

GUVERNANȚĂ SUBREGIONALĂ: PROCESUL DE COOPERARE DUNĂREANĂ. REPERE

Conf. univ. dr. Mariana COJOC*

Motivare

„Jocul puterilor” sau reconfigurarea centrelor de putere după încheierea Războiului Rece s-a proiectat, aş putea spune, într-o manieră mai mult sau mai puțin previzibilă.

Statele Unite ale Americii au avut ocazia consolidării hegemonice împreună cu Occidentul extins.

Pe continentul european, după cum se ştie, fostele state ieşite din spaţiul comunist, s-au înscris pe traiectul integrării euro-atlantice.

Procesul, pentru toţi participanţii „jocului” neo-funcţionalist a fost complicat, comunităţile trecând prin reconfigurare instituţională şi decizională în trasarea politicilor publice adaptate la noile şi viitoarele extinderi de după intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht.

Provocările aduse însă de trecutul apropiat şi punctez doar câteva: atentatele teroriste din 11 septembrie 2001 (S.U.A.), din 23 octombrie 2002 (Moscova), 11 martie 2004 (Madrid), 7 iulie 2005 (Londra), noiembrie 2015 (Paris) la care adăugăm criza financiară cu toate ramificaţiile societale (2008), „Primăvara Arabă”, de asemenea, cu toate consecinţele sale, „momentul” Crimeea, pandemia Covid-19, dar şi anul 2022 – anul războiului din Ucraina – toate acestea sunt doar câteva dintre reperele ce pot sau nu deveni borne ale readaptării guvernantei internaţionale.

Pentru ca această readaptare să traseze coordonate pentru un sistem *stabil* al Relaţiilor Internaţionale (R.I.), *stabil* şi exportator de *pace* şi *securitate*, are nevoie, în primul rând, de consolidare teoretică la nivelul *sistemului* R.I., *subregional*, *regional*, *global*.

Profesorul Ulf Engel, director Integrated Research Training Group, prin cercetările desfăşurate începând cu anul 2016 în cadrul Collaborative Research Center din Leipzig, a încercat lansarea unui vocabular teoretic al regionalizării şi organizaţiilor regionale, subliniind faptul că pentru ştiinţa politică, organizaţiile regionale sunt, în primul rând, *subtipuri* definite geografic de organizaţiile internaţionale ce creează categorii de actori, programe, acţiuni articulând noi norme şi reguli, toate acestea mergând pe colaborarea interguvernamentală în care cooperarea regională între state duce la stabilirea interconectivităţii şi cunoaşterea/înţelegerea celuilalt¹.

* Universitatea „Ovidius”, Constanţa

¹Ulf Engel, „Regionalisms and Regional Organizations”, *Spatial Formats under the Global Condition*, edited by Matthias Middell and Steffi Marung, Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg, 2019, pp. 310-333. <https://doi.org/10.1515/9783110643008-012>

Cooperare Regională pentru România

În acest context, România în vecinătatea sa complexă, adaptată mai mult sau mai puțin la noile provocări sistemice/subsistemice, este parte a arhitecturii neo-funcționaliste, membru activ în organizațiile regionale și internaționale.

În ceea ce privește dinamica organizațiilor regionale, în 2024, la Institutul European din România a fost publicat studiul *Rolul mecanismelor regionale de cooperare în contextul geopolitic actual. Oportunități și provocări pentru România*². Pentru dimensiunea organizațiilor regionale, potrivit autorilor, România face parte din 13 formate de cooperare regională: „Comisia Dunării (CD), 1948; Inițiativa Central Europeană (ICE), 1989; Organizația de Cooperare Economică la Marea Neagră (OCEMN), 1992; Procesul de Cooperare din Europa de Sud-Est (PCESE), 1996; Formatul trilateral România-Polonia-Ucraina (RPU), 1997; Procesul de Cooperare Dunăreană (PCD), 2002; Consiliul Cooperării Regionale (CCR), 2008; Sinergia Mării Negre (SMN), 2008; Strategia Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării (SUERD), 2011; Formatul trilateral România-Polonia-Turcia (RPT), 2012; Formatul București 9 (B9), 2015; Inițiativa celor Trei Mări (I3M), 2016; Comunitatea Politică Europeană (CPE), 2022”³.

