

România și problematica federală în secolul XX și în perspectiva aderării la Uniunea Europeană

IOAN CODRUȚ LUCINESCU

Spațiul românesc, cu particularitățile cunoscute datorită istoriei sale tumultuoase, s-a dorit totuși a fi racordat la noile realități geopolitice determinate de cursul evenimentelor istorice. Recursul la istorie demonstrează o legătură directă între existența tradiției ideii federaliste și proiectele unității statale românești.

Începând cu secolul al XIX-lea au existat numeroase formule de federații și confederații din care românii urmau să facă parte, într-o primă fază ele fiind în majoritate propuneri ale reprezentanților români pentru federații româno-maghiare, ca posibile rezolvări ale problemei naționale în teritoriile din Transilvania și Ungaria locuite de români. Nicolae Bălcescu și Dumitru Brătianu au fost cuceriți de Mazzini care la mijlocul secolului trecut făcea planuri pentru înfăptuirea unei Europe federale democratice și republicane, având la bază statul național. Ideea unității poporului român, pan-românismul cum îl numea Bălcescu, era scopul tuturor planurilor de federalizare la care ar fi urmat să participe teritoriile românești. „Pacea nu se va putea stabili în regiunea Dunării de Jos, spunea Bălcescu, dacă nu se va întemeia o federație bazată pe principiul egalității naționalităților conlocuitoare. Trebuie recunoscute trei națiuni de sine stătătoare: cea maghiară, cea iugoslavă, cuprinzând pe croați, dalmați, sloveni și sârbi, și cea română, cuprinzând pe românii din Transilvania, Banat, Ungaria, la care se vor adăuga românii din celelalte provincii românești. Determinarea teritoriului se va face pe cale plebiscitară, urmându-se indicațiile majorității”¹.

Dumitru Brătianu și Simion Bărnuțiu au fost de asemenea adepți ai acestei formule, iar Ion Măiorescu susține un proiect de dimensiunea celor gândite de Mazzini și propune Dieta din Frankfurt, la 1848, crearea unei federații dunărene care să cuprindă spațiul dintre Marea Baltică și Marea Neagră incluzându-i și pe

români și pe unguri, totul sub conducerea Germaniei: „O astfel de Ungarie, explica Maiorescu, legată prin alianță ofensivă și defensivă cu România, alipite amândouă de Germania printr-o legătură de stat, înlătură pericolul panslavismului, asigură Răsăritul Europei și câștigă Germaniei o influență necesară ce i se cuvine pînă la Marea Neagră”². Însă cel care a produs cel mai laborios, dar și cel mai realist proiect federalist este Aurel C. Popovici, care în preajma primului război mondial era convins de faptul că rezolvarea problemei naționale a românilor din afara granițelor Regatului României este posibilă numai în cadrul unui Imperiu Habsburgic federalizat.

Primul război mondial a distrus lumea pentru care fuseseră elaborate aceste proiecte, creînd o alta nouă care presupunea, în general, soluții la nivel supranațional. Pe plan intern, România Mare se autodefăște în Constituția din martie 1923 drept „stat național unitar”, deși există obiecții din partea minorităților săsești și secuiești care invocă Tratatul între Principalele Puteri Aliate și Asociate și România (semnat de guvernul Al. Vaida-Voevod la 10 dec. 1919) și care în articolul 61 prevedea autonomie locală pentru comunitățile secuiești și săsești în domeniul educației și al religiei, Aliații păstrîndu-și dreptul de a verifica aplicarea prevederilor sale. Bucureștii promovează însă modelul francez, de orientare centralistă, adică exact antipodul alternativei federale.

Pactul Societății Națiunilor, adoptat de Conferința Păcii la 28 aprilie 1919 și intrat în vigoare la 10 ianuarie 1920, a fost primit cu mare emoție și încredere de majoritatea statelor europene, în special de cele mici și mijlocii, fiind considerat ca o mare victorie a popoarelor, deoarece statutul noului for mondial prevedea drepturi egale între țările mari și mici și, în consecință, făcea posibilă o democratizare reală a relațiilor internaționale. Aceste transformări politice au fost posibile datorită noilor realități survenite odată cu terminarea primului război mondial, cînd marile imperii continentale se destramă și istoria consemnează atît triumful principiului naționalităților cît și dreptul la autodeterminare al națiunilor.

Este perioada de profunde mutații, cînd statele devin entitățile, termenii noilor relații internaționale, impunîndu-se ideea că nici o țară, indiferent de puterea și influența sa, nu are dreptul să-și impună voința altor parteneri. De altfel, statutul Societății Națiunilor a oficializat acest înalt principiu, destinat unei pașnice conviețuirii interstatale. Așadar, sub autoritatea forului mondial, în condiții spirituale, politice și juridice favorabile, concepția asocierii sau a uniunii pe baze federale a unor state suverane a putut să se dezvolte și să se concretizeze pe arena politică europeană; concomitent, modelele deja existente de federații sau confederații au fost din nou examinate și analizate din perspectiva transformărilor politice survenite.

Deoarece ideea federală trebuia să constituie nu numai un instrument util conviețuirii pașnice, ci și un instrument care nu trebuia să lezeze drepturile lor de

state suverane și egale, asocierile de tip federal din centrul și sud-estul Europei care cuprindeau fără excepție țări mici și mijlocii abia constituite sau atunci întregite, au întâmpinat importante obstacole politice și nu au putut să le cuprindă pe toate. Aceasta cu atât mai mult cu cât una din marile puteri europene învingătoare, Franța, urmărea să fructifice statutul de cea mai importantă putere continentală a momentului și să încurajeze asocieri de acest tip, dar în primul rând spre beneficiu propriu.

