

UNIVERSITATEA DIN CRAIOVA  
FACULTATEA DE ISTORIE, FILOSOFIE, GEOGRAFIE  
SECȚIA ȘTIINȚE POLITICE



UNIVERSITÉ DE CRAIOVA  
FACULTE D'HISTOIRE, PHILOSOPHIE, GÉOGRAPHIE  
SECTION SCIENCES POLITIQUES

**R** EVISTA DE ȘTIINȚE POLITICE  
**R** EVUE DES SCIENCES POLITIQUES

**Nr. 15 • 2007**

**Editura Universitaria  
Craiova**

## **-REFERENCES-**

GHEORGHE VLĂDUȚESCU (Romanian Academy), ALEXANDRU BOBOC (Romanian Academy), FLORIN CONSTANTINIU (Romanian Academy), CRISTIAN PREDĂ (University of Bucharest), LAURENTIU VLAD (University of Bucharest), VLADIMIR OSIAC (University of Craiova), CĂTĂLIN BORDEIANU („Petre Andrei” University of Iași)

## **-INTERNATIONAL ADVISORY BOARD-**

### **MIHAI CIMPOI**

President of the Academy of the Republic of Moldavia

### **MICHAEL RADU,**

*Senior Fellow*, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia, USA

*Co-Chairman*, FPRI’s Center on Terrorism, Counter-Terrorism and Homeland Security, Philadelphia, USA

### **YOHANAN MANOR,**

*Professor*, University of Jerusalem, Israel

*President*, Center for Monitoring the Impact of Peace (CMIP)

### **JOZE PIRJEVEC,**

*Professor*, University of Trieste, Italy

### **PATRICIA GONZALEZ-ALDEA**

*Professor*, University Francisco de Vitoria, Madrid, Spain

### **OLIVER FRIGGIERI,**

*Professor*, University of Malta

### **CRISTINA BEJAN,**

Wadham College, Oxford, Great Britain

### **SLAVCO ALMĀJAN,**

*Professor*, University of Novi Sad, Serbia

*President*, „Argos” Center for Open Dialogue, Novi Sad, Serbia

### **NICU CIOBANU**

*President*, „Libertatea” Publishing House, Novi Sad, Serbia

## **-EDITORIAL BOARD-**

Editor in chief: AUREL PIȚURCĂ

Deputy editor in chief: ION DEACONESCU

Editorial board: CEZAR AVRAM, VLADIMIR OSIAC, MIHAI COSTESCU, ANCA PARMENA OLIMID, COSMIN LUCIAN GHERGHE, CĂTĂLIN STĂNCULESCU, CĂTĂLINA GEORGESCU, TITELA VÎLCEANU, MIHAI GHIȚULESCU

## **NOTE of the EDITORIAL BOARD**

*Revista de Stiinte Politice. Revue des Sciences Politiques* was evaluated and authorized by the National Council of Scientific Research in Superior Education (CNCSIS) in the C category - periodical publications of national interest (May 16<sup>th</sup>, 2005)

## **ADDRESS**

University of Craiova, 13 A. I. Cuza Street, Craiova, 200585, Dolj, Romania, Tel/Fax: +40251418515.

© 2007- Editura Universitaria

All rights reserved. All partial or total reproduction without the author’s written agreement is strictly forbidden.

**ISSN: 1584-224X**

<http://cis01.central.ucv.ro/revistadestiintepolitice/>

## CUPRINS

### PROBLEME ALE GLOBALIZĂRII

---

ION DEACONESCU, <i>Globalizarea: considerații generale, perspective, limite (II)</i>	7
COSMIN FRATOȘTIȚEANU, ANCA TĂNASIE, <i>O abordare politică a globalizării</i>	13
MIHAI-RADU COSTESCU, MIHAI-ALEXANDRU COSTESCU, <i>Globalization Influence on Minorities</i>	18
GEORGE CIOBANU, ANDREEA-MARIA CIOBANU, <i>Transnationals and Globalization</i>	21

### POLITICĂ INTERNAȚIONALĂ

---

FRANCO RIZZI, <i>Le match principal se joue en Méditerranée</i>	26
MICHAEL RADU, <i>Struggle in the Sandbox: Western Sahara and the „International Community”</i>	30
GHEORGHE PÎRVU, ROXANA NANU, <i>Analiza sistemelor de guvernare în Uniunea Europeană</i>	35

### POLITICĂ ROMÂNEASCĂ

---

CEZAR AVRAM, ROXANA RADU, <i>Exercitarea dreptului la grevă al funcționarilor publici și principiul continuității serviciilor publice</i>	43
MARIN BĂBEANU, ANA-DELIA BĂBEANU, <i>Dezvoltarea durabilă a spațiului rural românesc și exigențele viitorului</i>	49
RAMONA GRUESCU, GHEORGHE PÎRVU, <i>Cum promovăm turismul românesc în Uniunea Europeană?</i>	59
ADRIAN BOGDAN, <i>Aspecte privind activitatea ombudsmanului în plan național</i>	67
CĂTĂLINA MARIA GEORGESCU, <i>The impact of the reform process upon the management of the Romanian public organizations</i>	70
CRISTINA OTOVESCU, RADU RIZA, <i>Fundamental elements of organizing contemporary local public administration</i>	77

## ISTORIE POLITICĂ

---

<b>AUREL PITURCA</b> , <i>Problema minorităților în Tratatul de Pace de la Paris (1919-1920) și Liga Națiunilor</i>	<b>81</b>
<b>CĂTĂLIN BORDEIANU</b> , <i>Marginalii asupra „exilului românesc”</i>	<b>88</b>
<b>ANCA PARMENA OLIMID</b> , <i>Controverse legate de înființarea unei autorități sinodale canonice în România</i>	<b>95</b>
<b>MIHAI GHIȚULESCU</b> , <i>De la puterea individualizată la puterea instituționalizată. Note privind organizarea administrativă a Țărilor Române înainte de 1859</i>	<b>100</b>

## Globalizarea: considerații generale, perspective, limite

### II

ION DEACONESCU

Nu există o uniformitate declarată a opiniilor privind globalizarea, ca fenomen complex al lumii contemporane: unele voci consideră că acesta a ajuns la stadiul desăvârșirii, altele susțin că globalizarea se află încă în stadiul edificării „societății globale”. Există și alte opinii după care mecanismul globalizării s-a simplificat atât de mult, prin perfecționări succesive, încât i se poate atribui calificativul de *instantaneitate*, în sensul că „un eveniment este cunoscut mult mai repede în ansamblul lumii decât în celelalte colțuri ale țării în care s-a produs. Noi toți trăim într-un «sat planetar», după expresia deja celebră a profesorului canadian Marshall McLuhan (1971). În această vastă cutie de rezonanță, marile evenimente politice sau catastrofele naturale sunt instantaneu și excesiv amplificate”<sup>1</sup>. Spectacolul globalizat al economiei, politicii, informației, finanțelor etc. a făcut să nu mai existe „insule” desprinse de lume și neafectate de bruijalele „țărnelor”, pentru că granițele politice s-au fluidizat atât de mult încât au devenit niște fragile demarcații teritoriale, ignorate de cei care se consideră cetățenii unor comunități continentale (vezi construcția europeană, demersurile aderării și integrării), regionale, zonale etc. Reprezentările colective și

structurarea unei noi societăți exponențială permanentă, ca și convergența informațiilor și integrarea diferitelor mijloace de comunicare înseamnă un nou mod global de organizare a societăților ori o alunecare progresivă înspre nivelarea valorilor specifice naționale, a practicilor administrative ori a reflexelor puterilor centrale și locale.

Câteva lucrări de referință – *War and Peace in the Global Village (Război și pace în satul global)*, a lui Marshall McLuhan; *Between Two Ages. America's Role in the Technetronic Era (Între două ere. Rolul Americii în era tehnotronică)*, de Zbigniew Brzezinski; *L'informatisation de la société (Informatizarea societății)* de Simon Nora și Alain Minc; *Les réseaux pensants (Rețelele gânditoare)*, ale lui A. Giraud – evidențiază evoluția societăților ca urmare a unor noi imperative de suveranitate către permanentizarea altor conjuncturi internaționale generate de actori multinaționali puternici, exercitând influență la scară mondială, îndeosebi prin „întreprinderi globale”, care fabrică și distribuie propriile produse peste tot în lume. În acest sens, se poate vorbi de o *pieță globală (The Globalization of Markets)*, care omogenizează gusturile și cerințele consumatorilor, dar și de de-

teriorarea *realităților locale*, puse în situația de a se restructura în funcție de aspirații și necesități. „Standardizarea universală” impune norme și organizări noi, ținându-se cont de firma globală, de libera circulație a fluxurilor (financiare, informaționale, producție, difuzare etc.), de abordarea stratificată a teritoriului, eliminându-se frontierele dintre local, național, internațional, dar și de des-centralizarea pe arii extinse și apariția unor zone cu o economie economică impresionantă. „Orice strategii de piață mondializată trebuie să fie în același timp locală și globală. Teoreticienii japonezi ai managementului exprimă faptul prin termenul «globalizare», contractare a lui *global* și *local*, neologism care figurează din 1991 în *Oxford Dictionary of New Words*. O lozincă domină logica firmei numite globală: integrarea scărilor geografice, paralelă cu cea a proiectării, producției și comercializării, de unde și noul rol de «co-producător» atribuit consumatorului sau utilizatorului”<sup>2</sup>.

Altfel spus, globalizarea produce mutații dintre cele mai interesante în chiar interioritatea geopoliticii pe care o restructurează în zone regionale și subregionale, cercuri de dezvoltare, căi de acces, dinspre periferie spre centru, comerțul frontalier etc. în detrimentul slăbirii și chiar abandonării suveranității. Există, în aceste circumstanțe, o legătură directă între firmele și întreprinderile globale și piețele regionale și subregionale prin intermediul liberului schimb, al piețelor comune, al acordurilor bilaterale, existând, până în prezent, aproape 300 de acorduri comerciale bilaterale, regionale ori inter-regionale, integrarea regională favorizând în mod direct comerțul mondial, barierele vamale devenind extrem de flexibile: doar 3% din taxele vamale medii, după runda Uruguay, privind produsele petroliere. Integrarea regională este strâns legată de cea eco-

nomică și nu exclude dimensiunea și influența politică, pentru că statele, în diverse situații, acordă sprijin efectiv integrării regionale în raport cu liberalizarea schimburilor mondiale. Integrarea regională, declară specialiștii, în materie, concurează organizarea economiei mondiale prin trei poli fundamentali: *polul european* (Uniunea Europeană, Spațiul economic european, Uniunea vamală cu Turcia), *polul american* (Acordul liberului schimb SUA-Canada, ALENA/NAFTA, MERCOSUR, Pactul Andin), *polul pacific* (ALEA, APEC). La acești poli se adaugă și cel *asiatic*, imprimând o dezvoltare economică accelerată și fructuoasă, prin depășirea clivajelor rasiale și politice. Cei 4 *dragoni* (Singapore, Hong-Kong, Taiwan și Coreea de Sud), alături de noii *tigri asiatici* (Malaiezia, Thailanda, Indonezia) exercită o influență profundă asupra schimburilor economice naționale, sub-regionale, regionale și internaționale, anulând caracterul impenetrabil al frontierelor, devenite astăzi extrem de elastice, dar în moduri diferite și în locuri diferite. Aceste state industrializate și cu piețe liberalizate, cvasi-autoritariste, își pierd din prerogativele de control social, din hegemonie, funcționând tot mai activ „interacțiuni dinamice deasupra și sub nivelul statului și deteriorând buna manifestare a forțelor opuse și complementare ale globalizării”.

Pe harta Asiei au apărut în ultima vreme o serie de regiuni și subregiuni a căror activitate comercială și financiară eludează în anumite direcții statele din care fac parte, prin oportunități și opțiuni ce depolitizează dezvoltarea economică a statelor-națiuni.

Dacă în timpul războaielor de altădată, frontierele dintre unele țări asiatice aveau un înalt grad de pericolozitate, cu infracțiuni și activități ilicite multiple, astăzi, aceste frontiere au devenit niște culoare propice fluxurilor de activități economice

și schimburi comerciale cu profituri semnificative. De exemplu, în 1993, bunuri în valoare de sute de milioane de dolari au fost trecute peste granița dintre China și Vietnam, iar tranzacțiile comerciale de frontieră dintre Mianmar și Thailanda au depășit 300 de milioane de dolari. Sud-Vestul Chinei, din punct de vedere geografic, se află mai aproape de Thailanda și Myanmar, decât de Shanghai și Guangzhou, cum o localitate chineză, aflată în vecinătatea statului Burma, este despărțită de Shanghai prin cei 4000 de kilometri.

Sfârșitul regimurilor comuniste totalitare, cât și al Războiului Rece a favorizat o altfel de dinamică a schimburilor comerciale locale, regionale și internaționale la nivelul unor *cercuri de dezvoltare*, care se întind în regiuni muntoase vaste din sud-vestul Chinei, Laos, Thailanda, Vietnam, Myanmar, brâul muntos care separă China din zona continentală a Asiei de Sud-est, o veritabilă rețea a schimburilor comerciale, din Assam până în Tibet, traversând nordul Myanmar și al provinciilor chinezești Yunnan, Guizhou, Guangxi, Sichuan, prelungindu-se prin nordul Thailandeii, până în Laos și în nordul Vietnamului. „Globalizarea vechilor rețele a creat noi oportunități nu numai în domeniul comercial și al liberalizării investițiilor în țările asiatice, care se luptă pentru acumularea de capital internațional, dar și pentru interacțiunea dintre factorii economici și non-economiici, care devin din ce în ce mai importanți în cadrul cooperării regionale și subregionale. Cultura, etnicitatea, credințele și ritualurile comunitare, limbile, dialectele – care în mod normal nu sunt incluse în ecuațiile economice – s-au întrepătruns cu migrația, comerțul, investițiile, utilizarea resurselor naturale, productivitatea, transferul tehnologic și dezvoltarea resurselor umane”<sup>3</sup>.

În actualele împrejurări geopolitice asiatice, ce potențează spiritul înnoitor,

capacitatea de inițiativă, dar și edificarea ecuației integrare (globalizare) economică și dezintegrare politică, factorul geografic comun se constituie într-un model pentru transferul de putere de la centru înspre periferia teritoriului, prin apariția regionalismelor, ca produs al globalizării, demers care poate deveni o alternativă a echilibrului puterii, aspect atât de important al relațiilor internaționale de astăzi.

Mai trebuie evidențiată și poziția cheie, spectaculară a unor orașe, beneficiare ale unei poziții geografice și a rolului de pivot în cadrul globalizării selective, favorizând apariția și emanciparea unor orașe-state, cum ar fi cazul orașului Singapore, o metropolă care continuă să sfideze modelele teoretice ale mondializării și globalizării. Aici, pe acest teritoriu de aproape trei milioane de ha, chinezi, hindusi, malaezieni și musulmani au un standard de viață care rivalizează cu cel din cele mai puternice state europene, cu un mediu financiar sănătos și cu o justiție dreaptă, care fac din Singapore locul cel mai sigur din lume pentru afaceri de anvergură și asigurarea performanțelor. Alte orașe universale cum sunt Hong-Kong, Macao, Dong Guang, Yantai, Dubai, Shanghai, devenite mega-orașe ori „bastardul Megalopolis” (metropola hibrid), au devenit deja imperii puternice ale finanțelor, comerțului, tehnologiilor de vârf, economii eficiente, într-un scenariu previzibil, încă nescris, al secolului XXI.

Așadar, apariția *statelor-regiuni*, generată de fluxul global de piețe de capital, de investiții și activități corporatiste, dar și revoluția informativă este complementară cu crearea *orașelor-state* reprezintă consecința firească a globalizării producției și a serviciilor, dar și a gusturilor și a cerințelor colective.

### Globalizarea informației

S-a ajuns în ultimii ani, îndeosebi după terminarea Războiului Rece, la conjugarea forțelor tehnologice opuse, la edificarea comună a „magistralelor informatice”, vizându-se o construcție a democrației într-un timp real și accelerat, pentru că, așa cum spunea P. Virilio, „când nu mai împărțim împreună timpul, nu mai există democrație posibilă”. Pe planeta noastră hibridă au apărut noi actori care reorganizează lumea după reguli și principii noi, aceștia fiind marele rețele de informație și de comunicare, generatoare de fluxuri invizibile și imateriale ce traversează frontierele aparținând vechilor teritorialități și perturbă ideologii, doctrine și mentalități, cu o forță nemaîntâlnită încă, spunându-se astăzi că frontiera a devenit un dezavantaj major, o primejdie în noapte. Rețelele informaționale internaționale nu provoacă „ciocniri ale civilizațiilor”, cum ar spune S. Huntington, dimpotrivă, creează alt tip de civilizație, cum ar fi cea asiatică ori japoneză, care sfidează deja modelul american și provoacă dezintegrarea vechii ordini.

În condițiile geopolitice actuale, noul imperiu al informației se găsește într-o expansiune impresionantă, cu o forță exclusivă ce implică întotdeauna cunoașterea, opțiunile, valorile sociale autentice, dar și lărgirea universului dorinței, schimbarea vieții de zi cu zi, ruperea echilibrului dintre generații. Globalizarea informației poate duce la „sfârșitul istoriei”, preconizat de Francis Fukuyama, în sensul de sfârșit al conflictelor, divergențelor și tensiunilor acumulate între state, pentru a începe o nouă istorie într-o lume globală în care activează marile fluxuri ale economiei internaționale, în mega-regiuni și mega-orașe, în care se manifestă *puterea triadică*: Uniunea Europeană, America de Nord și Asia Orientală. Deja este de domeniul trecutului intrarea societății în

epoca postindustrială și a culturii în cea postmodernă, realitate descrisă de Jean-François Lyotard, în cartea sa *La condition postmoderne*, acum suntem deja în era Internetului și a eficientizării maxime a informației care circulă cu o mare viteză prin „World Wide Web”, făcând ca Internetul să fie perceput ca un instrument fundamental de conexiune și colaborare la îndemâna oricui. Ce să mai spunem de cultura „Web browsing”, de sistemele de operare „Windows”, produse de „Microsoft” ori de „Apple-PC-Windows” ce au inaugurat etapa „Internet-e-mail-browser”. Au urmat apoi inovații extraordinare, facilitând comunicarea între oameni, indiferent unde s-ar afla: apariția și integrarea „software-ului de automatizare a fluxurilor de lucru, noul limbaj de descriere a datelor (XML) și protocolul de transport SOAP, făcând posibil schimbul de date, documente, informații, imagini, muzică, reclame, tranzacții financiare, cărți, între două calculatoare diferite, aflate la zeci de mii de kilometri distanță unul de celălalt. Thomas L. Friedman, laureat al Premiului Pulitzer în 1983, 1988 și 2002, este de părere că marile realizări în domeniul informației – Windows-ul, Internet-ul, Web-ul, browser-ul – au determinat momentul genezei Pământului plat, căci aplatizarea planetei a început cu ani în urmă, după mijlocul anilor '90, ca și globalizarea și externalizarea (*out sourcing*) producției și a serviciilor și prestarea acestora în numele altor surse (*in sourcing*).

Un alt moment al globalizării informației îl reprezintă dezvoltarea motoarelor de căutare pe Internet (Google, Yahoo, MSN Web Search), care oferă celor interesați posibilitatea de a accede la orice tip de informație emisă din diverse puncte ale globului. În această situație, susține ziaristul american Thomas L. Friedman, pământul va continua să se aplatizeze, pentru că „procesul în sine va fi văzut un



timp ca una dintre acele schimbări fundamentale, sau ca un moment hotărâtor, așa cum s-a întâmplat după inventarea tiparului, după apariția statului națiune sau după Revoluția industrială. Fenomene care au adus la vremea lor schimbări în rolul indivizilor, schimbări ale formelor de guvernare, ale modului în care se făceau afacerile și se purtau războaiele, ale formelor pe care le îmbrăcau religia și arta și ale modului în care erau concepute științele și cercetarea. Ca să nu mai spunem de etichetele politice pe care noi, ca civilizație, ni le-am atribuit nouă și dușmanilor noștri. Există în istorie anumite puncte-pivot sau momente de răscruce, care sunt mai importante decât altele, pentru că schimbările pe care le-au produs au fost atât de cuprinzătoare, complexe și atât de greu de prezis la momentul respectiv.

#### **Spectacolul globalizant al culturii**

Globalizarea culturii s-a realizat într-un ritm atât de accelerat, încât astăzi putem considera că s-a depășit deja faza ei de postmodernitate, căci, așa cum afirma Umberto Eco, „fiecare perioadă are propria sa postmodernitate”, în condițiile realizării unei standardizări universale a gustului și a produselor devenite simple bunuri comune de consum. În zilele noastre, nu raporturile de forță contează cel mai mult, ci *autoritatea comunicării*, devenită o foarte importantă miză a strategiilor de influențare pe diverse planuri: opțiuni, mentalitate, comportament, consum, etc.

Există cercetări care consideră că, în genere, cultura nu deține forța de a influența evenimentele politice, sociale și activitatea instituțională, pentru că produce efecte limitate, în mod indirect. Alții îi conferă o putere și o responsabilitate deosebită, nu doar prin mecanismul complex de semnificații, ci și prin faptul că ajută efectiv, în timp, la construirea realității, pe

paliere diverse, cât și la devenirea individului, în câmpul creației și al performanței.

Societatea globală creează societatea de informare, prin procesul de-ideologizării și apoi al re-ideologizării, pentru a se ajunge la un imperialism cultural care determină schimbări și modelări ale conduitei receptorului de acte și produse spirituale, impunând, în cele din urmă, dependența culturală de anumiți emitenți care fac parte din „complexul comunicațional industrial”, cum ne spune C. Hameliuk.

Dacă unele state sunt prizonierele altora în privința resurselor energetice, de exemplu, asistăm acum la un alt tip de dependență, cea informațională și culturală, când se propune un anumit conținut care nivelează gusturile și diminuează emoția.

În acest sens, trebuie spus că industria americană a spectacolului s-a impus în ultimii douăzeci de ani pe toate meridianele lumii, monopolizând producțiile cinematografice, muzicale, jocurile pe calculator etc. Să ne referim, de exemplu, la gigantul Walt Disney Company. În fiecare an, peste 250 de milioane de spectatori vizionează un film produs de Disney, 420 de milioane privesc săptămânal un serial TV Disney, aproape 300 de milioane cumpără produse Disney, iar 220 de milioane ascultă muzică înregistrată în Studiourile Disney, un adevărat spectacol mondial, în centrul căruia se află celebrul Mickey Mouse, devenit eroul parcurilor Disney din toată lumea, vizitate anual de peste 600 de milioane de copii și părinți.

Industria spectacolului american a favorizat și mondializarea limbii engleze, utilizată în toate producțiile cinematografice realizate la Hollywood, precum și în cele de divertisment, muzicale etc., fenomen extrem de complex nu doar în cucerirea unor noi piețe în toată lumea, ci și în ceea ce privește diminuarea rapidă și

progresivă a valorilor spirituale naționale, a dispariției ADN-ului cultural propriu, a limbii și a tradițiilor, peliculele românești cu Mihai Viteazu ori Păcală, devenind desuete în fața lui Jurassic Park ori Dallas.

Într-un interviu acordat de cunoscutul regizor grec Costa-Gavras lui Nathan Gardels, artistul atrăgea atenția că „filmele americane dețin deja 65% din piața franceză, 85% din cea italiană, 90% din cea germană și aproape 100% din cea britanică”, cifre, trebuie să recunoaște, care ne sperie de-a dreptul, adăugând că „albanezii, portughezii sau grecii riscă să-și piardă sufletele în cel mult 15 ani dacă nu sunt protejați. Nu spun că vor fi americanizați, ci că nu vor mai fi nimic, nici măcar ei înșiși. Vor fi turiști în țara lor”<sup>4</sup>.

În aceste condiții, se întrevide riscul iminent ca, în curând, conectarea culturii la fenomenul amplu al globalizării să ducă în derizoriu valorile naționale și locale, pentru că televiziunea, transmisia prin cablu și banda largă (broadband) au invadat casele și sufletele de pretutindeni și, evident, emitentul își va impune propria lui politică, iar superstrada culturii, cu tot mai multe benzi, va avea doar un singur sens. Promovându-și propria cultură și limbă, SUA vor monopoliza, dacă nu cumva au și făcut-o, întreaga planetă a spiritului, acest fenomen de „iluminare” la scară mondială producând consecințe necuantificate și interpretate încă.

Oare prețul pierderii identității culturale și spirituale merită plătit pentru a fi cât mai informați și a ne amuza în orice moment? „Care sunt dezavantajele identității și, invers, care sunt avantajele oferite de *tabula rasa*? Ce rămâne când identitatea dispare? Universalul?”, se întreba Rem Keolhaas, autorul lucrării *Delirious New York*.

Răspunsul se va formula peste câțiva ani, dar e posibil să fie deja prea târziu.

Depinde de cine ni-l va oferi și de ce parte a baricadei se va afla.

Până atunci, Dumnezeu și planeta se uită la televizor.

#### Note

<sup>1</sup> Maxime Lefebvre, *Le jeu du droit et de la puissance*, PUF, Paris, 2007, p. 255.

<sup>2</sup> Armand Mattelart, Michèle Mattelart, *Istoria teoriilor comunicării*, Polirom, Iași, 2001, pp. 134-135.

<sup>3</sup> Nathan Gardels, *Schimbarea ordinii globale*, Ed. Antet, București, (f.a.), p. 196.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 217.

**Résumé:** *La globalisation produit des mutations intéressantes dans la géopolitique, qu'elle divise dans des zones régionales et sous-régionales, des cercles de développement, des voies d'accès etc. Dans les conditions géopolitiques actuelles, le nouvel empire de l'information se trouve dans une expansion impressionnante qui implique la connaissance, les options, les valeurs sociales authentiques, mais aussi l'univers de la volonté, la vie quotidienne et la destruction de l'équilibre entre les générations.*

## O abordare politică a globalizării

COSMIN FRATOȘTIȚEANU, ANCA TĂNASIE

**G**lobalizarea guvernează acest secol și reprezintă consecința aproape naturală a cursului accelerat al istoriei și apare în prezent ca o realitate de necontestat a noii economii mondiale, ce ridică un număr mare de probleme științelor politice, în a căror concepție întâlnim diferite curente, procese și structuri care, împreună, definesc acest fenomen deosebit de complex și contradictoriu. În legătură cu aceasta au apărut numeroase întrebări dintre care trei sunt mai semnificative. Prima se referă la ce este globalizarea? Există ea cu adevărat? Și dacă este așa, teoretic vorbind, este aceasta un fenomen economic sau este inerent un fenomen politic? A doua are în vedere ce implicații este de dorit să aibă globalizarea asupra modului în care oamenii abordează politica drept activitate umană? Ce fel de agenți sunt implicați în procesul de globalizare și până în ce punct acțiunea lor implică, în principal, schimbări distincte, pe de o parte, sau, pe de altă parte, o schimbare vastă de paradigmă? În final, care sunt consecințele normative potențiale ale globalizării?

Realitățile noii economii mondiale ne determină să apreciem că globalizarea există cu adevărat și reprezintă un nou și necesar progres al limitelor între care se produce și reproduce umanitatea. Mai mult decât atât, *globalizarea este condusă nu numai de un anume proces economic inexorabil, ci și de către politică: de ideologie, de acțiuni,*

interacțiuni și decizii ale oamenilor de stat, consilierii lor, precum și de către publicul larg, și de faptul că statul-națiune, ca suport structural al politicii, este slab adaptat să coopereze cu cerințele unei globalizări inegale ale unei organizații politice.

*Globalizarea presupune o filosofie politică, nouă din punct de vedere calitativ,* implicând nu doar o recitare a istoriei gândirii politice, dar și o încercare de a elabora un nou set de acorduri normative necesare confruntării cu un viitor global în continuă creștere. În ce privește răspunsul la întrebarea „*ce este globalizarea?*”, atât prin natura cauzelor care o generează, cât și prin amploarea și profunzimea transformărilor pe care le presupune, este un concept expansiv, în special în termeni politici.

Dezbaterea despre globalizare ca fenomen politic conduce la ideea că jocurile din domeniul politic și efectele proceselor politice sunt crescendo determinate nu în interiorul statelor relativ autonome sau izolate, ci la un așa-numit nivel global.

Problema care se pune se referă la faptul că nu este foarte clar cât anume se întinde acest nivel global, cum este structurat și cât de solide sunt constrângerile ce le presupune. Pe de o parte, pentru anumiți susținători ai globalizării, acel nivel implică o convergență ori omogenizare a lumii, fie piețe, tehnologii ori ideologii și culturi, o omogenizare care schimbă contextul politicii și prin urmare schimbă și

afectează și mizele, regulile și efectele jocurilor politice.

Pentru cei ce critică fenomenul de globalizare, un astfel de nivel global este deja prea amorf. *Globalizarea este pur și simplu suma totală a șirului larg de procese economice, socio-politice de transnaționalizare și internaționalizare ce au loc în lume azi.* Astfel nivelul global este nivelul structural (sau complexul de nivele structurale) la care aceste procese de transnaționalizare și internaționalizare interacționează.

În acest context rolul politicii devine și mai semnificativ, și mai proeminent. Căci, așa cum se întâmplă cu multe alte fenomene din viața cotidiană, oamenii se confruntă cu alegeri reale privind modul de organizare și regularizare a acestor procese (și interrelațiile dintre acestea), învață cum să navigheze și să negocieze printre aceste procese – cu alte cuvinte, cum să ia decizii individuale și colective, cum să reacționeze și cum să trateze problema globalizării. Angajați în astfel de acțiuni și făcând astfel de alegeri politice, oamenii trebuie să elaboreze roluri noi și progresiste, precum și reguli ale jocului politic pentru a face față problemei dacă scena politică și guvernamentală (adică statul și relațiile dintre state) trebuie să se schimbe ori să fie schimbate. Deci, viața având atât de multe aspecte, aceste decizii pot fi contradictorii. Oamenii vor un consum mai mare de mărfuri, oferite la un preț relativ mic de către piața internațională, deci, mai multe importuri; dar în același timp vor să protejeze locurile de muncă din propria țară.

Globalizarea, nu a fost atât de mult gândită ca și proces economic, deși structura și dinamica sa au fost modelate de imperative și perceptive economice. Mai degrabă a fost un proces politic. Politicienii din statele industriale avansate au urmărit piețe mai libere, liberalizate și dereglementate. Rezultatul a fost să accelereze procesele și forțele economice interna-

ționale – în special creșterea geometrică în producția de capital internațional și creșterea politică precum și economică a valorii piețelor financiare internaționale.

Sfârșitul războiului rece a reflectat o profundă restructurare a relațiilor internaționale. Mecanismul central de stabilizare și ordonare în sistemul statelor a fost, de obicei văzut, ca fiind operația balanțelor puterii menită să contracareze dilema securității. Dar sfârșitul războiului rece nu a constatat atât de mult în sfârșitul unei anume balanțe de putere – relația bipolară dintre cele două super-puteri de după război –, cât în creșterea ineficienței balanțelor de putere interstatale, în general pentru a regulariza sistemul internațional. Aceasta nu a determinat o înlocuire simplă a competiției pentru securitate militară printr-o nouă competiție pentru securitatea economică, ci mai degrabă, s-a realizat că acel fel de securitate ce se poate baza pe simpla interacțiune a statelor-națiuni unitare era, prin ea însăși, o cauză a unei și mai mari insecurități. Acest sens al insecurității – simbolizat nu numai la nivel înalt, de către amenințarea generală a anihilării nucleare, dar și la nivel mai mic, simbolizat de escaladarea războaielor civile în țările aflate în dezvoltare, traficului internațional de droguri – a condus la credința crescândă că însăși această securitate, rațiunea de a fi a sistemului de state, nu mai poate fi mult timp garantată de acel sistem și deci trebuie găsită alternativa. Și securitatea trebuie să fie restructurată în contextul globalizării.

Accentuarea unui șir de linii greșite în structurile politice internaționale și interne existente a creat, prin urmare, condiții permissive pentru o schimbare structurală paradigmatică pe baze largi. Într-un sens mai profund, totuși accentuarea sporită a acelor linii greșite și a interacțiunii lor, schimbând circumstanțele exogene, generează ele însele cauze pentru schimbare.

Dacă totuși o astfel de schimbare va apărea, ea depinde de interacțiunea complexă a acelor condiții cauzative și permissive.

Deși schimbări specifice pot avea loc, ca de pildă o schimbare totală, care este fundamentală și, de departe, insuficientă pentru a fi paradigmatică – de exemplu o schimbare transformațională – aceste schimbări vor depinde de raportul de forțe dintre cele două tipuri de agenți: acei agenți care în mod rutinat reîntâlnesc practicile și formele structurale existente, angajându-se pozitiv într-un comportament ce se adaptează, și acei agenți care au forța strategică și structurală să genereze și să reîntărească forme și practici noi. Totuși, schimbarea va depinde, deseori, de modul în care ultimul tip de agenți menționat acționează efectiv în practică; deși de la acești agenți se așteaptă să acționeze astfel încât să provoace schimbări de structură, ei pot, din diferite motive, incluzându-le aici și pe cele culturale și ideologice precum și calculele vizând câștigurile pe termen scurt, să nu fie capabili ori să nu aleagă să acționeze în acest fel. În final, bineînțeles, urmărirea alternativelor structurale, care poate fi posibilă la nivel teoretic, se poate dovedi fie prea ambițioasă, pe de o parte, fie prea amorfă și fragmentată, pe de altă parte, pentru a forma un fundament efectiv pentru calculele tactice și strategiile acelor agenți.

Au cu adevărat agenții particulari (individuali sau grupuri) acel potențial de a deveni antreprenori instituționali autentici și sunt ei capabili să actualizeze acel potențial? Agenții economici, singuri, nu sunt de dorit să fie principalii conducători. În ciuda poziției lor strategice în contextul unei rapide schimbări economice, nu este de dorit ca cei mai puternici dintre ei să caute să promoveze o schimbare a paradigmei politice – deși ei pot, atât conștient, cât și în mod necugetat să determine pe alții să efectueze o schimbare structurală mai pro-

fundă. Motivul este faptul că agenții economici depind de existența unei ordini politice stabile care să le asigure securitatea, să le garanteze drepturile asupra proprietății și să le actualizeze contractele. Astfel, e de dorit ca agenții economici înșiși să continue să adopte un comportament maleabil, de pildă, să promoveze o dialectică a competiției regulatorii și a cooperării în sectorul pieței financiare suportând reducerea continuă a taxelor comerciale și consolidarea regimurilor internaționale, ca de pildă, Organizația Mondială a Comerțului. Cel mai important impact al transnaționalizării economice în înțelesul de conduită al agenților economici, se va manifesta în două feluri: pe de o parte prin raspândirea unei ideologii a globalizării pieței, iar pe de altă parte, îndemnând agenții politici să reconfigureze forme de autoritate politică și să reziste cererilor alegătorilor de a reafirma susținut valori politice ca de pildă interesul public, care se presupune că a denaturat piețele.

Iată de ce este de dorit să crească presiunea asupra agenților politici pentru a acționa ca antreprenori instituționali. Totuși, ei sunt confrunțați cu structuri distincte de oportunități și constrângeri venite din partea agenților economici. În primul rând se așteaptă ca politicienii și birocrații să acționeze ca antreprenori instituționali într-o lume modernă, un rol pe care ei și l-au asumat într-o lume a statului-națiune și a sistemului de state.

În viitor, se așteaptă ca agenții politici să combine toate ingredientele de care dispun în urmărirea scopurilor colective ideale (sau cel puțin a scopurilor grupurilor dominante) să amestece vocea cu loialitatea în timp ce minimalizează amenințările de ieșire peste graniță și conceptul de liberă circulație. În același timp chiar legitimitatea și autoritatea se autopătrund, inextricabil, cu multifuncționalitatea autori-

tății lor, și cu caracterul suveran al puterii politice pe cuprinsul unui anumit teritoriu.