Prin urmare, pentru zona Dunării, cu mențiunea subliniată a *interconectivității* organizaționale, avem Comisia Dunării - readaptată realităților de după cel de Al Doilea Război Mondial (cu întreaga istorie a Comisiei Europene a Dunării din 1856) – organizație interguvernamentală; Procesul de Cooperare Dunăreană – forum de cooperare regională și Strategia Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării.

Procesul de Cooperare Dunăreană și Strategia Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării: secvențe

La 27 mai 2002, la inițiativa României și Austriei la care s-au adăugat Comisia Europeană și Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est, a fost lansat Procesul de Cooperare Dunăreană, forum neinstituționalizat. Conform site-ului Ministerului Afacerilor Externe din România, forumul este „structurat pe mai multe dimensiuni sectoriale (economică și dezvoltare durabilă, ecologică, culturală, navigație, turism, cooperare subregională), subsumate unei dimensiuni politice care are rolul de a stabili liniile directoare ale viitoarei cooperări și de a identifica proiectele prioritare care urmează a se realiza în cadrul dimensiunilor sectoriale. Obiectivul său fundamental îl constituie armonizarea și valorizarea eficientă a diverselor inițiative de cooperare în regiunea dunăreană, în lumina valorilor și standardelor europene, având în vedere că, în contextul extinderii Uniunii Europene, Dunărea a devenit, practic, un fluviu interior al Uniunii”⁴.

² Octavian-Dragomir Jora (coord.), Marius-Cristian Neacșu, Cezar Teclean, *Rolul mecanismelor regionale de cooperare în contextul geopolitic actual. Oportunități și provocări pentru România*, „Studii de Strategie și Politici” (SPOS) 2023, Nr. 3, București, Institutul European din România, 2024, p. 44.

³ *Ibidem*, p. 44.

⁴ Ministerul Afacerilor Externe, *România*, PCD <https://www.mae.ro/node/1483> accesat 28.06.2024.

Statele participante în cadrul forumului sunt: România, Austria, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Cehia, Croația, Germania, Republica Moldova, Serbia, Slovacia, Slovenia, Ucraina, Ungaria împreună cu Comisia Europeană și Consiliul Cooperării Regionale, iar cu statut de observator: Franța, Federația Rusă, Statele Unite ale Americii și Macedonia de Nord⁵.

Menționăm, de asemenea, pentru construcția politicilor comunitare, rolul Convenției pentru protecția fluviului Dunărea (*Danube River Protection Convention*) semnată de statele riverane la 29 iunie 1994, la Sofia (Austria, Bulgaria, Croația, Cehia, Germania, Ungaria, Moldova, România, Slovacia, Slovenia, Ucraina și Comunitățile Europene; Serbia și Muntenegru în 2003, 2008; Bosnia și Herțegovina în 2005)⁶, la conturarea Regiunii fluviului Dunărea în cadrul Uniunii Europene. Astfel, la 19 iunie 2009, Consiliul European a cerut Comisiei ca până în 2010 să prezinte o strategie pentru regiunea Dunării. Prin urmare, Comisia a prezentat Parlamentului, Consiliului, Comitetului Economic și Social și Comitetului Regiunilor la 8 decembrie 2010 – *Strategia Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării*⁷. Evident, finalizarea documentului a fost precedată de numeroase dezbateri, iar aici menționăm: conferința în domeniul dezvoltării economico-sociale și Summit-ul Dunării la nivel de prim-miniștri ai statelor din cadrul Procesului de Cooperare Dunăreană 25-26 februarie 2010, la Budapesta (Ungaria)⁸, forumul fiind o platformă pentru conturarea Strategiei comunitare.

Strategia a fost însoțită de un *Plan de Acțiune* dezvoltat pe cele patru dimensiuni punctate în aceasta: *conectivitate* (îmbunătățirea mobilității), *protejarea mediului*, *dezvoltare socio-economică*, *îmbunătățire sistemelor de guvernare*⁹.

⁵*Ibidem*, <https://www.mae.ro/node/1482> accesat 28.06.2024.

⁶Kristie Shepherd, *The Flow of Danube Cooperation: A History of Shared Responsibility*, „Danube Watch”, 1/2014 <https://www.icpdr.org/publications/flow-danube-cooperation-history-shared-responsibility> accesat 28.06.2024.

⁷European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Union, Strategy for Danube Region*, Brussels, 8.12.2010 COM (2010) 715 final https://danube-region.eu/download/communication_from_the_commission_2010/?wpdmdl=625&refresh=5d5fe189964b61566564745 accesat 28.06.2024.