Un asemenea înțeles au dat România, Cehoslovacia și Iugoslavia planului de Confederație danubiană³ propus de Franța în anul 1920. La baza noii forme de organizare regională, teoreticienii Confederației nu urmăreau să pună principiul egalității între țările partenere, fiind favorizat acel stat care oferea cele mai importante concesii economice pentru industria și finanțele franceze, în speță Ungaria. În esență, planul de Confederație danubiană urmărea constituirea unui spațiu economic unitar în centrul căruia Ungaria ar fi avut o poziție dominantă iar Franța ar fi putut impune o politică care ar fi satisfăcut interesele sale economice și politice. Statele din zonă respingând ferm planul Confederației danubiene, au conștientizat de asemenea necesitatea realizării rapide a unor alianțe regionale complexe care să le ajute să facă față cu succes pretențiilor politice și economice ale marilor puteri și în același timp să poată respinge orice încercare de revizuire a vreunui tratat din cadrul sistemului Versailles. Se observa o pronunțată apropiere a punctelor de vedere între Belgrad, București și Praga. Primul ministru sârb Pașić, de pildă, afirma în aprilie 1920: „mai mult ca oricând, avem nevoie unul de celălalt”, deoarece numai unite aceste state își puteau impune punctul de vedere în fața marilor puteri. Atitudinea României a fost clară și neechivocă de la început, în acest sens la 24 februarie 1920 primul ministru Alexandru Vaida-Voevod, aflat la Londra, îl asigura pe Nicolae Iorga, președintele Camerei Deputaților, că „vom combate orice tendință privind înființarea unei Confederații danubiene...”⁴.

Geneza primei asocieri zonale central-europene de lungă durată – Mica Înțelegere – realizată în anii 1920-1921, se baza pe idei federale real democratice, inițiativa putând fi pusă în practică cu succes deoarece răspundea dezideratelor politice și economice ale părților semnatare. Aceasta nu a apărut dintr-o dată, ci s-a cristalizat chiar de la sfârșitul războiului mondial, România Mare făcându-și intrarea pe scena europeană prin activitatea neobosită a marelui diplomat Take Ionescu, care a militat pentru crearea unui sistem de alianțe ce să cuprindă Polonia, Cehoslovacia, România, Iugoslavia și Grecia, a unui bloc „de la Marea Baltică la Marea Egee”, care să se opună oricăror acțiuni revizioniste⁵.

Încercarea de restaurare în Ungaria a dinastiei de Habsburg a grăbit în primăvara și vara anului 1921 organizarea Micii Înțelegeri doar cu trei parteneri – Cehoslovacia, România și Iugoslavia, state care își rezolvaseră în cea mai mare parte problemele interstatale. Numeroasele tensiuni și disensiuni politice (atât între Polonia și Cehoslovacia, cât și între Grecia și Iugoslavia) nu au îngăduit realizarea planului

ambitios conceput de Take Ionescu. Dar și opera înfăptuită numai de cele trei state dovedește concret că o nouă experiență istorică se desfășura pe plan european deoarece în anii imediat următori, Mica Înțelegere a izbutit să creeze în Europa Centrală un climat prielnic pentru colaborarea cu toate țările regiunii, ceea ce însemna că se făcuseră pași importanți în vederea constituirii unei „zone continentale” care trebuia să cuprindă toate statele și că începuseră să se înfăptuiască relații interstatale, de conviețuire pașnică, dominate de principiile Statutului Societății Națiunilor⁶.

În perioada interbelică – turbulentă și critică, de dezorientare și fanatism -, intelectuali de anvergură internațională, susținători ai idealului european, au încercat crearea unei ordini politice bazată pe o uniunea europeană. Eforturile lor reprezintă unele din cele mai strălucite pagini europene...

Reacțiile în țară în anul 1930 față de proiectul Briand sînt elocvente și evidențiază interesul cu care elita politică și intelectuală românească dorea să răspundă unor asemenea inițiative modernizatoare. Juristul și diplomatul V.V Pella, în articolul intitulat *Uniunea Federală Europeană, a doua renaștere a Europei*, reliefează înaltele valori morale cărora trebuie să le răspundă Uniunea pentru a asigura „a doua renaștere a Europei, a acestei Europe pe care foarte mulți oameni politici și economiști o consideră astăzi ca fiind pe pragul prăbușirii”⁷. Transpare o idee definitorie pentru ceea ce trebuie să însemne viitoarea construcție federală europeană, care în mod absolut necesar să constituie o realizare originală și capabilă să reziste amenințărilor externe, atât politice cît și economice: „Precum s-a spus de către mulți oameni politici și economiști, Europa nu poate aștepta nimic nici de la Rusia sovietică, ce vrea să o cucerească și s-o supună dictaturei roșii, și nici de la Statele Unite, care vor s-o cumpere și s-o supună dictaturei financiare... Europa nu poate fi salvată decît printr-o cooperare bazată pe principiul egalității între toți membrii societății europene, printr-o cooperare care să nu stînjenească cu nimic normalizarea și consolidarea acelor state care reprezintă astăzi națiuni...”⁸. Acest principiu al egalității politice care trebuie să guverneze relațiile interstatale, este reliefat și în răspunsul oficial al guvernului român, dat la 8 iulie 1930 și care manifesta, totuși, anumite rezerve. Astfel, România considera că Uniunea Europeană „se putea sprijini pe o bază precisă și recunoscută de toate statele membre ale Societății Națiunilor, adică pe respectul tratatelor, al integrității teritoriale, al independenței, suveranității și egalității între state”⁹.