Capacitatea agenților politici de a acționa ca antreprenori poate lua o formă diferită într-un sistem internațional ce se transnaționalizează, dar rolul lor rămâne unul central. Bineînțeles ei suferă din pricina unei deziluzii crescânde pricinuită de guverne, politicieni și de birocrați, în general, o decepție ce rezultă din imobilismul politic în creștere și din sărăcirea politicii publice ale cărei constrângeri transnaționale se impun, public vizibil, funcționarilor formali. Mai mult decât atât, grupările de interese tradiționale, în special acel sector al grupărilor de presiune se autodividează pe linia grupărilor greșit înrădăcinate tradițional; acestea sunt percepute din ce în ce mai puțin ca părți ale unei sume pozitive, ale unui proces pluralistic de negociere satisfăcătoare a compromisurilor în interiorul arenei politice naționale și sunt percepute din ce în ce mai mult drept interese speciale acționând împotriva interesului public sau a liberei circulații. Prin disocierea statului și prin cristalizarea crescândă a unor structuri de oportunități transnaționale complexe, multe grupuri de presiune și cele orientate pe interesele vizând politica internă sunt crescendo scoase din zona de interes și condamnate să urmărească ținte politice problematice, ca de pildă protecționismul, și să se marginalizeze ca reprezentante ale vechii mișcări de stânga sau de dreapta populistă. Grupurile de interese legate transnațional sunt mai capabile să-și folosească influența asupra unui număr variat de nivele transnaționale și naționale în același timp, chiar aducând în luptă politicienii din alte state în dorința lor de a nivela câmpul de acțiune într-o lume competitivă atât politic cât și economic.

La acest nivel agenții politici joacă un rol cheie de antreprenori comportându-se ca intermediari între interesele și presiunile transnaționale și interesele și presiunile

existente la nivel intern, național. La un anumit nivel s-a născut un nou consens cvasi-politic ce identifică acea competitivitate internațională ca fiind criteriul fundamental pentru o politică de succes. *Totuși mai importantă este intervenția statului în acele transformări zilnice – în special a acelor relații stat-afaceri-piața muncii adesea provocând chiar interesele legitime suprapuse în diferitele modele naționale de capitalism.* Dar, deși statul aflat în competiție operează ca un agent colectiv major în procesul de globalizare, capacitatea agenților politici de a acționa, este încă inextricabil împletită cu menținerea instituțiilor de stat și a discursurilor naționale.

Agenții politici nu sunt pe punctul de a distruge statul însuși și de a proiecta procese constituționale transnaționale pentru a-l înlocui. *Într-adevăr, o modă paradoxală, ponderea intervenției statului crește, adesea semnificativ, astfel că statul inițiază funcții de întărire în numele agenților economici legați transnațional, funcții pe care structurile transnaționale nu sunt capabile, sau pe care nu vor să le inițieze.* Astfel, statul poate fi dramatic afectat printr-un șir larg de comportamente ce se adaptează schimbărilor din partea agenților politici, dar el nu poate fi fundamental lăsat în urmă sau împiedicat să se dezvolte.

Având în vedere cele prezentate anterior, se impun a fi luate în considerare următoarele aspecte: globalizarea este un proces continuu și cumulativ, fără o formă de ansamblu sau o logică proprie și fără un set ușor de identificat de schimbări politice (economice sau sociale) impuse de cei care fac politica pentru a-i putea oferi coerență sau valori stabile. Aceasta nu înseamnă că globalizarea nu are loc, ci înseamnă, în principal, că se află în stadiul incipient și că este dificil să fie evaluată în termeni normativi și cu atât mai dificil să fie apreciată în practică. Imaginea dominantă a transnaționalizării și globalizării în zilele

noastre este, cum am sugerat anterior, globalizarea economică și globalizarea afacerilor. Transferul de putere ori controlul sistemului de la agenții politici (prin intermediul statului) la agenții economici privați ar reprezenta o schimbare majoră de paradigmă, o schimbare ce nu e de dorit să apară prin ea însăși. Totuși un alt scenariu poate fi imaginat – presiunea asupra statului-națiune sau sistemului de state, interacționând cu tensiuni în interiorul aceluși sistem, fapt ce ar duce la erodarea și slăbirea sistemului în punctele sale esențiale, dar fără a furniza suficient în domeniul resurselor structurale, oricărui categorii de agenți (ori combinații de categorii) pentru a modela efectiv procesul de structurare transnațională. Cu alte cuvinte nici un grup sau grupare nu va putea produce schimbarea în sistemul internațional, iar la rândul său competiția dintre diferite grupuri va submina capacitatea oricărui grup sau oricărei grupări de a exercita un astfel de control. În acest context, probabil globalizarea nu se îndreaptă către un proiect politic coerent de felul cu care societatea modernă s-a obișnuit „Era ideologiei”, ci către o lume multilaterală, cu identificări multiple. Pentru a evita această posibilitate, va fi crucial să nu adoptăm tehnica struțului, ci de fapt, să inventăm un proiect politic mai uman pentru o lume globalizată. Așa cum a scris eminentul editorialist Thomas L. Friedman în *New York Times* (nov. '97), va fi crucial să transmitem valori, ca de pildă bunăstarea generală, de la nivelul național la nivelul global – o politică ce poate arăta oamenilor puterea și potențialul integrării globale, ținând cont de nevoia profundă de asigurare a securității și de protecție socială.

O altă dimensiune poate fi reconstrucția la nivel transnațional a capacității de reglare a capitalismului, nu neapărat în interesul capitaliștilor, ci în interesul oamenilor de rând. În ambele cazuri ceea ce se

cere este o reconstrucție și revitalizare a conceptului de interes public, fără a limita capacitatea ca acest interes să fie urmărit de către guvernele statelor. Nu trebuie să capitulăm umili în fața globalizării, nici să-i rezistăm orbește. Ceea ce trebuie cu adevărat să manifestăm este o nouă înțelegere a filosofiei politice, eliberată de restricțiile unui tipar de referință național – o înțelegere care ne va da posibilitatea să controlăm globalizarea și să o modelăm conștient în concordanță cu valorile umane aplicate.

### Bibliografie

1. Albrow, Martin. *The Global Age: State and Society Beyond Modernity*. Stanford: Stanford University Press. 1997.
2. Brecher, Jeremy, and Tim Costello. *Global Village or Global Pillage? Economic Reconstruction from the Bottom Up*. Boston: South End Press. 1994.
3. Esping-Andersen, Gøsta., *After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order*. Occasional paper No. 7, World Summit for Development, Geneva. 1994.
4. Greider, William. *One World, Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism*. New York: Simon and Schuster. 1997.
5. Waters, Malcolm. *Globalization*. London and New York: Routledge. 1995.
6. Weiss, Linda. *Globalization and the Myth of the Powerless State*. *New Left Review* 225:3-27. 1997.
7. \*\*\* Organisation for Economic Co-operation and Development (O.E.C.D.) 2006. *Globalisation of Industry: Overview and Sector Reports*. Paris: O.E.C.D.

**Résumé:** *La globalisation est gouvernée à la fois par le politique et par un processus économique inexorable. Elle suppose une philosophie politique tout à fait nouvelle du point de vue qualitatif, impliquant non seulement une re-lecture de l'histoire de la pensée politique, mai aussi une tentative d'élaborer un nouveau système de valeurs normatives nécessaires à la confrontation avec l'avenir global.*

## Globalization Influence on Minorities

MIHAI-RADU COSTESCU  
MIHAI-ALEXANDRU COSTESCU

**G**lobal economy is influenced by many changes that come from the globalization process and from new technologies. Ever since March 2000, EU council, at Lisabona, decided that these changes are a positive and dynamic way to reach the goal of full usage of labour. At Lisabona new objectives were adopted for the EU, regarding the creation of the most competitive economical system in the world, capable of a high rate of economical growth, in order to lead to creating of more and better work places and to an increased social cohesion.

These objectives rely on the European social pattern. Reliance in this pattern and in its influence on economical progress does not necessary mean the EU has an easier task. The European social pattern needs to be improved for:

- meeting the requirements of globalization and transition to a science based economy and society;
- the fulfilment of social and demographic changes;
- meeting the economical and social life expectations of EU citizens.

Placing population in the center of EU policies is the key to success for these actions. This means an adequate strategy oriented to increased participation of all EU citizens to the economical and social life.

Education with long term effects, improved skills and people mobility at all

levels, similar working conditions for public and private sector, all these are important requiremts for creating an European labour market open to everyone, for a better work quality and a stronger social cohesion.

Without important investments in perfecting quality on labour market, it will be hard to complete the Lisabona objectives and there is also the risc of increased tension on the labour market, as a result of a growing difference between the income of those with higher qualification and those with low or no qualification.

But this will not happen if the EU programmes will adress the whole population – this is a fact that was proved by the experience many member states had. Still, this means serious efforts, both economical and social.

The latest “Employment in Europe 2007” report edition, one of the most important means of the EU Comission in helping member states in analyzing, formulating and implementing policies for labour market, offers a realistic image of the achievements in this domain, as well as an analytical analyze of the way these policies are applied. Based on the most recent data and a realistic analyze, the report is the start up point for future discussions and implementation of national or EU policies.

EU has irreversible started the journey to creating a science based economy, yo



creating more work place, reducing unemployment and increasing labour quality. Results obtained in the EU and in member states show how the EU strategy for labour market led to 3 major domains that were addressed:

- increasing employment;
- implementing structural reforms and labour market modernization;
- completing social changes.

Economic growth is crucial. EU productivity has constantly raised by 2%/year in the last 30 years, which lead to a double increase in life standards for the last 40 years. But this means the future growth has to be kept in the same limits, in order to maintain the employment rate,

Here is where we can see how European countries depend on each other. As a consequence, trade between member states must be given a greater importance than trade with the rest of the world. Interdependence existing between member states can become a power factor, but is important that it will be used in a positive way.

Social, economical and labour market policies are requires, well defined and easy to apply for the populaion – this is even more important as EURO was introduced or is to be introduce in the following years in all EU countries – and, at the same time, policies based on strategical and political previsions. The complete labor usage in a science based economy cand only be achieved through a realistic plan of economical, productivity and life standard growth.

Now is a good opportunity to talk about the *Equal Economic Opportunities Programme*, that aims to advance ECMI's (*European Centre for Minority Issues*) expertise on issues relating to the participation of minorities in economic life. Specifically the programme has two goals: first to advance theoretical understanding of economic inclusion/exclusion of minorities, and then

to provide practical advice to national governments and other relevant policy-making bodies on how to devise policies to combat the problem of economic marginalisation.

Minorities' ability to participate in economic life is strongly affected by the context in which they live. This context refers to a number of different situational variables including: (1) the extent to which minorities are dispersed across the territory of the state or are geographically concentrated; (2) the location of minorities, e.g. in the capital city, in deprived urban regions or in the rural periphery; (3) the presence or absence of a kin-state and the relationship of the host state therewith; and (4) general socio-economic processes that are taking place in the country or region concerned, such as privatization or rapid integration into the global economy. Minority participation in economic life is also dependent on often quite localized informal institutions, such as the existence of (often mono-ethnic) economic networks, as well as minorities' own expectations of their 'place' within society. ECMI's ability to provide advice on the issue of economic participation is therefore dependent on its understanding of these different contexts and of how certain policies may affect minorities in different ways in different contextual settings. For this reason, it is necessary first to conduct research in order to devise a methodology on how to deal with the problem of economic participation and then to think about how to apply that methodology.

While equal opportunities for minorities has long been a focus of concern within the field of human rights, little work has been carried out on how to promote equal economic opportunities for members of minorities, despite a few declarative statements in a number of legal instruments that are intended to protect members of national

minorities from economic discrimination. Similarly, although social exclusion in general (with which economic exclusion is often associated) has been a focus of EU policy-making since the launch of the so-called Lisbon Strategy in 2000, few attempts have been made to shed light on the link between social and economic exclusion on the one hand, and ethnicity on the other.

Thus, we can say that, even if EU managed to obtain a high performance level in increasing employment, there still are major objectives to be achieved:

- reducing the differentiated between the main population of a country and its minorities, if we are to talk about employment or active population;
- full employment in eu by promoting labour market integration to all persons, particularly to older persons, nationality not being a criteria;
- reducing unemployment and, most of all, reducing young people unemployment;
- increasing regional and social cohesion

Economical and social progress needs the european social pattern to be improved and to include the “reality” of central and east european countries. At the same time, we must not forget that the last countries that became EU members, in 2004 and 2007, came with important labour market problems which lead to the necessity, at least for the next years, to supervise their evolution. Free labour mobility, one of the central elements of an economical and social integration, is not, as proven by today's realities, only a factor for economical growth, but also a potential disturbance element for certain social problems. In my opinion, I think it is important for the EU to carefully observe this situation and to try to control the social and economical exclusion of minorities, so that all the European objectives to have the possibility to be met without severe perturbations.

**Résumé :** *L'idée de l'opportunité égale pour les minorités a été bien discutée, mais, généralement on a fait très peu pour la transposer en réalité. La Stratégie de Lisbonne est le premier document officiel qui touche les rapports entre l'exclusion sociale et l'ethnicité. Bien que l'Union européenne ait fait des pas importants dans cette direction, le « pattern social européen » doit être reconsidéré, tenant compte des réalités des pays Central et Est européens.*

## **Transnationals and Globalization**

**GEORGE CIOBANU  
ANDREEA-MARIA CIOBANU**

**G**lobalization means an increase in interconnections or interdependence, a rise in transnational flows, and an intensification of processes such that the world is, in some respects, becoming a single place. It refers to the process of reducing barriers between countries and encouraging closer economical, political and social interaction. The term reflects a more comprehensive level of interaction that has occurred in the past, suggesting something different from the word “international”. It implies a diminishing importance of national borders and strengthening of identities that stretch beyond those rooted in a particular region or country.

The economical and political boundaries of nation-states are too narrow and constricted to define the scope and activities of modern business. By and large, those companies that have achieved a global vision of their operations tend to opt for a world in which not only goods but all the factors of production can shift with maximum freedom.

The state remains the preeminent political actor on the global stage; but the aggregation of states – what has been called “a states-system” – is no longer consistently in control of the global policy process. Territorial sovereignty is being diminished on a spectrum of issues in such a serious manner as to subvert the capacity of states to govern the internal life of society, and non-state actors hold an increasing

proportion of power and influence in the shaping of world order.

It should be realized that there is little, or no, normative agency associated with this emergent world order: it is virtually designer-free; a partial dystopia that is being formed spontaneously and in the process is endangering some of the achievements of early phases of statist world order.

States won because their institutional logic gave them an advantage in mobilizing their societies` resources. Now we are living at a time when states are losing their organizational advantage in the provision of public goods, with the revealing exception of security though only then if security is conceived in the narrowly artificial terms of military/police activities. Elsewhere the pressure on public goods, whether involving labor rights, health care, social safety nets, higher education, support for the arts, or environmental protection, is prompting fiscal reductions, resulting in societal atmospheres of increasing austerity, despite overall indicators of continuing prosperity.

Increasingly, however, the state has itself been ‘globalized’ or ‘internationalized’; that is the policy orientation of the state has been pulled away from its territorial constituencies and shift outwards, with state action characteristically operating as an instrumental agent on behalf of nonterritorial regional and global market

forces, as manipulated by transnational corporations and banks and increasingly also by financial traders.

To summarize, globalization has undermined the certitudes associated with proclamation of a state-centric world. At the same time globalization has helped to conceal the emergent locus of real power in relation to the shaping of global economic policy. Leaders of states are constrained by these structural forces, although to varying degrees, and seem to be receptive to the interpretation of global market priorities as perceived through the prism of new-liberal ideas.

Although several political and economic entries spur globalization it is especially the rise of transnational corporations that shapes globalizing process.

There is a continuing tension between the *multinational* and the *transnational* view of global corporation. A multinational corporation takes on many national identities, maintaining relatively autonomous production and sales facilities in individual countries, establishing local roots and presenting itself in each locality as a good local citizen. Its globalized operations are linked to one another but are deeply integrated into the individual local economies in which they operate, and they do function to some extent as local citizens.

The trend, however, is toward transnationalism, which involves the integration of a firm's global operations around vertically integrated supplier networks. Although a transnational corporation may choose to claim local citizenship when the posture suits in purpose, local commitments are temporary, and it actively attempts to eliminate considerations of nationality in its effort to maximize the economies that centralized global procurement makes possible.

Though few companies are totally untethered from their home countries, the

trend towards a form of "stateless" corporation is unmistakable. The European, American and Japanese giants heading in this direction are learning how to juggle multiple identities and multiple loyalties. These world corporations are developing chameleon-like abilities to resemble insiders no matter where they operate. At the same time, they move factories and labs around the world without particular reference to national borders.

Transnational companies are truly the servants of demanding consumers around the world. When governments are slow to grasp the fact that their role has changed from protecting their people and their natural resource base from outside economic threats to ensuring that their people have the widest range of choice among the best and the cheapest goods and services from around the world – when, that is, governments still think and act like the saber-rattling mercantilist ruling powers of centuries past- they discourage investment and impoverishing their people. Worse, they commit their people to isolation from an emerging world economy, which, in turn effectively dooms them to a downward spiral of frustrated hopes and industrial stagnation.

The underlying message is clear. Local people, acting through their governments, should no longer have the right to govern their own economies in the local interest. Governments should respond instead to the needs of the global corporation.

Because they span national borders, many transnational corporations are less concerned with advancing national goals than with pursuing objectives internal to the firm – principally growth, profits, proprietary technology, strategic alliances, return of investment, and market power. But a national economy cannot remain competitive unless transnational companies that sell and conduct business in it also

contribute to its research and technology base, employment, manufacturing capabilities, and capital resources.

The interest of all nations ought to be fairly straightforward – quality jobs, a rising standard of living, technological and industrial development, ensured rights of workers and consumers, and a high quality environment at home and globally. As compared to nations, the interests of transnational corporations are far more situation oriented and linked to opportunities.

In response to changes in the global environment, driven by technological progress, liberalization in the area of investment and trade and enhanced competition, corporate strategies have likewise evolved over time, affecting the way in which international production systems are organized. We are witnessing the peak of a process that had emerged over three decades – the ascension of international production over international trade in importance for the delivery of goods and services to foreign markets and the integration of national production systems. The integration of international production had moved from “simple” to “complex” integration, reflecting a shift in management strategy and leading to new production structures. The alternative structures and various phases many transnational companies have gone through as regards structure when establishing international operations are:

- the “stand- alone” foreign affiliate, that operate largely as an independent concern within the host economy;
- simple integration, involving international production through which the activities of the parent company to some extent rely on production activities undertaken either by a foreign affiliate abroad or outsourced to a foreign subcontractor but controlled by the parent firm;
- complex integration, under which any affiliate operating anywhere may perform functions for the firm as a whole. These

strategic dimensions were combined with the geographical scope of international production as well as with the functional scope of the firm to form the basis for integrated international production. The fact that foreign direct investments can take place in any part of the value-added chain has implications for attracting foreign direct investments.

In this context, a distinction must be done between “shallow integration” (which occurs mainly through trade in goods and services and international movement of capital) and “deep integration” (which extends to the level of the production of goods and services and increases visible and invisible trade).

The changing organizational structures of international production raise a number of issues, including that of the “nationality” of transnational companies and their affiliates, criteria for taxation of multi-country activities, and the responsibilities of transnational corporations for generating and supporting sustainable production in the countries in which they operate. These issues remain at the center of transnational companies and associated policy implications.

The latest trend showed by transnational companies is the internationalization of research and development. Yet, it is not a new phenomenon. When expanding internationally, firms have always needed to adapt technologies locally to sell successfully in host countries. In many cases, some internationalization of research and development has been necessary to accomplish this. However, it was traditionally the case that research and development was reserved for the home countries of the transnational companies. By contrast, now a number of new features are emerging in the internationalization process. In particular, for the first time, transnational companies are setting up research and development facilities outside developed countries that

go beyond adaptation for local markets; increasingly, in some developing and South-East European and CIS countries, transnational corporations' research and development is targeting global markets and is integrated into the core innovation efforts of transnational companies.

In theory, the internationalization of research and development into developing countries is both expected and unexpected. It is expected for two reasons. First, as transnational companies increase their production in developing countries, some research and development (of the adaptive kind) can be expected to follow. Second, research and development is a form of service activity and like other services, it is "fragmenting", with certain segments being located where they can be performed most efficiently. It is unexpected in that research and development is a service activity with very demanding skill, knowledge and support needs, traditionally met only in developed countries with strong national innovation systems. Moreover, research and development is taken to be the least "fragmentable" of economic activities because it involves knowledge that is strategic to firms, and because it often requires dense knowledge exchange (much of it tacit) between users and producers within localized clusters.

It is clear that, to date, only a small number of developing countries and economies in transition are participating in the process of research and development internationalization. However, the fact that some are now perceived as attractive locations for highly complex research and development indicates that it is possible for countries to develop the capabilities that are needed to connect with the global research and development systems of transnational companies. From a host-country perspective, research and development internationalization opens the door not only for the transfer of technology created elsewhere, but also for

the technology creation processes itself. This may enable some host countries to strengthen their technological and innovation capabilities. But it may also widen the gap with those that fail to connect with the global innovation network.

In conclusion, globalization suggests that the ideal world of the global dreamers can be characterized as one in which:

- the world's money, technology, and markets are controlled and managed by gigantic global corporations;
- a common consumer culture unifies all people in a shared quest for material gratification;
- there is a perfect global competition among workers and localities to offer their services to investors at the most advantageous terms;
- corporations are free to act solely on the basis of profitability without regard to national or local consequences;
- relationships, both individual and corporate, are defined entirely by the market and
- there are no loyalties to place and community.

Embellished by promises of limitless and effortless affluence, the vision of a global economy has an interesting appeal. Beneath its beguiling surface, however, we find a modern form of enchantment, a siren song created by the skilled image makers, entering societies to weaken community to free the market, eliminate livelihoods to create wealth, and destroy life to increase unneeded and often unsatisfying consumption.

Here is the contradictory nature of globalization: it offers major benefits, including gains in productivity, technological advances, higher standards of living, more jobs, broader access to consumer products at lower cost, widespread dissemination of information and knowledge, reduction in poverty in some parts of the world, and a release from long-standing social hierarchies

in many countries. Yet there is a price for integration in this global framework and adopting its practices. Expressed or tacit acceptance of being encompassed in globalization entails a lessening, or in some cases a negating, of the quantum of political control exercised by the encompassed, especially in the least powerful and poorest zones of the global political economy. In addition, the penetration of the world markets and increased polarization on a world level erode cultural tradition, giving rise to new hybrid forms.

As experienced from above, the dominant form of globalization means a historical transformation: in the economy, of livelihoods and modes of existence; in politics, a loss in the degree of control exercised locally-for some, however little to begin with- such that the locus of power gradually shifts in varying proportions above and below the territorial state; and in culture, a devaluation of a collectivity's achievements or perceptions of them. This structure, in turn, may engender either accommodation or resistance.

#### **Bibliography**

1. Falk, Richard, *Predatory Globalization*, Cambridge, Polity Press, 1999.
2. Karten, David, *When corporations rule the world*, Kumarian Press, 1995.
3. Mittleman, James, *The Globalization Syndrome-Transformation and Resistance*, New Jersey, Princeton University Press, 2000.
4. Wayne, Elwood, *The No-Nonsense Guide to Globalization*, Oxford, New Internationalist Publication Ltd, 2001.
5. \*\*\*, UNCTAD, "Transnational Corporations", Volume 12, Number 3, Geneva, December 2003.
6. \*\*\*, UNCTAD, "World Investment Report, 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of Research and

Development", United Nations, New York and Geneva, 2005.

**Abstract:** *Globalization means an increase in interconnections or interdependence, a rise in transnational flows, and an intensification of processes such that the world is, in some respects, becoming a single place. Although several political and economic entries spur globalization it is especially the rise of transnational corporations that shapes globalizing process. Transnational companies are truly the servants of demanding consumers around the world. Because they span national borders, many transnational corporations are less concerned with advancing national goals than with pursuing objectives internal to the firm- principally growth, profits, proprietary technology, strategic alliances, return of investment, and market power. But a national economy cannot remain competitive unless transnational companies that sell and conduct business in it also contribute to its research and technology base, employment, manufacturing capabilities, and capital resources.*

## Le match principal se joue en Méditerranée

FRANCO RIZZI\*

### 1. Un carrefour crucial

La Méditerranée est une région particulière où des cultures et des peuples différents ont toujours cohabité, avec des hauts et des bas, au gré de leurs ententes et de leurs conflits. Le dialogue interculturel en Méditerranée se révèle donc incontournable au vu des spécificités de cette région géo-politique et géo-culturelle.

Danilo Zolo le dit à juste raison, la Méditerranée se présente comme un carrefour crucial – il suffit de penser à la question palestinienne – si l'on veut établir des relations internationales moins instables, moins déséquilibrées et moins violentes.

Les conflits existants montrent à l'envers que le round principal se joue en Méditerranée. Point de rencontre entre les quatre points cardinaux, c'est une région de frictions, de confusion et d'incompréhensions.

---

*\* Franco Rizzi este profesor la Universitățile Roma I «La Sapienza», Roma Trè și Director al Uniunii Universităților Mediteraneene (UNIMED). Acest articol este preluat cu permisiunea editorului din Bulletin européen – Tribune libre fondée en 1950 par J. Constantin Dragan, édition française, novembre-décembre 2007, n<sup>os</sup>. 690-691.*

---

Mais, ce qui est certain c'est que, au-delà des gouvernements et de leurs comportements, la Méditerranée a toujours été une mer en mouvement, un lieu d'échanges, de migrations, de déplacements, d'arrivées et de départs. Au-delà des diplomaties, des accords de frontière, de la police et des fils barbelés.

Si les gouvernements et les politiques ont été sérieusement limités dans le processus d'intégration euro-méditerranéen, comme le prouvent les crises continues qui agitent le Moyen-Orient, les peuples et les sociétés ne sont pas souvent sur la même longueur d'ondes. Reconnaissons que, pour eux et grâce à eux, des progrès en direction de la paix et de la cohabitation sont faits chaque jour.

Que devons-nous faire de l'immense générosité qui, pendant toutes ces années, s'est manifestée par les multiples initiatives de la société civile des deux rives de la Méditerranée?

Plus encore, comment pouvons-nous faire fructifier la richesse qui existe dans la Méditerranée, les échanges, non pas les échanges commerciaux, qui ont leurs limites, mais ceux entre les hommes, les femmes et les jeunes?

Peut-on croire que tout cela ne veut rien dire?



## **2. L'Union des Universités de la Méditerranée (UNIMED)**

Comme cela est indiquée en exergue, je suis le Directeur général de l'UNIMED, l'Union des Universités de la Méditerranée, une association qui regroupe soixante-quatorze universités appartenant toutes à des pays qui bordent le Bassin méditerranéen.

L'UNIMED a été fondée en octobre 1991, sous les auspices de l'Université de Rome « La Sapienza ». L'objectif de cette structure, basée sur la mobilité et l'échange des ressources humaines et culturelles, est de promouvoir, dans une perspective multidisciplinaire, la recherche interuniversitaire, ainsi que la formation, dans le domaine de la valorisation et de la conservation du patrimoine culturel, de tourisme, de l'environnement, de la santé, de l'économie et des nouvelles technologies, ce qui lui permet de contribuer au processus d'intégration entre les deux rives de la Méditerranée. Avec l'UNIMED, j'ai la possibilité de voir comment, tous les jours, travaillent côte à côte pour l'intégration de l'échange culturel.

À l'UNIMED, nous avons publié une revue qui s'appelait *Rives*. Nous avons commencé en 1994 et notre engagement reposait sur trois convictions.

La première était que les universités avaient un rôle déterminant à jouer dans le processus d'intégration entre les deux rives de la Méditerranée et que ces institutions pouvaient, et peuvent encore aujourd'hui, contribuer à mieux nous connaître les uns les autres et à nous faire respecter nos différences.

La deuxième était que, dans ces années-là, il était nécessaire de créer un espace pour tous ceux qui, écrivains, intellectuels, artistes ou musiciens, désiraient s'exprimer librement.

Une troisième raison nous conduisit à décider de créer cette revue. Notre objectif était de publier des articles écrits par les experts les plus qualifiés sans se perdre

dans les arcanes de la politique ou du monde académique. Ce que nous désirions faire, c'était raconter une Méditerranée au quotidien, en employant un langage et une méthodologie différents de ceux propres à l'Histoire politique, tout en se confrontant à celle-ci.

On aurait dit que la société civile avait senti le besoin de s'exprimer autrement, de faire en sorte que la Méditerranée et son destin ne soient plus quelque chose qui ne fût du ressort que des États, de leur politique ou de leur diplomatie, et que les autres acteurs se les réapproprient.

Je crois qu'il est indéniable que l'apport multiforme, quelquefois contradictoire, de segments importants de la société civile, a contribué de manière déterminante à maintenir en vie la tension et l'intérêt envers la Méditerranée et envers ses problèmes qui ne sont pas encore résolus. Si les deux rives de la Méditerranées se sont parlé et ont dialogué, elles l'ont fait souvent, trop souvent même, par l'intermédiaire des protagonistes de la société civile et certainement pas du monde politique.

Ce sont les intellectuels, les universités et les journaux de la rive sud qui nous ont fait connaître le problème du refus et des critiques du monde arabe à la politique européenne en Méditerranée, certainement pas les analyses des hommes politiques.

Par exemple, le problème de la démocratie dans le monde arabe provoque des réactions très vives au niveau de l'opinion publique, beaucoup plus qu'au niveau politique. Les questions liées à la démocratie, aux droits de l'homme et à la globalisation sont souvent considérées comme des sujets spéciaux dont le but est de justifier l'intervention de l'Occident dans les affaires internes d'États souverains.

Ce qui inquiète le plus l'opinion publique des pays arabes est la légitimité

croissante accordée au niveau international à l'intervention militaire externe, en tant qu'instrument pour résoudre les problèmes internes d'un État et le rôle de moins en moins important joué par l'ONU.

### 3. Le rôle de la société civile

Douze ans après la mise en place du processus de Barcelone, le défi le plus important reste, de toute manière, la réalisation concrète des objectifs ambitieux qui ont été définis en 1995. Dans un monde qui évolue rapidement et où de nouveaux scénarios ne cessent de se profiler à l'horizon, les pays arabes doivent encore résoudre la plupart de leurs problèmes politiques, économiques et sociaux.

La situation au Moyen-Orient, qui s'est encore aggravée ces dernières années avec la guerre en Irak et la crise palestinienne, est encore loin d'être résolue et de s'être stabilisée.

Dans un tel contexte, où de nouveaux drames s'ajoutent à des vieux conflits et à de vieilles blessures toujours ouvertes, de nouveaux espoirs, de nouveaux ferments et de nouvelles attentes se manifestent. Le monde arabe continue à chercher un interlocuteur et un dialogue qui lui permettraient de trouver la manière de sortir de la crise qu'il traverse.

Il continue à considérer l'Europe comme un de ces interlocuteurs possibles. Mais je suis convaincu que c'est la société civile, c'est-à-dire les hommes et les femmes qui travaillent chaque jour en silence pour la compréhension et pour le dialogue, qui doit relever ce défi, le plus important aujourd'hui.

Je crois qu'il est devenu indispensable de parler de la Méditerranée au quotidien. C'est une région où des gens en chair et en os vivent avec leurs problèmes, leurs joies et leurs liens affectifs, avec leurs désirs et leurs colères, avec leurs rêves et leurs

frustrations, ni plus ni moins que dans le reste du monde.

Ceci ne signifie pas négliger le cadre culturel, historique, politique et religieux dans lequel les gens sont intégrés, mais je crois de la plus extrême importance pour la Méditerranée de ne pas oublier l'existence des « banalités » du quotidien. Si personne ne le raconte, avec la modestie qui sied à la petite histoire – il est important de le préciser – cette mer restera associée dans l'imaginaire collectif à l'exotisme ou bien à la mort.

Il faut plutôt démythifier la Méditerranée, non pas que cet aspect ne soit pas important, mais pur essayer de sortir des stéréotypes que l'on applique aujourd'hui à tout ce qui est méditerranéen.

### 3. Conclusions

C'est la complexité du problème qui doit focaliser l'attention de ceux qui s'occupent du monde méditerranéen. Loin de se laisser piéger par des simplifications faciles, il faut essayer de comprendre les mouvements sous-jacents qui, lentement, prennent forme et qui, tout aussi lentement, changent la physionomie de la société et du pouvoir politique. Comment ne pas prendre conscience que ce qui est en train de se produire aujourd'hui est la conséquence d'un conflit âpre, et quelquefois brutal, non pas celle d'un prétendu choc des civilisations qui verrait s'affronter l'Occident, d'un côté, et le monde musulman, de l'autre ? Comment ne pas voir les particularités, les signes distinctifs de cette dialectique et les processus d'osmose que, inévitablement, elle détermine dans un monde globalisé ?

Les caricatures de Mahomet ont provoqué des manifestations violentes contre l'Europe et des attaques contre les représentations diplomatiques. Ces faits, dont il faut condamner la violence, ont provoqué un débat sur les valeurs qui sont au centre du dialogue avec le monde

musulman. Cet épisode a permis à l'Europe de rappeler les principes de liberté d'expression inscrits dans le traité de Maastricht et confirmés dans celui d'Amsterdam, mais aussi de s'interroger sur les limites que doit avoir le droit d'expression.

Nous avons également constaté l'instrumentalisation que le pouvoir politique a fait de la religion et du blasphème pour encourager les manifestations de rue dans le pays musulmans.

La polémique a touché les musulmans en Europe aussi, mais tout en protestant, ils ont eu une attitude compatible avec le débat d'idées et ne se sont pas laissés aller à des actions violentes.

Il y a eu des personnalités, comme l'ancien mufti de Marseille, aujourd'hui directeur de l'Institut supérieur de Sciences religieuses, Soheib Bencheikh, qui ont rappelé que la liberté d'expression est un bien pour tous et que c'est grâce à cette liberté que l'Islam a pu manifester librement dans les pays européens.

Pour conclure et pour essayer de trouver une réponse à la complexité de ce discours sur la Méditerranée et sur les peuples de la Méditerranée, je peux exprimer ici ce qui est la conviction à la base de mon action, lorsque, chaque jour, en tant que directeur de l'UNIMED et en tant qu'acteur de la société civile, je me mets au travail. Il ne faut pas oublier qu'il existe un énorme patrimoine commun en Méditerranée. Le processus d'osmose engendrés par les réalités plurielles qui la caractérisent, les différences qui font sa richesse ou les flux migratoires qui la traversent ne doivent rester en otage de la politique des gouvernements, de la diplomatie ni de l'appareil bureaucratique de Bruxelles.

Nous devons lutter pour affirmer notre autonomie, parce que la Méditerranée est notre destin.

**Abstract:** *The Mediterranean Sea is a region in which different peoples and cultures have always co-existed. Lately, more and more people have argued that the Mediterranean Sea is a crucial cross-road for the international security and, even more, that the "main game" is played here. This article is focused on the complexity of the relations among the peoples and the states of this region and especially on the role of the intellectual changes.*

## **Struggle in the Sandbox: Western Sahara and the “International Community”**

**MICHAEL RADU\***

**T**he 100,000 square miles of sand in the Western Sahara that until November 1975 were the Spanish territory of Saguia el-Hamra and Río de Oro – the latter an ironic name for an area lacking both water and gold – have been the subject of an international dispute ever since. The UN, former Secretary of State James Baker, the African Union, the Arab League and many others have tried to resolve the fate of an unknown number of people with an obscure past living here, but all have so far failed to balance the competing Moroccan nationalism, Algerian ambitions, wider geopolitical interests and lingering Cold War rhetoric.

