant nu este un comisar egal cu ceilalți, ci are o legitimitate specială și sporită prin faptul că este numit direct de către Consiliu. Independența Comisiei poate fi alterată, în special când este vorba de afaceri externe, având în vedere că unul dintre membrii săi trebuie să accepte, dacă va fi cazul, instrucțiunile și de la statele membre. Este sigur că acest risc există pentru PESC, dar realitatea oferă nenumărate exemple de cât este de greu să separi PESC de acțiunea

externă. De asemenea trebuie să ne întrebăm în legătură cu ierarhia dintre vicepreședintele și președintele Comisiei și în legătura cu competențele nu foarte clar separate ale acestora în materie de reprezentare externă. Repercursiunea reală asupra Comisiei a acestor noutăți se va putea comensura doar după câțiva ani și va depinde, ca și în cazul anterior analizat, de personalitatea primului Înalt Reprezentant și a primului președinte al Comisiei de după aplicarea acestei decizii". (F.A.Luzarraga, 2008, p.167)

Per ansamblu, poziția Comisiei este consolidată prin lărgirea bazei juridice a acțiunii UE, ceea ce extinde, în egală măsură, inițiativa legislativă - drept suveran al Comisiei - într-un număr și mai mare de domenii.

La polul opus "marelui perdant" se află "marele câștigător" (F.A.Luzarraga, 2008) al reformei introduse prin Tratatul de la Lisabona, iar acesta este Parlamentul European.

Influența sa sporește, primind tot mai multe competențe, inclusiv ce au consecințe asupra Politicii externe a Uniunii în materie de cooperare pentru dezvoltare. Sfera responsabilităților interinstituționale ale Parlamentului European este lărgită prin reforma Lisabona. Art.14.1 TUE stabilește că PE "va exercita împreună cu Consiliul funcția legislativă și cea bugetară", fiindu-i întărit rolul în adoptarea bugetului Uniunii. Sunt menținute atribuții precum alegerea Președintelui Comisiei, pe baza propunerilor formulate de Consiliul European și păstrarea dreptului de a aproba structura Comisiei Europene în ansamblul său, pe care o poate demite printr-un vot de cenzură. Prin art. 48 TUE, PE dobândește însă, dreptul de a iniția și de a lua parte la procesul de revizuire a tratatelor constitutive. Mai mult decât atât, categoriile de acorduri internaționale ale Uniunii care necesită aprobarea formală a Parlamentului sunt extinse. Referitor la cadrul financiar multianual și la bugetul Uniunii, competențele sale bugetare se extind prin dispariția distincției dintre cheltuielile obligatorii și cele neobligatorii, în acest fel PE fiind pe picior de egalitate cu Consiliul.

În continuarea demersului de a identifica elementele cheie ale reformei Lisabona ce se răsfrâng asupra Politicii externe a UE în materie de cooperare pentru dezvoltare, se impune să rămânem, după ce am analizat Comisia și Parlamentul, și asupra celui de-al treilea component al triunghiului decizional, și anume, Consiliului Uniunii Europene (sau simplu, Consiliul).

Consiliul Uniunii Europene reprezintă principalul organ de adoptare a deciziei, alături de Parlament. Structura sa suferă transformări prin divizarea CAGRE - Consiliul Afaceri Generale și Relații Externe în: 1) Consiliul pentru Afaceri Generale (orientează toate celelalte formațiuni) și 2) Consiliul pentru Relații Externe.

Pentru a evita blocaje în cadrul procesului decizional, TL realizează cea mai mare extindere a majorității calificate¹¹ într-o serie de domenii precum controlul frontierei, azilul și migrația, transporturile, energia, sportul, politica spațială, etc. Cu toate acestea, unanimitatea se menține în domeniul fiscalității, securității, revizuirii tratatelor. PESC rămâne tributară votului în unanimitate și metodei interguvernamentale de adoptare a deciziilor. Există situații în care se aplică majoritatea calificată, însă aceste sunt expres prevăzute. De pildă, în cazul în care se adoptă o decizie la propunerea Înalțului Reprezentant, prezentată în urma unei cereri exprese pe care Consiliul European i-a adresat-o din proprie inițiativă, sau din inițiativa Înalțului Reprezentant.