⁸Emilian M. Dobrescu, Vlad Popovici, *Research Report, Romania and the European Union Strategy for the Danube Region: Process, implementation and priorities*, „Strategy and Policy Studies” (SPOS), No. 2010, 3, Bucharest, European Institute of Romania, p. 17.

⁹European Commission, *Commission Staff Working Document, Action Plan. Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Union Strategy for the Danube Region*, COM(2010)715, Brussels (2010) 1489 <https://danube-region.eu/download/actionplaneusdr/?wpdmdl=624&refresh=5d5fe169b896a1566564713> accesat 28.06.2024.

Ambele documente, *Strategia și Planul de Acțiune* au fost adoptate de Consiliul de Miniștri, Consiliul Afaceri Generale la 13 aprilie 2011¹⁰.

În *Introducerea Strategiei*, Comisia a subliniat:

„The Danube Region has changed dramatically. Most recently, there have been the 2004 and 2007 waves of EU enlargement. The world's most international river basin is now largely a European Union (EU) space. There are new opportunities to address its challenges and potential, especially to reinforce its efforts to overcome the economic crisis in a sustainable manner. Socio-economic development, competitiveness, environmental management and resource efficient growth can be improved, security and transport corridors modernised. The Danube can open the EU to its near neighbours, the Black Sea region, the South Caucasus and Central Asia. An EU Strategy for the Danube Region can contribute to EU objectives, reinforcing major EU policy initiatives, especially the Europe 2020 strategy”¹¹.

În prezent *Strategia Dunării* prezintă patru obiective generale cu 12 arii prioritare, mai precis: *interconectivitatea mobilității, protejarea mediului, sustenabilitate energetică, promovarea turismului și a culturii regionale, dezvoltarea societății cunoașterii, cooperare instituțională, cooperare în domeniul securității*¹².

Noua strategie comunitară a fost conturată după modelul Strategiei Uniunii Europene pentru Marea Baltică (2009): fără fonduri nou create, fără legislație specifică și fără noi structuri, implicarea statelor participante (Austria, Bulgaria, Croația, Cehia, Germania, Ungaria, România, Slovacia, Slovenia, Bosnia și Herțegovina, Moldova, Muntenegru, Serbia, Ucraina) fiind la nivel național, regional și local¹³.

Interesant este faptul că în *Concluziile* Consiliului Afaceri Generale din 13 aprilie 2011, la punctul 20., s-a menționat faptul că, iată, Comisia a fost „invitată” să clarifice conceptul de strategie macro-regională pentru anul 2013¹⁴.

„Considering the results achieved as well as experiences and good practices acquired during the implementation of existing macro-regional strategies, INVITES the Commission to clarify the concept of macro-regional strategies, to

¹⁰<https://danuberegion.eu/download/121511/?wpdmdl=623&refresh=5d5fe14c196181566564684> accesat 28.06.2024.

¹¹*Strategy for...*, p. 3.

¹²*Danube Region Strategy, One Strategy – 12 Priorities*<https://danuberegion.eu/about/priority-areas/> accesat 28.06.2024.

¹³*Strategy...* p. 12.

¹⁴ Council of The European Union, for *Council conclusions on the European Union Strategy for the Danube Region*, 3083rd General Affairs Council meeting Brussels, 13 April 2011, p. 4 <https://danuberegion.eu/download/121511/?wpdmdl=623&refresh=5d5fe14c196181566564684> accesat 28.06.2024.

evaluate their value added and submit the outcomes to the Council and the European Parliament by June 2013”¹⁵.

În anul 2013, Comisia a precizat:

„The macro-regional concept arose from a wish for a collective response to environmental deterioration of the Baltic Sea, and for concerted action on challenges and opportunities of that region. This resulted in the EU Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR), adopted 2009. The EU Strategy for the Danube Region (EUSDR) was adopted in June 2011, and the European Council invited the Commission to present an EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region by end 2014 subject to the evaluation of the concept. Other regions are considering the merits of the approach”¹⁶. În document s-a punctat faptul că pentru conturarea unei macro-regiuni este necesar ca *identitatea regională* să existe dar și o *planificare regională comună*¹⁷ precum și *raportarea la principiile integrării, cooperării, coordonării, parteneriatelor și implementării guvernantei multi-nivel*. În ceea ce privește arhitectura guvernatei, președinția (pentru asigurarea coerenței strategice se merge pe trioul președinției) este deținută de statele participante pe o perioadă de un an realizându-se coordonarea între palierele naționale și ariile prioritare în cooperare cu Comisia Europeană și Danube Strategy Point¹⁸.