There are a few accepted facts regarding the territory. First, there has never been an organized state or administration throughout the territory's history until Spain established its colony there in 1884.

*\* Michael Radu este Co-Chair al FPRI's Center on Terrorism, Counter-Terrorism, and Homeland Security, Philadelphia și pregătește o carte despre islamismul din Europa. Acest articol este preluat cu permisiunea autorului din <http://www.fpri.org/enotes/200709.radu.sandboxwesternsahara.html>.*

Sporadically until then various tribes claimed allegiance to Moroccan sultans in Fez, and occasional Moroccan incursions to points further south passed by. According to the last (1974) census, the population of the territory was 74,000 before Spain's departure. Population estimates today vary between under 300,000 and 380,000; two thirds of the people live in the capital of El Aaiun, nearly half of them Moroccan settlers. In December 1999 the UN claimed to have identified 86,425 eligible voters for a projected referendum, while Polisario (Frente Popular para la Liberación de Saguia El-Hamra y Río de Oro), the self-proclaimed “national liberation” movement of the territory, claims that its Tindouf camps' population is 155,000 (it would not permit an independent census).

The population problem is the key to the entire Sahara issue – who is a “Sahrawi” and thus entitled to decide the fate of the territory. This issue is complex and has been used, in opposite ways, by both Morocco and Polisario and its supporters. The truth is that it is impossible to make any definitive determinations on this. It was for good reason that for centuries before the colonial period Moroccan and Algerian rulers trying to control this part of the Sahara have called the area that today makes large parts of Algeria, Mauritania,

Niger, Mali and the entire Western Sahara the *bled es-Siba* (“the land of dissidence”). The Arabized, Hassanyia-speaking Berber nomads never had or liked centralized authority or borders, nor do they today. The Reguibat tribe, the largest of Western Sahara, is still spread out over southwestern Algeria, Mauritania and Mali, its members going in and out of Tindouf, a province in western Algeria, as their needs require. The most important such needs are both economic – Tindouf’s camps provide reliable international aid – and political: Polisario is led by Reguibat, whether they are technically Sahrawi, Mauritanian, Moroccan or Malian, and it has always relied on them to recruit its military force.

### **Viability**

The territory has some iron and especially phosphate deposits at Bou Craa. The latter are important but often overestimated. Morocco’s state-owned Office Cherifien des Phosphates/Royal Phosphates Office (OCP) is the world’s largest producer and exporter of phosphate rock. It controls two-thirds of world reserves, but only 10 percent of that is from Western Sahara, and the sector is capital, rather than labor, intensive. Similarly, the rich fisheries off the coast provide income from concessions to foreign fleets but not many local jobs. Lack of water makes agriculture impossible, and there is no tourist attraction. Today the population is sustained mostly by huge Moroccan subsidies – just as the Tindouf camps are on international welfare, totally dependent on UN and Western (mostly Scandinavian) aid and Algerian political support.

### **Security**

Western Sahara has extensive and virtually indefensible borders: 42 km with Algeria, 1,561 km with Mauritania, 443 km with Morocco, and a 1,110 km coastline. A

Polisario-led government in El Aaiun, even if not radical or Islamist, would be unable to adequately control its territory: even much stronger Morocco and Algeria have serious problems controlling their parts of the Sahara. Mauritania, Western Sahara’s weak neighbor, has already been targeted by Al Qaeda in Islamic Maghreb (AQIM, formerly GSPC), and by Spring 2007 a new transnational Islamist terrorist group, Ansar al Islam fi Sahara al Bilad al Mulazamin (“The partisans of the Prophet in Sahara, the land of those wearing the veil”) made its existence known (from Barcelona). As its name implies, the group is linked to the late Al Zarkawi’s group in Iraq and includes veterans from that country – although it does not see itself as part of Al Qaeda<sup>1</sup>. The group’s goal is the defeat or overthrow, via jihad, of the governments of Spain, France, Algeria, Mauritania, Morocco and “the corrupt Polisario regime.”

Even before the appearance of this group, the Moroccan Islamic Combatant Group (GICM, now associated with AQIM) has been involved in the area. Mauritians have been involved in the former’s operations in Spain and participated in the latter’s attacks against their country, including one in June 2005 that killed seventeen Mauritanian soldiers. As recently as January 2007, AQIM targeted the Paris-Dakar auto rally, which crosses Western Sahara<sup>2</sup>.

Considering this increasingly dangerous environment, an independent and defenseless Western Sahara could only be seen as an ideal theater for Islamists to set up in the Sahel – the desert area between the Atlantic and the Sudan – thereby offering an additional threat to the entire region. It would be another Somalia, at the western end of the Sahara. Alternatively, Western Sahara would have to continue to be completely dependent on Algeria for defense – as Polisario has been since its

inception, thus increasing tensions with Morocco. It is unlikely that any international force, like the present UN Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO), could provide for the security of a potential Sahrawi state, given both the UN's past record everywhere and the enormous force size that would be needed to police the area.

#### **Politics and international context**

Polisario has established firm control over the people of Tindouf over its thirty year history. It has been led since 1978 by the same person, Mohamed Abdelaziz, and its Sahrawi Arab Democratic Republic (SADR) is a Potemkin village. Proclaimed in February 1976, its people are mostly non-Arab Berbers, based in Algeria. It is a party-state along the lines of traditional Leninist systems, where elections are fictive events rather than expressions of popular will. None of this is surprising: it follows Polisario, which was founded in 1973 by Morocco Communist Party member Mustapha Sayed El Ouali. If the experience of other "national liberation movements," such as Namibia's SWAPO, Zimbabwe's ZANU, Algeria's FNL, the PLO, etc. – is any indication, a Polisario-run Western Sahara is likely to be authoritarian, aggressive and poor.

During the violent phase of the conflict with Morocco, which started in 1975 and ended in 1991, Polisario captured numerous Moroccan soldiers, but it was only in August 2005 that it freed the last prisoners it still held. The 404 men had been imprisoned for almost 20 years and were the world's longest-held prisoners of war. Their treatment while in captivity was so atrocious that it even attracted the condemnation of France Liberte, a militant human rights organization led by Danielle Mitterand who was previously a strong supporter of Polisario's goals. This episode

is not an encouraging sign of its ability to run a state responsibly or decently.

Indeed, the Tindouf camp population is closely controlled by Polisario's forces and the nearby Algerian military, both of whom restrict access by outsiders, including the UN High Commissioner for Refugees. Considering that the UN pays for the refugees, this means that aid distribution lacks all transparency, which in turn has resulted in rampant corruption on the part of Polisario's leadership. All of these are facts confirmed by a steady stream of high-ranking defectors. They, and a few outsiders, also confirm that Algeria directs all Polisario operations, both in Tindouf and abroad. That raises the question of a Polisario-led sovereign state's ability, or willingness, to act independently from Algiers, and of the threat it may become to Morocco.

For Morocco, the Sahara issue is vital. Despite the enormous costs involved in maintaining large numbers of troops along the security wall it has built on the borders between Western Sahara, Algeria and Mauritania, and despite massive subsidies to the territory, the national consensus has not weakened. Indeed, not only the public as a whole, but even political forces opposed to the government support the annexation of Western Sahara by the kingdom.

Ultimately, the persistence of the Western Sahara issue on the international agenda is a throwback to the Cold War, combined with Algerian geopolitical calculations. Algeria, Polisario's protector from the beginning, wants to expand its influence to the Atlantic and thus weaken its perennial Maghreb rival, Morocco. Prior to its present military-dominated regime, Algiers' FLN governments also shared a common "socialist" ideology with the exile Sahrawi elites; now, geopolitics and anti-Moroccan sentiment play the dominant role. All this

even though Rabat and Algiers are both threatened by Islamist terrorism and close cooperation would clearly be in the best interests of both.

The African Union has long supported Polisario and its so-called Sahrawi Arab Democratic Republic. It admitted it as a member in 1984, leading to Morocco's departure from the organization. That decision was made as a result of the influence of radical states (and their Soviet and Cuban friends at the time), especially Qaddafi's Libya (which has since changed its mind on the issue). How important the Soviet and radical ideological elements were is demonstrated by the fact that in 1989, prior to "real socialism's" collapse, 79 countries recognized SADR, but only 36 did so in 2006. It should also be pointed out that the Arab League, which is dominated by non-radicals, has always supported Morocco's "territorial integrity" – i.e. its annexation of the territory.

The United States and France, both of which have close ties with Rabat, have supported Morocco's claims, Washington perhaps less openly than Paris but equally strongly. Indeed, President Sarkozy's reaffirmed his support for the Moroccan position on Sahara during his July 2007 visit to Algiers. The United Nations, however, has kept Western Sahara on its list of non-self-governing territories since the 1960s, when it was the Spanish Sahara.

### **Perspectives**

By April 2007 the UN had implicitly recognized its inability to fix the Sahara problem and the failure of its envoy James Baker's second plan (2003), which proposed an interim 5-year Western Sahara Authority to be followed by a referendum. The Security Council asked Rabat and Polisario to engage in direct talks, in the presence of Peter Van Walsum, personal envoy for Ban Ki-moon, the UN secretary general.

Those talks started in Manhasset, New York, but so far (August 2007) the only result has been a joint decision to hold further talks. The main problem is that Morocco is prepared to talk about any issue other than independence, whereas Polisario's declared goal remains just that – whether immediate or later on, following some sort of temporary Moroccan sovereignty but also autonomy under UN supervision. Indeed, Khali'henna Ould Errachid, the chief adviser on Western Sahara to King Mohamed VI of Morocco, said there was a need for compromise and "a renunciation of extremist positions and demands," which in translation means rejection of Polisario's basic demand<sup>3</sup>. On the other hand, Morocco did radically change its position, from decades of treating Western Sahara as just another province of the kingdom to the acceptance of a separate, autonomous status<sup>4</sup>. That, however, is the maximum extent of Rabat's concessions, given the nationalist consensus regarding Morocco's ownership of the territory.

Meanwhile Madrid, longtime supporter of Polisario's position, changed policy and now supports the UN direct talks approach, while also proclaiming its support for "self determination," which is a disappointment for Polisario but has little impact ultimately<sup>5</sup>. The main obstacles for a permanent solution remain the same as they were at the beginning: primarily Algeria, but also the chorus of NGOs and their sponsors in the European Left (especially the Spanish communists and friends elsewhere in Europe), who are electorally weak at home but influential on the UN corridors and the media.

Ultimately, the solution is in Algeria's hands. If or when Algiers lifts its protection from Tindouf, and the UN stops subsidizing Polisario, a Western Sahara within the Kingdom of Morocco, with some political autonomy but still essentially part of

Morocco and inevitably subsidized by Rabat, remains the only rational, and internationally safe solution. The question is how long Algeria, still threatened by Islamists (as Morocco increasingly is) and by now devoid of the old Soviet bloc and “non-aligned” diplomatic and political support, will continue to place its unattainable regional ambitions (such as access to the Atlantic) ahead of a more practical national security interest that requires cooperation with its Moroccan neighbor.

The rest is just lingering nostalgia for the 1960s and 1970s, when “anti-colonialism” and “anti-imperialism” were fashionable, regardless of common sense, or economic and security realities. The issue of Western Sahara, and Polisario itself, which is now increasingly weakened by internal divisions, are remnants of a passed era and should be buried, quietly if possible. Even if Washington didn’t have long-standing and close security and political ties to the Kingdom of Morocco, for the United States in a post 9/11 world, the threat of another potential jihadist black hole in Africa (in addition to the Sahel or Somalia) is serious enough to warrant pressing for a permanent solution on Western Sahara. Washington’s growing security and economic ties with Algiers should also help toward a solution.

#### Notes

<sup>1</sup> Antonio Baquero and Jordi Corachan, “Actividad Extremista en el Desierto. Un nuevo grupo terrorista magrebí amenaza a España,” *El Periodico* (Barcelona), July 12, 2007; Jean-Pierre Tuquoi, “L’ombre du terrorisme irakien au Maghreb,” *Le Monde*, July 30, 2007.

<sup>2</sup> “Al-Qaeda ‘behind’ Mauritania raid,” BBC NEWS, June 6, 2005; “Le rallye Dakar cible en Mauritanie,” *Le Figaro*, January 11, 2007.

<sup>3</sup> Morocco and Polisario in new talks, *Al Jazeera*, August 10, 2007.

<sup>4</sup> Bernabe Lopez García, *Iniciativas de negociacion en el Sahara Occidental: historia de la busqueda de una ‘solucion politica,’* Real Instituto Elcano, ARI No. 85/2007, July 23, 2007.

<sup>5</sup> L. Ayllon, “El Gobierno dice que la resolucion de la ONU sobre el Sahara coincide con su posicion,” *ABC*, May 1, 2007.

**Résumé :** *Cet article analyse la situation politique actuelle de la Sahara Occidentale, ancienne colonie espagnole, indépendante de 1975. On discute la viabilité de cet état, sa sécurité, les politiques qu’elles mènent dans le contexte international contemporain et ses perspectives de développement.*



## Analiza sistemelor de guvernare în cadrul Uniunii Europene

GHEORGHE PÎRVU, ROXANA NANU

În cadrul Uniunii Europene, în prezent, există un sistem de guvernare care nu este specific unui stat, fie el de tip federal, ci unei anumite comunități economice supranaționale care funcționează pe baza tratatelor. De fapt, pe plan instituțional Uniunea Europeană este un amestec de interguvernamentalism, federalism și supranaționalism deoarece: Consiliul European și Consiliul UE (Consiliul de Miniștri) reprezintă instituții de tip interguvernamental în care procedura de luare a deciziilor este unanimitatea reprezentanților aleși sau numiți de guvernele naționale; Parlamentul European, Curtea Europeană de Justiție, Banca Centrală Europeană reprezintă instituții de tip federal, pe când Comisia Europeană este o instituție de tip supranațional în cadrul căreia procedura de luare a deciziilor este, de regulă, majoritatea, prin votul oficialilor independenți numiți sau aleși de organele legislative sau cetățenii statelor membre și care adesea sunt obligați să aplice o decizie împotriva intereselor statelor pe care îi reprezintă. De aceea, se apreciază că deși supranaționalismul accelerează procesul de integrare, ar constitui o amenințare la adresa suveranității statelor membre, la adresa democrației.

Comisia Europeană a acceptat până acum sistemul de guvernare *multinivel* prin *metoda comunitară* care asigură un

tratament echilibrat tuturor țărilor membre și care îmbină interesele generale (la nivelul comisiei) cu cele naționale la nivelul Parlamentului și Consiliului. Executivul este reprezentat de Comisia Europeană care are inițiativă legislativă și promovează interesele generale ale UE, nefiind totuși un guvern, pe când legislativul este reprezentat de Consiliul de Miniștri și Parlamentul European, primul reprezentând interesele statelor naționale, iar al doilea interesele cetățenilor.

Măsura în care guvernarea comunitară se întrepătrunde și coincide cu cea națională, regională sau locală, precum și cea globală reprezentată de ONU și OMC se poate aprecia pe baza analizei teoriilor sistemelor de guvernare.

### 1. Sistemul de guvernare multinivel

Comisia Europeană militează constant pentru perfecționarea sistemului de guvernare urmărindu-se îmbinarea intereselor naționale cu cele supranaționale, comunitare. Ea a definit guvernarea comunitară europeană drept un set de principii și instrumente pentru procesul de luare a deciziilor pe fondul existenței mai multor straturi de actori și decidenți în UE: instituțiile europene la nivel supranațional (comunitar), guvernele și parlamentele la nivel național (al statelor membre), autoritățile regionale

și locale la nivel subnațional, dar și alți actori precum grupurile de interese și societatea civilă<sup>1</sup>. O astfel de abordare a guvernării comunitare de către UE, guvernarea multinivel sau multistratificată înseamnă coexistența și împletirea câtorva niveluri de guvernare.

Principalele trăsături ale guvernării multinivel sunt<sup>2</sup>:

**a. O arhitectură instituțională neierarhicizată.** Ceea ce înseamnă că instituțiile supranaționale nu sunt superioare ierarhic statelor naționale membre, după cum statele naționale și regiunile din cadrul lor nu sunt subordonate instituțiilor supranaționale. Raporturile dintre diferitele niveluri se bazează pe independența instituțională și funcțională având la bază două principii: principiul cooperării între UE și statele membre și principiul repartizării competențelor. Acesta presupune că actorii naționali sunt prezenți și participanți la negocierea și luarea deciziilor la nivel supranațional pe de o parte, după cum actorii naționali și subnaționali au și un rol hotărâtor în implementarea deciziilor luate la nivel supranațional. Coordonarea politicilor naționale de la nivel supranațional se realizează prin metoda deschisă de coordonare și liniile directe ale dezvoltării.

**b. Caracterul neierarhic al procesului de luare a deciziilor.** Luarea deciziilor se bazează pe negocieri între actorii principali și pe principiul votului nemajoritar, dar și al consensului (uneori). În deciziile sau domeniile de importanță majoră, se acționează pe baza consensului, iar în restul domeniilor se utilizează votul nemajoritar, bazat pe negocieri în care sunt implicate atât instituțiile comunitare, cât și actorii economici și sociali, guvernele naționale și executivul UE (Comisia) reprezentând mediatori în arbitrajul unor interese concurente. Concluzia: *sistemul multinivel al UE se bazează pe negociere, în care competența și calificarea*

*determină rezultatele și nu puterea ierarhică.*

**c. Dispersia dinamică a autorității.** Competențele de luare a deciziilor sunt împărțite între actori situați la diferite niveluri, iar caracterul dinamic, după unii autori ar rezulta din faptul că funcțiile și competențele la diferite niveluri nu au fost fixate precis. Dacă în cadrul unui stat național interacțiunile dintre diferite niveluri sunt disciplinate de norme constituționale, în cadrul UE, deși există tratate și jurisdicții, relațiile și interacțiunile între diferite niveluri sunt mult mai variabile și mai flexibile.

Guvernarea comunitară multinivel este un sistem în care autoritatea în materie de decizie este împărțită de cele trei niveluri teritoriale: comunitar, național și subnațional și pe un spectru larg de actori fie ei publici sau privați.

Specialiștii în problemele integrării europene încearcă să găsească rolul și locul statului național în luarea deciziilor în problemele economice și sociale în cadrul guvernării multinivel. Se apreciază, aproape în unanimitate, că un anumit transfer al autorității acestuia la nivel supranațional (comunitar) și subnațional este evident, dar rolul autorităților guvernelor naționale se menține deosebit de important în cadrul Comunității Europene prin intermediul guvernamentalismului reprezentat în Consiliul European și Consiliul Uniunii Europene (Consiliul de Miniștri).

Caracteristicile guvernării de tip multinivel au importante consecințe asupra sistemului comunitar de guvernare:

- se manifestă cerința imperioasă pentru coordonarea în continuare a politicilor economice și sociale;
- se constată o redistribuire parțială a puterii în cadrul organismelor implicate în favoarea actorilor care acționează la nivelurile inferioare;

- se manifestă o creștere a numărului de opțiuni strategice pentru actorii implicați în transpunerea deciziilor,
- se constată o creștere a importanței efectelor interacțiunii dintre diferitele niveluri de organizare a UE atât în ceea ce privește luarea deciziilor cât și în transpunerea acestora.

În concluzie, specialiștii în integrare apreciază că ar exista două modele ale guvernantei multinivel:

- unul orientat spre interior, bazat pe negocierea politicilor, pe un mod redistributiv al guvernării, pe rolul central al instituțiilor comunitare și pe atribuții din ce în ce mai cuprinzătoare acordate nivelurilor subnaționale;
- unul orientat spre exterior, care are tangență cu guvernarea globală și care se bazează pe negocierea politicilor de către instituțiile comunitare cărora le-au fost delegate competențe în acest sens.

## **2. Sistemul de guvernare prin metoda deschisă de coordonare (M.D.C.)**

După finalizarea procesului de creare a PIU economia UE a înregistrat succese spectaculoase pe linia dezvoltării economice și protecției sociale. Pe baza acestor realizări Consiliul European la Summit-ul European de la Lisabona a lansat Strategia de la Lisabona (martie 2000) pentru o perioadă de 10 ani al cărei obiectiv este transformarea economiei comunitare în cea mai competitivă și dinamică economie bazată pe cunoaștere a lumii, capabilă să susțină creșterea durabilă, crearea de noi locuri de muncă și realizarea unei coeziuni sociale sporită.

O dată cu lansarea strategiei de la Lisabona metoda deschisă de coordonare a devenit un subiect important al dezbaterii privind viitorul UE și cel privind guvernarea comunitară. Se apreciază că MDC consolidează dimensiunea interguvernamentală a guvernării comunitare.

MDC reprezintă o nouă metodă de reglementare care constă în caracterul neobligatoriu și descentralizat al reglementărilor, în flexibilitatea și deschiderea lor, în pluralitatea actorilor implicați<sup>3</sup> MDC este diferită de metoda comunitară care implică transferul de suveranitate dinspre nivelul național spre cel comunitar. Implementarea MDC prezintă diferențe semnificative în ceea ce privește țelurile, modulele de funcționare și bazele juridice. De asemenea, există diferențe majore în ceea ce privește rolul jucat de diverșii actori politici și sociali. Doar două domenii au, până în prezent, în cadrul MDC o bază juridică asigurată de tratat; ocuparea forței de muncă și coordonarea politicilor macroeconomice.

Definirea metodei deschise de coordonare ca un nou sistem de guvernare se bazează pe șase caracteristici<sup>4</sup>:

**1. Rolul mai limitat al dreptului comunitar**, neexistând o demarcație reală între elaborarea și implementarea reglementărilor și răspunderea juridică în fața Curții Europene de Justiție.

**2. O nouă abordare a rezolvării problemelor.** Sunt propuse două variante: transmiterea liniilor directoare ale dezvoltării de sus în jos, statele membre implementând liniile directoare stabilite la nivel comunitar, sau de jos în sus, MDC fiind comparată ca un radar în cadrul căruia fiecare stat comunitar sau fiecare politică economică și socială să-și găsească o soluție.

**3. Participarea și împărțirea puterii între autoritățile comunitare, guvernamentale și societatea civilă** care va conferi legitimitate și eficacitate programelor economice și sociale.

**4. Diversitatea și solidaritatea, sunt interdependente și inseparabile.** MDC recunoaște diversitatea pornind de la premisa că modelele diferite de dezvoltare capitalistă au propriile soluții la proble-

mele interne ale fiecărei țări, diversitate care să conducă la o armonizare a dezvoltării în cadrul UE.

**5. Noi moduri de a produce cunoaștere utilă.** Se apreciază că MDC se prezintă ca o rețea care caută cunoașterea utilă la toate nivelurile, fiind necesară găsirea unor mecanisme pentru difuzarea transnațională a politicilor.

**6. Învățarea politicilor** este considerată fundamentată în găsirea soluțiilor pentru dezvoltarea durabilă a fiecărei economii naționale, a economiei comunitare în ansamblul său.

MDC începe prin a formula liniile direcționale ale dezvoltării după care urmează acordul asupra unei liste de indicatori. Pe această bază sunt elaborate planurile naționale folosind lista de indicatori și etaloane acceptate, care sunt utilizate pentru a identifica cele mai bune practici. Faza finală este reprezentată de activitatea de monitorizare, analiza riguroasă și evaluare a procesului, din care se selectează oportunitățile pentru dezvoltarea viitoare.

Majoritatea experților se pronunță pentru includerea MDC în tratatul constituțional, plecând de la larga recunoaștere a utilității, flexibilității și eficienței acestei modalități de coordonare a planurilor naționale, care abordează chestiuni de interes comun pentru întreaga comunitate. De altfel, Consiliul European de la Lisabona din martie 2000 a extins considerabil sfera domeniilor (politicilor) acoperite de MDC cum ar fi: imigrarea și azilul, politica industrială, politica tineretului și politica în domeniul infirmităților. Se consideră că MDC n-ar aparține nici sferei supra-naționalismului, nici sferei interguvernamentalismului, ci doar sistemului multi-nivel. De aceea MDC a devenit un model virtual pentru procesul de elaborare a politicilor comunitare mai ales în domeniile în care armonizarea nu este posibilă sau

dorită, dar nici inactivitatea nu este acceptată politic.

### 3. Sisteme flexibile de guvernare

Rezultatele aproximativ modeste obținute de Convenția Europeană pe linia reformei constituționale și instituționale a UE, la care dacă adăugăm impactul instituțional al lărgirii comunității în anul 2004, au reprezentat motive în plus pentru dezvoltarea conceptului de integrare flexibilă, proces conturat și în prevederile tratatelor de la Amsterdam și Nisa și într-o anumită măsură chiar și de prevederile Constituției Europene.

Se apreciază că dezbaterile pe această temă sunt îngreunate de multe confuzii conceptuale, atât în ceea ce privește terminologia utilizată cât și în ceea ce privește semnificația acestuia.

Într-o exprimare cât mai sintetică și apreciem noi, cât mai aproape de adevăr, *integrarea flexibilă se referă la toate felurile de acțiuni colective dintr-un domeniu specific care nu implică toate statele comunitare din cauza lipsei de consens politic sau a capacității lor de a participa.*

O formă a cooperării flexibile o reprezintă *cooperarea întărită*. Această formă sau instrument al integrării flexibile a fost pusă în discuție pentru prima dată de Tratatul de la Amsterdam când s-a constatat că nu toate țările comunitare vor adopta moneda unică și era nevoie de flexibilitate pentru a se ajunge la coordonarea politicilor lor economice. La acel moment pentru Franța și Germania flexibilitatea era un mijloc de a adânci integrarea depășind obstrucțiile Marii Britanii, în timp ce pentru Marea Britanie era o modalitate de a se scuza că nu optează pentru integrarea în anumite domenii. Drept urmare, statele membre au căzut de acord asupra unui nou mecanism al *cooperării strânse, sporite sau întărite* care permitea unui grup de țări

ca în anumite domenii de politici și sub condiții stricte să utilizeze instituțiile europene și procedurile comunitare pentru a adânci sau extinde integrarea.

Potrivit articolelor din Tratatul de la Amsterdam cooperarea întărită trebuie să sprijine obiectivele UE și interesele sale să respecte principiile stabilite în tratate și cadrul instituțional comunitar, să fie un mijloc alternativ și să angajeze majoritatea statelor membre (deci nu o minoritate) să nu afecteze aquis-ul comunitar și alte politici deja dezvoltate, să fie deschise tuturor statelor și să fie autorizată de Consiliul UE.

S-a apreciat de către țările comunitare că noile forme flexibile de integrare, în speță cooperarea întărită trebuie reglementată foarte strict și că nu trebuie să conducă la fragmentarea Uniunii. Cooperarea întărită a fost văzută ca un instrument posibil de utilizat în circumstanțe excepționale sau pentru testarea unor inițiative mai îndrăzneți, fiind deschisă și statelor care inițial nu au dorit să participe dar ulterior sunt atrase de beneficiile acestei cooperări.

Comisia Europeană și-a asumat sarcina de a reglementa utilizarea cooperării întărite prin decizia sa privind viabilitatea unei forme de cooperare, dar și prin propunerea acestei forme de cooperare, după cum tot comisia poate decide asupra cererii unui stat de a participa ulterior la o inițiativă de cooperare întărită.

Tratatul de la Nisa a introdus cooperarea întărită apreciind că aceasta nu trebuie să sublinieze piața internă, precum și coeziunea economică și socială. Ea va trebui utilizată doar ca o soluție ultimă într-o perioadă rezonabilă de timp și cu respectarea aquis-ului comunitar și a drepturilor și competențelor țărilor neparticipante.

***Forme de cooperare flexibile practicate în Uniunea Europeană până în anul 2004.*** Spațiul Schengen este considerat ca fiind primul caz de integrare diferențiată

sau cooperare întărită în sfera liberei circulații a persoanelor, una din cele patru libertăți fundamentale din cadrul pieței interne unice. Din start s-a plecat cu un dezacord pe tema cui i se poate aplica libera circulație, numai cetățenilor comunitari sau și celor din afara comunității. În anul 1985, Franța, Germania și țările Benelux au decis să creeze un teritoriu fără granițe interne, cu o graniță externă, cu un control comun privind azilul și imigrația, așa-numitul spațiu Schengen. Ulterior și alte țări comunitare au aderat la acest spațiu, rămânând afară Marea Britanie, Irlanda și Danemarca. Tratatul de la Amsterdam a inclus deciziile și structurile create sub egida Schengen în aquis-ul și dreptul Comunitar.

La momentul respectiv, dar și ulterior s-a apreciat că spațiul Schengen, ca formă de integrare flexibilă a complicat procesul de elaborare a politicilor comunitare și a afectat negativ relațiile între statele membre. Concluziile la care s-a ajuns este că integrarea diferențiată sau cooperarea întărită a creat dificultăți de ordin instituțional și funcțional în cadrul sistemului comunitar de guvernare, a condus la tensiuni între statele membre participante și neparticipante și a creat perturbații în sistemul de drept comunitar prin stabilirea de reguli și structuri parțial aplicabile.

***Protocolul social*** reprezintă o altă formă de integrare flexibilă în sfera politicii sociale și s-a concretizat în semnarea de toate statele comunitare, cu excepția Marii Britanii, a Cartei Comunitare a Drepturilor Sociale ale Muncitorilor (Carta Socială) în anul 1989 care urma să fie integrată în Tratatul de la Maastricht. Din cauza opoziției Marii Britanii s-a încheiat doar un Protocol privind politica socială de către 11 state membre. De abia în 1997 Marea Britanie a decis să-și dea acordul pentru încorporarea Protocolului social în tratate.

**Uniunea Economică și Monetară.** Criteriile de convergență nominală pentru realizarea uniunii monetare au fost stabilite la Maastricht, însă primul stadiu al Uniunii a început în 1990. Tratatul de la Maastricht a asigurat flexibilitate în privința îndeplinirii criteriilor și dorințelor fiecărui stat de a intra în zona euro, Marea Britanie și Danemarca preferând să rămână în afară. Pentru a fi permanetizate criteriile și a asigura macrostabilitatea pe termen lung s-a încheiat Pactul de Stabilitate și Creștere care a asigurat un mecanism puternic de supraveghere și coordonare. Timpul a dovedit că flexibilitatea în privința adopțării euro a complicat relațiile dintre statele membre și nemembre, mai ales în plan instituțional.

Specialiștii apreciază că Uniunea Monetară este un exemplu de Europă cu două viteze, unele state au adoptat moneda, altele vor adopta euro mai devreme sau mai târziu. Totuși, se apreciază că uniunea monetară, ca și în cazul spațiului Schengen, integrarea flexibilă a fost un succes, deși relațiile dintre statele membre au fost afectate, iar funcționarea ansamblului guvernării a avut de suferit.

**Dezvoltarea integrării flexibile după anul 2004, în cadrul UE 25.** Lărgirea procesului de integrare europeană a pus în fața instituțiilor europene probleme noi legate de gradul de îndeplinire de către noii membri a criteriilor economice și politice prevăzute în tratate, fapt ce a determinat continuarea aplicării unor forme de integrare flexibile: politica fiscală, politica mediului, politica socială, apărarea, politica externă și de securitate comună etc.

**Politica fiscală.** În mare, se apreciază că în cadrul UE s-a realizat o anumită armonizare a fiscalității indirecte (TVA și accize), însă utilizarea regulii unanimității a blocat procesul de eliminare a caracterului eterogen al sistemelor fiscale din țările comunitare și de realizare a politicii

fiscale comune care ar fi favorizat consolidarea uniunii europene.

În absența majorității calificate se apelează la cooperarea întărită care dă posibilitatea realizării de sisteme fiscale armonizate capabile să sprijine eficiența și competitivitatea agenților economici în comunitate. Se apreciază că în prezent cooperarea întărită duce la progrese suplimentare în armonizarea accizelor, taxelor ecologice și energetice (impozitarea indirectă). În domeniul impozitării directe, care vizează impozitarea corporațiilor, nu este încă posibilă aplicarea unei cote unice, cooperarea întărită vizează, în special, armonizarea bazei de impozitare pentru IMM-uri și pentru marile firme transnaționale care ar facilita funcționarea mai bună a pieței interne.

**Politica de mediu.** Politica comunitară a mediului a cunoscut diferite obiective și interese diferite între țările comunitare, care s-au amplificat de la ultima lărgire prin derogările temporare acordate noilor membri. Ca urmare, se consideră că integrarea flexibilă este o opțiune indicată mai ales pentru măsurile de ordin fiscal sau pentru a introduce standarde superioare. Experți ai Agenției Europene de Mediu consideră că aplicarea prevederilor protocoalelor încheiate și funcționarea corectă a pieței interne unice nu mai este posibilă prin menținerea unanimității la luarea deciziilor în Consiliul UE. Folosirea integrării flexibile trebuie să vizeze: taxa pe carbon, accizele la motorină și kerosen, taxa pe kerosenul de aviație, o rovignetă extinsă și uniform aplicabilă etc. Totodată, pe calea cooperării întărite se pot stabili standarde ecologice mai ridicate prin adoptarea de norme regulatorii în domenii încă nearmonizate. Aplicarea unor astfel de norme se va limita doar la statele implicate în cooperarea întărită, pentru a nu-i discrimina pe ceilalți deja obligați să

aplice directivele europene și reglementările naționale.

**Politica socială.** Oficialii europeni apreciază că politica socială reprezintă domeniul în care se aplică cu succes toate cele trei metode de guvernare: guvernarea multinivel, metoda deschisă de coordonare și integrarea flexibilă prin cooperarea întărită. Se apreciază că modelul social european este încă un deziderat decât o realitate fapt ce impune ca într-o Europă unită și lărgită, diversă pe plan social necesită o diferențiere chiar mai mare în ce privește cadrul de reglementare și procedurile din domeniul politicii sociale. Există condiții economice, sociale și instituționale diverse care îndreptățesc adoptarea unor soluții diferite prin abordarea integrării flexibile. Prin cooperarea întărită se poate crea contractul european de muncă, recunoașterea drepturilor de pensie și a asigurărilor sociale în alte țări. Se pot avea în vedere și măsuri pe linia coordonării negocierii acordurilor colective, extinderea dialogului social și încheierea așa numitelor acorduri sociale.

**Apărarea** este considerată domeniul în care cooperarea întărită are perspective deosebite de aplicare. Două puteri militare există astăzi în UE: Marea Britanie și Franța la care, nu peste mult timp se poate alătura și Germania, celelalte țări neputând avea un rol important, chiar dacă sunt membre NATO. Opinia generală în cadrul UE este direcționată către crearea unei forțe de apărare europene, în afara NATO, care ar putea fi folosită pentru dezamorsarea unor anumite situații conflictuale pe teritoriul european. Deși prin Tratatul de la Nisa a fost exclusă posibilitatea folosirii cooperării întărite în acest domeniu, în Constituția Europeană s-au introdus unele referiri la rolul politic și militar al UE pe plan internațional, care este considerat a fi modest. Mai mult, s-a apreciat că nici nu se poate vorbi de o identitate clară a UE pe

plan extern în acest domeniu și doar prin folosirea cooperării întărite s-ar ajunge la remedierea acestei situații.

Chiar dacă în Europa acționează forțe multilaterale sub egida ONU (Eurocorps, Eurofor, Euromarfar), ele nu sunt ale UE, fapt ce a determinat ca în tratatul constituțional să se menționeze că statele membre vor putea stabili forțe multilaterale pentru implementarea Politicii Externe de Securitate și Apărare (PESA). Oficialii europeni pledează pentru stabilirea unor criterii de convergență în domeniul apărării, de natură militară (pregătire, interoperabilitate, desfășurare) și de natură economică (ponderea cheltuielilor cu apărarea în PIB, ponderea producției de echipamente militare), menite a facilita cooperarea militară, reforma militară la nivel național. De aceea, constituirea unei forțe europene de apărare (Eurogrup) pe baza cooperării întărite este posibilă, deși noul tratat constituțional nu o menționează expres.