În ciclul de prelegeri organizat de Institutul Social Român în anul 1930 referitor la experiența politică și socială contemporană, Dimitrie Gusti susține o conferință referitoare la problema federației statelor europene, pe fondul prezentării Memorandumului Briand de Uniune Europeană opiniei publice europene. Acesta semnalează numeroase asemănări între federație și confederație, afirmînd că federația este expresia concilierii a două principii antitetice, cel al autorității și cel al libertății, putîndu-se defini astfel: „dau puțin din libertatea mea pentru a crea o autoritate care să-mi garanteze restul libertății”¹⁰.

În concepția sociologului român, federalismul reprezintă un contract politic, deoarece părțile semnatare păstrează inițiativa și suveranitatea deplină, mai puțin partea care privește obiectul și scopul contractului. De aici reiese recunoașterea drepturilor membrilor federației de a participa la o putere centrală și implicit, independența lor față de centru. Astfel, conchidea Gusti, „federalismul este deci departe de a fi un nivelator, menit a șterge frontierele și originalitatea, ci dimpotrivă, fiecare membru al federației nu numai că își păstrează individualitatea, dar chiar o completează și o îmbogățește prin crearea armoniei federale” care îi întrupește pe toți la un loc, în scopul de „a conlucra și înfăptui în comun ceva mai bogat, mai demn, mai frumos, mai impunător, decât ar fi putut face fiecare izolat”¹¹. Ideile lui Dimitrie Gusti se regăsesc sub alte forme, dar avînd aceeași esență, la juristi de mare prestigiu precum V. V. Pella care afirma că în confederație, statele „urmăresc să asigure împreună propășirea morală și materială a întregii comunități”; prin urmare ea constituie obiectul dreptului internațional și nu al celui constituțional și o atare organizație trebuie să aibă în vedere egalitatea juridică dintre statele componente¹². Pe aceeași poziție se situează și Nicolae Dașcovici care arată că „suveranitatea națională, ca și libertatea individuală, unește ceva absolut” și, prin urmare, asemenea ei „poate primi limitări voluntare pe cale contractuală”; deci confederația înseamnă o asociație contractuală între state suverane, delimitîndu-se clar de federație, ajunsă în stadiul de stat-uniune.

Însă asocierile de tip federal nu reprezentau din start un succes democratic garantat, dezamăgirea produsă de experiența hispano-americană, care a demonstrat că federalismul poate fi astfel manevrat încît să ajungă la centralism, autoritarism, paternalism, ca și la alte forme autoritare, impunînd rețineri și serioase precauții chiar și în cercurile celor mai ardenți susținători ai federalismului. De asemenea începeau să fie cunoscute adevăratele fațete ale federalismului sovietic, care nu respecta nici principiul naționalităților, și nici dreptul la autodeterminare al popoarelor¹³.

Nevoia întăririi coeziunii interne a Micii Înțelegeri a fost nu o dată împărtășită de Titulescu celorlalți reprezentanți ai statelor interesate. La întîlnirea din luna decembrie 1932 a reprezentanților Micii Antante, el a comunicat partenerilor săi îngrijorarea pe care i-o producea caracterul prea vag și lipsit de trănicie a legăturilor dintre cele trei state și a sugerat în același timp soluția potrivită pentru lichidarea acestei deficiențe¹⁴. Astfel, Titulescu a propus ca statele membre să hotărască pe viitor numai în comun asupra orientării politicii lor externe în ansamblu și a poziției care urma să fie adoptată față de cele mai importante acte diplomatice internaționale¹⁵. Propunerea lui a fost încadrată în Pactul de reorganizare a Micii Înțelegeri, semnat la Geneva la 16 februarie 1933, în care se menționează: „Orice tratat politic al fiecărui stat membru al Micii Înțelegeri, orice act unilateral, care ar schimba situația politică actuală a unuia dintre statele Micii Înțelegeri față de un al treilea stat, ca și orice acord economic care ar comporta

consecințe politice importante vor cere de acum înainte consimțământul unanim al Consiliului Miciei Antante. Tratatul politic actual încheiat de către fiecare membru al Miciei Antante cu statele terțe vor fi progresiv și pe cât posibil unificate¹⁶. De asemenea, pentru a realiza stabilitatea zonei, cele trei state apreciau că este necesar să se organizeze astfel încât să-și poată unifica politica generală, formînd o entitate internațională superioară, deschisă și altor state, ce ar fi dorit să participe și să acționeze sub obediența principiilor călăuzitoare incluse în statutul Miciei Înțelegeri¹⁷. În același timp, examinarea celor 12 articole ale Pactului releva atât idei practice, cât și concepții teoretice, utilizate și astăzi de unele uniuni zonale sau de reuniuni cu caracter internațional. Merită menționate constituirea unui organ director pentru aplicarea politicii lor comune, ale cărui decizii trebuiau luate în unanimitate – Consiliul Permanent, președinția prin rotație, principiul egalității absolute între statele participante, sau prevederea, deja menționată, în legătură cu consimțământul unanim al părților; pentru coordonarea intereselor economice ale celor trei țări se hotăra înființarea unui Consiliu Economic¹⁸.

Stipulațiile noului pact au creat condițiile dezvoltării și consolidării mai departe a Miciei Înțelegeri pe o bază organică și stabilă, documentul subliniind caracterul federal al zonei continentale făurite, în anii 1920-1921, de România, Cehoslovacia și Iugoslavia.

Nicolae Titulescu, referindu-se la situația creată prin semnarea Pactului arăta că cele trei state creaseră, în fond, un mecanism în vederea coordonării intereselor lor economice, dar și „o coeziune politică desăvîrșită, care să le permită unitatea de acțiune diplomatică pe toate fronturile și să asigure astfel Miciei Înțelegeri caracterul unui organism internațional unificat”¹⁹.