Am ajuns așadar și la inovațiile esențiale introduse de TL în domeniul Politicii externe a Uniunii: Consiliul European și Înalțul Reprezentant.

Înființat în 1961, Consiliul European este recunoscut în mod oficial ca instituție a UE abia în 2009, prin intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Drept urmare, deciziile sale sunt supuse din acest moment controlului judiciar (în conformitate cu art. 263 și 265 ale TFUE) ajungând astfel supus regulilor din sistemul comunitar. Președinția semestrială deținută prin rotație de fiecare stat membru este înlocuită prin crearea poziției permanente de Președinte, ales prin vot cu majoritate calificată, pentru un mandat de doi ani și jumătate (cu posibilitatea

¹¹ Un sistem de dublă majoritate - de state și popoare - prevăzut în art. 16 al. 4 TUE: "majoritatea calificată este dată de 55% dintre membrii Consiliului, reprezentând cel puțin 15 dintre aceștia, dacă populația acestora reprezintă cel puțin 65% din populația Uniunii". În cazul în care propunerea nu este a Uniunii sau a ministrului Afacerilor Externe, procentele cresc, decizia fiind aprobată de 72% din membrii Consiliului, care trebuie să reunească 65% din populația Uniunii. Protocolul nr. 36 anexat la TL stabilea posibilitatea amânării intrării în vigoare a acestei reguli, astfel că până la 31 Martie 2017, orice stat poate solicita menținerea actualului sistem de adoptare a legislației.) Se înregistrează o tendință de democratizare, prin ponderea votului fiecărui guvern dar și ponderea populației respectivului stat în totalul cetățenilor UE.

reînnoirii o singură dată). Rolul său este de a facilita obținerea consensului între statele membre și de a reprezenta Uniunea în exterior fără a aduce atingere unei alte poziții nou create - Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate.

Consiliul European în ansamblul său are rolul de a oferi direcțiile generale și prioritățile politice ale Uniunii, iar una dintre competențele sale este chiar numirea Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate. Deși este însărcinat cu adoptarea programului - cadru al politicii externe, prin formularea intereselor și obiectivele strategice ale UE, punerea în practică a întregii acțiuni externe revine Înaltului Reprezentant asistat de Serviciul European de Acțiune Externă.

Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate este numit, conform art.18.1 TUE de către Consiliul European prin majoritate calificată și cu aprobarea președintelui Comisiei. Misiunea sa se realizează sub un *double chapeau*, sau altfel spus, aceeași persoană fiind responsabilă cu relațiile externe la nivelul Comisiei și cu PESC la nivelul Consiliului.

Se află în fruntea politicii externe și de securitate comună a Uniunii, fiind responsabil de formularea și punerea în aplicare a PESC și PESA în calitate de mandatar al Consiliului de Miniștri. Va prezida CAGRE, având competențe în aspectele comunitare ale relațiilor externe. În calitate de vicepreședinte al Comisiei coordonează relațiile externe ale Uniunii și se supune procedurilor ce funcționează în interiorul Comisiei. Astfel, în cazul unui vot de cenzură în Parlamentul European, întreaga Comisie trebuie să demisioneze. Chiar președintele Comisiei are posibilitatea de a solicita demisia ÎR dacă există un acord prealabil al Consiliului European.

Reprezintă Uniunea în relațiile cu terții și veghează pentru coerența acțiunii externe. În această misiune este sprijinit de către Serviciul European de Acțiune Externă sau administrația comună europeană a acțiunii externe. Este format din personal al Consiliului și al Comisiei, dar și din funcționari detașați al ministerelor de Afaceri Externe ale statelor membre, fiind o instituție-hibrid ce rămâne sub autoritatea directă a ÎR.