Câteva concluzii pe marginea utilizării formelor de integrare flexibilă și a cooperării întărite se impun a fi formulate. Deocamdată, contribuția integrării flexibile la progresul integrării europene este de apreciat, chiar dacă în anumite sectoare nu se aplică. Efectele juridice ale proiectelor de cooperare întărită nu sunt de neglijat însă, se apreciază că utilizarea cooperării întărite ca mod flexibil de guvernare comunitară nu trebuie să substituie prea mult perfecționarea celorlalte metode și nici necesitatea reformării sistemului instituțional comunitar.

#### **Note**

<sup>1</sup> Petre Prisăcaru, *Guvernanța europeană și doctrinele integrării. Reforma constituțională și instituțională a UE*, Editura Economică, București, 2003.

<sup>2</sup> Petre Prisăcaru, *Guvernanța Uniunii Europene*, Editura Economică, București, 2005.

<sup>3</sup> Petre Prisăcaru, *op.cit.*, p.113.

<sup>4</sup> Petre Prisăcaru, *op.cit.*, p.120.

***Bibliografie***

1. Prisăcaru Petre, 2003, *Guvernanța europeană și doctrinele integrării. Reforma constituțională și instituțională a UE*, Editura Economică, București.
2. Prisăcaru Petre, 2005, *Guvernanța Uniunii Europene*, Editura Economică, București.
3. Pîrvu, Gheorghe, 2006, *Economie europeană*, Editura Sitech, Craiova.

**Résumé:** *Dans l'Union européenne il y a aujourd'hui un système de gouvernement qui n'est propre à aucun état et qui mélange, en fait, l'inter-gouvernementalisme, le fédéralisme et le supranationalisme. Dans cette étude on analyse le système de gouvernement multiniveau, la méthode ouverte de coordination et les systèmes flexibles de gouvernement.*



## Exercitarea dreptului la grevă al funcționarilor publici și principiul continuității serviciilor publice

CEZAR AVRAM, ROXANA RADU

### 1. Raportul de serviciu - raport de muncă public

În doctrină există o dispută privind integrarea statutului funcționarilor publici fie în sfera dreptului muncii, fie în sfera dreptului administrativ<sup>1</sup>. Din punctul de vedere al dreptului muncii, raporturile de serviciu ale funcționarilor publici prezintă importanță prin prisma faptului că raportul de serviciu constituie în realitate un raport de muncă care prezintă anumite particularități determinate de incidența unor norme de drept public.

Persoana numită într-o funcție publică primește denumirea de *funcționar public*. Potrivit art. 1 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, *funcția publică* reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite de autoritatea sau instituția publică, în temeiul legii, în scopul realizării competențelor sale. Sfera funcțiilor publice se stabilește prin act normativ, inclusiv prin hotărâre de guvern, neputând să opereze o extindere a acesteia pe cale de interpretare juridică. Funcțiile publice sunt de conducere și de execuție și sunt întâlnite în următoarele patru niveluri: aparatul Guvernului și al Parlamentului; aparatul propriu al ministerelor și al celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate; aparatul propriu al

prefecturilor, serviciilor descentralizate ale ministerelor și ale altor organe ale administrației publice centrale de specialitate din unitățile administrativ-teritoriale; aparatul propriu al autorităților administrației publice locale.

Din interpretarea art. 5 alin. 1 din Legea nr. 189/2001, rezultă că primul ministru, miniștrii, secretarii și subsecretarii de stat nu sunt funcționari publici, ci salariați ce își desfășoară activitatea în temeiul unui contract individual de muncă încheiat pe durată determinată. Au calitatea de salariat, și nu de funcționar public, și persoanele încadrate în aparatul de lucru al primului ministru<sup>2</sup>.

Chiar dacă, potrivit principiilor constituționale și reglementărilor speciale în materie, funcționarii publici nu sunt de conceput într-un raport juridic care are la bază contractul, raport specific dreptului muncii, nu se poate nega faptul că funcționarii publici sunt legați de subiectul public printr-un raport ce comportă drepturi și obligații corelative, similare raportului de muncă privat, așa-numitul raport de serviciu<sup>3</sup> care se caracterizează prin:

- a) funcționarii publici sunt persoane selectate și numite în funcție de către conducătorul autorității sau instituției publice respective, dar numirea lor se realizează numai pe baza consim-

țământului lor. Există deci un acord de voințe, un raport de natură contractuală (cu specific administrativ), chiar dacă nu se încheie un contract individual de muncă;

- b) atribuțiile și responsabilitățile postului în cauză nu pot fi negociate, ele fiind stabilite de autoritatea sau instituția publică pentru fiecare funcție publică, conform legii;
- c) funcționarul public este purtător al puterii publice, pe care o exercită în limitele funcției sale;
- d) raportul de serviciu al funcționarului public prezintă elementele specifice unui raport juridic tipic de muncă:
  - funcționarii publici își desfășoară activitatea într-un program cu durata normală de 8 ore/zi și 40 de ore/săptămână; contraprestația muncii depuse este salariul; au dreptul la un concediu de odihnă; răspund disciplinar pentru abaterile săvârșite; raportul de serviciu se modifică prin delegare, detașare sau transfer; se pot asocia în sindicate; își pot exercita dreptul la grevă; pot înceta raportul de serviciu prin demisie;
  - funcționarii publici se supun unei reglementări speciale, care este Statutul funcționarilor publici, iar atunci când prevederile acestei legi speciale nu sunt acoperitoare, se completează cu prevederile legislației muncii, care devine drept comun în materie.

## **2. Exercițarea dreptului la grevă al funcționarilor publici în contextul principiului continuității serviciului public**

O problemă deosebit de importantă și delicată o reprezintă, în stadiul actual al reglementărilor legale, identificarea caracterului licit sau ilicit al grevei funcționarilor publici în contextul principiului

continuității serviciului public. Având în vedere textul art. 43 din Constituție care recunoaște dreptul la grevă numai salariaților, rezultă că regula este legalitatea grevelor declanșate de salariați, iar excepția - ilegalitatea acestora. Referitor la dreptul la grevă, art. 28 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici precizează că aceștia își pot exercita dreptul la grevă în condițiile legii, cu respectarea principiului continuității și celerității serviciului public.

În legislația europeană, reglementarea dreptului la grevă al funcționarilor publici a cunoscut variante diferite: în unele state, acest drept este interzis (Belgia, Portugalia, Germania, Elveția, Danemarca); în alte state, acest drept le este recunoscut, dar este interzis unor anumite categorii de funcționari publici (Spania, Italia, Grecia); în Anglia, deși nu este recunoscut expres, exercitarea lui nu este sancționată legal<sup>4</sup>.

De-a lungul timpului, în funcție de țară și de circumstanțe, greva a îmbrăcat diferite forme: libertate (în sensul că încetarea prestării muncii, în condițiile legii, nu atrage nici o sancțiune disciplinară sau penală), drept (și, în consecință, absența oricărei culpe pe care angajatorul ar putea-o invoca pentru a pune capăt contractului de muncă sau pentru a aplica altă sancțiune), mijloc de acțiune sindicală recunoscut și lucrătorilor individuali<sup>5</sup>.

Uneori dreptul la grevă nu este un drept fundamental distinct. El intră în componerea libertății sindicale, care înglobează libertatea de a forma sindicate, libertatea în interiorul sindicatului și libertatea acțiunii sindicale<sup>6</sup>. Dreptul la grevă constituie însă un mijloc de apărare a intereselor profesionale care aparține indivizilor, nu sindicatelor. Aceasta este o consecință a principiului egalității care impune un echilibru, o "necesară conciliere între dreptul la muncă și dreptul la grevă"<sup>7</sup>.

Dar “recunoașterea dreptului la grevă nu poate avea drept consecință excluderea limitărilor care trebuie aduse acestui drept ca și tuturor celorlalte drepturi în scopul evitării unui exercițiu abuziv sau contrar necesităților de ordine publică”<sup>8</sup>.

Organizația Internațională a Muncii a admis restricțiile dreptului la grevă care diferă de la stat la stat, de la legislație la legislație: pentru rațiuni de securitate la nivel de unitate, în timpul operațiunilor de conciliere și arbitraj sau pe durata validității contractelor colective (obligația de pace socială). De asemenea, O.I.M. a acceptat interzicerea grevelor strict politice și suspendarea dreptului la grevă în situații de criză națională, în special economică. În anumite cazuri, Comitetul libertății sindicale a sugerat să se asigure, așa cum o fac și unele legislații naționale, un serviciu minim în loc să se interzică dreptul la grevă. În sfârșit, O.I.M. a acceptat interzicerea grevelor în serviciile considerate esențiale (ca și în exercitarea funcției publice), cu condiția ca această interdicție să fie acompaniată de anumite garanții cu rol compensatoriu, sub forma unor proceduri de conciliere și arbitraj imparțiale, rapide și eficiente, cu participarea părților interesate<sup>9</sup>.

Dreptul la grevă este garantat de Constituția României care, în art. 43 alin. 2, lasă în competența legiuitorului aptitudinea de a stabili condițiile și limitele exercitării acestui drept. Din aceste dispoziții constituționale rezultă că dreptul la grevă este un drept limitat. În primul rând, conform art. 43 alin.1, dreptul la grevă este rezervat doar salariaților: “Salariații au dreptul la grevă pentru apărarea intereselor profesionale, economice și sociale”. Orice alte persoane sau categorii sociale (elevi, studenți, șomeri, pensionari etc.), chiar dacă își autointitulează mișcarea de protest “grevă”, nu beneficiază de aceleași drepturi și de aceeași protecție legală ca salariații.

O altă limitare a dreptului la grevă privește scopul urmărit, respectiv “apărarea intereselor profesionale, economice și sociale”, orice grevă determinată de motive politice fiind ilegală. Exercitarea dreptului la grevă suportă restrângeri și în ceea ce privește declanșarea, desfășurarea, suspendarea, încetarea grevei, acestea fiind supuse unor condiții și reguli stabilite de lege.

Dar poate că cea mai gravă limitare a dreptului la grevă o reprezintă interzicerea dreptului la grevă pentru anumite categorii de salariați, respectiv:

- a) procurorii, judecătorii, personalul Ministerului Apărării Naționale, Ministerului de Interne și al unităților din subordinea acestor ministere, personalul Serviciului Român de Informații, al Serviciului de Informații Externe, al Serviciului de Telecomunicații Speciale, personalul militar încadrat în Ministerul Justiției, precum și cel din unitățile din subordinea acestuia;
- b) personalul din transporturile aeriene, navale, terestre de orice fel nu poate declara grevă din momentul plecării în misiune și până la terminarea acesteia;
- c) personalul îmbarcat pe navele marinei comerciale sub pavilion românesc poate declara grevă numai cu respectarea normelor stabilite prin convenții internaționale ratificate de statul român.

Cu aceste excepții, dreptul la grevă este garantat tuturor salariaților. Prin urmare, principiul constituțional al egalității se aplică în această materie în varianta sa relativă, dat fiind că pentru situațiile speciale prevăzute de lege se impune un regim juridic specific<sup>10</sup>. Criteriul în funcție de care se stabilește un regim juridic diferit al dreptului la grevă este categoria de salariați al cărei statut constituțional al muncii prezintă unele particularități: fie este vorba de funcții publice a căror continuitate este vitală pentru chiar existența statului, fie este vorba de domenii de muncă care

prezintă o importanță aparte. Judecătorul constituțional nu a acceptat alte criterii de diferențiere, mai ales cele expres interzise prin art. 4 alin. 2 din Constituție<sup>11</sup>. În schimb, cu privire la toate celelalte posibile criterii, o egalitate strictă este impusă în materie de drept la grevă<sup>12</sup>.

Influența pe care acest statut constituțional al dreptului la grevă o are la nivelul raporturilor individuale de muncă se traduce printr-o categorizare a acestora din urmă. Se poate deci face distincție între raporturile individuale de muncă ce pot fi întrerupte prin exercitarea dreptului la grevă căci acesta este garantat după un standard egalitar și alte raporturi individuale de muncă pentru care concilierea cu dreptul la grevă trece prin standardul unei egalități relative. În acest din urmă caz, un regim juridic diferit este impus pentru raporturile de muncă ce se individualizează printr-un criteriu obiectiv: categoria de salariați care asigură un serviciu esențial pentru societate<sup>13</sup>.

Se poate constata că în materie de derulare a raporturilor de muncă principiul constituțional al egalității nu îmbracă forma interdicției discriminărilor după criteriile expres menționate în textul constituțional, ci mai degrabă cea a unei egalități de tratament care se adaptează la specificul situațiilor în speță. Filtrul egalitar reușește să schimbe în profunzime conținutul raporturilor de muncă cărora li se aplică direct și determină modernizarea lor în sensul indicat de legea fundamentală. Deși punctuală și realizată cu o viteză relativ lentă față de alte domenii, constituționalizarea dreptului muncii prin intermediul principiului constituțional al egalității pune în valoare o altă funcție a acestei norme constituționale: cea de sprijin pentru alte drepturi fundamentale care se găsesc astfel mai bine protejate față de eventualele limitări din partea legiuitorului<sup>14</sup>.

Discuțiile doctrinare cu privire la recunoașterea dreptului la grevă al funcționarilor publici au pornit, în primul rând de la necesitatea asigurării continuității serviciului public, văzut ca fiind “o activitate organizată de o autoritate publică sau de o persoană privată autorizată, pentru a satisface nevoile oamenilor care sunt considerate de puterea politică, prin acte normative, ca fiind de interes public”<sup>15</sup>. Exercițarea dreptului la grevă ar duce implicit la încetarea colectivă a lucrului de către funcționarii publici, fapt care ar pune sub semnul întrebării funcționarea corectă a serviciilor publice. Dreptul cetățenilor de acces la serviciul public presupune și dreptul la funcționarea acestuia conform legii<sup>16</sup>.

Cel mai important principiu al serviciului public, care decurge din permanența statului, precum și din necesitatea asigurării nevoilor de interes general fără întreruperi, este principiul continuității serviciilor publice în virtutea căruia funcționarea serviciului public nu poate tolera întreruperi, fapt ce presupune că utilizatorilor trebuie să li se asigure accesul la serviciile publice în mod satisfăcător<sup>17</sup>.

În scopul împăcării dreptului la grevă cu principiile continuității serviciului public, art. 66 alin. 1 al Legii nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă prevede că, în unitățile sanitare și de asistență socială, de telecomunicații, ale radioului și televiziunii publice, în unitățile de transporturi pe căile ferate, inclusiv pentru gardienii feroviari, în unitățile care asigură transportul în comun și salubritatea localităților, precum și aprovizionarea populației cu gaze, energie electrică, căldură și apă, greva este permisă cu condiția ca organizatorii și conducătorii grevei să asigure serviciile esențiale, dar nu mai puțin de 1/3 din activitatea normală, cu satisfacerea necesităților minime de viață ale comunităților locale. De asemenea, salariații din unitățile sistemului energetic național, din

unitățile operative de la sectoarele nucleare, din unitățile cu foc continuu pot declara grevă cu condiția asigurării a cel puțin 1/3 din activitate, care să nu pună în pericol viața și sănătatea oamenilor și care să asigure funcționarea instalațiilor în deplină siguranță. Prin “servicii esențiale” se înțeleg acele servicii care se integrează în activitatea de profil (de bază) a unității în cauză, care trebuie să funcționeze, dar la o capacitate mai redusă (cel puțin 1/3 din activitatea normală). Considerăm că astfel de condiționări se pot impune, prin legea specială, și funcționarilor publici în privința exercitării dreptului la grevă.

Un argument decisiv în favoarea recunoașterii dreptului la grevă al funcționarilor publici este acela că, potrivit art. 49 alin. 1 din Constituție<sup>18</sup>, exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. De asemenea, alin. 2 al aceluiași articol dispune că restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau libertății.

Cum art. 28 din Statutul funcționarilor publici recunoaște dreptul acestora la grevă în condițiile legii, rezultă că devin aplicabile dispozițiile Legii nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă potrivit cărora declanșarea unei greve este posibilă și legală doar pe parcursul unui conflict de interese (deci pe durata negocierii contractului colectiv). Legea permite negocierea colectivă și încheierea unor contracte colective de muncă și la nivelul instituțiilor bugetare, însă în acest caz nu

se pot negocia clauze referitoare la drepturile ale căror acordare și quantum sunt stabilite prin dispoziții legale. Astfel, în cazul instituțiilor bugetare, contractele colective de muncă se pot încheia la următoarele niveluri: la nivelul unităților; la nivelul administrației sau serviciilor publice locale (acestea sunt contracte la nivel de unități); la nivel departamental (nivel de ramură sau de grup de unități).

Dreptul la grevă al funcționarilor publici se poate exercita numai în condițiile legii, adică în contextul unui conflict de interese izbucnit cu ocazia desfășurării negocierii colective. Principiul continuității serviciilor publice impune însă ca dreptul la grevă al funcționarilor publici să nu afecteze interesele utilizatorilor serviciilor publice, motiv pentru care s-ar impune limitarea exercitării acestuia prin impunerea respectării unui anumit quantum al activității considerat esențial. Având în vedere că legea specială (Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici) a apărut ulterior legii generale (Legea nr. 168/1999), legiuitorul ar fi putut să pună de acord prevederile celor două acte normative pentru a evita echivocul. S-ar fi evitat astfel dificultățile pe care le presupune, pe plan teoretic, dar mai ales practic, exercitarea dreptului la grevă în situația funcționarilor publici). Din aceste motive, *de lege ferenda* considerăm că se impune completarea actualei reglementări-cadru a grevei cu dispoziții exprese și specifice în privința dreptului la grevă al funcționarilor publici.

#### Note

<sup>1</sup> I. Tr. Ștefănescu, *Dreptul muncii*, Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 27-30.

<sup>2</sup> Art. 21 alin. 1 și 4 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor.

<sup>3</sup> Vasile Popa, Ondina Pană, *Dreptul muncii comparat*, Editura Lumina Lex, București, 2003, p. 263-264.

<sup>4</sup> Vasile Popa, Ondina Pană, *op. cit.*, p. 294.

<sup>5</sup> Jean Michel Servais, *Droits en synergie sur le travail. Éléments de droits international et comparé du travail*, Bruylant, Bruxelles, 1997, p. 53.

<sup>6</sup> M. Duverger, *Éléments de droit public*, PUF, Paris, 1983, p. 200, citat în I. Dogaru, D.C. Dănișor, *Drepturile omului și libertățile publice*, Editura Zamolxe, Chișinău, 1998, p. 220.

<sup>7</sup> Simina Elena Tănăsescu, *Principiul egalității în dreptul românesc*, Editura All Beck, 1999, p. 305-306.

<sup>8</sup> Gérard Lyon-Caen, Jean Pélissier, *Droit du travail*, Éditions Dalloz, 1992, p. 796.

<sup>9</sup> Jean Michel Servais, *op. cit.*, p. 53-54.

<sup>10</sup> Simina Elena Tănăsescu, *op. cit.*, p. 306.

<sup>11</sup> Conform art. 4 alin. 2 din Constituție, "România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială".

<sup>12</sup> Simina Elena Tănăsescu, *op. cit.*, p. 306.

<sup>13</sup> *Idem*, p. 308.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Ana Vasile, *Prestarea serviciilor publice prin agenți privați*, Editura All Beck, 2003, p. 32.

<sup>16</sup> J. M. de Forges, *Droit administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 1991, p. 218.

<sup>17</sup> Ana Vasile, *op. cit.*, p. 55-58.

<sup>18</sup> Actualul art. 53 din Constituție.

**Abstract:** *Strike action, often simply called a strike, is a work stoppage caused by the mass refusal by employees to perform work. Civil servants are one of the basic components of public administration, but their relations of civil service are also important for labor law because they actually represent labor relations which present certain characteristic features caused by the incidence of some public law norms. From the point of view of labor law, there is of extremely importance and interest the issue of exercising the right to strike of the civil servants in accordance with the principle of civil service continuity.*

## **Dezvoltarea durabilă a spațiului rural românesc și exigențele viitorului**

**MARIN BĂBEANU  
ANA-DELIA BĂBEANU**

**D**ezvoltarea rurală constituie, deopotrivă, o problemă veche și nouă a societății românești; veche întrucât crearea societății capitaliste în țările române presupunea dezvoltarea agriculturii pe baze moderne, care să producă pentru o piață externă și internă în expansiune; nouă pentru că, și în prezent, mediul rural românesc a rămas în urma cerințelor societății postmoderne spre care tindem.

Privite în decursul timpului, modalitățile de transpunere în practică a procesului de dezvoltare a statului românesc au fost nesatisfăcătoare, lente și cu eficiență economico-socială scăzută. Multă vreme, s-a pus un accent deosebit pe creditul rural, ca unic instrument al modernizării statului românesc. Începuturile creditului rural și evoluțiile acestuia până la primul război mondial, precum și încheierea unui sistem de creditare a agriculturii, între cele două războaie mondiale, deși au contribuit într-o oarecare măsură la schimbarea satului românesc, nu au reușit să îl transforme în mod esențial, așa cum s-a întâmplat în țările vest-europene. Perioada economiei cu planificare centralizată a urmărit, îndeosebi, preluarea de către stat, prin mijloace necomerciale, a celei mai mari părți a producției agricole, din valorificarea căreia s-au obținut resurse financiare gratuite pentru finanțarea industrializării și urbanizării.

Tranziția la economia de piață funcțională nu a angrenat, într-o măsură corespunzătoare, economia rurală; majoritatea exploatațiilor agricole individuale, apărute prin retrocedarea terenurilor, sunt gospodării de subzistență și semi-subzistență ce practică economia de tip natural, care nu produce pentru piață, ci pentru autoconsum.

### **1. Factorii și conținutul procesului de dezvoltare rurală**

Dacă dezvoltarea rurală nu este în sine o problemă nouă pentru România, cerințele ei actuale, obiectivele strategice urmărite, procesele prin care se derulează și viteza lor de înaintare sunt diferite, deci noi, în raport cu perioadele anterioare.

#### **1.1. Factorii care condiționează actualul proces de dezvoltare rurală**

Economia contemporană cunoaște transformări de maximă importanță, în toate componentele sale, ca urmare a trecerii de la societatea modernă la societatea postmodernă, ca societate a cunoașterii, întemeiată pe creativitate, inovare și informație. Noua economie – parte integrantă a societății cunoașterii – utilizând tehnologii neconvenționale, îmbunătățește randamentul consumării factorilor de producție, în toate domeniile de activitate, creează noi produse și servicii, noi activități economice și so-

ciale necesare calității vieții oamenilor. Introducerea în orice activitate umană a științei și tehnologiei avansate, a tehnologiei informației și comunicației, transformă nu numai natura și conținutul proceselor economice, ci și structurile macroeconomice; ponderile industriei și agriculturii se diminuează în crearea produsului intern brut, concomitent cu sporirea contribuției serviciilor. Fără a nega rolul industriei și agriculturii în dezvoltarea socială, noua economie este o economie în care predomină sectorul serviciilor, indiferent dacă activitatea se derulează în mediul urban sau rural.

Una din implicațiile noii economii o constituie schimbarea conținutului activităților practicate în cadrul mediilor rezidențiale. Structurarea mediului rezidențial în urban și rural, în funcție de preponderența activităților industriale sau agricole, își pierde semnificația originară. Ruralul înseamnă acum mai mult decât activitățile tradiționale, agrosilvice; el cuprinde, pe lângă activitățile economice primare, activități artizanale, industriale și de construcții, serviciile comerciale și necomerciale (care își sporesc ponderea și importanța în economia rurală), îmbunătățirile funciare, administrarea apelor și pădurilor, activitățile de protecție a mediului și păstrare a biodiversității, căile de transport și comunicație moderne, toate infrastructurile care transformă orice localitate rurală într-o zonă rezidențială civilizată.

În societatea modernă, pe măsură ce s-au accentuat industrializarea și urbanizarea, bogăția născută direct din folosirea resurselor naturii a devenit tot mai rară, în raport cu potențialul mediului natural, valoarea acesteia crescând pe măsură ce agresiunea de către om a naturii a căpătat proporții îngrijorătoare<sup>1</sup>. A apărut ca fiind necesar un nou model de dezvoltare care să gestioneze eficient resursele naturale și să compatibilizeze creșterea economică cu

prudența ecologică și echitatea socială<sup>2</sup>. Ecodezvoltarea a devenit ulterior dezvoltare durabilă, concept ce reliefează obținerea maximului de beneficii nete ale dezvoltării economice, atât pentru generațiile prezente cât și pentru generațiile viitoare, corelată cu menținerea de durată a serviciilor și calității resurselor naturale, prin utilizarea resurselor naturale regenerabile la rate mai mici decât capacitatea de regenerare, precum și prin folosirea resurselor neregenerabile cu o eficiență optimă, luându-se în considerare substituirea lor prin progresul tehnico-științific. Dintr-un anumit punct de vedere, dezvoltarea durabilă reprezintă o reconciliere și compatibilizare permanentă și sigură între economie, demografie și potențialul ecosistemului global, care să aibă ca efect sporirea potențialului productiv al acestuia și să îl pună de acord cu nevoile prezente și viitoare ale oamenilor<sup>3</sup>. Mediul rural, reprezentând spațiul geografic cel mai extins în aproape toate statele lumii, prezintă o importanță deosebită în cadrul procesului amplu de dezvoltare durabilă.

Noua economie creată de societatea cunoașterii integrează funcțional (pe orizontală) activitățile de producere a bunurilor și serviciilor din fiecare țară, atât din mediul urban cât și din mediul rural, și, totodată, globalizează economia. Treapta inferioară a globalizării activităților economice este reprezentată de accentuarea interdependențelor dintre economiile naționale, fiecare economie națională depinzând tot mai mult de evoluțiile celorlalte economii naționale. Treapta următoare a procesului de globalizare constă în transnaționalizarea dezvoltării economice, al cărui nucleu este constituit din corporațiile transnaționale și fluxurile internaționale de investiții directe. Globalizarea economiei propagă la nivel mondial civilizația postindustrială, ale cărei valori economice devin universale. Circulația liberă a persoanelor, forței de muncă



și capitalurilor accentuează presiunea socială pentru dezvoltarea economică post-modernă, în țările în care acest proces este încă insuficient promovat. Ca urmare a acestui fapt, progresele ce au condus în țările avansate ale lumii la modernizarea spațiului rural devin cerințe, obiective strategice și criterii de evaluare pentru orice proces de dezvoltare rurală din celelalte țări, care nu au desăvârșit acest proces.

Integrarea României în economia Uniunii Europene presupune că, în final, economia noastră se va comporta într-un mod similar cu economia celorlalte țări membre. În prezent însă, există numeroase disparități între activitatea economică din țara noastră și activitatea economică din țările cele mai dezvoltate ale acestei organizații integracioniste. Decalajele cele mai profunde se manifestă în privința produsului intern brut pe locuitor și în cea a dezvoltării rurale. În anul 2005, PIB pe locuitor în România reprezenta doar 31% din PIB pe locuitor al UE-25. Contribuția serviciilor la realizarea valorii adăugate brute, în România, era de circa 52%, pe când în țările UE-25 serviciile produceau peste două treimi din PIB, iar în unele țări, precum Franța, Belgia, Olanda, Regatul Unit ș.a., contribuția serviciilor era de aproximativ trei pătrimi. Populația ocupată în agricultura țărilor UE-25 era de 4,9%, populația ocupată în industrie și construcții reprezenta 24,7% din totalul populației ocupate, iar cea din servicii 70,3%.

### 1.2. Conținutul procesului de dezvoltare rurală

Dezvoltarea rurală contemporană constituie o problemă extrem de complicată, prin factorii care o determină, procesele prin care se desfășoară, sursele de finanțare, rezultatele obținute și impactul lor social.

*În primul rând*, conținutul actualei dezvoltări rurale are în vedere *dezvoltarea integrată și durabilă a infrastructurilor rurale*, cum ar fi construcțiile de locuințe și edili-

tare, dotarea cu rețele electrice și pentru alte surse de energie, rețele de apă și canalizare, de transporturi și comunicații moderne, infrastructurile de sănătate, învățământ și de inducere a culturii (biblioteci, radio, televiziune, internet ș.a.). Aceste infrastructuri trebuie constituite nu numai în satul de reședință al comunei, ci în toate satele acesteia, pentru a lega între ele satele și comuna de celelalte localități învecinate și a ridica nivelul de viață al populației rurale. Infrastructurile, din punct de vedere calitativ și funcțional, trebuie să se ridice la nivelul celor existente în statele dezvoltate ale Europei și ale lumii.

*În al doilea rând*, dezvoltarea rurală actuală pune accent pe dezvoltarea în mediul sătesc a unor activități neagricole, a unor activități industriale și de servicii, cum ar fi meșteșugurile, activitățile artizanale, prelucrarea materiilor prime agricole și silvice, crearea de întreprinderi mici și mijlocii în domeniul industriei și serviciilor, dezvoltarea transporturilor rurale, a comerțului și turismului rural. În acest context, dezvoltarea rurală înseamnă creșterea nivelului calitativ al serviciilor de educație și sănătate, de ocrotire a mamei și copilului, de combatere a sărăciei și de protecție socială a familiilor defavorizate din punct de vedere economic, social și cultural.

*În al treilea rând*, restructurarea și modernizarea producției agricole constituie o altă latură a dezvoltării rurale. Creșterea investițiilor în exploatarea agricolă și silvice, diminuarea ponderii populației vârstnice ocupate în agricultură, creșterea suprafețelor medii ale fermelor, înzestrarea tehnică modernă a fermelor și dezvoltarea tuturor serviciilor de producție aferente unei agriculturi intensive, de înalt randament, împreună cu sporirea competitivității producției agroalimentare și silvice, prin adaptarea ofertei la cerințele pieței, sunt câteva din modalitățile care asigură restructurarea

și modernizarea activităților economice primare din mediul rural.

*În al patrulea rând, dezvoltarea pescuitului, acvaculturii și a prelucrării industriale a produselor acvaculturii reprezintă o altă componentă a conținutului noii dezvoltări rurale.*

*În al cincilea rând, dar tot atât de importante sau poate chiar mai importante decât componentele dezvoltării rurale, prezentate mai înainte sunt măsurile pentru protecția și conservarea mediului. Conceptul de dezvoltare adecvată, înțeleaptă, eficientă și curată este aplicabil atât mediului urban cât și rural. O asemenea dezvoltare economică reflectă recunoașterea faptului că producția și consumul nu constituie obiective în sine, ci sunt mijloace de atingere a unui țel suprem: asigurarea unei existențe mai sănătoase, mai sigure, mai umane și mai aducătoare de satisfacții pentru întreaga populație. Pe lângă dimensiunea economică, protecția mediului are o dimensiune etică și o dimensiune spirituală. În ultimă instanță, dezvoltarea temeinică întemeiată pe protecția mediului ne poate orienta către o societate în care ne revine obligația morală de a ne îngriji așa cum se cuvine de planeta noastră și de moștenirea pe care o lăsăm generațiilor viitoare<sup>4</sup>, de a preîntâmpina o serie de efecte negative ale activităților economice și așezărilor umane, încât să se asigure o existență mai sănătoasă, atât a omului cât și a naturii<sup>5</sup>.*

Din punct de vedere strategic, dezvoltarea rurală din zilele noastre este un model multifuncțional de dezvoltare a spațiului rural, o dezvoltare în egală măsură a activităților agricole și neagricole, de diminuare a decalajelor între rural și urban, de creștere a standardului de viață în zonele rurale, de diversificare a activităților economico-sociale din aceste zone.

## **2. Starea actuală a mediului rural românesc**

Tipul de dezvoltare economică realizat până acum câteva decenii avea ca fundamente transferul de populație din mediul rural în mediul urban, pe măsură ce avansa ori se accentua procesul de industrializare. Această legitate a dezvoltării de tip industrial s-a verificat și pe exemplul României, deși procesul a înaintat destul de lent. Astfel, dacă în anul 1930, în mediul rural trăia 78,6% din populația țării, în anul 1950, ponderea populației rurale scăzuse la 75,3%, în anul 1980, la 54,2%, în anul 1990, la 45,7% și în anul 2005, la 45,1%. În mărimi absolute, populația rurală a României a sporit permanent, între anii 1930-1970 (de la 11,23 milioane persoane la 12,79 milioane persoane), a scăzut lent între anii 1970-1980 (de la 12,79 milioane persoane la 12,03 milioane persoane); între anii 1980-1990, descreșterea s-a accentuat (diminuarea fiind de 1,43 milioane persoane), pentru ca după anul 1990 până în 2005, pe fondul descreșterii populației totale a țării cu 1,53 milioane persoane, descreșterea populației rurale să fie de 854 mii persoane<sup>6</sup>.

Densitatea medie a populației din mediul rural românesc a fost relativ constantă de-a lungul anilor, în anul 2005 fiind de 45,1 locuitori/km<sup>2</sup>. Analiza acestui indicator la nivel teritorial reliefează faptul că peste 80% dintre localitățile rurale au o densitate apropiată sau inferioară pragului utilizat de Uniunea Europeană pentru identificarea zonelor rurale. Există mari disparități în privința densității populației în teritoriu, determinate de influența reliefului și profilului economic la nivel regional și județean. Se pot distinge două modele de distribuție în teritoriu a populației:

a. suprafață mai dens populată situată în exteriorul lanțului carpatic și caracterizată printr-un profil economic mixt (industrial-agricol);

b. o suprafață mai puțin populată localizată în zonele montane și Dobrogea, zone cu o economie bazată pe creșterea animalelor, silvicultură și piscicultură.

De asemenea există diferențe semnificative între densitatea populației rurale din zona de Vest a țării, unde predomină comunele cu o densitate mai mică de 50 locuitori/km<sup>2</sup> și zonele de Est și Sud, unde sunt predominante comunele cu o densitate a populației cuprinsă între 50 și 100 locuitori/km<sup>2</sup>. Teritoriile rurale cele mai dens populate se găsesc în Moldova, situație datorată sporului natural al populației deosebit de ridicat în perioadele anterioare.

Dacă la nivel național, ponderea populației rurale în totalul populației era, în anul 2005, de 45,1%, pe regiuni de dezvoltare situația este relativ diferită. În regiunea Sud-Muntenia ponderea populației rurale a fost de 58,3%, în regiunea Nord-Est de 56,6%, în regiunea Sud-Vest Oltenia de 52,5%, în regiunea Nord-Vest de 46,9%, în regiunea Sud-Est de 44,5%, în regiunea Centru de 40,1%, în regiunea Vest de 36,4% și în regiunea București-Ilfov de 9,5%.

Populația activă din mediul rural, în perioada 2000-2005, a scăzut de la 5,94 milioane persoane la 4,49 milioane persoane, în timp ce populația activă urbană, cu unele mici fluctuații anuale, s-a menținut la același nivel de 5,35 milioane persoane. În același interval de timp, populația rurală ocupată a scăzut de la 5,75 milioane persoane la 4,26 milioane persoane, iar rata de ocupare s-a diminuat de la 73,8% la 61,6%.

În anul 2005, mediul rural românesc cuprindea 2851 comune, alcătuite din 12946 sate, 45,1% din populația totală, 50,7% din populați activă și 46,6% din populația ocupată a țării.

Două treimi din populația rurală ocupată, respectiv 32,2% din populația ocupată a României, lucrează în agricultură, silvicultură și piscicultură. Numai o treime din populația rurală ocupată, adică 14,4% din populația ocupată a țării, lucrează în activități neagricole.

În anul 2005, în România existau 4256152 exploatații agricole, din care exploatații individuale 4237889. Suprafața agricolă medie utilizată pe o exploatație era de 3,3 ha, iar pe o exploatație individuală de 2,1 ha. Unitățile agricole cu personalitate juridică erau în număr de 18263, iar suprafața medie pe o unitate era de 263 ha.