Ideea formării unor grupări regionale, cu caracter federal, începe să se contureze și în sud-estul Europei la începutul anilor '30, fapt ce atestă, din nou, speranțele care se legau de această formă de asociere pentru menținerea păcii și a unei dezvoltări economice durabile. Sprijinindu-se pe principiul naționalităților, constituindu-și și consolidîndu-și statele naționale suverane, țările din această zonă a continentului au putut trece în deceniul al patrulea de la național la regional, tinzînd să-și făurească un spațiu economic relativ unitar. Astfel, guvernele celor șase state interesate de proiect – Turcia, Grecia, România, Bulgaria, Albania și Iugoslavia -, au sprijinit inițiativa organizării unor Conferințe interbalcanice neoficiale, destinate să strîngă legăturile între statele regiunii, să caute soluții pentru rezolvarea crizei economice ce lovise grav regiunea, conferințe care reprezentau și un excelent prilej de sondare reciprocă, în scopul creării unui pact de uniune balcanică²⁰.

România este și în acest caz un partizan înfocat al proiectului, luînd parte și aducînd o contribuție importantă la elaborarea principiilor fundamentale care să guverneze noua asociere federală sud-europeană. Multitudinea de interese comune și

dorința efectivă de colaborare duc la accelerarea discuțiilor și la apropierea punctelor de vedere, astfel că la cea de-a patra Conferință balcanică, desfășurată la Salonic în noiembrie 1933, este adoptat în unanimitate Statutul Uniunii Balcanice (Pactul balcanic)²¹. Pe baza acestuia, apare oficial ultima formă de asociere interstatală din perioada interbelică la 9 februarie 1934, prin semnarea la Atena a Pactului Înțelegerii balcanice, de către miniștrii de externe ai Turciei, României, Greciei și Iugoslaviei. În ciuda faptului că, în final, acest pact regional nu a cuprins decât patru din cele șase state ale regiunii, părțile semnatare au căutat permanent mijloace practice pentru înfăptuirea unei colaborări în special economice cu toate țările regiunii. O trăsătură specifică acestei organizații, apărută într-un moment în care revizionismul se afirma din ce în ce mai puternic, o constituia menținerea ordinii teritoriale consfințite de sistemul Versailles, înscriindu-se astfel ca o acțiune majoră în slujba securității mondiale²². De asemenea și Protocolul anex, parte constitutivă a Pactului, dezvoltă importantul efort ce se depunea pentru întărirea securității, deoarece la punctul 1 apărea limpede importanța pe care părțile contractante o acordau Convențiilor de definire a agresiunii, punând în vigoare în propriul lor pact principiile de bază ale acestor importante documente²³. Înțelegerea balcanică reprezintă o structură complexă prin ideile și principiile statuate, această asociație federală sud-est europeană căutând formule noi de conviețuire și colaborare între state. Statutul Înțelegerii balcanice începe cu hotărârea unei colaborări efective, regulate și consecvente prin Consiliul Permanent, organ conducător, compus din cei patru miniștri de externe, care nu puteau lua decizii decât în unanimitate.

Ideea unanimității, principiu ce a fost respectat mereu, era pentru părțile contractante, nu numai un important element de procedură, ci avea și o semnificație de fond, deoarece pe de o parte dădea o putere reală deciziilor, iar pe de alta era un obstacol în orice fel de încercare a vreunui stat participant în a-și afirma supremația; președinția prin rotație în Consiliul Permanent era în fond, punerea în aplicare a acestui principiu²⁴. Deși principiile politice le determinaseră pe cele economice, din textul statutului economic adoptat reiese clar faptul că se dorea ca, în viitor, factorul economic să devină un element de bază al zonei federale continentale în cadrul căreia colaborarea urma să se efectueze fără nici o încălcare a drepturilor suverane ale statelor participante.

În ciuda eșecului Înțelegerii balcanice, ideile de bază ale noii asocieri interstatuale au lăsat amprente solide, devenind practică curentă în relațiile politice internaționale. Astfel, a rămas o experiență istorică (la fel ca în cazul Miciei Înțelegeri), inițiată de state mici și mijlocii care s-au afirmat, prin punerea în practică a ideii federale democratice, drept factori activi în realizarea unor relații interstatuale bazate pe principiul respectului reciproc și al deplinei egalități în drepturi.

De asemenea, s-a demonstrat un fapt extrem de important, din păcate înțeles pe deplin de țările europene numai după distrugerea efectivă a continentului în

cursul celui de-al doilea război mondial și anume că o reală colaborare la nivelul Europei poate exista și se poate consolida numai sub obediența forței dreptului și a unei democratizări profunde a societăților.

Instaurarea regimului comunist după cel de-al doilea război mondial nu a produs mutații în statutul politic intern, România rămânând „un stat național, unitar și indivizibil”. Prin urmare, Regiunea Autonomă Maghiară apare ca o excepție care vine să confirme regula, existența sa fiind efemeră.