Însăși natura acestei duble alterități, în același timp interguvernamentală și comunitară, ridică o serie de semne de întrebare asupra menirii și eficienței sale. Va fi el capabil să evite "incoerențele și suprapunerile atât de dese în activitatea celor două sectoare ale politicii externe europene?" (F.A.Luzarraga, 2008, p.196). Există pericolul "coliziunii" celor trei personalități

(președintele Consiliului European, președintele Comisiei și ministrul de afaceri externe) cu funcții în materie de reprezentare externă?

Răspunsuri de față au fost oferite și în alte situații. De pildă, cu privire la denumirea acestei funcții. Cea de ministru european de externe propusă prin Tratatul de la Maastricht avea conotații prea statale, așa că, deși Tratatul de la Lisabona păstrează exact aceleași responsabilități prevăzute în tratatul constituțional, schimbă doar denumirea în ÎR. Un alt exemplu este eliminarea articolului privind simbolurile Uniunii, dar care sunt în continuare utilizate. De fapt, în urma crizei Constituției Europene cauzată de referendumurile negative ale Franței și Olandei, s-a optat pentru o soluție politică de tipul *strategiei vălului* (vezi Luzarraga și Lorente, p.55) În concret, au fost înlăturate logica și limbajul constituționale. Astfel a fost evitată reînceperea unui proces anevoios de negociere, pornit de la stadiul de tabula rasa, ci doar reluarea negocierilor asupra aspectelor ce țin mai mult de formă decât de fond. Mai mult decât atât, această neabandonare în totalitate a aspectelor deja stabilite este îndreptățită, legitimată prin opțiunea celor 18 state¹² care ratificaseră Constituția la momentul refuzului exprimat de Franța și Olanda. "Noul" Tratat de la Lisabona este, de fapt, "vechiul" Tratat Constituțional care "și-a pierdut pe drum" aspectul constituțional, dar care recuperează "într-o proporție de 95%", estimează autorii Luzarraga și Lorente (2008, p.245) conținutul acestuia din urmă.

Se poate observa din formularea obiectivelor Uniunii în plan extern, așa cum sunt înscrise în art.3.5 TUE, faptul că acestea nu se mai reduc doar la promovarea strictă a intereselor sale, ci își asumă un rol la nivel globală. Chiar dacă dobândește, în mod oficial, personalitate juridică, Uniunea nu este autorizată în nici un fel să legifereze sau să acționeze în afara competențelor care îi sunt conferite de statele membre prin tratat (conform cu Declarația privitoare la personalitatea juridică a Uniunii Europene, anexată la tratat).

Concluzii:

Ambițiile sunt mari, însă complexa panoramă instituțională și executarea unei politici externe comune, dar nu unice, fac ca Politica Uniunii în materie de cooperare pentru dezvoltare să fie tributară voinței politice de facto a statelor membre. Cooperarea pentru dezvoltare a făcut

¹² Cele 18 state reprezentau împreună mai mult de 55% din cetățenii europeni, iar acest lucru conferă legitimitate întregului proces. (F.A.Luzarraga, 2008, p.123)

parte din procesul integrării europene încă de la începutul proiectului comunitar, dobândind treptat o dimensiune supranațională, dar care în momentul de față nu depășește sfera competențelor partajate între Uniune și statele membre.

Pentru realizarea ambițioasei agende înscrise în Politica externă de cooperare pentru dezvoltare, Uniunea se confruntă cu o dublă provocare, atât în interior cât și în exterior, de creare a unui veritabil parteneriat, prin realizarea angajamentelor mutual asumate la nivel discursiv. Doar o voință politică puternic împărtășită între frontierele Uniunii, cât și dincolo de ele, poate transforma "unitatea în diversitate" dintr-o deviză într-o realitate.