Ponderea populației rurale totale și ponderea populației rurale ocupate din România sunt de circa șase ori mai mari decât media corespondentelor acestora din țările UE-25.

Față de unele țări ale Uniunii Europene, ponderea populației ocupate în agricultură, silvicultură și piscicultură României este de 20-22 de ori mai mare.

După statul profesional, structural populației ocupate în agricultură, vânătoare și silvicultură, în număr de 2,93 milioane persoane, se prezintă astfel: 6% sunt salariați, 0,2% patroni, 51,6% lucrători pe cont propriu, 42% lucrători familiari neremunerați și 0,2% membri ai unor societăți agricole sau ai unor cooperative.

O asemenea structură subliniază încă o dată faptul că activitatea din gospodăria rurală românească, în majoritatea ei zdrobitoare, nu este o producție pentru piață, ci pentru subzistență, deseori și aceasta fiind insuficientă pentru traiul cotidian al populației rurale.

**Tabelul nr.1.**  
**Structura populației rurale ocupate pe regiuni de dezvoltare și sectoare de activitate, în anul 2005 (procente)**

Regiuni/sectoare	Primar	Secundar	Terțiar
Nord - Est	75,1	11,9	13,0
Sud - Est	69,1	15,1	15,8
Sud-Muntenia	58,5	22,8	18,7
Sud - Vest Oltenia	78,8	10,9	10,3
Vest	50,4	29,0	20,6
Nord-vest	58,7	21,9	19,4
Centru	44,6	30,8	24,6
București-Ilfov	15,6	30,4	54,0

**Sursa:** Institutul Național de Statistică

Tendențele privind gradul de ocupare a populației rurale pe sectoare de activitate, se reflectă în mod diferit pe regiuni de dezvoltare, în funcție de specificitatea socio-economică a fiecărei zone și de transformările complexe care au avut loc în cadrul economiei naționale, ca urmare a procesului de restructurare.

Datele din tabelul de mai sus reliefează următoarele tendințe ale mediului rural românesc:

a. Cu excepția regiunilor București-Ilfov și Centru, în regiunile de dezvoltare ale României predomină activitățile caracteristice sectorului primar. În zonele rurale ale regiunilor Sud-Vest Oltenia,

Nord-Est, Sud-Est și Sud-Muntenia, sectorul primar deține peste două treimi din populația ocupată;

b. Sectorul secundar în mediul rural este mai bine reprezentat în regiunile Centru. București-Ilfov, Vest, Sud-Muntenia și Nord -Vest;

c. sectorul terțiar din mediul rural este slab dezvoltat în toate regiunile, cu excepția regiunii București-Ilfov, unde ponderea acestui sector se apropie de nivelul țărilor dezvoltate. Zonele rurale din regiunile Sud-vest Oltenia, Nord-Est și Sud-Est se caracterizează prin cel mai scăzut nivel al sectorului serviciilor.

**Tabelul nr.2.**  
**Nivelul microîntreprinderilor și distribuția lor în mediul urban și rural, în anul 2005**

Activități neagricole	Număr total de unități cu 1-9 salariați	Din care în:	
		urban	rural
Industrie extractivă și prelucrătoare	35148	28413	6735
Energie electrică și termică, gaze și apă	148	128	20
Construcții	21387	18687	2700
Comerț și reparații de bunuri	143079	121763	21316
Hoteluri și restaurante	14192	11491	2701
Transporturi, depozitare și comunicații	22183	18226	3957
Tranzacții imobiliare, închirieri și servicii prestate în principal întreprinderilor	61016	58790	2226
Învățământ	1118	1064	54
Sănătate și asistență socială	6717	6211	506
Alte servicii colective, sociale și personale	8997	8498	499
<b>TOTAL</b>	<b>313985</b>	<b>273271</b>	<b>40714</b>

**Sursa:** Institutul Național de Statistică

Activitățile neagricole (industriale și de servicii) din mediul rural, se bazează pe complementaritatea față de agricultură, dar nu exclud posibilitatea înființării de întreprinderi mici și mijlocii în alte domenii, caz în care economia rurală începe să se diversifice. În anul 2005, din numărul total de 313.985 microîntreprinderi, care își desfășurau activitatea la nivel național, doar 40714 microîntreprinderi, adică 12,9%, funcționau în mediul rural.

Spațiul rural românesc se deosebește de spațiul urban prin structura economică, densitatea populației, profesiile de bază dominante, cultură și edificii culturale, viața spirituală, relațiile interumane ș.a.<sup>7</sup>

Din punctul de vedere al structurii economice, spațiul rural românesc este preponderent agricol, dar nu exclude existența și a altor activități neagricole, care să determine scăderea ponderii populației ocupate în activitățile agrosilvice și în crearea valorii adăugate brute. Activitățile caracteristice sectorului primar al economiei sunt predominante; activitățile industriale și din domeniul serviciilor sunt complementare economiei agricole, dar tind să intre într-un proces de expansiune.

În ceea ce privește forma de proprietate, spațiul rural românesc se caracterizează prin ponderea redusă a proprietății publice și preponderența proprietății private (circa 95,6% din suprafața agricolă a țării), care este excesiv fragmentată, iar în lipsa formelor de asociere a condus la predominanța exploatărilor de subzistență și semisubzistență. Exploatațiile de tip comercial dețin o pondere insignifiantă în producția agricolă și în suprafața agricolă; în mare parte, acestea au reușit să se adapteze la nevoile unei agriculturi performante.

O caracteristică importantă a spațiului rural al României constă în densitatea redusă a populației, în numărul mic al populației fiecărui sat și în tendința de îmbătrânire a populației.

Din punct de vedere peisagistic, spațiul rural românesc, prin structura sa naturală, prin flora și fauna sa diversificată, este incomparabil mai atrăgător decât spațiul urban, permițând dezvoltarea turismului ca sector strategic al dezvoltării rurale.

Viața cotidiană în mediul rural românesc este așezată pe norme rezultate din experiența conviețuirii sociale, tradițiile, obiceiurile și cultura locală. Spațiul domestic este determinant pentru activitatea economică a gospodăririi rurale; el se prelungește în afara acesteia, prin infrastructurile și activitățile economico-sociale, unde există probleme dificile de a căror soluționare depinde dezvoltarea satului românesc, respectiv:

- a. absența unor rețele de transport adecvate, cu implicații locale privind serviciile medicale, educaționale, de cultură etc.;
- b. de rețelele de apă potabilă curentă beneficiază numai 33% dintre locuitorii mediului rural, iar rețeaua publică de canalizare servește numai 10% din populația rurală;
- c. calitatea serviciilor medicale rurale nu se ridică la nivelul cerințelor actuale; cadrele medicale cu studii de scurtă durată sunt preponderente, iar numărul medicilor este insuficient;
- d. telecomunicațiile, cuprinzând telefonica, cablul TV, calculatoarele și internetul, sunt modeste, datorită veniturilor reduse ale locuitorilor;
- e. numărul mare de ferme de subzistență și semi-subzistență, care nu sunt viabile, cu o suprafață medie a exploatației de numai 1,7 ha;
- f. o slabă productivitate și calitate a producției agricole, decalajul important între importurile și exporturile de produse agricole;
- g. inexistența unei rețele de piață en-gros unde producătorii să-și vândă produsele la prețuri reale;

- h. existența unor suprafețe de teren (circa 1/5) afectate grav de factori de risc natural (inundații, alunecări de teren, seismicitate ridicată, deșertificare, resurse reduse de apă).

### 3. Integrarea în Uniunea Europeană și dezvoltarea durabilă a spațiului rural românesc

Spațiul rural românesc cuprinde 93,7% din suprafața țării, 45,1% din totalul populației, 50,7% din populația activă și 46,6% din populația ocupată. Funcțiile principale ale spațiului rural sunt: *funcția economică*, considerată ca funcție primară, care are ca obiectiv principal obținerea de bunuri agro-silvice și a altor bunuri industriale și de servicii realizate în amonte și în aval de agricultură; *funcția ecologică* constând în limitarea și înlăturarea efectelor negative ale factorilor poluanți asupra spațiului rural; *funcția social-culturală*, rezultată din conviețuirea unor comunități mici de oameni, care se cunosc între ei, se apreciază și se ierarhizează social, fiind uniți prin cultura și obiceiurile tradiționale.

Satul – componenta principală a spațiului rural – reprezintă un proces permanent de umanizare a teritoriului, de protejare a tradițiilor și obiceiurilor, prin care populația a reușit să se adapteze unui mod specific de utilizare a resurselor solului și subsolului, în baza unor relații economice și social-istorice determinate. În cadrul evoluției sale în timp, satul românesc a suferit diferite transformări devenind, dintr-o localitate preponderent agricolă de importanță locală, o așezare umană cu caracter multifuncțional.

Importanța mare pe care o are viața economică, ecologică și socială a satului contemporan pentru fiecare țară, transformă dezvoltarea rurală într-o problemă de dimensiuni naționale și internaționale. Consiliul European și Uniunea Europeană au ridicat problema spațiului rural la nivel de politică

europene și comunitară. *Carta europeană a spațiului rural*, adoptată de Consiliul European în anul 1996, a devenit documentul-cadru, politic și juridic, al dezvoltării și amenajării rurale în Europa. În esență sa, problema dezvoltării și amenajării rurale implică realizarea unui echilibru între cerința de conservare a spațiului rural (economic, ecologic și social-cultural) și tendința de modernizare a vieții rurale.

Conferința Internațională de la Cork, intitulată *Europa rurală – perspective de viitor*, a avut ca obiectiv stabilirea orientărilor fundamentale ale politicilor rurale ale Uniunii Europene, după anul 2000. La baza politicilor rurale a fost pusă dezvoltarea rurală durabilă, definită în coordonate precise: stabilizarea populației în spațiul rural (prin eliminarea sau diminuarea exodului rural), eradicarea/combaterea sărăciei din mediul rural (prin stimularea și sporirea ocupării forței de muncă, precum și prin promovarea egalității de șanse pentru toți locuitorii rurali), sporirea calității vieții și a bunăstării generale (prin conservarea, protejarea și ameliorarea calității mediului și peisajului rural).

Principalele obiective ale Uniunii Europene privind dezvoltarea rurală și politica agrară, cuprinse în Agenda 2000, sunt:

- Investițiile în fermele agricole vizează, cu precădere, ameliorarea calitativă a producției, reducerea costurilor, protejarea mediului și ameliorarea peisajului agrosilvic, asigurarea bunului tratament și a bunăstării animalelor, încurajarea pluriactivității.
- Sporirea cheltuielilor pentru resursele umane cu următoarele componente: susținerea fermierilor tineri, încurajarea pensionării anticipate și stimularea formării profesionale.
- Finanțarea fermierilor din zonele defavorizate și cu restricții de mediu.
- Finanțarea măsurilor de agromediu.

- Finanțarea investițiilor în procesarea și marketingul produselor agricole.
- Finanțarea măsurilor forestiere concretizate în înființarea de noi suprafețe împădurite, investiții pentru procesarea lemnului, sporirea valorii materiei prime lemnoase ș.a.
- Finanțarea măsurilor de comasare, reparare și reorganizare a terenului agricol al fermelor.

România, prin Programul Național pentru Dezvoltare Rurală 2007-2013, promovează modelul european agricol și de dezvoltare rurală. Obiectivele generale ale strategiei naționale de dezvoltare rurală durabilă au în vedere, *în primul rând*, creșterea dinamismului economic al zonelor rurale, inclusiv dezvoltarea durabilă a sectorului agricol și forestier. *În al doilea rând*, se urmărește conservarea și îmbunătățirea mediului natural, care să stimuleze dinamismul social și creșterea calității vieții în zonele rurale. *În al treilea rând*, strategia pune un accent deosebit pe dezvoltarea competitivității sectoarelor de activitate economică din mediul rural (agricol, forestier, de prelucrare industrială și de servicii), luând în considerare oportunitățile pieței unice și deschiderea spre piața mondială. *În al patrulea rând*, strategia națională a dezvoltării rurale durabile se întemeiază pe aplicarea unui model multifuncțional de dezvoltare a satului românesc. Principiul de bază în aplicarea acestui model constă în promovarea concomitentă și interdependentă a dezvoltării funcțiilor agricole ale zonelor rurale, însoțite de promovarea în egală măsură a funcțiilor nonagricole ale acestor zone. Modelul este compatibil cu politica economică și socială a Uniunii Europene, al cărui scop principal îl constituie reducerea disparităților de dezvoltare între regiunile acestei organizații, dar și diminuarea decalajelor de dezvoltare între rural și urban.

Prioritățile sau obiectivele specifice ale strategiei pentru dezvoltare rurală în România derivă din Politica Agricolă Comună a Uniunii Europene, dar iau în considerare condițiile specifice ale agriculturii și spațiului rural românesc. Acestea sunt:

- a. Îmbunătățirea infrastructurii rurale, până în 2015, prin construcția a 2000 km de drum și modernizarea a 5000 km de drumuri comunale, aprovizionarea cu apă potabilă, prin executarea de lucrări de construcție a 9000 km de rețele de conducte, efectuarea de lucrări de canalizare, prin construcția a 1600 km de conducte de acest tip.
- b. Creșterea volumului investițiilor în exploatarea agricolă și silvică, până în 2015, la 5000 de proiecte investiționale ce pot genera circa 25000 locuri de muncă în activități de prelucrare și industrializare.
- c. Reducerea ponderii populației vârstnice ocupate în agricultură de la 67,3% la 50% în anul 2015.
- d. Creșterea la 9 ha a mărimii medii a fermelor până în anul 2015.
- e. Creșterea producției în acvacultură, de la circa 8700 tone/an, în 2003, la 20000 tone/an, în 2015.

Obiectivele specifice ale strategiei românești de dezvoltare rurală sunt urmate de identificarea unor subpriorități, cum ar fi:

- a. creșterea competitivității economiei agro-alimentare și silvice, prin adaptarea ofertei la cerințele pieței;
- b. creșterea standardelor de viață în zonele rurale, prin diversificarea activităților din aceste zone,
- c. dezvoltarea economică durabilă a fermelor agricole și a exploatarea forestiere;
- d. promovarea inițiativelor locale de tip „LEADER”;
- e. asigurarea pescuitului durabil și dezvoltarea acvaculturii.

Totodată, fiecărei subpriorități îi corespunde un ansamblu de acțiuni atent selectate, prin care se asigură distribuirea corectă a fondurilor limitate avute la dispoziție pentru dezvoltarea rurală, precum și folosirea eficientă a acestor fonduri. Problema finanțării procesului de dezvoltare rurală în România este primordială, deoarece populația care trăiește în acest spațiu, ca pondere, este de șase ori mai mare decât media țărilor din Europa Occidentală, iar infrastructurile de care dispunem se găsesc într-o stare precară. Resursele financiare proprii, deși importante, sunt insuficiente pentru susținerea unor transformări de anvergură în spațiul rural românesc. În același timp, șansele de finanțare a dezvoltării rurale integrate au sporit prin preaderarea și aderarea României la uniunea Europeană, ca urmare a asistenței financiare acordate de această organizație și de alte organizații economice și instituții financiare internaționale.

*Note*

<sup>1</sup> M. Drăgănescu, *Exigențe ale echilibrului ecologic în condițiile creșterii economice și demografice, în „Probleme economice”, nr.5/1972, p.50.*

<sup>2</sup> N.N. Constantinescu, *Economia protecției mediului natural*, Editura Politică, București, 1976, pp.308-309.

<sup>3</sup> L. Brawn, *Starea lumii 1991*, Editura Tehnică, București, 1991, pp.15-16.

<sup>4</sup> W.K. Reylly, *Dezvoltare economică și câștig ecologic, în Sinteză, nr.89/1991, pp.24.*

<sup>5</sup> C. Cămășoiu, *Economia și sfidarea naturii*, Editura Economică, București, 1991, pp.14.

<sup>6</sup> Anuarul Statistic al României, 2006, Institutul Național de Statistică, pp.43-44.

<sup>7</sup> I. Bold, E. Buciuman, N. Drăghici, *Spațiul rural – definire, organizare, dezvoltare*, Editura Mirton, Timișoara, 2003, pp.56-60.

**Abstract:** *In the paper there were followed three essential aspects: the contents and factors of the sustainable development contemporary process, the present situation of the Romanian rural environment and the sustainable development of the Romanian rural space, in condition of the European Union economy integration. There were brought arguments regarding the necessity to accelerate the development rural regions process from Romania, in order to become more consistent with the rural regions of the advanced western countries. Also, there were assessed the strategic objectives and tasks of the National Plan for Rural Development.*



## Cum promovăm turismul românesc în Uniunea Europeană?

RAMONA GRUESCU, GHEORGHE PIRVU

**T**urismul reprezintă pentru România un sector economic care dispune de un valoros potențial de dezvoltare, neexploatat încă eficient și suficient și care poate deveni o sursă de atracție atât a investitorilor cât și a turiștilor străini, însă acest lucru este îngreunat de concurența puternică din partea țărilor vecine și de amploarea problemelor legate de competitivitate. În ciuda perioadei dificile traversate, turismul românesc a avut în ultimii ani un trend ascendent. Pentru creșterea rolului turismului în economie, pentru realizarea obiectivului integrării europene a sectorului turistic și pentru satisfacerea exigențelor dezvoltării durabile, guvernul trebuie să joace în continuare un rol important și să inițieze politici active care să ducă la creșterea numărului de turiști, a încasărilor din turism și a duratei medii a sejurului. Guvernul român percepe rolul important pe care segmentul de turism și călătoria poate să-l joace în dezvoltarea economică viitoare a țării, dar eforturile economice făcute pentru integrarea în Uniunea Europeană au lasat, pentru un timp, în umbră sectorul turistic.

Strategiile de dezvoltare a sectorului turistic din România s-au dovedit slab performante. Stă mărturie în acest sens lista nejustificat de amplă a punctelor slabe ale sectorului turistic atât la nivel național:

standardele reduse ale infrastructurii din turism, calitatea slabă a cazării și a serviciilor conexe, infrastructura de bază subdezvoltată, lipsa capacităților de turism sportiv, promovarea insuficientă a produselor turistice pe plan național și internațional, cât și la nivel regional: număr redus de tur operatori, număr scăzut de evenimente turistice și culturale, pondere prea mare în cadrul formelor de turism a turismului social subvenționat de la bugetul de stat ș.a..

Studiile elaborate în cadrul OMT, bazate pe informațiile și analizele de piață realizate în țările mari generatoare de fluxuri turistice din Europa, precum și anchetele întreprinse în rândul turiștilor străini care vizitează România, caracterizează oferta turistică românească prin următoarele aspecte:

- toate tipurile de programe oferite de România întâmpină o concurență acerbă pe piețele vest-europene;
- destinațiile concurente oferă o gamă variată de facilități pentru toate categoriile de turiști;
- oferta românească este relativ limitată, restrânsă la câteva stațiuni, iar în cadrul acestora, doar la câteva hoteluri;
- serviciile sunt inferioare celor de pe destinații concurente precum Bulgaria, Turcia, Grecia sau Cipru;
- agreementul nu se ridică la nivelul ofertei din alte destinații;

- infrastructura tehnico-rutieră este necorespunzătoare;
- lipsa unor hoteluri de confort superior în marile orașe și în stațiunile turistice de interes internațional;

Proiectul de strategie pentru intervalul 2007-2013 elaborat de Autoritatea Națională pentru Turism atrage atenția asupra faptului că România a încetat să mai fie o piață turistică atractivă din punct de vedere al raportului calitate-preț. Orice țară care aspiră la o dezvoltare eficientă a turismului pe termen lung trebuie să își fundamenteze activitatea pe baza unui plan de dezvoltare pe termen lung pentru turism. Guvernul României a stabilit că este urgent necesar un Plan al dezvoltării turismului pentru a pune bazele implementării unei abordări durabile a dezvoltării turismului în România, încheind un contract cu Organizația Mondială a Turismului pentru această acțiune. Master Planul cuprinde un program de acțiune pe 6 ani (2007-2013) în conexiune cu susținerea financiară prin fondurile structurale la care România are acces ca urmare a integrării în Uniunea Europeană în ianuarie 2007, însă face referire la dezvoltarea turismului pe o perioadă de 20 de ani, până în 2026.

Strategia de turism reprezintă planul de acțiune menit să asigure obținerea unor rezultate economice pozitive și să consolideze procesul de management. În elaborarea unei strategii competitive de turism autoritățile și specialiștii trebuie să aibă în vedere o multitudine de elemente: definierea obiectivelor, alegerea serviciilor și facilităților, urmărirea asigurării calității, elaborarea strategiei de marketing, elaborarea unui produs de turism viabil, finanțarea acestuia, stabilirea structurii organizatorice, a suportului sectorial și realizarea unei monitorizări continue a strategiei.

Percepția României ca destinație turistică nu este foarte bună din cauza, în principal, a deficiențelor în marketingul și pro-

movarea destinației, sprijinului guvernamental slab pentru turism, practicilor adesea neprofesionale în sector, standardelor scăzute ale serviciilor pentru vizitatori, infrastructura turistică, facilitățile și modurile de petrecere a timpului neadecvate cerințelor actuale. Parafrazându-l pe președintele WTTC, Jean-Claude Baumgarten (mai 2006), turismul românesc are potențial să crească, până în 2016, peste media europeană și mondială, "prima urgență" fiind îmbunătățirea imaginii țării în exterior

Obiectivul strategic general de dezvoltare a turismului îl reprezintă, în acest context, crearea unei destinații turistice competitive pe plan internațional, la nivelul resurselor turistice de care dispune România și care să impună acest domeniu ca activitate economică prioritară în cadrul sistemului economic național. Realizarea obiectivului vizează unele direcții de acțiune care privesc: modernizarea produsului turistic, marketingul și promovarea, resursele umane, corelarea cu alte politici de dezvoltare economică națională, monitorizarea și evaluarea.

Turismul și călătoriile trebuie incluse în politicile generale pentru forță de muncă, comerț, investiții, educație, cultură și protecția mediului. România trebuie să întreprindă o campanie de imagine pentru a crește informarea factorilor publici și privați legată de contribuția industriei turismului și a potențialului privind dezvoltarea.

Asigurarea unui mediu financiar-fiscal stimulat și stabil este vitală pentru atragerea investitorilor și a capitalurilor private care să asigure dezvoltarea proiectelor turistice. Relansarea rapidă a turismului românesc trebuie sprijinită prin facilități fiscale: reinvestirea profitului, stimularea investițiilor noi, cu deosebire în zonele turistice "speciale", în stațiunile turistice sezoniere, precum și pentru anumite forme de turism și categorii de turiști. Este necesară acordarea unor credite cu dobândă preferen-

țială pentru proiectele ce vizează investițiile turistice și o implicare mai mare a oficialităților locale și naționale în obținerea de fonduri nerambursabile de către investitori. Ar fi benefică înființarea unui ghișeu unic pentru investițiile în turism în turism, unde părțile interesate pot să primească informații și sfaturi privind procesul birocratic.

A furniza o facilitate sau un serviciu de calitate pentru turiști reprezintă o parte fundamentală a dezvoltării unui produs, mai ales când avem de a face cu segmente de piață mai mici și mai puțin accesibile. În aceste circumstanțe, cu cât produsul turistic este de o mai bună calitate, cu atât turistul este mai satisfăcut de experiența sa din timpul vacanței și cu atât mai posibil este că acesta să stea mai mult, să revină, să spună și altora despre acea țară.

Pentru a fi menținută, calitatea trebuie asigurată de-a lungul întregului lanț turistic, de la primele mesaje de marketing, până la aprovizionare, acomodare, alimente, orientare, planificarea destinației, etc. Fiecare din aceste elemente poate contribui, în parte, la satisfacția generală a vizitatorului. Drept urmare, dacă un singur produs este de slabă calitate, va rezulta o scădere a nivelului de satisfacere a turistului. Aceasta demonstrează necesitatea existenței unei strategii turistice bine organizate și coordonate, care să încurajeze toți partenerii să muncească împreună pentru a spori calitatea generală a destinației turistice și pentru a se asigura că aceasta calitate este menținută și, unde este cazul, sporită pe măsură ce turismul se dezvoltă.

Referitor la calitatea serviciilor, se acordă o importanță deosebită atât ofertei de servicii personalizate, autentice și informate, cât și eficienței și profesionalismului acestora. Cea mai evidentă metodă de a dezvolta și a face publicitate calității este de a stabili standarde comune care sunt recunoscute prin premii. Standardele de calitate pot fi

fie generale, fie pe sectoare, ele putând fi dezvoltate pe plan local, sau pot fi parte a schemelor naționale sau chiar internaționale.

Multe țări au deja o schemă de inspecție și de notare a hotelurilor și restaurantelor, care recunosc anumite standarde de bază întâlnite sau anumite facilități furnizate (sistemul stelelor). Unele așezăminte pot dori chiar să facă un pas mai departe și să se alăture rețelelor naționale și internaționale de furnizori care se concentrează asupra calității.

Avantajul acestor rețele este că ele dispun de o strategie de marketing proprie și astfel și-au creat o bună reputație despre nivelul de calitate al serviciilor, nivel pe care unii turiști se bazează când aleg locul de destinație. De asemenea, ele prevăd reperi clare pentru nivelul de standard aplicat, care este cunoscut atât de către turiști, cât și de către locuitorii așezământului.

Alte forme importante ale standardului de calitate pe care turiștii interesați caută, sunt cele legate de mediul înconjurător. Diferite țări și-au dezvoltat propriile nivele de calitate în funcție de importanța pe care o acordă turiștii mediului înconjurător. Există și standarde internaționale, cum ar fi de exemplu ISO 14000, care evaluează impactul general al facilităților (reciclare, risipa de apă), asupra mediului înconjurător.

Unele standarde sunt voluntare, dar la fel de eficiente, cum ar fi *European Charter for Sustainable Tourism in Protected Areas*, care stabilește o serie de principii ale dezvoltării turismului în zonele protejate. Aceasta nu numai că le asigură o recunoaștere a eforturilor, dar îi și ajută în procesul de oferire a unor principii călăuzitoare detaliate despre cum să se procedeze pentru a dezvolta o astfel de formă de turism.

În sfârșit, în unele țări, atenția s-a focalizat asupra așa-ziselor "premier verzi" ale afacerilor, pentru a încuraja afacerile de

turism să integreze preocupările asupra mediului direct în procesele lor de management. Aceasta este important în mod egal atât pentru operatorii de turnee, cât și pentru furnizorii de servicii, care ar trebui să se implice în aceste scheme, fie prin autoreglare, fie prin scheme promovate de autoritățile locale.

Avantajele sunt evidente. De curând, în Marea Britanie, *Association of Independent Tour Operators* (AITO cu 150 de membri), a introdus o politică de turism reformantă, că răspuns la studiile asupra turiștilor, care au arătat că o parte dintre aceștia nu au deloc încredere în touroperatori, dar acordă o importanță deosebită problemelor mediului înconjurător atunci când își aleg destinația pentru vacanțe. Deoarece și ei primesc recomandări și premii “green”, touroperatorii speră că astfel să atragă o cliență mai fidelă și, eventual, o participare mai mare pe piață.

*O alternativă a abordării pur sectoriale este să fie dezvoltate serii de standarde de calitate locale pentru o întreagă sferă a diferitelor componente turistice, de la alimentele produse pe plan local pentru vizitatori, până la ghizi acreditați. Fiecare sector își poate dezvolta propriul criteriu de calitate. Dacă va avea succes, acesta nu numai că va spori standardul general al produselor turistice și va ajuta la construirea unei industrii turistice profesionale și integrate, dar va și spori calitatea imaginii de ansamblu și reputația destinației. Acesta necesită, oricum, un oarecare grad de organizare, cooperare și timp pentru a fi stabilit atât cu diferitele grupuri economice, cât și cu turiștii în sine, așadar ar trebui planificat cu grijă.*

Se impune, în acest context, o reorientare a strategiilor de adecvare a structurilor turistice pe baza unei analize socio-economice la nivel național și identificarea tendințelor majore ale sectorului. De asemenea, este evident că alături de moder-

nizarea și dezvoltarea unei oferte turistice diversificate și competitive sunt necesare și măsuri de îmbunătățire și dezvoltare a activității de marketing și promovare, de integrare în turismul mondial, de asigurare a cadrului legislativ și mediului financiar-fiscal stimulat și stabil, corespunzătoare.

Uniunea Europeană și Organizația Mondială a Turismului sugerează tuturor țărilor o anumită poziție privind rolul statului în stimularea dezvoltării turismului, considerând dezvoltarea durabilă ca opțiunea strategică globală pentru acest secol, direcțiile fundamentale fiind legate de conservarea stării de mediu, echitatea și justiția distribuirii prosperității și conservarea biodiversității.

O componentă-cheie a oricărei strategii de turism trebuie să fie marketingul și promovarea atât a produselor turistice, cât și a destinației ca întreg. Chiar și cea mai impresionantă atracție va eșua fără o promovare adecvată, lucru valabil mai ales pentru acele destinații care își propun să atragă piețe mai specializate. Pentru că marketingul este un subiect atât de complex, este necesară o strategie proprie pentru a ajuta la planificarea, coordonarea și investirea în diferitele acțiuni necesare. Numai atunci va putea funcționa atât la nivelul facilităților turistice individuale, cât și la nivelul destinației.

Turismul este deja angrenat către segmente particulare de piață, aceasta însemnând că și strategia de marketing ar trebui ațintită în mod clar către anumite tipuri de turiști. Studiile de piață trasează un profil al vizitatorilor interesați în a vizita zona respectivă și sunt folositoare la identificarea celor mai bune canale de comunicare cu turiștii și în ghidarea către crearea imaginii adecvate asupra destinației. Pentru că mare parte din turism este efemeră, cum ar fi așteptările, experiențele, sentimentele, emoțiile, este important să ne axăm pe dezvoltarea unei imagini potrivite a zonei, care ne va ajuta să încapsulăm câteva din

aceste simțiri și astfel, să sporim atracția generală a destinației.

Anumite materiale promoționale vor întări imaginea generală a destinației, prin folosirea unor tehnici de marcă. În această privință este foarte important să ne asigurăm că materialul este precis, bine compus (fără prea multe superlative) și fixat la nivelul potrivit spre a fi atractive pentru publicului dorit. Aceasta ne va asigura că oamenii nu vor sosi cu așteptări pe care nu le putem satisface, altfel, cel mai probabil, vor fi dezamăgiți de experiența trăită. Cea mai bună reputație este aceea construită pe calea transmiterii orale, recomandată de către managerii de marketing.

Trebuie de asemenea să reamintim că o reputație nu este creată peste noapte, pot să treacă chiar și cinci ani până ce strategia de marketing începe să dea roade. În consecință, strategia trebuie văzută ca o activitate pe termen lung, pentru a fi revizuită și actualizată în mod constant, conform nevoilor schimbătoare ale pieței și vizitatorului. Înseamnă, de asemenea, că un merit considerabil îl are și stabilirea unei strategii de turism care să continue să informeze și să țintească turiștii și după ce aceștia au părăsit destinația. Aceasta ajută și la acumularea unei clientele fidele și încurajează vizitele repetate.

Există diverse canale de distribuție de exploatat pentru promovarea destinației turistice. *Siturile web* sunt din ce în ce mai cunoscute în zilele noastre și sunt o cale ideală pentru a atinge audiență internațională, în special pentru noile, micile și mai îndepărtatele destinații, care nu dispun de un buget (sau nici măcar de o piață) necesar pentru campanii promoționale de proporții. Pot fi folosite atât la nivelul individual de afacere, cât și la nivelul destinației, însă necesită o anumită expertiză pentru a ne asigura că este actualizat în mod regulat.

*Ziarele și revistele de specialitate* sunt de asemenea ideale pentru a atinge diferite piețe – liderii lor deja țintesc către acele piețe – turiștii pe care zona dorește să-i atragă și, deci, sunt mult mai receptivi la reclamele despre o destinație care le oferă activități de care aceștia sunt interesați. Încurajarea publicării în ghiduri independente este de asemenea folositoare. În sfârșit, dacă produsul turistic este specializat, se poate dovedi că se merită investiția de a invita jurnaliști de la aceste ziare, care să scrie articole despre experiența lor.

*Târgurile comerciale* sunt cele mai clasice forme de promovare. Oricum, pentru multe destinații, utilitatea acestora poate fi limitată în comparație cu timpul și investiția necesare. Târgurile comerciale sunt folositoare doar în atragerea intermediarilor, precum operatorii de turism, etc. Doar un mic procent din consumatorii finali (turiștii) își bazează decizia pe informațiile obținute la un târg comercial. Totuși, pentru târgurile internaționale este probabil mai eficace să contacteze Consiliul național și regional de turism pentru a vedea dacă acesta dorește să își includă destinațiile în expoziția lor. Altfel, merită de asemenea, să căutăm târguri mai specializate sau pe cele care sunt îndreptate către audiența națională sau regională. Aici, publicul este deja mai concentrat și mai limitat și, astfel, mai probabil a fi receptiv la o destinație anume.

Trebuie să acordăm importanță și modului în care fixăm prețurile și prezentăm produsele turistice. Fixarea unui preț este un proces dificil de determinat, din moment ce există atât de puține studii întreprinse asupra acestei probleme în cadrul unor piețe specializate. Astfel, merită să ne asigurăm că studiile reperelor și destinațiilor similare includ o reflectare a costurilor diferitelor facilități și servicii oferite. Aceasta ne va ajuta să ne asigurăm că o destinație nu își fixează prețul în afara pieței. Celălalt ele-

ment al ecuației constă în luarea în considerare a veniturilor economice în funcție de investițiile cerute, având în vedere faptul că turismul tinde să fie sezonier și că, astfel, veniturile nu pot fi garantate pe întreg parcursul anului.

În situația în care destinația este relativ de dimensiune mici în comparație cu întreaga ramură a turismului, ea are mai puține șanse să fie aleasă de către marile agenții și companii turistice. Totuși, există și alte metode care pot fi folosite pentru a vinde și construi aceste produse, considerând că piața este deja destul de specializată și oricum, deseori, oamenii care sunt interesați de astfel de destinații, preferă să călătorească în mod independent, pe cont propriu.

Din nou, *internetul* este un instrument rapid și ușor de folosit pentru a face solicitări sau cumpărături, atâta timp cât, bineînțeles, companiile care furnizează astfel de servicii sunt, la rândul, lor rapide și eficiente în răspunsul lor la cererile făcute. Altfel, un sistem central de rezervare poate fi considerat cum că oferă un punct de contact potențialilor clienți care pot cumpăra un ansamblu de atracții fără a fi necesar să le verifice pe fiecare în parte.

Ca o alternativă, este la fel de avantajos să explorăm dacă sunt disponibile sau dacă pot fi create *pachete generale*, ca de exemplu drumeții, excursii de afaceri, excursii de vizionare a naturii sălbatice etc., care pot include transportul local, acomodarea, masa, și un număr de atracții sau evenimente pe o perioadă dată. Acestea pot fi vândute direct prin prestatori specializați de servicii.

Ele pot fi oferite și de operatori de turism din afara destinației. Acest lucru este folositor în mod special pentru a putea fi disponibile și pentru acei turiști aflați în zone mai îndepărtate, de exemplu, din alte țări. Acești operatori au experiență în vânzarea de astfel de pachete, dispun de pro-

priile canale dezvoltate de marketing și pot atrage un număr mare de turiști în grupuri mici, eventual și în afara sezonului. Asamblarea unui astfel de pachet necesită atât facilități (de exemplu hoteluri cu un număr de paturi mai mare de 10), cât și acorduri între diferitele elemente ce compun ansamblul – care vor depinde destul de mult de interacțiunile locale – și preferințele operatorilor de turism despre ce fel de pachete pot fi create.