Pe plan extern, încercările Moscovei de a-și apropia „sateliții” pînă la stadiul de uniune politică și economică au eșuat din cauza rezistenței puternice înfrîmîpinate chiar din partea elitei comuniste aflate la putere în statele est-europene. Obiectivul acestei elite era acela de a deține controlul intern absolut și nu de a deveni simpli prim-secretari într-o imensă Uniune Sovietică. Consiliul Economic și de Ajutor Reciproc – CAER – înființat în ianuarie 1949, a eșuat lamentabil din cauza situației economice precare în care se aflau toate statele comuniste (URSS, în loc să profite de pe urma acestuia, a ajuns să acorde sprijin masiv Poloniei, RDG, Bulgariei, pentru ca economiile lor să nu se prăbușească, devenind prin urmare o povară). Planul Valev din anii '60, care trebuia să fie primul pas real în direcția disoluției autorității pe plan intern a țărilor est-europene, urmărind să se creeze un spațiu economic distinct care să cuprindă teritoriile din URSS, România și Bulgaria (controlat de Moscova), a fost respins cu vehemență de Gheorghe Gheorghiu-Dej, secretarul general al PCR. În acest sens, Plenara CC al PCR din 5-8 martie 1963 este categorică: orice coordonare a planurilor de dezvoltare economică din țările socialiste trebuie să se realizeze în spiritul principiilor proclamate de Declarația de la Moscova din 1960, de respectare a independenței și suveranității naționale, de egalitate deplină în drepturi, de întraajutorare tovarășească și de avantaj reciproc²⁵.

Prăbușirea regimurilor comuniste în 1989 a deschis orizonturi care la un moment dat păreau pierdute pentru totdeauna. „Reintrarea în Europa” a fost, fără îndoială, una dintre rarele teme în jurul cărora s-a putut organiza imediat un anumit consens în majoritatea societăților postcomuniste. Se părea, la începutul anilor '90, că totalitarismul nu fusese decît un soi de exil din care popoarele central și est-europene se întorceau la locurile lor de baștină. În acea vreme, Europa reprezenta în ochii românilor – ca și pentru polonezi sau unguri de altfel – mai puțin o piață comună cu regulile și constrîngerile sale, cît un proiect politic și intelectual.

Declanșarea formalităților de asociere a evidențiat însă că eventuala integrare a României în UE nu va fi nici o opțiune de civilizație și nici un gest reparatoriu. Înainte de orice altceva, UE este o disciplină; o disciplină a activității economice, o disciplină a acțiunii sociale. Integrarea europeană nu poate avea loc în lipsa unei societăți eficiente, care să știe să-și folosească într-un cît mai mare grad resursele și așa foarte limitate. Și este mai mult decît clar că nu putem aspira la o

astfel de societate cu moștenirea politică și socială comunistă. De aici în ultimul deceniu au pornit aprinse polemici referitoare la transformările structurale absolut necesare pentru a nu mai fi, așa cum din păcate ne-am obișnuit, codașii Europei.

În ultimă instanță, „cusurul” procesului de integrare europeană este că el aparține, fundamental, politicii interne și nu se pretează la inițiative diplomatice răsunătoare și la acte spectaculoase de politică externă. Căci integrarea europeană nu se joacă la nivelul imaginilor, ci la cel al structurilor, nu este o problemă de credibilitate politică, ci o chestiune de consubstanțialitate socială și de compatibilitate economică. Or, la aceste capitole suntem repetenți, nefiind capabili nici după 14 ani să aplicăm politici economice și sociale europene. Mentalitatea comunistă a statului atotștiutor și incapacitatea clasei politice în ansamblul său de a adapta structura internă spre randament maxim, se răzbuună cu tărie asupra noastră.

Mi se pare edificatoare în acest sens întrebarea retorică a politologului Daniel Barbu²⁶: „Cine-ar putea îndrăzni să conceapă în România, un stat care să guverneze fără să administreze, un stat articulat, în care familiile, corpurile profesionale, grupurile minoritare, comunitățile locale, Bisericile și regiunile să se autoadministreze în virtutea unui contract de solidaritate și potrivit unui principiu de subsidiaritate, un stat al cărui drept de ingerință să fie strict delegat și permanent controlat de familii, corpurile profesionale, grupuri minoritare, comunități locale, Biserici și regiuni, un stat pregătit, prin exercițiul sistematic al subsidiarității, să se integreze în Uniunea Europeană?”

Sarcina unei democrații creștine, de exemplu, ar fi în opinia profesorului Barbu mai puțin aceea de a „moraliza” în sens creștin practicile politice, cât de a argumenta, pe temeiul principiului de subsidiaritate, că federalismul de tip regional este, pe de o parte, mediul cel mai propice pentru dezvoltarea unui bun regim democratic și pentru participarea unui număr cât mai mare de cetățeni, într-un număr cât mai mare de ocazii, la viața publică și, pe de altă parte, calea cea mai directă spre integrarea europeană.

În România însă, acum ca și în veacul trecut, statul este admirat necondiționat în calitatea sa de autor istoric și garant juridic al națiunii. Cu acest titlu, pare obligatoriu ca el să nu poată fi altfel decât strict centralizat și birocratic. Într-un asemenea climat, descentralizarea este condamnată să rămână o simplă operație de delocalizare administrativă, fără efecte de autonomie în plan politic și jurisdicțional²⁷.

Dincolo de dezbaterile referitoare la buna sau reaua credință a celor care promovează proiecte politice de reformă internă, realitatea nu poate fi trecută cu vederea și nu este deloc îmbucurătoare pentru evoluția României post-decembriste. Odată cu evoluția economiei de piață, resursele tind să se orienteze către regiunile în care maximizarea utilizării lor este posibilă; de aceea, regiunile mai sărace, care au avut parte de o dezvoltare industrială artificială, cum ar fi nord-estul, care include în totalitate regiunea istorică a Moldovei și sudul, respectiv cea mai extinsă

zonă agricolă – Cîmpia Română, suportă foarte greu tranziția și ajustările structurale necesare într-o economie liberă. Spre deosebire de aceste zone, vestul și centrul țării concentrează zonele cele mai bogate și mai puternic dezvoltate din punct de vedere al veniturilor populației și al potențialului economic, precum și ca atractivitate pentru investitori.