Acknowledgements

Această lucrare a fost cofinanțată din Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial pentru Dezvoltarea Resurselor Umane 2007 – 2013, Cod Contract: POSDRU/187/1.5/S/155559, Cercetări doctorale multidisciplinare competitive pe plan european (CDocMD).

BIBLIOGRAPHY:

1. ACP-EEC Convention of Lomé, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21975A0228\(01\)&qid=1430665909761&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21975A0228(01)&qid=1430665909761&from=EN)
2. Agreement amending the Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5d212531-3071-4669-8b47-34787a2fcf02.0005.02/DOC_2&format=PDF
3. Bruno Alomar, Sebastien Daziano, Christophe Garat, *Marile probleme europene*, (trad. Diana Ciobanu), Institutul European, Iași 2010
4. **Charter of Fundamental Rights of the European Union**, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

5. Consensusul European pentru Dezvoltare, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0311&rid=8>
6. **David M. Trubek, Patrick Cottrell, Mark Nance, 'Soft Law', 'Hard Law', and European Integration: Toward a Theory of Hybridity, New York, 2005**
7. **EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy**, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007SC0248&rid=1>
8. Fourth ACP-EEC Convention signed at Lomé on 15 December 1989, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ffc89d43-73eb-4f51-9670-20b493a85516.0008.02/DOC_1&format=PDF
9. Frank Fischer, Gerald Miller, Mara S. Sidney, *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*, Taylor and Francisc Group, 2007
10. Frisch, D. 2008. *La politique de developpement de l'Union europeenne. Un regard personnel sur 50 ans de cooperation internationale*. (Rapport ECDPM 15, Maastricht), disponibil la: http://www.college-de-france.fr/media/dominique-kerouedan/UPL6451252520507591004_La_politique_de_d__veloppement_de_l_Union_Europ__enne.pdf
11. F. A. Luzarraga, M. G. Lorente, *Europa viitorului: Tratatul de la Lisabona* (trad. de Iordan Gheorghe Bărbulescu), editura Polirom, Iași, 2011
12. Gianluca Bocchi și Mauro Ceruti, *Una și multiplă: să regândim Europa* (trad.:Cornelia Dumitru), București, Curtea Veche Publishing, 2013
13. Ion, Oana-Andreea, *Guvernanța Uniunii Europene: abordări actuale* (pref. de Iordan Gheorghe Bărbulescu), Iași, Polirom, 2013
14. José Manuel Durão Barroso, Discurs privind starea Uniunii în 2012. Sesiunea plenară a Parlamentului European/Strasbourg 12 septembrie 2012, SPEECH/12/596, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_ro.htm
15. José Manuel Durão Barroso President of the European Commission European renewal – State of the Union Address 2011 European Parliament Strasbourg, 11 September 2013

Commission Européenne - SPEECH/13/684 11/09/2013 disponibil la adresa:
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_ro.htm

16. Official website of European Commission's Humanitarian aid and Civil Protection department (ECHO), <http://ec.europa.eu/echo/>

17. Robert Schuman, Declarația din 9 mai 1950, disponibilă la: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_ro.htm

18. Second ACP-EEC Convention signed at Lomé on 31 October 1979, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:21979A1031\(01\)&qid=1430661745550&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:21979A1031(01)&qid=1430661745550&from=EN)

19. Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:21986A0331\(01\)&qid=1430661745550&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:21986A0331(01)&qid=1430661745550&from=EN)

20. Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, disponibil la: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>

21. Tratatul de la Maastricht, disponibil la: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN>

22. Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, disponibil la: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>

23. Van Raepenbusch, *Drept instituțional al Uniunii Europene* (ed. îngrijită de Gabriela Florescu, Adriana Mihaela Oprescu; trad: Anca Măgurean, Irina Dobrinescu, Georgiana Olaru), Rosetti International, București, 2014