Alte forme de construire a pachetelor turistice pot fi considerate cele adresate la un plan mai local, de exemplu cu un sistem de *discounturi* sau *premier* pentru clienții care folosesc acele facilități care se prezintă sub formă de rețele. De exemplu, un permis care ar permite deținătorului să dispună de o intrare liberă la fiecare trei atracții vizitate, sau o carte, un suvenir, pentru cazarea la trei hoteluri care fac parte din aceeași rețea. Toate acestea depind de imaginația și inventivitatea afaceriștilor, dar ar trebui să îi fie acordată considerație deplină, deoarece este o metodă bună de a încuraja turiștii să stea mai mult și să revină.

În mod similar, așa cum s-a menționat anterior, alăturarea rețelelor mari de asociații, cum este, de exemplu, Gites de France sau micilor rețele de hoteluri, ar putea să se constituie într-o importantă sursă de clienți, chiar dacă venitul individual de la singur vizitator este mai mic, datorită comisiunilor plătite.

În sfârșit, pentru a combate problema sezonității, ar trebui luată în considerare și promovarea sezoanelor mai puțin solicitate din punct de vedere al numărului de turiști, stimulând astfel și comerțul. Aceasta poate avea loc la nivelul afacerilor individuale, de exemplu hoteluri care oferă clienților fideli organizarea unui târg, într-un anumit domeniu, la un preț special, cum ar fi trei nopți la preț de două, sau un weekend gastronomic. Sau poate avea loc la un

nivel mai larg, care implică cooperarea cu firmele de transport aerian și publicitatea în ziarele naționale.

Cele mai multe destinații au succes în atragerea turiștilor din orașe vecine și din regiuni apropiate. De asemenea, în timp, dacă produsele turistice își păstrează dinamica și calitatea, ele pot să-și lărgescă aria de atracție, având loc un turism regional adițional. În unele cazuri, acesta ar putea fi îndeajuns, dar de obicei este folositor să încercăm să dezvoltăm o sferă largă de resurse turistice, astfel încât să nu existe siguranță numai asupra unei singure zone. Turismul exterior este mai viabil din punct de vedere economic, pentru că vizitatorii străini tind să stea mai mult timp și să cheltuiască mai mult odată ce ajung la destinație.

Există un merit considerabil în încercarea de a forma alianțe și rețele cu destinații sau atracții turistice din altă zonă din țară, sau din Europa. Nu sunt multe exemple de astfel de rețele, dar acolo unde acestea s-au format, sunt foarte profitabile. Turiștii care au experimentat un produs turistic și au fost satisfăcuți de el, vor încerca probabil și alt produs înrudit cu acesta, mai ales în aceste segmente de piață mai specializate. O rețea stabilită poate capitaliza interesul potențial prin furnizarea de acces liber la informația despre atracții și un standard garantat de calitate a serviciilor. Și mai mult, cum internetul este ușor de folosit de către turiștii interesați să caute o destinație turistică, promovarea unor astfel de rețele se dovedește a fi mai ușoară că înainte.

Rețelele turistice pot opera la orice nivel. Unele dintre cele mai pline de succes, până la data actuală, care au implicat diferite forme de acomodare sunt *Gites de France* și *Europe de Traditions*, care, împreună, grupează tipuri similare de acomodare în jurul unei teme comune. Altele se concentrează mai mult pe un anumit segment tu-

ristic, de exemplu inițiativa PanParks promovată de *World Wide Fund for Nature* și grupul *The Dutch Molecantan*, care și-au propus să unifice diferite parcuri din Europa printr-o viziune uniformă și de înaltă calitate a turismului și prin puternice principii ecologice.

În mod alternativ, diferite rute și itinerarii ar putea fi explorate, că de exemplu cele promovate de Consiliul Europei. Reamintim că ele regroupează tipuri specifice de interese culturale cu temă comună. Aceasta nu înseamnă neapărat că turistul va parcurge întreaga rută dintr-o dată, ci mai degrabă îl încurajează să descopere și alte zone din Europa, pe măsură ce învață mai multe despre diferitele rute.

În final, pentru a concluziona acest capitol, mai trebuie să vorbim și despre natura ciclică a turismului. Un produs turistic nu urmează ruta standard, lineară, a dezvoltării unui produs, de la concept, dezvoltare la ieșirea de pe piață. Există o nevoie continuă de formare de stocuri, de ajustare și adaptare a diferitelor produse și de asigurare că turismul se menține dinamic și se adaptează bine cu celelalte segmente de turism.

De exemplu, este posibil ca o destinație turistică deja stabilită să dorească să se îndrepte mai mult către un turism natural și cultural sau către acele zone care au înregistrat un declin în ultimii ani. Studiile de piață și analizele SWOT sunt la fel de relevante în acest stadiu cum sunt și la început, atâta timp cât ele ajută la crearea unei imagini clare despre turismul zonei respective și orice probleme posibile. Numai atunci va fi posibilă găsirea unor soluții sau idei pentru schimbare, expansiune, consolidare.

Managementul destinației turistice este un proces iterativ care necesită toate stadiile procesului de dezvoltare, pentru că destinația să fie astfel revizitată și pentru că produsele turistice să rămână viabile și atractive.

**Bibliografie:**

1. Ramona Gruescu, *Turism internațional, aspecte economice și sociale*, Ed. Sitech, 2005.
2. Rodica Minciu, *Economia turismului*, Ed. Uranus, 2001

**Résumé:** *Le tourisme représente pour la Roumanie un secteur économique avec un grand potentiel de développement. Les nombreux points faibles de ce domaine montre que les stratégies antérieures ont été inefficaces. Cet article trace quelques lignes générales à suivre dans l'avenir ayant comme point de départ le projet de stratégie élaboré par l'Autorité Nationale pour le Tourisme.*



## Aspecte privind activitatea ombudsmanului în plan național

ADRIAN BOGDAN

### 1. Introducere

Instituția ombudsmanului a apărut pentru prima dată în Suedia, fiind consacrată prin Constituția din anul 1809. Ea avea rolul de a apăra drepturile cetățeanului în raporturile lui cu statul, în special cu administrația publică.

Pe plan regional, prin Tratatul de la Maastricht, în 1992, au fost create premisele necesare apariției ombudsmanului.

Ulterior, în anul 1995, a fost desemnat primul ombudsman de către Parlamentul European.

Ombudsmanul mai poate fi întâlnit și sub următoarele denumiri: comisar parlamentar, avocatul poporului, apărător public, procuror parlamentar, mediator public.

România a preluat această instituție sub denumirea de *Avocatul poporului*.

### 2. Repere internaționale

La nivel mondial, în anul 1992, a fost creat *Institutul Internațional al Ombudsmanului*, care avea competențe în domeniul protecției drepturilor omului.

Pe plan regional a fost înființat Institutul European al Ombudsmanului. Sediul asociației se află la Innsbruck, Austria<sup>1</sup>.

Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene edictată cu ocazia reuniunii de la Nisa din decembrie 2000, prevede în con-

ținutul său, două drepturi fundamentale care prezintă relevanță pentru aspectul analizat, respectiv dreptul de a avea o bună administrație, și dreptul de a adresa Mediatorului european plângeri referitoare la conduita necorespunzătoare în administrație în cadrul instituțiilor și organelor Uniunii.

Ombudsmanul care își desfășoară activitatea la nivelul Uniunii Europene, mai poate fi întâlnit și sub denumirea de Mediator european.

Dreptul de a avea o bună administrație sintetizează în conținutul său următoarele:

- dreptul fiecărei persoane de a fi ascultată înainte de a se lua măsuri individuale, care ar putea să îi influențeze negativ situația;
- dreptul fiecărei persoane de a avea acces la dosarul cauzei sale, cu rezerva respectării intereselor de confidențialitate care sunt autorizate și a secretului profesional și comercial;
- obligația administrației de a-și justifica deciziile<sup>2</sup>.

Codul European al Bunei Conduite Administrative are la bază următoarele principii fundamentale:

- *principiul nediscriminării*, conform căruia, funcționarul va aplica egalitatea de trata-

ment tuturor persoanelor cu care vine în contact;

- *principiul legalității*, conform căruia, funcționarul din cadrul administrației europene își va desfășura activitatea profesională conform legislației comunitare, fără a afecta drepturile altor persoane;
- *principiul proporționalității*, care impune funcționarului, atunci când ia o decizie, să păstreze un echilibru între interesul persoanei particulare și interesul colectivității;
- *principiul obiectivității*, conform căruia, în luarea deciziei, funcționarul se va baza numai pe aspectele relevante ale situației.

Codul instituie astfel o serie de măsuri referitoare la o bună desfășurare a activității administrative în cadrul instituțiilor comunitare europene.

Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, în art. 41 menționează dreptul la o bună administrație realizată de către instituțiile și organele comunitare, de care trebuie să se bucure cetățenii europeni.

O poziție importantă în valorificarea dreptului de petiționare este deținută de mediatorul numit de Parlament și abilitat să primească plângerile ce provin de la anumite persoane și care sunt relative la cazurile de rea administrare în acțiunea instituțiilor sau organismelor comunitare, cu excepția Curții de justiție și a Curții de primă instanță în exercitarea funcțiilor lor jurisdicționale<sup>3</sup>.

### 3. Activitatea ombudsmanului în plan național

Deși Constituția din 1991 a prevăzut crearea instituției avocatului poporului, acest lucru a fost realizat mai târziu, abia în anul 1997.

Astfel, instituția avocatului poporului este prevăzută în Constituție în capitolul IV.

Scopul pentru care a fost înființată această instituție este acela de a exercita un

control asupra actelor emise de către legiuitor cât și de către administrația de stat.

În urma controlului efectuat, Avocatul Poporului face niște recomandări, în legătură cu abuzurile constatate, pe care le trimite organelor, ce se fac vinovate de abuzurile respective.

Aceste organe, în termen de 30 de zile sunt obligate să răspundă la recomandările făcute, iar în caz de refuz se pot sesiza organele lor ierarhic superioare, respectiv Guvernul sau chiar Parlamentul.

Numirea Avocatului Poporului se face de către Senat, iar mandatul său este de 5 ani. El este ajutat de 2 adjuncți și de personalul de specialitate, care se află sub direcția sa conducere și îndrumare.

Sesizarea Avocatului Poporului se poate face din oficiu sau la cererea persoanelor care sunt lezate în drepturile sau libertățile lor fundamentale. Sesizarea se poate face atât de cetățenii români cât și de către cetățenii străini sau de către apatrizi, în termen de cel mult 12 luni.

Acest termen începe să curgă de la data la care cetățeanul a luat cunoștință de aspectele legate de tulburarea exercitării drepturilor sale.

Competența materială: cad sub incidența acțiunii instituției Avocatului Poporului toate cauzele referitoare la încălcarea drepturilor omului. Excepție, de la această regulă, face cazul în care sunt implicate Parlamentul, Președintele și Justiția.

În exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului are dreptul să ceară sprijinul autorităților publice, iar acestea sunt obligate să i-l acorde.

Trebuie remarcat faptul că Avocatul Poporului nu are la dispoziție un drept de inițiativă legislativă. Pentru a modifica o lege el trebuie să recurgă la factorii competenți să declanșeze procedura legislativă.

Avocatul Poporului și adjuncții săi nu răspund juridic pentru opiniile exprimate sau pentru actele pe care le îndeplinesc în

exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege. Pe durata exercitării mandatului, atât Avocatul Poporului cât și adjuncții săi nu pot fi reținuți, percheziționați, arestați sau trimiși în judecată penală sau contravențională, fără încuviințarea Senatului. În cazul infracțiunilor flagrante intenționate, Ministrul Justiției v-a informa neîntârziat pe Președintele Senatului asupra reținerii sau arestării, Senatul putând încuviința arestarea sau trimiterea în judecată cu votul majorității senatorilor<sup>4</sup>.

Printre obligațiile Avocatului Poporului este și aceea de a prezenta anual rapoarte Parlamentului și în mod excepțional, poate prezenta rapoarte la cererea Parlamentului.

Rapoartele pot conține recomandări privind legislația sau recomandări de altă natură pentru ocrotirea drepturilor și libertăților cetățenilor<sup>5</sup>.

Inițial, în funcția de avocat al poporului a fost numit în anul 1997 domnul Paul Mitroi, iar din anul 2001, a fost numit domnul Ioan Muraru, care în prezent se află la al doilea mandat.

Datorită faptului că avocatul poporului folosește instrumentul persuasiunii și nu acela al coerciției reprezintă o deficiență majoră, întrucât, datorită acestui fapt nu se ajunge la finalitatea măsurilor luate.

Dacă, din punct de vedere statistic, recomandările făcute de către ombudsmani aparținând țărilor europene, sunt finalizate în proporție de 95-98%, datorită respectului de care se bucură instituția în fața organelor de stat, în România situația este alta.

Acest aspect este subliniat și de faptul că țara noastră ocupă un loc fruntaș în ceea ce privește sesizarea Curții Europene a Drepturilor Omului, ceea ce relevă un interes scăzut al statului român privind respectarea drepturilor omului.

#### 4. Concluzii

Cu toate că există temerea, că prin introducerea unor măsuri coercitive, instituția avocatului poporului să dobândească un statut de *instrument polițienesc*, considerăm că, datorită unor aspecte specifice, în România, ar trebui să fie pus la dispoziția avocatului poporului, un sistem sancționator, pe care acesta să îl aplice atunci când recomandările sale nu sunt luate în considerație.

#### Note

<sup>1</sup> Statutul asociației "Institutul European al Ombudsmanului", art. 1.

<sup>2</sup> Vezi, în acest sens, Codul European al Bunei Conduite Administrative, p. 7.

<sup>3</sup> Octavian Manolache, Drept comunitar, instituții comunitare, Editura ALL BECK, București, 1999, p. 85.

<sup>4</sup> V. Duculescu, Protecția juridică a drepturilor omului, Edit. Lumina Lex, București, 1998, p. 226.

<sup>5</sup> Constituția României, art. 57.

**Résumé:** *L'article présente l'institution de l'ombudsman dans le plan international aussi bien que le cadre juridique est l'activité et les instruments de son correspondant roumain : l'Avocat du peuple. On conclut qu'il serait nécessaire que l'Avocat du peuple soit doté d'un système de sanctions*

## The impact of the reform process upon the management of Romanian public organizations

CĂTĂLINA MARIA GEORGESCU

### Outlook on the Romanian public organizations

The Romanian legislative framework regulating the reform of the state-owned enterprises began to take shape as early as 1990 through the adoption of the Law 15/1990 regarding the re-organization of state-owned enterprises. This normative act divided enterprises into commercial societies and autonomous administrations.

Commercial societies had to choose between becoming either limited liability companies or joint stock companies, with the state as the sole shareholder, thus becoming, during the first years of the transition period, the companies eligible for the privatization process<sup>1</sup>. Until 1997, when the executive issued the Emergency Ordinance 30/1997 regarding the re-organization of autonomous administrations and the Emergency Ordinance 88/1997 regarding the privatization of enterprises, the autonomous administrations remained under the authority of some ministries.

However, these pieces of legislation did not have the expected result, that of a massive privatization of the afore-mentioned companies<sup>2</sup>. These companies remained to suffer a process of re-structuring which would enhance their activity in the strategic industries of the Romanian economy, as the armament and energy production. Still, the loopholes existing in the legislation, as was the case with Law 15/1990, whose Art. 2 reads “the Autonomous Administrations operate in strategic areas of the economy ... as well as in other fields of activity established by the Government”, made it possible for companies acting in the domain of constructions, trade and tobacco to enter the category of autonomous administrations, regardless of their not being “strategic” in nature, and indefinitely suspending their privatization process<sup>3</sup>.

The following table shows the figures on the active enterprises from industry, construction, trade and other services by type of ownership for the period 1998-2004, taking into account the nature of their social capital<sup>4</sup>.

Year	Total	Of which by type of ownership (by nature of social capital)	
		State majority	Private majority
1998	318376	2983	315393
1999	318736	2786	318950
2000	308064	1853	306211
2001	311260	1737	309523
2002	315105	1197	313908
2003	349061	1225	347836
2004	394519	1134	393385

Moreover, the subsequent table shows the turnover for enterprises having as main activity industry, construction, trade, market

services, transport and communications, real estate transactions and other services, by type of ownership<sup>5</sup>.

Activities	Total						Of which: State majority					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Industry	401262	588193	845646	1155133	1435226	1833286	190758	245408	314217	376281	430767	412811
Constructions	51348	79185	122613	163617	214696	280666	6787	8176	11698	8292	9829	11595
Sale, maintenance and repair of motor vehicles and motorcycles.	36366	53047	73490	114503	160701	222217	2368	312	562	88	95	102
Retail of fuels and motor vehicles												
Wholesale (excepting vehicles and motor cycles)	196498	335558	491927	620359	832765	1101343	2715	2065	2457	3725	1732	1495
Market services mainly rendered to the population	21847	33475	42313	53947	68588	96743	3823	4394	5071	5722	9734	13695
Transport and communications	92622	149910	230952	302944	405622	541846	46572	66773	88726	101084	113183	98104
Real estate transactions	2722	4386	7393	11160	16509	24363	626	971	1303	1089	1038	1026
Renting (tenancy) and services mainly rendered to enterprises, as well as waste reclamation, salubrity and administration	20388	36347	65468	89232	130418	182544	3825	4714	6703	8925	10383	13454

The efficiency and effectiveness of public organizations, as well as the economy of resources and the value for money are important issues pertaining to public management.

Many theorists have embarked on a quest to find ways to improve state-owned enterprises' efficiency. Mary Shirley has come to the conclusion that there are some issues that affect the efficiency of state-owned enterprises. Among others, the author identified the existence of confused and conflicting objectives; government intervention in operating decisions; the action of monopoly powers; and managers

who are not held accountable for results or given incentives to perform well, and whose skills are inappropriate<sup>6</sup>. Moreover, Shirley identified some actions that would enhance the state-owned enterprises' efficiency, among which she stated increasing the number of the negotiated agreements between governments and state-owned enterprises; the introduction of systems to monitor and evaluate performance; enhancing competition and better accountability to customers; creating incentives linked to performance; ensuring appropriate training and compensation for managers; and selective liquidation and divestiture<sup>7</sup>.

Other scholars have studied the evolution of both the public and private sector in the transition period in Romania.

Ahrend and Martins have studied the struggle for survival undergone by the wasteful state-owned enterprises which have managed to resist “through initially direct and later increasingly indirect subsidies from the state” resulting in huge debts for the national economy in the detriment of the “budget and state-owned energy suppliers but also for general economic efficiency”<sup>8</sup>. The authors argue that the delays in the privatization process of the large state-owned companies have resulted in negative consequences for the Romanian economic system. Also, Ahrend and Martins claim that, though highly affected by the flow of resources lost in the public sector which increased the hostility of the business environment, a category of small and medium size companies found resources to evolve, which bettered the labor market and increased the share of exports.

Ahrend and Martins also mention the gap which exists between the Romanian economy and other Eastern European post-communist economies in terms of the degree of growth of the small and medium size companies sector which was very much affected by the lateness in privatization.

Further regarding state-owned enterprises, Dennis A. Rondinelli argued that “when governments decide to keep them in state

ownership, serious consideration must be given to the need for reforming their internal structures, governance, and operations in ways that assure that they pursue clear development objectives”<sup>9</sup>.

Public enterprises appeared and spread throughout Central and Eastern Europe on political and ideological grounds. By centrally planning the economy, nationalizing the industry and all natural resources and collectivizing the agriculture, the socialist leadership sought to control the market. Also, as a means of control and legitimization, the socialists struggled unemployment by attracting all the labor force on the market, thus reaching an astounding total employment. These measures fought social discontent but backfired by affecting the efficiency of the state-owned enterprises which had to deal with a vast number of labor force, not necessarily more productive or lucrative, on their payroll. Consequently, these enterprises increased the drain of capital in the national budget and, at the same time, registered decreasing levels of productivity and efficiency.

The fall of communism and the transition to market economy in Romania highlighted the extensive corruption existing in the public administration which constituted a result of the state’s incapacity to deliver the necessary services, its failure to offer public goods, such as justice and safety<sup>10</sup>.

The following are figures on Romanian public administration institutions, by type<sup>11</sup>.

Institution type	Total								
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Central administration</b>	<b>72</b>	<b>57</b>	<b>65</b>	<b>66</b>	<b>65</b>	<b>60</b>	<b>70</b>	<b>48</b>	<b>46</b>
Ministries and central bodies	66	50	50	50	49	44	23	31	31
Governmental institutions	6	7	15	16	16	16	47	17	15
<b>Local administration*</b>	<b>3342</b>	<b>3342</b>	<b>3417</b>	<b>3851</b>	<b>3860</b>	<b>3860</b>	<b>3875</b>	<b>3093</b>	<b>3555</b>

Of which:									
Prefectures, county councils	84	84	84	84	84	84	84	84	84
Townhalls, local councils	2954	2954	2954	2957	2957	2957	2698	3009	3172
<b>Social security</b>	<b>28760</b>	<b>28241</b>	<b>28089</b>	<b>28201</b>	<b>25827</b>	<b>28061</b>	<b>24663</b>	<b>20623</b>	<b>19270</b>
Educational units	27558	27041	27018	27359	24884	26682	23647	19127	17720
Health and social assistance units	751	749	726	704	695	713	535	1066	1105
Culture and leisure units	451	451	345	138	248	666	481	430	445

\* Also include other units of central administration from: justice, financial administration, labor and social protection, environmental protection etc.

As regards the economy, people manifested their discontent towards the continuous influence of the political factor in the economy, the lateness of privatization, the state's incapacity to deal with the growing unemployment, corruption, technological obsolescence that hampered the capacity

of the Romanian products to compete with imports or with other foreign products and services on the international markets. The subsequent table documents on enterprises with financial, banking and insurance activity, by type of ownership<sup>12</sup>.

		Financial enterprise types					
		Commercial banks	Investment trusts	Brokerage companies	Insurance, reinsurance companies	Other types of financial	Total
<b>1996</b>	<i>Total</i>	77	14	66	54	260	<b>471</b>
	<i>Of which state majority</i>	8	1	-	3	2	<b>14</b>
<b>1997</b>	<i>Total</i>	85	26	157	50	402	<b>720</b>
	<i>Of which state majority</i>	7	3	-	3	1	<b>14</b>
<b>1998</b>	<i>Total</i>	91	22	76	55	597	<b>841</b>
	<i>Of which state majority</i>	6	1	-	3	2	<b>12</b>
<b>1999</b>	<i>Total</i>	87	19	167	52	573	<b>898</b>
	<i>Of which state majority</i>	4	-	-	1	2	<b>7</b>
<b>2000</b>	<i>Total</i>	82	19	142	66	832	<b>1141</b>
	<i>Of which state majority</i>	4	-	1	-	1	<b>6</b>
<b>2001</b>	<i>Total</i>	83	19	183	58	1103	<b>1446</b>
	<i>Of which state majority</i>	2	-	1	-	1	<b>4</b>
<b>2002</b>	<i>Total</i>	81	19	197	47	1796	<b>2140</b>
	<i>Of which state majority</i>	1	1	1	1	1	<b>5</b>
<b>2003</b>	<i>Total</i>	82	20	156	48	2877	<b>3183</b>
	<i>Of which state majority</i>	3	-	1	-	-	<b>4</b>
<b>2004</b>	<i>Total</i>	65	21	196	42	3746	<b>4070</b>
	<i>Of which state majority</i>	3	-	-	-	1	<b>4</b>

### Mobilizing the reform process

Among the measures that the governments may choose in order to solve the issues of state-owned enterprises (SOEs), Richard M. Kennedy and Leroy P. Jones identify the following: the sale of the state-owned enterprise to private owners, in which case one speaks of privatization; the transformation of the external environment in order to enhance the efficiency of the state-owned enterprises, in which case one refers to reforms external to the state-owned enterprises; the improvement of the manner in which the government monitors the state-owned enterprises, which refers to corporate governance reforms; also, modifications can be realized at the level of the organizational structure and of the operations of the state-owned enterprises, in other words restructuring; moreover, privatization can occur without changing the ownership of the state-owned enterprises, which is also known as privatization of management; and finally, the government can resort to liquidation, which means closing the respective state-owned enterprise and selling or transferring its assets<sup>13</sup>.

Of the above measures, the empirical studies have shown that the privatization through the sale of the state-owned enterprise to private owners appears to be the most profitable in terms of performance and structural improvements, as they increase their competitiveness by adapting their actions to the impulses of the market<sup>14</sup>. Other methods such as the Management Employee Buyouts (MEBO) or privatization without changing the ownership of the state-owned enterprises do not have the strength to impose structural re-organization; hence, they do not have the impulse to adapt to market constraints as an employee could hardly hold a share so vast of the total shares so that he could influence the behavior of the company<sup>15</sup>.

A report developed under the credentials of the World Bank argued for the necessity of the existence of some pre-conditions of reform: *“Failed reforms can be very costly. Money spent to restructure state-owned enterprises and pay off their bad debts is wasted if the enterprises fail to improve or, having been privatized, collapse back into the government’s arms. More difficult to quantify, but no less important, are the costs in wasted human and political capital. Policymakers who spend months or years designing SOE reform programs when the prerequisites for success are lacking could devote their scarce skills to other issues where success is more likely. Similarly, developing-country leaders and donors who push SOE reforms with a very scant or nonexistent chance of success draw down their political capital without achieving any significant returns.”*<sup>16</sup>

The report has also identified three conditions for the success of privatization and restructuring programs. Firstly, *“the reform must be politically desirable to the leadership and its constituencies; the political benefits must outweigh the political costs”*<sup>17</sup>. Secondly, *“the reform must be politically feasible. Leaders must have the means to enact reforms and overcome opposition, either by compensating the losers, thus winning their support, or by compelling them to comply despite their losses”*<sup>18</sup>. Lastly, *“promises central to state-owned enterprise reform must be credible. Investors must believe that the government will not renationalize privatized firms; SOE employees and others who fear that they may lose out in reform must believe that the government will deliver on any promises of future compensation”*<sup>19</sup>.

### Public management and the reform of public organizations

Considering all the difficulties with which any reform and re-structuring process have



to deal, the success depends in a great extent on the capacity of the authorized institutions to monitor and ensure assistance regarding the implementation of the new regulation. Public organizations are characterized by a set of traits that clearly distinguish them from private organizations and that require specific processes and relations of public management.

In order to manage the privatization process successfully, the government has to focus on the following set of steps<sup>20</sup> pertaining to the strategic management: First, the government has the task of shaping the goals and objectives of privatization which have to be included in a legislative package. Second, it is also the government who has to shape a strategic management plan for privatization. The third step consists in the birth of a privatization agency. Fourth, the methods which are thought of as being the most profitable are selected to resume the process of privatization. Fifth, the government passes from the selection of the most appropriate methods of privatization to the promotion of clear and transparent privatization procedures. The next step deals with the finding and use of the best assessment and valuation methods. Further, the government must develop notable financial organisms to regulate participation of the private sector. Another step is focused on the creation of a system of government supervision and regulation, which would find its justification also in the case of natural monopolies. Moreover, another step consists in the enhancement of the private sector management capacity. The last step deals with the development of employment protection regulation for employees working in state-owned enterprises that are going to pass through the process of privatization.

The Romanian central public authority has the task of promoting a legislative framework applicable in both the public

and private sectors. The government must also ensure the existence of social services and infrastructure and the functioning of market institutions and policies that enhance competition<sup>21</sup>. In order to ensure the success of the integration to the EU, the Romanian Government has to work on developing the state's institutional structures so that they become capable of applying the Union's political and economic demands and implement the regulations deriving from them. To sum up, the institutional structure developed by the government influences the efficiency of the newly privatized firms by enhancing the activity of the private sector.

#### Notes

<sup>1</sup> Álmos Telegdy, *Privatizarea MEBO în România. Procesul de privatizare și rezultatele în proprietății*, European Federation of Employee Shareownership (EFES), 2002, source: <http://www.efesonline.org>.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Institutul Național de Statistică, *Anuarul Statistic al României 2005, Activitatea întreprinderii*, p. 24-26.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>6</sup> Mary M. Shirley, *Managing State-Owned Enterprises*, in *World Bank Staff Working Papers* No. 577, Washington: World Bank, 1983.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> R. Ahrend, J.O. Martins, *Creative Destruction or Destructive Perpetuation: The Role of Large State-Owned Enterprises and SMEs in Romania During Transition*, in *Post-Communist Economies*, 15, 3 (2003): 331-356.

<sup>9</sup> Dennis A. Rondinelli, *Can public enterprises contribute to development? A critical assessment and alternatives for management improvement*, prepared for United Nations Expert Group Meeting on Reinventing Public Enterprise Management, October 27-28, 2005, New York.

<sup>10</sup> Alina Mungiu Pippidi, *Politica după comunism*, București, Ed. Humanitas, 2002, p. 30.

<sup>11</sup> Institutul Național de Statistică, *Anuarul Statistic al României 2005, Activitatea întreprinderii*, p. 55.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Richard M. Kennedy, Leroy P. Jones, *Reforming State-Owned Enterprises: Lessons of International Experience, especially for the Least Developed Countries*, United Nations Industrial Development Organization, 2003, p. 14.

<sup>14</sup> Dennis A. Rondinelli, *op. cit.*

<sup>15</sup> Álmos Telegdy, *op. cit.*, p. 3.

<sup>16</sup> Mary Shirley et al., apud Richard M. Kennedy, Leroy P. Jones, *op. cit.* p. 17.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Dennis A. Rondinelli, *op. cit.*

<sup>21</sup> *Ibidem*.

**Résumé :** *Cet article présente l'impact du processus de réforme sur le management des organisations publiques roumaines. On commence par une approche générale des organisations et des principales tendances qui marquent leur existence et leur développement. On présente ensuite les efforts du gouvernement roumain pour créer un cadre favorable à leur évolution. Les conclusions portent sur la nécessité de stimuler la réforme dans ce domaine. Finalement, on fait quelques recommandations concernant l'usage des instruments de l'Union européenne, vus comme des facteurs clé de la réforme.*

## **Fundamental elements of organizing contemporary local public administration**

**CRISTINA OTOVESCU, RADU RIZA**

**T**he administrative doctrine of the past years, developing the doctrine, when it refers to the way the territorial administration is being organized, the local administration, in the wide sense of the term, stops to three fundamental principles: centralization principle, de concentrating principle and de centralizing principle<sup>1</sup>.

By these principles it's being tried to solve the two tendencies that manifest in governing and administrating a country: unity tendency<sup>2</sup> and the tendency for diversity<sup>3</sup>. In other terms, it's about the centralizing tendency and de centralizing one, administrative organization, as experts say, does not always express only centralization or only de centralization, there always exist a balance between one and the other.

The centralization principle, as a base principle of organizing the local administration, assumes exclusively the dependency of local organs of the central administrative ones. From a judicial point of view the central organs are the only ones that adopt applicable decisions from within the territory, and the authorities, considering exclusively the state ones, only have the ability of executing the decisions of the central authority.

In fact, within the territory, this system was based, on the territory, not on the

existence of some authorities, like organs (functional and collective, organized according to the law), but on the existence of some simple agents of the center.

This specific system to the state and administrative organization, from antiquity and Middle Eve, and in the contemporary and modern époque of totalitarian political regimes, admitted to the local authority, a power of decision only in exceptional situations, in case of disasters, such as floods or earthquakes<sup>4</sup>.

The principle of de concentration is thus, in reality, a form of centralizing; it consists of the recognition of the state's agents, spread on the entire territory of the country, of a certain power of decision.

As it is shown by Charles Debbasch, centralization exists in any moment, because the agents are hierarchically subordinated to the central power, on one hand, and their decisions are exclusively deducted from the state, on the other hand.

The principle of de centralizations assumes the existence of some local public persons, named by the territory community, that have their own attributions, interfering directly in the administration of the collectivity's problems. The idea of de centralization, as our doctrine also sustains in the inter war period, implies the idea of local autonomy.

There are not few times when the two notions are used together, as it happens in the Romanian constitutive ruler from 1991: „The public administration from the administrative territorial units is established on the principle of local autonomy and on that of de centralizing the public services (art. 119)”<sup>5</sup>.

De centralization, after the actual thesis, constitutes the essential corollary of democracy, it represents, to the administrative organization, what the representative democracy represents to the institutional organization, as expresses the occidental doctrine scientist that we cite.

The local autonomy, in the historical events order, is previous to the state, it is being kept as a socio psychological reality even when the central political power applied the most direct and brutal means of „local governing”.

As a judicial reality, the local autonomy varied and still varies after many factors, among which: the historical tradition, the geographical frame, the economical resources, the degree of civic and political instruction and the reached state of the national and international rulings.

It can be said that at this beginning of century and millennium, at least in the European space, the problem of local autonomy is accorded a great importance to what it concerns maintaining social peace and political stability, on one hand, and predicting the future political organization of the continent, including in a unique constitutional frame the future united states of Europe, on the other hand

This importance is even larger if we refer to the association that can be made between local autonomy and solving the problems of ethnic, cultural or linguistic minorities<sup>6</sup>.

At the actual timing, the principle of de centralization or the idea of local autonomy contains two forms: territorial

de centralization and technical de centralization.

The territorial de centralization assumes the existence of some common interests of the inhabitants of a „geographical fraction” that represents a part of a state’s territory, interests that lead tot o local „business” in the widest areas of activity, distinct to the national problems.

Strictly sociologically speaking, solidarity of citizens around those interests depends on the dimensions of the territorial frame; it is very strong in a small rural town and very superficial in a big urban agglomeration or at the level of a region. In other terms, territorial de centralization assumes the existence of a chosen local authority that has the general material competence.

Technical de centralization means the existence of a moral person of public law that carries out certain public services, detached from the mass of carried services by the state authorities.

These moral persons are named, traditionally, local public establishments. The actual doctrine keeps the idea after which the territorial de centralization is a repartition of the administrative problems commanded by the political and social diversity of countries over the entire territory, while technical de centralization corresponds to the exigency of a harmonious repartition of functions between different branches of the administration.

The first thus responds, to some political aspirations, while the second to some efficiency preoccupations, which makes the idea of auto administration less pronounced in the case of technical de centralization, compared to the territorial one<sup>7</sup>.

Regardless the form, the contemporary authors are unanimous in appreciating de centralization as an exclusive political problem, of political power, supposing the constitution and classical trinity of power separation.

No matter how wide the local autonomy is, thus the competence of the chosen authority or, considering the case, of the public establishments of solving local problems, these authorities are carrying an activity within an unit state and not outside of it.

There are two distinct matters, namely the nature of the autonomic authority to the state, by which the administrative de centralization can be realized and the state limit of their activity.

If this limit was not admitted, which is given by the Constitution, by law and the papers emitted by the central specialized authority, the local authorities would be transformed not only in political authorities, but, in the case of federation, even more, they would become true state independent structures, with the most dramatic consequences on a national and international level.

It's true that any citizen world wide when it leaves its „private space”, meaning its home or residence, it hits a „concrete wildness” on the streets, from that place (cleaning, provisioning, assistance of any kind, communication, transport, etc) and, as a result, instinctively, his first thought, his first reactions are aimed to the mayor and the city council, but it is not less true, that, as long as we speak of a state that has a Parliament, a Govern, a Constitution, ministries, etc, the desires of the citizen to the mayor, city council, department council, can not be unlimited.

It's obvious that these can only be accordingly to the constitutional order and the judicial order of the country, where the circumstance, at least within these limits, is of the competence of the autonomy of local administration. De centralization is situated exclusively on the administrative field, and this commanded by the will of the ruler.

That's why, de centralization, as an essential element of the local autonomy, can not be conceived, at least in the unit

states, without the existence of some control from the state, named traditionally, guardian control, exercised in some countries (France, Italy) of functionaries or some authorities of the state administration, and in others (Great Britain) by judges. It is a main fact, though, that the formula of guardian control from France leads, in the end, in front of the instance of administrative claims, solution that has been adopted also by art. 122 of the Romanian Constitution from 1991.