Astfel, disparitățile regionale sînt destul de evidente și în absența instrumentelor de echilibrare, tind să devină structuri disipative. Forțele centrifuge devin periculoase atunci cînd centrul este puternic și sărac, iar provincia sau o parte din provincie este bogată și marginalizată, în acest caz unitarismul și centralismul devin surse de instabilitate nu numai la periferie, ci și la centru. Acesta este motivul pentru care unele state europene, în mod tradițional centraliste și unitare ca Franța, Italia și Spania, au stopat nemulțumirile și tendințele centrifuge de la periferie delegînd regiunilor anumite puteri care pînă atunci fuseseră apanajul birocrăției centrale. Cînd diferențelor etnice și culturale li s-au adăugat nemulțumirile provinciilor față de centralism și unitarism, presiunile separatiste au crescut considerabil (Țara Bascilor, Lombardia, Tirolul de Sud).

Conștientizarea contribuției diferențiate la PIB, care se distribuie apoi uniform, ar putea deveni un punct vulnerabil dacă guvernele nu se preocupă mai mult de echilibrarea disparităților regionale. Mizînd pe acest gen de nemulțumire (în ansamblu, Transilvania are o contribuție mai importantă la bugetul României decît primește), au apărut lideri ca Sabin Gherman care, prin intermediul Ligii Pro-Transilvania (devenită din aprilie 2003 Partidul Ardelenilor), sugerează schimbarea radicală a sistemului politic și social intern, invocînd necesitatea unei federalizări politice și economice după modelul german.

Combinarea stabilității cu flexibilitatea, descentralizarea prin regionalizare economică și admiterea compromisului dintre unitate și diversitate sînt căile de transformare a contradictoriului într-o structură viabilă și stabilă. Prin autonomie locală, identitatea specifică fiecărei comunități nu numai că se conservă, dar se și dezvoltă în concordanță cu nevoile ei reale. Modalitatea concretă de rezolvare a problemelor depinde astfel de gradul de participare la luarea deciziilor privind colectivitatea. Găsirea de soluții și gestionarea comunităților de către membrii lor aleși și responsabili față de alegători detensionează relațiile dintre centru și periferie și responsabilizează colectivitatea.

La nivelul societății civile există o clară preocupare referitoare și la viitorul model politic al continentului european, avînd loc dezbateri și luări de poziție pe această temă. Astfel, cunoscutele personalități Gabriel Andreescu și Adrian Severin au elaborat studiul intitulat “Un concept românesc al Europei federale” (a obținut premiul Fundației pentru o Societate Deschisă), considerat ca fiind cea mai clară și detaliată viziune românească referitoare la viitorul Europei²⁸. Se propune un legislativ bicameral, un executiv cu puteri certe dar limitate, controlat de legislativ,

un sistem judiciar compus dintr-o Curte Federală Supremă și curți federale locale, funcționând la nivelul subiecților federației, precum și un președinte al Europei federale, în ale cărui atribuții ar urma să intre reprezentarea federației.

Ținând seama de diversitatea culturilor europene, ca și de dimensiunile continentului, se sugerează ca președintele Federației Europene să fie ales indirect, de către Parlamentul European, urmînd ca funcțiile sale să se limiteze la aceea de reprezentare, de garant al Constituției federale, de moderator al proceselor federale și de mediator între instituțiile federale, între acestea și cele statale/naționale, între actorii guvernării și societate.

Fiecare stat federat își va păstra un legislativ și un executiv propriu, al cărui șef va fi un președinte ales prin vot universal și direct. Între aceste instituții și cele federale, ca și între ele și administrațiile locale, Constituția federală va face o foarte clară departajare de competențe.

La nivelul Federației va funcționa un Congres al puterilor locale și regionale care, de regulă, va adopta recomandări. De asemenea, el va concerta eforturile de colaborare inter- și intra-regională și va aviza – sau chiar aproba – înființarea de noi regiuni. Principala sa preocupare va fi proiectarea și administrarea politicilor de dezvoltare în profil teritorial.

Prima secțiune a viitoarei Constituții va defini setul de valori comune menit să constituie reperele unei Europe sociale, juste și solidare, avînd ca nucleu Carta drepturilor fundamentale completată, în timp ce a doua secțiune a Constituției ar urma să se refere la principalele instituții europene. Problema care se pune în legătură cu această Constituție – mai cu seamă referitor la drepturile fundamentale pe care le-ar recunoaște cetățenilor europeni – este dacă ea să aibă putere juridică sau numai relevanță politică. În opinia autorilor, această Constituție ar trebui să aibă valoare juridică, iar contestațiile privind aplicarea și încălcarea ei să fie supuse unei Curți Constituționale²⁹.

Interesantă este referirea la structurile de apărare ale Federației Europene; forțele armate europene vor trebui alcătuite și conduse plecînd de la premisa că NATO va fi instituția unui organism confederat, Federația Europeană-SUA, competentă cu apărarea comună. Se pare însă că evoluțiile de ultimă oră duc tocmai la o distanțare clară între structurile militare NATO și cele ale viitoarei Armate Europene.

În opinia celor două personalități, un asemenea sistem este suficient de bine organizat și de riguros structurat încît să asigure coerența și eficiența politicilor europene la nivel federal, regional, național/statal și local. Pe de altă parte, sistemul este suficient de flexibil și descentralizat spre a garanta libertatea cetățenilor pe plan local și apărarea intereselor naționale în ceea ce privește statele Federației.