Guvernanta macro-regiunii este complexă dacă ne referim doar la interconectivitatea organizațională regională menționând doar simpla prezentare în cadrul *Strategiei Uniunii Europe pentru regiunea Dunării*... a listei cu un număr de aproximativ 100 de organizații și instituții¹⁹.

Câteva concluzii:

- Procesul de Cooperare Dunăreană lansat în anul 2002 ca for de cooperare regională a devenit platformă pentru viitoarea *Strategie a Uniunii Europene pentru regiunea Dunării*;
- *Strategia Uniunii Europene pentru regiunea Dunării* reprezintă al doilea macro-proiect comunitar după *Strategia pentru Marea Baltică*;

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ European Commission, Bruxelles, 27.6.2013 COM(2013) 468 final, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the added value of macro-regional strategies* SWD(2013) 233 final, p. 2 https://danube-region.eu/download/com_added_value_macro_region_strategy_en/?wpdmdl=622&refresh=5d5fe12ce69d91566564652 accesat 28.06.2024 .

¹⁷ *Ibidem*, p. 3.

¹⁸ *EU Strategy for the Danube Region, Governance Architecture Paper* https://danube-region.eu/wp-content/uploads/2023/11/EUSDR-Governance-Architecture-Paper_updated_2023-11_endorsed-2.pdf accesat 28.06.2024.

¹⁹ *Idem, Organisations in the Region* <https://danube-region.eu/projects-and-funding/organisations-in-the-region/> accesat 28.06.2024.

- Definirea *macro-regiunilor* în documentele comunitare este bine conturată; subliniem ideea de *apartenență* a statelor participante la regiunea aflată în discuție, oricare ar fi prin împărtășirea aceluiași valori, *coordonarea proiectelor*, dar și încercarea reducerii *disparităților economico-sociale*; prin intensificarea procesului „people to people contact” se pot diminua discrepanțele societale regionale;
- *Regiunea Dunării* este, clar, una cu potențial major din toate punctele de vedere: economic, cultural, societal, în general, dar și cu multe vulnerabilități punctate încă din *Raportul Comisiei Europene din 2011*, cel puțin pe zona *Justiție și Afaceri Interne*;
- Din cele 100 de organizații interconectate prezentate oficial de *Strategia Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării – Danube Cooperation Process*, în prezent, se identifică ca fiind:

„International Scientific Forum *Danube – River of Cooperation* is a non-profit, civil society organisation working for three decades to improve all forms of regional cooperation in the Danube Region, with focus on the close cooperation between the Danube region countries in transition”²⁰.

Având în vedere faptul că scurta noastră prezentare este parte a unui proiect de analiză a *guvernaței regionale* cu studiu de caz: Uniunea Europeană respectiv România, considerăm că, în momentul de față, guvernanța multi-nivel multiplică pare, la infinit, paliere organizaționale / instituționale subsistemice, fără „a închide”, de exemplu, pe cele informale - tip *forum*. Această multiplicare poate produce radicalizare subsistemică regională/organizațională și blocare sistemică. Mai mult decât atât, sunt direcționate (local/național/supranațional) resurse (de toate tipurile) pentru susținerea unor organizații/instituții al căror rol a fost atins și nu au proiectat, încă, un obiectiv bine conturat pentru viitor. Considerăm că este necesară o reproiectare teoretică a sistemului Relațiilor Internaționale, simțindu-se nevoia unui *Mono-Funcționalism* supranațional *sectorial/regional* în „computerul global” pentru evitarea *virusării* totale a *nodurilor de rețea* sau, altfel spus, radicalizarea acestora.

SUB-REGIONAL GOVERNANCE:

THE DANUBE COOPERATION PROCESS. REFERENCES

-abstract-

Key Words: Danube, European Union, Regional governance, Danube Cooperation Process, EUSDR.

After 1989, the reconstruction of organizations in South-East Europe became part of regional governance. Danube Cooperation Process is a forum part in governance architecture, the European Union implementing the Regional Strategy for the Danube.

²⁰*International Scientific Forum „Danube – River of Cooperation”,* , <http://danube-cooperation.com/en/> accesat 28.06.2024.