In the French type conception, by some authors, the exigency of national unit, lead to a restrictive interpretation of decentralization, ending up being a mean of fighting against central power, while in the English conception, de centralization is understood as a local auto administration. As some experts say, in England, decentralization doesn't conduct to a rivalry between the state and de local collectives, the base idea being the good local administration, and problems like national unity are practically out of the question.

#### *Notes*

<sup>1</sup> In the French literature of the last years it is also discussed about the de locating principle, regionalizing, the territorial public establishment etc, without interfering with the classical thesis. It is thus sustained, that de locating doesn't represent overrunning the de centralization, it marks an activity movement and not one of power, it is not „either a partition nor a transfer” („La descentralisation”, in *Les Cahiers Français*, no. 204/1982, page 3).

<sup>2</sup> Like an author expressed, the tendency to unity is a national tendency determined by the necessity of living in a collective and, under an administrative point of view, it is being expressed under the will of the conductive unit and unifying the edited measures, on the entire territory, assuring the acts to the central organs for applying to the level of local collectivity (Ch. Debbasch, *Institutions et droit administratif, op.cit.*, page 179).

<sup>3</sup> This corresponds to the diversity of the social groups, diversity commanded by geographical and historical considerations, and respecting

this diversity, under an administrative point of view, implies adopting particular measures for each social group (Ch. Debbasch, loc.cit.).

<sup>4</sup> We are referring to the real right of decision, received accordingly by those administrated and not to the formal right. It is known that during that time of organizing the administration based on the Socialist Constitutions from 1948, 1952 and 1965 there existed, formally, not only administrative authorities with the right to adopt decisions, but also authorities of „state local power”, named popular advisors and popular councils, referring to the extending, in the soviet domination space, of the „soviets” created by Lenin.

<sup>5</sup> The ruler constituted from 1923, precisely, refers only to „administrative de centralization”, but prevails, at the same time, the principle of choice by the citizens, by universal, direct, secret and obligate vote and with „the minority representation”, by means prevailed by law, of the members of the district councils, admitted as rightful members, and contacted members, underlining that: „between the contacted members there can be women over 18 years old” (art. 108). See, for the evidence of the laws concerning administrative de centralization, E. Cernea, Dynamics of laws regarding administrative de centralization, in Public Law Magazine, no. 1/2000, pag. 26 32.

<sup>6</sup> We remind the existence of some international ruling, of some regional organizations built to research on this theme. Among the European judicial, besides the European Charta of local autonomy, adopted at Strasbourg, October the 15th 1985 and signed by the President of Romania at October the 4th 1994, we also note the Frame European convention on trans frontal cooperation of the collectivity or the territorial authority from 1989; The Minority or Regional Languages Charta, adopted at Strasbourg November the 1992 and signed by Romania at July the 17th 1995.

<sup>7</sup>To see the distinction on these notions made by. Debbasch, Universal Encyclopedia, vol. V, page.355 and the next, reproduced, in synthesis, in *Les Cahiers Français, op. cit.*, page.4.

**Résumé:** *L'idée d'autonomie locale a été présentée pour la première fois dans les Règlements Organiques, la vraie administration moderne au plan local s'instituant à peine en 1864. Les organisations ultérieures ont cherché à consacrer des solutions concernant la réalisation de l'administration au plan local, tout en oscillant entre descentralisation, déconcentration, autonomie et centralisation.*

## Problema minorităților în Tratatul de Pace de la Paris (1919-1920) și Liga Națiunilor

AUREL PIȚURCĂ

**P**roblema minorităților, a protecției lor prin intervenția unor state sau mari puteri sau prin realizarea unor acorduri internaționale nu este nouă. Ea se regăsește începând cu epoca modernă, dar mai ales contemporană, între aceste două perioade existând deosebire între ceea ce se înțelegea prin minoritate și elementele ei de distincție.

Perioada modernă a istoriei reducea minoritatea la grupurile religioase și urmărirea acordarea egalității sau a unui tratament egal al acestora cu populația religiei majoritare.

Pentru prima oară, un acord la nivel internațional care avea în vedere grupuri minoritare s-a semnat în 1648, la Westphalia, între Franța și Sfântul Imperiu German, și acorda libertate protestanților din imperiu cu catolicii care reprezentau populația cu religie majoritară<sup>1</sup>. Până în 1815, în derularea evenimentelor istorice, în special la nivel european, vom întâlni numeroase asemenea tratate care acordau libertate sau egalitate minorităților religioase cu populația religiei majoritare. Spargerea acestui „tipar” are loc la 9 iunie 1815, odată cu semnarea Documentului final al Congresului de pace de la Viena, încheiat între marile puteri ale acelor vremuri și care conține, pentru prima dată, prevederi privind

protecția minorităților nereligioase. De fapt, era vorba de acordarea de către statele semnatare a protecției naționalității poloneze, care suferise cea de a treia împărțire și în urma căreia apăruseră în mod distinct grupuri minoritare etnice. Direcția minorităților religioase și a protejării lor prin acorduri internaționale a continuat până la sfârșitul secolului al XIX-lea, câteva exemple fiind concludente în acest sens. În 1830, independența Greciei a fost condiționată de semnarea unui protocol cu Franța, Rusia, Marea Britanie, prin care aceasta se lega față marile puteri garante să respecte libertatea religioasă a musulmanilor din teritoriile sale. La rândul său, prin Tratatul de pace semnat la Paris, în 1856, și care punea capăt Războiului Crimeii, de către Franța, Anglia, Rusia, Prusia, Sardinia și Turcia, aceasta din urmă se obliga să acorde libertate religioasă tuturor supușilor din imperiu. O condiționare similară cu cea a Greciei, din 1830, o vom regăsi cu ocazia încheierii Congresului de Pace de la Berlin, din 1878, prin care recunoașterea independenței unor state din Balcani, inclusiv a României, este condiționată de aplicarea principiului egalității religioase<sup>2</sup>.

În plan intern, problema minorităților a fost mai extinsă, ea a vizat atât protejarea minorităților religioase, în acest sens

putând fi evidențiat Edictul de la Nantes, din 1598, prin care s-a reglementat în Franța statutul protestanților, prin minorități se avea în vedere și egalitatea între limbile oficiale, ca în Confederația Elvetică din 1887, sau egalitatea dintre limba flamandă și franceză în Belgia, în mai 1878. Mai mult, Franța revoluționară a anului 1789, dar și Parlamentul britanic în perioada secolelor XVII-XIX, au votat legi de protecție a grupurilor minoritare religioase, lingvistice, dar și etnice. Și în Imperiul Austro-Ungar, în 1868, s-a proclamat egalitatea cetățenilor indiferent de naționalitate, ea însă nu se aplica românilor transilvăneni, care nu erau considerați națione, ci „tolerați”.

Conferința de Pace de la Paris (1919-1920), precum și Societatea Națiunilor vor aduce modificări importante în ceea ce privește înțelegerea noțiunii de minoritate și, într-o anumită privință, și a mecanismelor de protecție a acestora. Atât în plan intern, dar mai ales în cel al relațiilor internaționale, locul central al dezbaterilor va fi ocupat de minoritățile etnice. Din acel moment, chestiunea minorităților etnice/naționale a constituit și constituie terenul unor aprige confruntări ideologice, politice etc., fiind totodată și o tematică prezentă permanent în știința istoriografică, sociologică, antropologică, juridică și diplomatică. Această problematică a minorităților a depășit cu mult sfera teoreticului, devenind o chestiune a practicii politice. Fie că este vorba de minoritatea etnică, națională sau religioasă, ea a încetat de mult să mai fie o chestiune privată, aparținând unei anumite comunități, națiuni, stat ori uniuni de state, devenind o problemă a întregii comunități, fie europene sau mondiale.

Chestiunea minorităților etnice este o rezultantă și o consecință a primei mari conflagrații mondiale și, în special, a proceselor care i-au urmat: dispariția celor două mari imperii multinaționale, Austro-

Ungaria și Rusia țaristă, urmată de apariția unor noi state naționale și de desăvârșirea unității naționale de către altele. Redimensionarea statal-politică, pe lângă faptul că a dat naștere unor noi state naționale, sau altele și-au întregit unitatea națională și a redus considerabil numărul naționalităților de la aproximativ 60 de milioane la circa 20-25 de milioane<sup>3</sup>, a dat naștere pe lângă vechile grupuri minoritare, cum era cazul evreilor, la altele noi, precum cel al germanilor și maghiarilor.

În noua arhitectură europeană, importante grupuri ale germanilor și maghiarilor au rămas în afara statelor lor naționale și au intrat în alte comunități statale, căpătând statutul de „minorități de rasă, limbă și religie”. Referindu-se la această situație, William E. Rappard, specialist al epocii în studiul minorităților, menționa: aceste minorități (este vorba de cele noi apărute după 1918, în principiu, germani și maghiari) sunt alcătuite din oameni care, nu demult, erau obișnuiți cu o poziție de superioritate. Ei se găsesc acum într-o poziție de subjugare. Se poate presupune ce simt, ei nu pot simți altceva decât frustrare. Oamenii din jurul lor, până nu demult, erau într-o poziție de inferioritate. Acum, ei se găsesc deodată, într-o poziție de putere. Natura umană fiind ceea ce este, apare foarte probabil că, în ciuda întregii griji care poate fi exercitată de guvern, acolo să se producă excese și abuzuri de putere”<sup>4</sup>.

O situație deosebită o avea în acel moment în noua Europă minoritatea evreiască, care constituia un grup etnic numeros, stabilit în mai toate statele Europei, concentrându-se îndeosebi în Polonia și în România. Nici în vechea, nici în noua situație politică, ei nu dispuneau de un stat național, rămânând în continuare un grup minoritar etnic și religios. Lipsa unui stat național „mamă”, care să le apere și să le protejeze interesele etnice, naționale în planul relațiilor internaționale, sau să-i



protejeze de eventualele abuzuri și persecuții din partea statelor în care se aflau, acutiza problema minorităților. Sub presiunea organizațiilor evreiești americane și europene, președintele SUA, Woodrow Wilson, a propus Conferinței de Pace de la Paris adoptarea unor măsuri de protecție a acestei minorități, în special din Polonia și România, susținând în final ca acestea să se extindă asupra tuturor minorităților. În vederea elaborării unor măsuri de protecție a minorităților care să fie implementate în viitoarele tratate politice de pace ce urmau a se încheia în perioada 1919-1920, în cadrul Conferinței de Pace de la Paris, s-a constituit o Comisie specială intitulată „Comisia noilor state și minorități”. Dorința de stabilitate a Europei după prima mare conflagrație mondială, de a crea un climat de securitate și pace, de a realiza un compromis între noua construcție statal-politică, dar și minoritățile etnice existente, a impus luarea în dezbatere de Conferința de Pace și a chestiunii minorităților. Fiind un for politico-diplomatic, Conferința de Pace de la Paris nu și-a propus să dea o definiție noțiunii de minoritate, ci cel mult au încercat să particularizeze, să individualizeze minoritatea de naționalitate, folosind în acest sens formula de „minoritate de rasă, limbă și religie”. Termenul de rasă nu avea înțelegerea de distincție fizică, așa cum o folosea Arthur Gobineau în eseul său despre inegalitățile raselor umane, nu individualiza după culoarea pielii o rasă umană de alta, negrii de albi sau de galbeni, ci avea înțelegerea de a diferenția o etnicitate de alta, maghiarii față de germani, sau de evrei, greci etc. De asemenea, același termen de rasă nu urmărea să individualizeze etniile după gradul sau nivelul dezvoltării intelectuale sau culturale, ci să distingă un grup etnic față de altul. Formula de rasă sub înțelegerea lui Gobineau nici nu era posibilă în Europa, întrucât aveam

de-a face cu grupuri etnice minoritare de aceeași culoare a pielii.

Limba și religia au constituit elementele cele mai pertinente de distincție atât a viitoarelor națiuni, cât și a grupurilor minoritare. Acolo unde alături de limbă și religie s-a adăugat componenta statală, respectivul grup etnic a evoluat spre națiune. În cazul în care componenta statală a grupului etnic a lipsit, cum a fost cazul evreilor, sau a fost prezentă a grupului etnic majoritar, s-au constituit națiuni, state naționale și grupuri minoritare unde limba și religia le-au particularizat în raport cu majoritatea. Grupuri minoritare etnice s-au mai constituit și în situația prin care a trecut Europa la sfârșitul primului război mondial, când anumite grupuri etnice, cum a fost cazul germanilor, maghiarilor, sârbilor, într-o anumită măsură, în urma trasării granițelor au ieșit din comunitățile lor statal-naționale și au intrat în alte state naționale, devenind minorități.

În toate situațiile, limba și religia au contribuit la delimitarea minorităților de majorități și, totodată, a unor minorități față de altele, cele mai evidente exemple de delimitare la care au contribuit limba și religia fiind cele dintre creștini, musulmani și cultul mozaic. Când au avut de-a face cu aceeași religie, ca în cazul creștinilor, dar și al musulmanilor, elementul de distincție a fost apartenența fie la catolicism, protestantism sau ortodoxism, sau, când nici una nu a fost valabilă, a intervenit limba. Același lucru se poate spune și despre religia musulmană, nici ea nu a fost unitară, având anumite sciziuni (șiiți, suniți, ismailiți). În multe situații, în distincția și particularizarea grupurilor etnice, la componenta religioasă s-a adăugat limba. În cazul cultului mozaic, între acesta și limbă a existat o racordare directă, acestea două în unitatea lor constituind elementele de identificare și particularizare a evreilor, dar în multe situații ea

ducând la izolarea acestora față de populația majoritară sau alte grupuri minoritare.

Rasa, limba și religia au fost considerate componente majore ale națiunilor și minorităților, dându-le coeziune și unitate, dar, în același timp, le separau și particularizau. Fără aceste componente, minoritățile nu s-ar distinge și, așa cum preciza Jacques F. Duparc, minoritatea este „o noțiune abstractă, care nu implică existența unor trăsături determinante, ci un raport juridic, ale cărui înțelesuri variau, urmând importanța pe care moravurile și prejudecățile i-o atașau într-o anumită epocă și într-un anumit spațiu geografic”.

Formula de „minoritate de limbă, rasă și religie”, folosită de Conferința de Pace de la Paris și Liga Națiunilor și-a găsit teoretizarea științifică în persoana lui Hlmer Rosting. Prin minorități acesta înțelegea „grupuri de persoane care diferă prin rasă, religie sau limbă de majoritatea locuitorilor unei țări”. Același autor încearcă să facă și o delimitare a grupurilor minoritare raportate la propria țară sau ai unei puteri: „asemenea persoane pot fi difuzate în două clase distincte: cetățeni ai unei Puteri și cetățeni ai țărilor aflate în cauză”<sup>6</sup>.

Între puterile aliate și statele care își reconfigurează granițele naționale după primul război mondial, Polonia, Ceho-slovacia, Regatul sârbo-croato-sloven, România, în perioada 1919-1920, la Versailles, Saint-Germain, Neuilly, Paris, s-au încheiat tratate prin care se legitima noua hartă politico-statală a Europei, iar tinerele state se angajau să respecte și să trateze în mod egal minoritățile lor la fel ca și populația majoritară. Delegația română, condusă de primul-ministru Ionel Brătianu, nu a fost, la început, de acord cu inserarea în tratatul de pace a protocolului privind minoritățile, argumentând că „România asigură egalitatea completă a drepturilor, libertăților politice și religioase tuturor cetățenilor fără distincție de rasă sau religie”<sup>7</sup>. Sub presi-

unea Puterilor Aliate, România a trebuit să semneze tratatul de pace la 9 decembrie 1919, la Paris cu Austria, recunoscând astfel și protocolul ce garanta drepturile minorităților.

Cele cinci tratate încheiate cu Puterile Aliate de tinerele state, vor fi completate cu alte patru capitole incluse în Tratatul semnat de marile puteri aliate cu statele învinse: Austria, Bulgaria, Ungaria și Turcia.

În mare, Tratatetele minorităților, cum au fost numite, cuprindeau un set de drepturi și libertăți precum: libera alegere a naționalității, dreptul la viață, la libertatea individuală și libertatea cultului, egalitatea în fața legii, egalitatea drepturilor civile și politice, libera folosire a limbii în relațiile private și comerciale, în reuniunile publice și religioase, înaintea tribunalelor, în presă și în publicații, egalitate de tratament<sup>8</sup>.

Deși tratatele minorităților fuseseră negociate în cadrul Tratatelor de pace, deci în afara Ligii Națiunilor, ele au trecut sub autoritatea acesteia. Un rol important a jucat în acest sens Uniunea Asociațiilor pentru Liga Națiunilor, care, în 18 iunie 1921, a adoptat o rezoluție prin care cerea ca „principiile generale incluse în Tratatetele pentru protecția minorităților să fie respectate de toate țările”<sup>9</sup>.

Intrând sub autoritatea Ligii Națiunilor, Tratatetele minorităților au fost lărgite, la început prin alte patru tratate care priveau anumite regiuni din Europa, unde după prima conflagrație mondială au apărut probleme speciale și anume: Polonia și Danzig, acordurile dintre Suedia și Finlanda privitoare la insula Aland, Convenția polono-germană referitoare la Silezia superioară și Convenția dintre Puterile Aliate și Asociate și Lituania privind teritoriul Memel. Constituirea Tratatelor minorităților poate fi considerată încheiată odată cu declarațiile unor state ca Albania, Irak, Lituania, Estonia, Letonia, dată Ligii Națiunilor cu prilejul primirii lor ca membre.

Pentru a pune în funcțiune și aplicare Tratatul minorităților, în cadrul Ligii Națiunilor se vor crea instituții corespunzătoare: înființarea unei secții a minorităților în cadrul Secretariatului Ligii; Comitete ale minorităților formate din trei sau patru membri pentru a examina petițiile adresate. Totodată, Societatea Națiunilor a instituit și o procedură juridică conform căreia orice stat membru, orice asociație, persoană, indiferent de apartenența lor națională, puteau să informeze Liga Națiunilor privind situația unei minorități dintr-o țară. La rândul lor, minoritățile, prin organizațiile și reprezentanții lor, puteau sesiza, sub formă de petiții, Secretariatul Ligii. Dreptul la petiție a fost reglementat prin adoptarea de către Consiliul Ligii a raportului Tittoni, în octombrie 1920. Potrivit acestuia, minoritățile căpătau dreptul la petiție, acest drept îl putea avea și un stat care nu era membru al Ligii. În schimb, problema care făcea obiectul petiției nu putea fi adusă în fața Consiliului decât de un stat membru. Tot Consiliul era cel care informa statul vizat<sup>10</sup>.

La scurt timp însă, în iunie 1921, la inițiativa Poloniei și a Cehoslovaciei, raportul Tittoni a fost modificat printr-o rezoluție a Consiliului. Noua reglementare era mult mai cuprinzătoare, ea se referea la obligația informării statului vizat de petiție, acesta dacă în termen de trei săptămâni nu anunță că dorește să facă unele comentarii sau să dea informații primea pentru aceasta un termen de trei luni. Aceasta era trimisă apoi membrilor Ligii. Totodată, în noua reglementare, Consiliul stabilea și condițiile în care se putea primi o petiție: să fie legată de protejarea minorităților în conformitate cu Tratatul; să nu ceară ruperea relațiilor politice între minoritate și statul a cărei parte este; să nu provină de la anonimi sau surse neidentificate; să nu conțină un limbaj violent; să nu se refere la fapte

care nu constituie obiectul unei alte petiții aflate pe rol<sup>11</sup>.

Deși au existat aceste reglementări, mecanismul de funcționare a Ligii în domeniul minorităților a fost greoi, de aceea, și eficiența sa, minimă. De altfel, până în anul 1929, documentația privitoare la primirea și analiza petiției era confidențială, cu excepția celor care erau puse pe agenda de lucru a Consiliului. Petiția și eventualele observații pe care statul vizat le făcea erau analizate de trei sau patru membri ai Consiliului numit și Comitetul Minorităților. În majoritatea cazurilor, Comitetul nu introducea pe agenda de lucru a Consiliului petițiile sub pretextul diverselor motive. Chiar și când petițiile erau întemeiate și îndreptățite, același Comitet al Minorităților evita să dea o soluție sau să încheie analiza. Întrucât Liga nu avea mijloace de a interveni direct într-o problemă ce ținea de jurisdicția statului respectiv, se adopta calea negocierilor cu respectivul guvern sau rezolvarea pe cale amiabilă a problemelor din petiție.

O problemă mult discutată și pe seama căreia s-a pus și explicat ineficiența Ligii în chestiunea minorităților a fost aceea a drepturilor colective, așa cum s-au reflectat ele în Tratatul Minorităților și Liga Națiunilor. Drepturile colective au constituit o componentă politică importantă a procesului de redimensionare a noii construcții europene și un argument esențial în corelație cu ideea de protecție a minorităților naționale. Dacă, până atunci, prevala ideea că numai indivizii izolați trebuie să fie protejați, aceasta se deplasează spre minorități, considerate ca entități colective cărora li se atribuie drepturi. În textele Tratatelor Minorităților, accentul nu se mai pune pe drepturile minorităților individuale, ci minoritatea se consideră o colectivitate recunoscându-i-se un drept de organizare sau autonomie. În funcție de situația specială la care se refereau clauzele, autonomia avea

trepte și niveluri diferite prevăzute în Tratatate. Așa de exemplu, pentru sașii și secuii din Transilvania, autonomia se rezuma la cea școlară și religioasă, pentru rutenii din Cehoslovacia, la autonomia politică, iar pentru valahii din Pind (Grecia), autonomia consta în cea școlară, religioasă și caritabilă.

Considerată un drept colectiv, autonomia contribuia la recunoașterea personalității colective a minorităților, deoarece „ideea autonomiei implică faptul că anumite drepturi sunt exersate nu de individ, ci de colectivitate”<sup>12</sup>. La rândul său, Alfredsen Gudmundur, referindu-se la relația dintre autonomie și dreptul colectiv precizează că „autonomia este prin chiar natura sa un drept colectiv. Entitatea colectivă este cea care pretinde dreptul, se bucură de el, prin dimensionarea sa colectivă, determină forma și structurile administrației sale”<sup>13</sup>.

Problema dacă Tratatetele Minorităților au recunoscut minoritățile ca entități colective și, în consecință, au primit personalitate juridică și au fost dotate cu drepturi colective a născut vii dispute în rândul specialiștilor.

Așa de exemplu, Francesco Capotorti, într-o lucrare specială, dedicată studiului tratării regimului minorităților sub Liga Națiunilor, referindu-se la modul cum conțineau Tratatetele Minorităților, preciza: „cu excepția anumitor cazuri speciale (el făcea referire la articolele 9 și 10 din Tratatul cu Polonia și 11 din Tratatul cu România), minoritățile nu erau privite ca entități colective”<sup>14</sup>. Din această precizare reiese clar că minoritățile nu au fost concepute ca entități colective decât în cazuri speciale și, în consecință, nu au putut beneficia de drepturi colective.

Pe o poziție apropiată se situează și reputatul analist al problemei minorităților, prof. univ. George Sofronie, în lucrarea sa *Protecția minorităților de rasă, de limbă și religie sub regimul Societății Națiunilor*,

publicată în 1930, la Oradea. După ce dă definiția minorităților pornind de la „liberarea individuală și de la inviolabilitatea persoanei”, prin care înțelege „persoanele care diferă de majoritatea populației prin rasă, religie, limbă și supuși unui stat care diferă de majoritatea celorlați supuși ca lo-uitori, cetățeni ai statului și ca membri ai unei minorități”, abordând problema tratatelor, susține că „în general, tratatele nu au recunoscut minoritățile ca entități colective, dotate cu personalitate juridică, cel mult putea fi vorba de drepturi colective, ca expresie a dezvoltării unor drepturi individuale și nu de colectivități”.

Abordând problema minorităților, G. Sofronie susține că acestea au fost suficient dotate cu caracteristici care să le distingă de populația majorității. Referindu-se la conținutul Tratatelor de pace semnate în perioada 1919-1920, el apreciază că acestea nu au inclus nici o datorie a minorităților față de stat și populația majoritară.

Ideea nerecunoașterii de către Tratatetele Minorităților a drepturilor colective ale minorităților este importantă și după Arthur Balogh: „tratatele nu recunosc drepturi colective minorităților ca subiecte de drept, respectiv ele nu impun decât excepțional obligații statelor”<sup>16</sup>.

Concluzionând, putem aprecia că deși Societatea Națiunilor a creat un mecanism juridic, diplomatic, prin care minoritățile să fie protejate și să-și apere drepturile și libertățile, practica a dovedit însă că aceasta nu a avut la dispoziție mijloacele pentru a determina statele să respecte aceste drepturi, acestea rămânând simple acte juridice și politice, iar activitatea sa fiind în multe situații formală, inefficientă. Greutățile și nerealizările Ligii au fost determinate și de faptul că ea și-a desfășurat activitatea într-o perioadă de maximă activizare a revizionismului declanșat imediat după semnarea tratatelor de pace și de o permanentă negare și contestare a acestora. Mai mult,

multe dintre statele revizioniste, cum a fost cazul Germaniei, s-au folosit de minoritatea germană pentru a-și legitima și justifica acțiunile imixtioniste și agresive. Deși imperfect și lipsit de mecanisme reale și eficiente de intervenție, regimul minorităților, așa cum l-au creat Tratatul de Pace și Societatea Națională, a reprezentat începutul instituționalizării sistemului de protecție a minorităților, proces ce s-a perpetuat și astăzi. Tot ceea ce s-a dovedit bun și folositor în procesul protecției minorităților a fost preluat de Consiliul Europei, dovă fiind încă o dată, dacă mai era nevoie, că chestiunea minorităților a încetat de mult a mai fi una privată și a devenit una a întregii comunități umane. Protecția minorităților este o componentă a protecției drepturilor omului, esențială pentru stabilitatea, siguranța și pacea în Europa.

#### Note

<sup>1</sup> Vezi Fred L. Israel, *Major Peace Treaties of Modern History, 1648-1967*, vol. I, Chelsea House, New York, 1967, pp. 7-49.

<sup>2</sup> C.A. Macartney, *National States and National Minorities*, Russel & Russel, New York, 1968, p. 166.

<sup>3</sup> Pablo de Azcarte, *La Société de des Nations et la Protection des Minorités*, Genève, Datation Carnegie, 1969, p. 11.

<sup>4</sup> William E. Rappard, „Minorities and the League”, în *International Conciliation*, September 1922, No. 222, pp. 24-25.

<sup>5</sup> Jacques F. Duparc, *La protection des minorités de race, de langue et de religion. Etude de droit des gens*, Paris, Dalloz, 1922, pp. 17-18.

<sup>6</sup> Hllmer Rasting, „Protection of the Minorities of the League of Nations”, în *The American Journal of International Law*, vol. 17, 1923, p. 641.

<sup>7</sup> Ioan Scurtu, Liviu Boar, *Minoritățile naționale din România (1918-1925). Documente*, Arhivele Naționale, București, 1955, p. 8.

<sup>8</sup> Pierre Gerbot, V.J. Ghelesli, M.R. Mauton, *Société des Nations et Organisation des Nations Unies*, Paris, edition, Richellieu, 1979, p. 57.

<sup>9</sup> Vezi Arhivele Ministerului Afacerilor Externe, Fond Geneva, vol. 192, Dosar Societatea Națiunilor, perioada 1921-1922, fila 21.

<sup>10</sup> Pablo de Azcarte, *League of Nations and National Minorities. An Experiment*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1945, pp. 120-123.

<sup>11</sup> Vezi Arhivele Ministerului Afacerilor Externe, Fond Geneva, vol. 192, Dosar Societatea Națiunilor, perioada 1921-1922, fila 24.

<sup>12</sup> Arthur de Balogh, *La protection internationale des minorités*, Editions Internationales, Paris, 1930, p. 95.

<sup>13</sup> A. Gudmundur, „Minority Rights and a New World Order”, în Donna Gommen, Ed. Scandinavian University Press, New York, 1993, p. 66.

<sup>14</sup> Francesco Capotorti, *Study and the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic*, United Nations, New York, 1991, p. 19.

<sup>15</sup> George Sofronie, *Protecția minorităților de rasă, de limbă și religie sub regimul Societății Națiunilor*, Oradea, Tipografia Greco-Catolică, 1930, pp. 148-155.

<sup>16</sup> A. Bologh, *op. cit.*, p. 253.

**Abstract:** *In this study, the author aimed to present the way in which the Paris Peace Conference (1919-1920) and the League of Nations' documents reflected the problems of the ethnic minorities and their remedies.*

## Marginalii asupra “exilului românesc”

CĂTĂLIN BORDEIANU

**P**aradoxul sintagmei de mai sus l-am auzit în orele dărâării Zidului Berlinului, mărturisit de liderii politici ai acestei lumi care, la Malta, au avut curajul să schimbe harta geopolitică a mileniului în care tocmai pătrundem. Nu știu de ce gândul m-a dus la versurile poetului din Mălinii Sucevei, Nicolae Labiș: “*Ca un vânt rău sau ca o insultă / Întrebarea prin rânduri trecu / Ascultă, ascultă, ascultă... / Noi nu, niciodată, noi nu!*”. De ce i-a fost dat poporului nostru să clădească prin negație este, desigur, o parte a destinului. De ce numai prin sacrificiu (Miorița, Meșterul Manole, dar și Decebal, Mihai Viteazul, Horia, Cloșca și Crișan, Constantin Brâncoveanu, Ioan Vodă ori minerii de la Lupeni în 1929 și țărani de la 1907) acest popor a putut deveni ceea ce este? Poate pentru că din negura geto-dacă *cei mai buni la sulite* erau sortiți, căci numai astfel cerurile și-ar fi deschis bunăvoința înspre noi.

Constantin Noica, meditănd asupra dilemei ce ne-a plasat existența între istoricitate și eternitate, ne întâmpină cu predominanța unei probleme esențiale a spiritualității românești, pentru că încrederea în destinul culturii și creativității neamului nostru este, de fapt, pledoaria vibrantă și emoționantă pentru cunoașterea realităților culturale unice pe care le-am impus în context european. “*E ceva viu aici, în Țara Românească: un spirit, o limbă, câțiva oa-*

*meni reprezentativi, câteva fapte, câteva creații. La ce bun să părăsim singura realitate (cultura – s.n.) în mijlocul căreia ne simțim bine, la noi acasă?”*<sup>1</sup>. Mai mult, referindu-se la Dimitrie Cantemir, subtilul exeget glosează: “*Un român europeanizat își întoarce privirile asupra României. Țara noastră îl farmecă și, în același timp, îl nemulțumește. Din vina ei? Din vina lui? (s.n.) E același conflict între etern și istorie, care de astă dată se pune singur.*” Am rememorat acestea pentru că dârzenia autenticității personalităților se poate accepta și atunci când vorbim de ceea ce Nicolae Titulescu numea “*spiritualizarea granițelor românești*”. Mai concret, spiritualizarea (cultura și civilizația comunităților românești) depășește administrativul, birocraticul, impusul vremelnic, arbitrar, al existenței (două țări – o singură limbă, două țări – un singur popor etc).

Axiomatic, putem spune că am câștigat libertatea de a prescrie realului o altă realitate, mereu tributară tradiției și istoriei, dar desprinsă de aceasta prin legitimitatea sensului culturii și civilizației românești. Nu e vorba de o apologie, ci de a constata ce este original în cei care părăsesc matricea spațiului ce i-a născut și care nu mai pot fi niciodată decât *obiectiv* impersonali față de sufletul românesc și, *subiectiv*, consecința conștiinței de neam. “*Nu ne mai mulțumește România eternă; vrem o Românie actuală... cine a înțeles acest*

lucru este lămurit cu tragedia culturilor mici, cu tot ceea ce e rațional, abstract, conștient în tragicul nostru”<sup>2</sup>.

De altfel, românii au un proverb împotriva a ce ne este dat: “ceasul umblă, lovește, vremea stă, vremuiește și omul îmbătrânește”, ce ne spune cu claritate că numai omul devine, vremea stă. Această critică obiectivă capătă, la Dimitrie Cantemir, o aspră condamnare la adresa spiritualității românești, decretând: “Cu excepțiunea religiei drept-credincioase și a ospitalității, abia mai găsim ceva ce ar putea merita laudă la români. Aroganță și mândrie, spirit de ceartă, dar și concilianță peste măsură, îndemn spre viață ușoară, nici mândrie, dar nici prietenie lungă, curaj deosebit de mare la începutul bătăliei, apoi tot mai puțin, inconstanță, spirit excesiv de tiranic uneori, excesiv de blând alteori... iar oamenii învățați își pierd mintea”<sup>3</sup>. Fără false tensiuni, aceste realități se resimt cel mai bine la cei înstrăinați la un moment dat din națiunea lor, dar care au (paradoxal!) meritul de a fi fost obiectivi și de a duce sub acest semn cultura și civilizația românească în dialogul multicultural al acestei lumi. Aceștia sunt cei despre care Vasile Pârvan spunea la inaugurarea Universității Românești din Cluj în 1919: “Nu românizarea noastră feroce întru vegetativul etnografic, ci continua noastră umanizare întru sublimul uman – va crea cultura românească (s.n.)”, la aceștia se referea Emil Cioran în *Schimbarea la față a României*: “Obsesia culturilor mici trebuie să fie saltul istoric, singura lor salvare e că istoria nu e natură. Tot ce nu e profeție în România, e un atentat împotriva României”.

Adevăratul înțeles al *plecărilor* din Basarabia pentru o mai bună *întoarcere* întru cultura și civilizația românească, a unor mari personalități nu prin singularitate ci prin reprezentativitate se merită a fi consemnate. Erodarea exilului românesc

între biografii ce se desprind de *înțelesul românesc al ființei* (ar spune același Constantin Noica), depășește iluzoriul prin *universalitate*. *Supărarea* noastră pe lume nu e de natură pitagoreică, ci se plasează între vocație și voință, sub pragmaticul schopenhauerian: *ceea ce nu mă omoară, mă face mai puternic*. Pentru toți reprezentanții exilului opera nu e altceva decât o introducere într-o biografie în două părți: una a lucrurilor pe jumătate adevărate, însușite în spațiul mioritic, cealaltă a celor pe jumătate uitate, însușite în spațiul universal. De altfel, *nu există durere bună, chiar dacă, în cazul exilului, durerea vine de bunăvoie și știe cine o îndură*. Se pare, însă, că lui, exilatului, i se dă durerea pentru că îi cunoaște leacul și, de aici, singularitatea, egoistă aproape, pentru că durerile profunde vor să viețuiască singure și de aceea și-au ales inima drept sălaş. Ei sunt făcuți nu ca să fie inocenți și nici nu au primit o astfel de educație, ci ca să fie virtuoși. De aceea durerea despărțirii de patrie, chiar dacă se poate lecu pentru moment, atunci când ea înseamnă reîntoarcere întărită, aduce o nouă mâhnire, distrugând o amintire scumpă (Eugen Coșeriu, Paul Miron, Valeriu Rusu, pentru a numi, nu pentru a exemplifica). Ei sunt adevărați pentru că eroii nu coboară din cer, eroii (culturii și civilizației românești) se nasc din popor. Deși știu bine că vor muri înstrăinați, ei trăiesc în așa fel, ca și cum ar fi eterni, și nu greșesc. Materia spiritului este veșnică, iar existența lor e dovada “*simțământului*” acestei veșnicii. A fi veșnic români, iată iscoditoarea lor prezență în universal. E vorba de o veșnicie ce a existat înainte de noi, și nu de alta, care va exista după noi, deși, de multe ori, nerecunoscători celor ce s-au jertfit și se jertfesc cu adevărat, nouă ni se pare că rămâne mai mult după noi și că veșnicia trecută a fost mai puțină. Că nu-i așa o dovedesc ei, martirii progresului, ai științei, culturii, ce își

jertfesc și căminul, și bunăstarea, și muncesc până la ultima lor suflare în numele unui țel: drumul înălțării poporului tău, prevestind, adesea, un fatidic destin, așa cum spunea Nicolae Iorga: *“În cetatea dreptății tale poți fi ucis, învins însă, nu”*.