În ceea ce privește România, o poziție oficială preliminară pe marginea subiectului integrării poate fi decelată în baza a două surse: declarațiile politice ale oficialilor

români, inclusiv cele referitoare la modificările constituționale necesare pentru pregătirea aderării la UE și documentele de poziție privind capitolele de negocieri pentru aderare. La nivel declarativ, viziunea oficialilor români privind modul de organizare politică al UE este una clar interguvernamentală. În consecință, modelul federal centralizat este ferm respins în favoarea unei formule în care statul național își păstrează statutul său privilegiat de principal garant și executor de suveranitate, precum și cel de reper de identificare politică (A. Năstase, 2001). Opțiunea preferată de guvernul român privind structura politică a UE³⁰ corespunde prin urmare unei federații de state-națiuni, bazată pe un pilon comunitar consolidat și unul interguvernamental restructurat (Ministerul Integrării Europene, 2002).

Această poziție este completată de o matrice orizontală de putere între instituțiile comunitare și una cât mai uniformă între statele-membre, caracterizată de următoarele elemente: întărirea rolului și legitimității politice a Comisiei prin alegerea în comun a președintelui acesteia de către Parlamentul European și Consiliul de Miniștri, crearea unui „Comitet al Parlamentelor Naționale”, după modelul Comitetului Economic și Social și al Comitetului Regiunilor, generalizarea procedurii de co-decizie la nivelul Parlamentului European și a votului cu majoritate calificată la cel al Consiliului de Miniștri, definirea unui „catalog al competențelor” la nivelul Uniunii corelat cu principiul subsidiarității, păstrarea gradului de naționalizare a fondurilor structurale și de coeziune, ridicarea profilului Politicii Externe și de Securitate Comună și formularea unei Constituții Europene care să prevină modificarea facilă a termenilor care au constituit baza negocierilor de aderare (Ministerul Integrării Europene, 2002). Alte opinii vehiculate de principalii factori de decizie români includ propunerea constituirii unei „a doua camere” a Parlamentului European, compusă din reprezentanți ai parlamentelor naționale, aplicarea mai susținută a mecanismului „cooperării întărite” (H. Puwak, 2002), prevenirea „disoluției identității naționale” (M. Geoană, 2002), definirea conținutului și formei identității europene (A. Severin, 2002), precum și asumarea de către UE a unui rol mai activ la nivel global (V. Pușcaș, 2002)³¹.

Angajamentele asumate pînă în prezent de Guvernul României prin documentele sale de poziție în cadrul negocierilor de aderare depășesc însă în amploare declarațiile oficiale de orientare interguvernamentală. Cu toate că nucleul dur de exercițiu al suveranității rămîne temporar concentrat la nivel guvernamental, negocierile de aderare sugerează începutul unui proces de reconfigurare graduală a parametrilor de suveranitate a României în direcția modelului actor-centric de suveranitate multi-etajată. Sub presiunea UE și sub rezerva unor perioade de tranziție a căror durată medie nu depășește șapte ani (de ex., maximum de 15 ani este de prevăzut pentru recunoașterea dreptului de proprietate asupra terenurilor pentru cetățenii UE), Guvernul român a acceptat amendarea masivă a modului de redistribuire a competențelor de suveranitate de la nivel național la cel regional sau european. O

decizie importantă în acest sens o reprezintă inițierea măsurilor legale pentru implementarea politicii comunitare de dezvoltare regională și cooperare transfrontalieră. Prin Legea nr.151/1998, modificată și completată prin Ordonanța de Urgență nr .268/2000, au fost stabilite obiectivele, competențele și instrumentele specifice politicii de dezvoltare regională în România. Acestea includ 8 regiuni de dezvoltare, cu o populație medie de 2,8 milioane locuitori și un venit PIB/locuitor de circa 21,6-40,3% din media PIB UE-15, coordonate decizional și executiv atât la nivel central (consiliu național și ministere) cât și regional (prin consilii și agenții de dezvoltare). Cele 8 regiuni de dezvoltare se adaugă celor două regiuni transfrontaliere cu Ungaria și Bulgaria în care au fost deja investite 45 milioane euro în ultimii cinci ani, majoritatea din fonduri PHARE. În ciuda lipsei actuale de autoritate juridică și de competențe politice, regiunile de dezvoltare vor deveni cu siguranță din ce în ce mai relevante politic în viitorul apropiat, prin asumarea unor funcții politice asemănătoare unităților regionale actuale ale Uniunii. Un prim pas în acest sens îl constituie amendarea până la sfârșitul anului 2003 a cadrului legal-instituțional necesar implementării Fondurilor Structurale și a Fondului de Coeziune, măsură care printre alte obiective, va facilita dezvoltarea de parteneriate directe între organismele regionale și Comisia Europeană³².

Un al doilea palier de redistribuire sau de exercitare combinată a competențelor de suveranitate națională este cel european. Și în acest caz, documentele de poziție ale capitolelor de negocieri (CN) sînt mai ambițioase politic decît majoritatea declarațiilor oficiale. Obiectivele politice ale acestora includ: eliminarea tuturor restricțiilor naționale privind libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalului (CN 1,2,3,4); coordonarea strînsă la nivel european a politicii externe și de securitate conform prevederilor titlului V al Tratatului consolidat UE (CN 27); supravegherea multilaterală a politicilor economice, financiare, monetare și fiscale (CN 10, 11, 28, 29); armonizarea politicii de vize, imigrație, azil, precum și eliminarea controlului la trecerea frontierei interne a UE din momentul aderării (CN 24). Alte măsuri importante includ egalizarea drepturilor de rezidență, electorale, muncă și proprietate ale rezidenților UE cu cele ale cetățenilor români (CN 2), fapt care reprezintă un prim pas în direcția reconfigurării civice a conturilor normative („euromentalitate”) ale comunităților locale și regionale.

Discrepanța dintre orientarea preponderent interguvernamentală a declarațiilor oficiale și atitudinea mai flexibilă la nivelul negocierilor de aderare stimulează două efecte negative: pe plan intern, ea facilitează condițiile pentru formarea unui „efect de bumerang” împotriva aderării; pe plan extern menține România într-o situație incomodă. Decalajul declarații-acțiune politică poate servi cu succes un set de interese electorale pe termen scurt, dar riscă să gripeze inutil atât pregătirea referendumului pentru aderare cât și procesul post-aderare³³. Datele existente referitoare la sprijinul public privind distribuția de competențe între Guvernul

României și Uniunea Europeană sînt, din nefericire, destul de precare. Ele nu includ referințe despre marea majoritate a politicilor publice implicate în procesul de integrare (externă, socială, educație, justiție, mediu, transporturi etc), nici despre dimensiunea sprijinului public față de descentralizarea anumitor competențe naționale la nivel regional. Din perspectiva pregătirii referendumului pentru aderare și a procesului post-aderare (deși nu este deloc sigur că România va deveni membră a UE în 2007), Guvernul trebuie să devină mai responsabil în privința informării corecte a opiniei publice despre implicațiile concrete ale procesului de integrare atît la nivel național cît mai ales la cel european și regional/subnațional.

Nu este exagerată afirmația că România se găsește în fața unei revoluții de structură a sistemului său politic, atît la nivel instituțional cît și normativ. Integrarea României în UE nu trebuie tratată ca pe o simplă strategie de colectare a fondurilor europene de asistență financiară, sau ca pe un bonus mediatic pentru guvernul de la București. Ea presupune reformarea întregului mecanism decizional, a modului de implementare a acestora, precum și a criteriilor de legitimitate politică pe care acestea sînt bazate.

și la nivel continental, cel puțin teoretic, situația ne este favorabilă. Tratatul de la Nisa conferă României un loc important printre puterile europene ale secolului XXI-lea; conform textului declarației privind lărgirea UE, România va avea 14 voturi în Consiliul UE, 33 de locuri în Parlamentul European, 15 locuri în Comitetul Economic și Social și 15 locuri în cadrul Comitetului Regiunilor. Astfel, integrarea europeană oferă României o oportunitate unică de abandonare a statutului său marginal în raport cu politica europeană și de a se afirma prin inițiativele sale ca membru contribuitor la patrimoniul politic și de valori al Uniunii Europene.

Note:

1. George Ciorănescu, *României și ideea federalistă*, București, Editura Enciclopedică, 1996, p.32.
2. *Ibidem*, p.17.
3. Eliza Campus, *State mici și mijlocii din centrul și sud-estul Europei în relațiile internaționale*, București, Editura Politică, 1988, p.92.
4. *Ibidem*, p.95.
5. Ioan Scurtu, *Istoria României în anii 1918-1940*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 1996, p.27.
6. E.Campus, *State mici și mijlocii.....*, p.103.
7. „*Universul*” din 9 iunie 1930.
8. *Ibidem*.
9. Reponse du gouvernement roumain. Documents relatifs a l'organisation d'un regime d'union federale europeenne, în *Arhiva pentru știință și Reformă Socială*, nr.1-3/1930, p.63.
10. Dimitrie Gusti, Problema federației statelor europene în: „*Arhiva pentru știință și Reformă Socială*”, 1-3/1930, p.9.
11. *Ibidem*.

12. V. V. Pella, Uniunea Federală Europeană, a doua renaștere a Europei, în *Universul* din 9 iunie 1930.
13. E. Campus, *Ideea federală în perioada interbelică*, București, Editura Academiei Române, 1993, p.22.
14. Ion M. Oprea, *Nicolae Titulescu*, București, Editura științifică, 1966, p.228.
15. *Ibidem*.
16. *Ibidem*, p.229.
17. *Ibidem*.
18. Ion Calafeteanu, Cristian Popișteanu (coordonatori), *Politica externă a României. Dicționar cronologic*, București, Editura științifică și Enciclopedică, 1986, p.201.
19. Eliza Campus, *Din politica externă a României 1913-1947*, București, Editura Politică, 1980, p.317.
20. E.Campus, *State mici și mijlocii...*, p.169.
21. E.Campus, *Ideea federală...*, p.107.
22. E.Campus, *Din politica externă...*, p.344.
23. E.Campus, *Ideea federală...*, p.108.
24. *Ibidem*, p.110.
25. *Istoria României în date* (coordonator Constantin C. Giurescu), București, Editura Enciclopedică Română, 1971, p.424.
26. Daniel Barbu, *Republica absentă*, București, Editura Nemira, 1999, p.256.
27. *Ibidem*, p.258.
28. Gabriel Andreescu, Adrian Severin, Un concept românesc al Europei Federale, în *Studii Internaționale*, nr.6, 2001, p.4-40.
29. *Ibidem*, p.29.
30. Corneliu Bjola, Orizonturi politice românești: Suveranitate politică, integrare europeană și alegeri europene, în *Studii Internaționale*, nr.7, 2002, p.92.
31. *Ibidem*, p.93.
32. *Ibidem*, p.94.
33. *Ibidem*, p.95.

*

Ioan Codruț LUCINESCU (n. 1972), istoric specializat în istorie interbelică, este absolvent al Facultății de Istorie a Universității București și cercetător științific în cadrul Institutului de Științe Politice și Relații Internaționale al Academiei Române. Pe lângă numeroase studii și articole publicate în reviste de specialitate, este coautor al volumelor *Dicționar de istorie politică a României (1853-2002)*, *România și Uniunea Europeană. O cronologie istorică și România și integrarea euro-atlantică*, apărute în anul 2004.

Ioan Codruț Lucinescu, *România și problematica federală în secolul XX și în perspectiva aderării la Uniunea Europeană*, studiu publicat cu permisiunea autorului.