Fără de o adâncire stăruitoare în mișcările și frământările sociale ale timpului, fără de o pătrundere în tănuitele instincte ale neamului, fără de făurirea unor vederi largi despre viață și natură, fără de cunoașterea altor culturi din vremea noastră și din vremi trecute, față de care ne afirmăm și ne cristalizăm propriul spirit etnic, cultural, cum își închipuie compatrioții noștri exilul în care să se concretizeze toate pornirile conștiente și inconștiente ale unui om? Exilul nu are menirea de a reproduce doar o stare dată. El a redat viața în veșnica ei mișcare creatoare, istoria în dinamica aspirațiilor ei și *tinde să devină prin aceasta, un stimulent inegalabil în realizarea întocmai a acestor aspirații*. De aceea, opera celor din exil este fie expresia unor personalități care își au conștiința cristalizată într-o hotărâtă concepție despre ființa și rostul existenței, fie o bogată viață lăuntrică în întrebări, în îndoieli, în aventuri și gânduri. Națiunea română ar vrea ca exilul să îmbrățișeze toate simțămintele sale, aspirațiile ei naționale, politice, sociale, suferințele ei naționale, politice, sociale, să fie *răsfângerea* a tot ce simte ea, a tot ce speră ea, a tot ce suferă ea. Dacă pentru unii exilul n-ar fi decât o algebră verbală, oricine ar putea spune că-i aparține, tot încercând variante. Misiunea exilului românesc a fost de a întări sufletele prin picturalitatea patimilor, mizeriilor și măririlor umanității, de a înălța adevărul, dreptatea, de a înnobila libertatea, de a se coborî în inima poporului, de a căuta durerile lui, lacrimile lui, ca pe ale tale. Prin exil s-au transmis 50 de ani, generațiilor posterioare, toate experiențele ce rațiunea omenească a socotit înainte mergător spre a înnobila,

spre a transforma în ideal. Cred că, mai mult, exilul românesc și-a făurit, prin demersul său, o transformatoare concepție despre trecut, întocmai cum și-a transformat accepția viitorului României. În această corelație identitatea sau pluralitatea oamenilor nu mai are prima însemnătate pentru că exilul nu este o individualitate fără comunicare, e o relație, o axă de imunerabile relații. Cele două accepții, exilul clasic și exilul contemporan, “negociază” încă. Emoțiile pe care exilul clasic le suscită, pot fi, într-adevăr, eterne. Dar astăzi, mijloacele folosite în numele exilului clasic de exilul contemporan vor trebui să varieze în mod constant spre comunitățile românești, fie și într-o măsură infimă, pentru a nu-și pierde propriile virtuți, căci ele, *virtuțile jertfei*, încep să se uzeze pe măsură ce le recunoaștem. De aici primejdia de a afirma că există un exil clasic românesc este doar aceea că *acela* (1944-1989) va rămâne clasic întotdeauna. E adevărat că la începutul exilului se află mitul (Horia Sima, Mircea Eliade), și tot astfel, la sfârșitul lui (Ioan-Petru Culianu), întrucât tot ceea ce ține de viață, inclusiv umilințele, eșecurile, nefericirile, toate i-au fost date exilului românesc ca o argilă, ca un material de transformat în artă. El trebuie să devină. Iată de ce am vorbit, într-unul din poemele mele, despre trădare drept hrană a eroilor – umiliința, nefericirea, discordia. Acestea ne-au fost date pentru ca noi să le transfigurăm, pentru ca din circumstanțele mizere ale vieții noastre, noi să construim eternitatea sau ceea ce aspirăm spre eternitate: *“Am întors capul să mă poți ucide / Fratele meu, lovește, știu că ești laș - / Sângele nu gîndește, ca un laș îți cuprinde / Mîna ce-ți tremură încă pe trăgaci... // Aici e inima mea unde e dragoste și vis / Aici sunt faptele mele mereu dăruindu-se lor, / Sfirșește-mă, tu știi cine-i proscris / Aruncă noroi în zăpada fiecărui dor. // Și mulți și proști și răi, bucură-te, le aparții /*



*Semen dement, cum te gîndești că exiști?/  
Din neființă ești chiar de se naște-o nouă  
eră, / Ai fi în stare s-o întuneci tîrîndu-te,  
deșertule, / în fiecare zi*<sup>4</sup>.

Exilul a fost al tuturor comunităților românești, deci și al Basarabiei. El trebuie judecat nu numai în lumina determinate lui, dar și în efectele sociale, îndeosebi a celor ce, încadrând totul într-o morală și o tradiție superioară, i-a dat *viabilitate*. Nu se poate concepe, fără această confesiune directă sau indirectă, de aderare sau repudiare a membrilor exilului, fără insistența tenace asupra miezului social ce este *totuna* cu miezul operei exilului. Nu faptul istoricist ci atitudinea noastră față de exil, de aprobare sau detestare, este aceea ce determină caracterul moral al operei exilului. Etica acestei opere este însăși rațiunea ei. Din această perspectivă actul creației exilului – științifică, politică, istorică, literară, lingvistică, artistică –, este un act paladian. El implică posesiunea lucidă a tuturor modurilor și este de la sine înțeles că fiecare operă, *mărturisind un eu*, nu este o evadare din realitate ci, așa cum spunea Constantin Brâncuși, *“o intrare în realitatea cea mai adevărată poate, în singura realitate adevărată”*.

Exprimând o întreagă epocă, exilul românesc poate fi reprezentativ nu pentru o minoritate inițiată, ci pentru toți românii. Aceasta nu înseamnă să luăm afirmația în răspăr și să spunem că orice membru al exilului e reprezentativ pentru ideea și cuvântul alcătuitor românesc, de a cărui unitate inseparabilă e plină predilecția creatorului, și de a cărui semnificație foarte precisă e marcată chemarea pe care acesta o simte, de a crea istoria pentru a doua oară și, *în loc să servească o națiune seacă, ne transpune nemijlocit în viața unei epoci, dând caractere în loc de caracteristici și personaje în loc de descrieri*. De aceea, în mai toate împrejurările vieții sale de până acum, exilul obscur sau bucurându-se de o

celebritate provizorie, nu a făcut altceva decât să regăsească sentimentul unei comunități vii, care îl va justifica, cu singura condiție să accepte, pe cât se poate, cele două misiuni care dau noblete existenței sale: *slujirea adevărului și cea a libertății*. De aceea, astăzi, privind retrospectiv, exilul pentru mine nu este o satisfacție solitară; el rămâne un mijloc de a emoționa cel mai mare număr de oameni posibil, oferindu-le o imagine privilegiată a suferințelor și bucuriilor comune. Ca atare, acest fapt mă obligă să nu îl tratez izolat, ci să îl supun adevărului cel mai umil și universal: *ubi bene, ubi patria?!* Cel din exil s-a creat pe sine însuși în mișcarea perpetuă și reciprocă, de la el către ceilalți, la jumătate drum, între frumusețea de care nu se poate lipsi și de colectivitatea căreia nu i se poate smulge. Iată pentru ce adevărații și marcanții oameni ai exilului românesc *nu disprețuiesc nimic: ei se străduiesc să înțeleagă în loc de a sancționa, dovedind că a fi om înseamnă a trăi viața cu intensitate, a trăi având, în acest caz, semnificația de a reflecta asupra vieții și stabilirea acelei raport subtil între experiență și conștiința căpătată în urma ei*. Nu e nevoie să ne coborâm în exil, ci să ne consolidăm în fundamentele sale, și cea mai patriotică faptă este de a clarifica ordinea întrevăzută în natura *“sentimentului românesc al ființei”*, o natură raționalizată, devenită intangibilă și exemplară ca moralitate, și de aceea ea ne izbește prin claritatea ei globală și spontaneitate. Ca să ajungi însă pe acest promontoriu, de unde se zărește viața și speranța unui popor în universalitatea ei, trebuie să te urci pe treptele evenimentelor. În colbul acestora, funcțiunea socială bine definită a exilului s-a dovedit a fi o școală a moralei pentru români. Pentru că morala nu e necesar luptă, ea poate însemna înțelegere, armonie, înseninare, construire de sine, adresându-se unor scopuri diferite, dar silindu-ne să ne exprimăm noi înșine,

în mod real, în așa fel încât puterea noastră metafizică să îmbogățească realitatea. Noi știm, astăzi, câte limite au existat într-un domeniu atât de speculativ ca cel al socio-umanului, cât ne neliniștitoare a fost *problema conștiinței în raport cu problema supraviețuirii*, cât de greu era să accepți locul mai mare sau mai mic pe care-l va ocupa în istoria culturii și literaturii, după moarte, cineva, dar mai ales ce realizări vor deveni valori permanente, la care generațiile viitoare se pot forma și prosterna. Din acest motiv exilul a suprimat regulile bunului-gust comun creat în mizeria unei ideologii străine poporului român și ne-a întors către divinitate cu dramatismul azvârlirii pe scena vieții a fizionomiilor respingătoare, monstruoase, pe care imaginația absurdă a dictaturii izbutise să le conceapă, într-o inspirație mândră și sinistru, ce s-a năpustit ca trăsnetul asupra mulțimii înmărmurite. Eroarea în care adevărul incomplet afirma întotdeauna ceva despre adversar iar documentul istoric răspundea exigențelor unei răstălmăciri sociale, a făcut ca din exil să strălumineze *opera viabilă*, de fapt totalitatea reacțiilor depozitate într-o experiență spirituală unică și ireductibilă, care să nu fie decimată pe planul valorilor universale.

Dacă, teoretic, exilul clasic se referă la perioada de după 1944 pentru România, pentru Basarabia el coboară spre 1918, când ultima anexare a acestui teritoriu la fostul stat sovietic marchează ruptura tragică de patria mamă. Mulți sunt consemnați prin remarcabile luări de poziție întru păstrarea identității noastre naționale: bucovineanul Ion Nistor, 1876-1962 (*Istoria Basarabiei*, București, 1923), Ștefan Ciobanu, 1883-1950 (*Unirea Basarabiei. Studiu și documente cu privire la mișcarea națională din Basarabia în anii 1917-1918*, București, 1929), Alexandru Boldur, 1886-1982 (*Basarabia românească*, Iași, 1943), Nichita Smochină, 1894-1980, Emil Diaconescu (*Istoria*

*Transnistriei*, București, 1940), Vasile Popovici (*Folclorul muzical al românilor de peste Nistru*, București, 1942), Petre Cazacu (*Câteva date din istoria Basarabiei*, București, 1925), Leon Boga (*Lupta pentru limba românească și ideea unirii la românii din Basarabia după 1812*, Chișinău, 1932), Pantelimon Halipa și Ion Pelivan, Gheorghe Bezviconi, 1910-1966 (*Boerimea Moldovei dintre Prut și Nistru*, Chișinău, 1940-1943), Gheorghe Ghibănescu, Mihai Costăchescu, Visarion Puiu (*Mănăstirile din Basarabia*, 1919), Iustin Frățiman (*Studiu contributiv la istoria Mitropoliei Proilaviei*, Chișinău, 1923), Iosif Parhomovici, Neofit Nevodcicov, Pavel Lebedev, Nicolae Popovschi (*Românismul în Basarabia și Unirea*, 1922, *Istoria bisericii din Basarabia sub ruși*, 1931), Constantin Tomescu, 1890-1983, Toma G. Bulat, 1887-1978, dr. Paul Mihail (*Tipărituri românești în Basarabia de la 1812 la 1918*, București, 1940), Alexandru David (*Tipărituri românești în Basarabia sub stăpânirea rusă*, 1934), dr. Antim Nica (*Monahismul în Basarabia*, 1940) și alții. Orice creație presupune depășirea sferei subiectivității, instituirea unui dialog cu alte conștiințe omenești, cu existența, o luptă patetică și neîntreruptă cu tainele lumii, expresie în forme specifice a întregii vieți a unei comunități. Comunitatea românească dintre Prut și Nistru, Basarabia, a fost și ea "materia" unui exil, depozitarea unei experiențe spirituale unice și ireductibile. Ceea ce contrariază astăzi în așa-numita recitare a exilului românilor din Basarabia sunt impresiile imediate și neprelucrate ale realității, legătura indestructibilă *întreg-parte*, înlocuită cu scheme convenționale, ce absolutizează una sau alta din tendințele unilaterale ale unor intelectualiști pentru care tragedia, în loc să încremenească și să amuțească, mutilează și face incomprehensibilă imaginea vieții ca act, aceștia uitând să o exercite ca pe un sacerdoțiu, ci considerând-o ca o misiune

conspirativă. Identitatea națională trebuie să fie liberă, nemărginit de liberă, precum și libertatea exilului este... o religie, întocmai ca și libertatea politică. Orice schimbare, orice inovație în acest spațiu este un semn de dezrobire sufletească, e ca o cucerire a gândului dincolo de hotarele între care timpul l-a ținut încătușat. Când ne găsim în fața unui *astfel* de exil, ceea ce i-am cere – post factum – este să ne dea și nouă prilej să intervenim cu personalitatea noastră, să adăugăm sufletul nostru la acela al său. De aceea exilul este formula cea mai grea, *fiindcă înseamnă a reflecta realitatea celui alt*. Punctul de pornire ar fi, în acest fel, întotdeauna, experiența de viață, acele crâmpie pilduitoare de trăire creștină și românească, dar și de trăire personală sau ca înțelegere a altora, contemporani sau din trecut, cât mai ales a evenimentelor în cadrul cărora aceștia *au acționat împreună*, pentru a lărgi orizontul dincolo de propria noastră viață sufletească, revelându-ne fiecăruia dintre noi propria lui viață lăuntrică și permițându-ne să aruncăm o privire înlăuntrul unei lumi străine, cu care suntem, totuși, înrudiți. În plenitudinea acestor individualități, sesizăm bogăția interiorității umane a exilului, ce transmite existenței străine toată experiența sa lăuntrică.

Exilul nu este un fenomen parazitar, de mimetism artistic, științific, politic, cultural, economic, cantonat în stricta actualitate și, deci, trecător, care, refuzând modelele din patrie și vânând cu ostentație noul *primum vivere* propune mereu alte fetișuri, urmărind succesul în locul valorii, confundând originalitatea cu noutatea, cultivând maniera și clișeul în dauna conținutului de substanță, constituind, astfel, o școală "a facilității și imposturii". Exilul românesc, oricât de modest l-am privi, nu este o creatură stranie, având un al treilea ochi, care vede ceea ce alți ochi nu văd, și o a treia ureche interioară, care aude șoapta

zilelor și nopților ce alte urechi nu o aud, îmbrăcăminte e simplitatea, iar hrana lui delicatețea. De aceea în el se pot găsi de către tinerele generații, și nu o spunem de conveniență, tainele universului românesc aflat în eclipsă în ultima jumătate de veac. Produs istoric, exilul, prin ideile și tendințele sale sociale, este chiar sângele cald și hrănitor, care nutrește și face viețuitor *organismul numit națiune*. El nu a trăit în lumea concepțiilor abstracte ci, mai mult decât noi, în viforul vieții sociale cu afectele, cu sentimentele, cu ura și iubirea ei, cu lupta de interese deosebite, purtând pecetea timpului în care s-a alcătuit, a societății din care a plecat și în care a ajuns. Astfel, adevărul exilului rămâne etern, iar al istoriei, cel puțin contemporane, efemer. Am simțit, prin existența noastră, că exilul nu poate să schimbe lumea; lumea se schimbă și s-a schimbat prin fapte. Astăzi spunem că ele au fost revoluționare, dar ceea ce este mai important și nu trebuie să uităm, este că exilul poate să schimbe și a schimbat conștiințele a sute de mii de români și ele, conștiințele, sunt cele care au dirijat și dirijează faptele noastre. Exilul are, printre altele, funcția de a ajuta un grup să devină conștient de problemele și aspirațiile sale. Din această perspectivă nu mi-e milă astăzi de exilul care a rămas fără exilați, mi-e milă de românii care au rămas fără exil și nu cred că omenirea va putea găsi ceva care să înlocuiască pentru poporul meu sintagma: *exilul românesc*.

Exilul acela clasic, mărginit de prăpăsiile comunismului, va exista veșnic în memoria noastră și fiecare epocă va găsi limbajul ei propriu care să-l facă viabil, ca să și poată îndeplini eficient etica, în accepția cea mai adâncă a noțiunii, să fie o adevărată misiune de redare a identității naționale. *Generalizând o experiență colectivă și, tocmai prin aceasta mai demn de luat în seamă, ceea ce mă interesează când vorbesc de exil este faptul că el e în stare să*

*exprime această experiență, proiectând-o prin cuvântul elitelor. Fără îndoială, există talente individuale, ce au hrănit exilul la aceste cote, dar ele au rămas înfipite cu rădăcinile în pământul românesc, în modul de a fi al poporului nostru, pentru a produce ceva permanent: dragostea de patrie, leagăn al culturii și civilizației românești. Niciunde sănătatea și puterea exilului nu a fost capabilă să determine mai pregnant spiritul unui popor întemeiat pe geniul național, ca exilul românesc, ce a cuprins acel prototip uman despre care Mihai Eminescu spunea: "Omul e cel mai înalt și mai nobil op de artă al naturii; într-un sens și mai nobil el ar trebui să fie și cel mai frumos op de artă al artei, al propriei sale puteri creatoare, libere, conștiente, morale".*

Și, având astfel de personalități în componența sa, analizate și proiectate în conștiința dumneavoastră de către laborioasele și pertinentele studii ale acestei cărți, căreia am onoarea să-i fiu amfitrion la întâlnirea cu dumneavoastră, conchidem că exilul este o unitate căreia îi este propriu un efort de a aduce la un anumit fel de armonioasă și fermecătoare, diversă și bogată contemporaneitate cu prezentul a trecutului, un monument al umanității, al existenței ei spirituale, prin care românul își afirmă, așa cum își afirmă și prin știință și cultură, trecerea prin istorie. Exilul comunică până la noi prin conștiință și existență, el nu are nevoie de aprobarea cuiva, ci ne îngăduie să instaurăm treptat în universul ce ne înconjoară, domnia spiritului elevat, emanat din umanitate, care i-a dezvăluit înaintea noastră înțelegerea de sine însăși. Exilul iubește fără să fie iubit, el reprezintă fără să aibă scrisori de acreditare de la guvernele trecătoare, el este românesc prin componența existenței, național prin conștiința celor care, jertfindu-se pe sine, înobilează ideile noastre diferite, de trăitori în aceeași lume, funcțiunea sa fiind, întotdeauna, de a emoționa omul total al

societății globale, de penetrabilitatea eului românesc și să se identifice cu viața altuia, devenind, astfel, ceea ce nu este, dar ar putea oricând să fie. Fiind mai mult, va avea veșnic nevoie de acea parte a realității de acasă, despre care imaginația sa îi spune că nu o stăpânește încă prin simplă ubicuitate. Paradoxal, există o ciudată împărțire de roluri: în viață, veselia vorbește, suferința tace, în exil e invers. Ficțiunea e mai adevărată decât istoria, și găsim aici o compensație pentru orice fel de opacitate. Nu există exil decât în dorința spre imposibil sau în regretul după ireparabil. Exilul există pentru tribun și nu pentru profet, pentru că, știind să asculte, să priceapă și să se încălzească de idealul mulțimilor entuziaste și nerăbdătoare, *în mod necesar ia poziție, durând între pământ și cer puntea de aur pe care strălucește sufletul poporului meu.*

#### *Note*

\* *Argument* la volumul *Memoria refugiuului*, Ed. Garuda-art – Centrul de Drept, Chișinău, 2000, pp. 10-19.

<sup>1</sup> Constantin Noica, *Învierea românească*, în *Credința*, anul II, 1934, aprilie 8, nr. 105, p. 3.

<sup>2</sup> Constantin Noica, *Ce e etern și ce e istoric în cultura românească*, conferință ținută în iunie 1943 la Berlin, sub titlul "*Die innere Spannung der Kleinen Kulturen*".

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Cătălin Bordeianu, *Jurnal cenușiu*, în vol. *Sub axa de iarnă*, Editura Institutului Național pentru Societatea și Cultura Română, Iași, 1996.

**Résumé:** *Cet article porte sur l'expérience de l'exile roumain, telle qu'elle a été exprimée par les représentants de l'élite culturelle. L'idée centrale est que la spiritualité peut dépasser les frontières politiques, administratives, bureaucratique et, généralement, tout arbitraire existentiel.*

## Controverse legate de înființarea unei autorități sinodale canonice în România

ANCA PARMENA OLIMID

Proclamarea Constituției din 1866 a reprezentat un pas esențial pe drumul desăvârșirii organizării moderne a societății românești, deoarece aceasta nu era elaborată doar pentru o etapă istorică pe care o parcurgeau atunci românii, ci, afirmând ferm suveranitatea națională și aspirația la independență, prin tonul în care era scrisă, prin unele stipulații<sup>1</sup> și mai ales prin ignorarea suzeranității otomane și a garanției marilor puteri, ea se înfățișa ca un statut fundamental al unei țări neatârmate<sup>2</sup>.

Astfel, în anul 1867 a fost întocmit un nou proiect de lege organică pentru Biserica Ortodoxă Română pentru care se va cere în anul 1869 acordul Patriarhului Ecumenic, Grigorie VI (1867-1871). Răspunsul Patriarhului trimis la începutul anului 1870 cerea să se menționeze în noua lege următoarea prevedere: chiar și pentru mitropolitul ales după datina țării, Domnul va cere de la Patriarhie tomosul de recunoaștere și atârnarea canonică, mitropoliții să-l pomească la liturghie, iar Sfântul Mir să fie luat de Biserica noastră numai de la Patriarhia de la Constantinopol<sup>3</sup>.

Lipsa unei autorități sinodale canonice în Biserica Ortodoxă Română care să reglementeze chestiunile dogmatice și disciplinare a determinat Guvernul României, prin raportul cu nr. 12693 din 1872, întocmit de Christian Tell, Ministrul Cultelor și Instrucțiunii Publice, să propună Corpurilor

legiuitoare o lege pentru alegerea mitropoliților și episcopilor eparhioți și constituirea Sfântului Sinod al Bisericii Ortodoxe Române.

Acest proiect a fost votat de Camera Deputaților (4 decembrie 1872) și de Senat (11 decembrie 1872) și sancționat la 14/16 decembrie 1872, sub numele de *Legea organică pentru alegerea mitropoliților și episcopilor eparhioți, cum și a constituirii Sfântului Sinod al Sfintei Biserici Autocefale Ortodoxe Române*<sup>4</sup>. După ce legea a fost votată de Corpurile Legiuitoare, în virtutea art. 93 din Constituție<sup>5</sup>, Carol I a promulgat *Legea pentru Alegerea Mitropoliților și a Episcopilor Eparhioți cum și a constituirii Sfântului Sinod al Sântei Biserici Autocefale Ortodoxe Române*<sup>6</sup>.

Capitolul I, *Despre Alegerea Mitropoliților și Episcopilor Eparhioți*, prevedea instituirea unui colegiu electoral pentru alegerea ierarhilor. Colegiul electoral urma a fi compus din cei doi mitropoliți și din episcopii eparhioți (art. 1, lit. a)), din arhierii titulari români (art. 1, lit. b)), și din toți deputații și senatorii ortodocși în funcție (art. 1, lit. c)).

Președinția acestui colegiu o va deține „*Mitropolitul Primat, în lipsa sa, Mitropolitul Moldovei, iar în lipsa amândurora, de cel mai vechi eparhiot în hirotonie*” (art. 5). „*Mitropolitul Primat al României, Mitropolitul Moldovei, precum și episcopii*

*eparhioți nu se pot alege decât dintre Arhieriei români, fie de părinți Români, născuți în Principatul Români, și nu naturalizați. Vârsta eligibililor la scaunele de Mitropolit și Episcop eparhioț va de 40 de ani împliniți. După trecerea a 20 de ani de la promulgarea acestei legi, pe lângă calitățile de mai sus, spre a putea fi ridicăți la demnitatea de Mitropolit sau Episcop, candidații vor trebui să posedă titlul de licențiat, sau de doctor în teologie, de la o facultate de teologie” (art. 2). Alegerea se va face cu majoritatea voturilor (art. 3) și se supune, prin intermediul Ministrului Cultelor, aprobării domnului (art. 4). Ministrul Cultelor, care trebuia să fie ortodox, participa la ședințe cu vot consultativ (art. 11).*

Sfântul Sinod urma să se întâlnească de două ori pe an, primăvara și toamna, conform canonului 37 apostolic (art. 13). Totodată, în virtutea primului capitol al legii, va fi adoptat de către Sfântul Sinod *Regulamentul pentru păzirea drepturilor și prerogativelor canonice ale Mitropoliților și Episcopilor eparhioți în ședința sa din 15 noiembrie 1882*<sup>7</sup>.

Capitolul II, *Despre Sfântul Sinod* prevedea că „*Sfântul Sinod al Bisericii autocefale ortodoxe române, fiind membru al Sfintei biserici Ecumenice și Apostolice a răsăritului, al cărei cap este Domnul nostru Isus Christos, păstrează și va păstra unitatea în privința dogmelor și a canoanelor ecumenice cu Biserica din Constantinopol și cu toate Bisericile ortodoxe*” (art. 8).

Sfântul Sinod reprezenta autoritatea centrală bisericească, fiind menit „*să păstreze unitatea administrativă, disciplinară și națională a Bisericii ortodoxe în cuprinsul Statului român*” (art. 8). Așadar, Sfântul Sinod avea atribuții de ordin spiritual, dogmatic, disciplinar și judecătoresc<sup>8</sup>. Numărul membrilor acestui sinod era de 16: cei doi mitropoliți, cei șase episcopi eparhioți (de Râmnic, Buzău și Argeș, ca sufragani ai

Mitropoliei Ungro-Vlahiei; de Roman, Huși și Galați, ca sufragani ai Mitropoliei Moldovei) și cei 8 arhieriei titulari, câte unul de fiecare eparhie, pe numele unui oraș din cuprinsul eparhiei respective, aleși de Sfântul Sinod și confirmați de guvern.

Conform art. 28, „*mitropoliții și episcopii care funcționează astăzi în virtutea legilor anterioare, se recunosc de lege de față și se mențin în demnitățile lor cu toate drepturile și prerogativele acordate prin această lege, mitropoliților și Episcopilor ce se vor alege conform prescripțiilor sale*”.

O dată cu adoptarea sa de către Corpurile Legiuitoare și sancționarea sa de către domn, se va încheia *lupta pentru canonicitate*.

Legea din 1872 avea trei mari lipsuri: modalitatea de alegere a ierarhilor, sfera restrânsă a atribuțiilor și înlăturarea participării clerului de mir, fie la alegeri, fie la conducerea treburilor bisericești<sup>9</sup>.

Cu toate acestea, neajunsul major al acestei organizări sinodale care va dăinui până la 1918 consta în faptul că alegerea mitropoliților și a episcopilor era încredințată unui colegiu, în componența căruia intrau, pe lângă membrii Sfântului Sinod, toți deputații și senatorii ortodocși în funcție. Conform noilor reglementări, numărul laicilor era, așadar, cu mult mai mare decât cel al membrilor Sfântului Sinod. Este adevărat, că, dacă avem în vedere tradiția bisericească păstrată din cele mai vechi timpuri creștine, putem observa că laicii au participat la exercitarea puterii jurisdicționale și anume la alegerea diferiților slujitori ai bisericii<sup>10</sup>. Însă, este important să menționăm că votul decisiv în luarea hotărârilor în sinoade nu-l aveau laicii, deoarece erau îndreptățiți să participe doar în calitate de ascultători<sup>11</sup>.

Trebuie, să remarcăm, de asemenea, că în sinod, clerul de mir și clerul monahal nu aveau nici un reprezentant. În aceste condiții, alegerea ierarhilor era influențată

de interesele politice ale epocii; pe lângă aceasta, așa cum am mai precizat, mitropolii se alegeau dintre cei șase episcopi eparhioți, iar episcopii dintre cei opt arhierii titulari, așadar, era vorba de un cerc restrâns de eligibili<sup>12</sup>.

Legea din 1872 face referiri și cu privire la arhierii titulari pe care-i numește și *locotenenți*. Astfel, conform art. 25, „*fiecare Mitropolit și Episcop va avea câte un arhieriu locotenent. Aceștia se vor alege de către Sinod în înțelegere cu Guvernul*”. Instituția arhierilor titulari (fără scaun)-care nu sunt episcopi ajutători sau horepiscopi-era însă anticanonice (Canonul 6 al Sinodului IV ecumenic admitea hirotonia numai pe seama unei eparhii)<sup>13</sup>. Așadar, hirotonia nu poate fi împărțită fără un loc de servit sau o destinație anume, deoarece Canonul 6 al Sinodului de la Calcedon prevedea: „*Nimeni, nici presbiteriul, nici diaconul, nici alt cleric nu poate fi sfințit absolut, dacă nu a fost destinat special pentru o Biserică de la oraș sau de la țară sau pentru o capelă consacrată unui martir sau pentru o mănăstire*”<sup>14</sup>. Apoi, spre deosebire de arhierii titulari de până în 1872, care erau hirotoniți pe seama unor orașe din țară, cei de acum erau hirotoniți pe seama unor foste eparhii ortodoxe din Răsărit, în care nu a existat niciodată un scaun episcopal<sup>15</sup>.

Titlurile acestor arhierii vor fi: „*la mitropolitul din București: Ploeștii; la Râmnicu-Vâlci: Craiova; la Buzău: Râmnicu-Sărat; iar la Argeș: Piteștii. La mitropolia din Iași: Botoșani; la episcopia de Roman: Bacău; la episcopia de Huși: Bârladul și la episcopia Dunării-de-Jos: Galații. Sinodul, prin mijlocirea Ministrului de Culte, va cere de la Patriarhul Ecumenic binecuvântarea sa pentru acești arhierii*” (Capitolul III, art. 25)”.

Pe de altă parte, prezența acestora era absolut necesară pentru a completa numărul de 12 arhierii, număr cerut de canoa-

nele bisericești, pentru judecarea chiriarhilor, apoi pentru a conduce eparhiile vacante, ca locotenenți, până la alegerea eparhioților și pentru a păstra unitatea administrației bisericești<sup>16</sup>.

O altă observație este legată de faptul că foarte puțini dintre acești arhierii titulari îndeplineau atribuții de vicari<sup>17</sup> și nu stăteau la reședința eparhiilor, unde erau locotenenți, ci toți-cu excepția celui de la Iași, care era și egumen la biserica Sf. Spiridon-stăteau la București, unde unii dintre ei îndeplineau și alte funcții ca: profesori secundari sau universitari, membri sau președinți ai comitetului de redacție ai revistei oficiale a Sfântului Sinod, *Biserica Ortodoxă Română*, directori ai tipografiei cărților bisericești, superiori, chiar și parohi ce săvârșeau și diferite slujbe, pe la biserici, atunci când erau chemați de credincioși<sup>18</sup>.

După votarea legii din 1872, mitropolitul Nifon îl va înștiința pe Patriarhul Ecumenic Antim VI (1871-1873) cu privire la această lege, alăturând textul acesteia, însă nu a primit nici un răspuns. Cu toate acestea, patriarhul își va da binecuvântarea pentru hirotonii de arhierii, purtând titulatura unor orașe din țară, ori de câte ori i s-a cerut încuviințarea<sup>19</sup>.

O situație specială o întâlnim în anul 1880 cu ocazia procedurii de desemnare a arhierului locotenent al eparhiei Sfintei Mitropolii a Moldovei și Sucevei cu titlul Botoșeneanul<sup>20</sup>. Într-o primă etapă, în ședința de la 1 decembrie 1880, Sfântul Sinod a votat candidații „*pentru împlinirea vacanței de Arhieriu Locotenent al Eparhiei Sfintei Mitropolii a Moldovei și Sucevei cu titlul Botoșeneanul*”. Cu această ocazie, Mitropolitul Primat Calinic a înaintat lista candidaților Ministerului Cultelor și Instrucțiunii Publice. Lista cuprindea următoarele nominalizări:

„1) *Arhimandritul Ghenadie Enăceanu, licențiat în teologie, fost director al Seminarului Nifon Mitropolitul și actual-*

mente profesor de filosofie la Seminarul central din București, ales cu 11 voturi din 13;

2) Arhimandritul Partenie Clinceni, licențiat în teologie, superior al Capelei Române din Paris, ales cu 9 voturi din 13.

3) Arhimandritul Narcis Crețulescu, director al Seminarului de Huși, ales cu 7 voturi din 12<sup>21</sup>.

În cea de-a doua etapă, Ministerul Cultelor și Instrucțiunii Publice a supus aprobării domnului Jurnalul Consiliului de Miniștri (conform art. 8 din *Regulamentul pentru alegerea de arhieri*, sancționat prin Decretul nr. 1107 din 23 iunie 1875) alegerea arhimandritului Narcis Crețulescu, din cei trei candidați votați de către Sfântul Sinod în ședința sa din 1 decembrie 1880, solicitând aprobarea hirotonirii celui menționat<sup>22</sup>.

În cea de-a treia etapă, în scrisoarea sa adresată Ministerului Cultelor și Instrucțiunii Publice, Mitropolitul Calinic afirma: „prin art. I al Legii organice a Bisericii se impune datoria ca pentru hirotonirea ierarhilor titulari să se ceară în numele Mitropolitului Primat binecuvântarea Patriarhului de la Constantinopol. Având însă în vedere că țara astăzi se află cu totul în alte condițiuni de cât în timpul când s-a făcut sus menționata lege, și că astăzi, independența României fiind îndeplinită cu desăvârșire și recunoscută de toate statele, nu există nici un motiv de a se mai cere binecuvântarea patriarhicească și mai considerând că relațiunile Bisericii noastre cu Patriarhia sunt cam încordate, așa că cererea noastră este posibil să fie refuzată; pentru aceste motive am crezut de datoria noastră a adresa Înaltei Sale Sanctități Patriarhului cererea de binecuvântare cum ne impune legea actuală; să cerem opinia Domniei voastre dacă este bine ca și astăzi să continuăm a cere pentru hirotonirea arhierelui nostru titular binecuvântarea patriarhicească, mai ales când ne putem aștepta la un refuz și dacă n-ar fi mai bine ca Domnia Voastră să

cereți Corpurilor legiuitoare în chestiune. Vă rugăm dară, Domnule Ministru, vă binevoșiți a ne comunica părerea Domniei voastre asupra acestei chestiuni<sup>23</sup>.

Pe baza acestei legi, în anii următori au fost întocmite numeroase regulamente care urmăreau să organizeze viața bisericii în diferite sectoare: *Regulamentul interior al Sfântului Sinod al Bisericii Autocefale Ortodoxe Române*<sup>24</sup>; *Regulamentul pentru atribuțiile de precădere ale Mitropolitului Primat al României*<sup>25</sup>; *Regulamentul pentru aranjarea Arhierilor locotenenți pe eparhii*; *Regulamentul pentru alegerea Arhierilor titulari sau locotenenți*; *Regulament pentru disciplina bisericească*; *Regulamentul pentru procedura în materie de judecată bisericească*; *Regulament pentru pozițiunea seminariștilor*; *Regulamentul pentru înmormântări și pomeniri*<sup>26</sup>; *Regulamentul pentru Jurnalul bisericesc*<sup>27</sup>; *Regulament pentru sărbătorile ce trebuie a se ține în cursul anului*<sup>28</sup>; *Regulament pentru cercetarea cărților scolastice de învățământ religios*<sup>29</sup>; *Regulament pentru mijloacele de întreținere a clerului*<sup>30</sup>; *Regulament pentru revizuirea și editarea cărților bisericești românești*<sup>31</sup>; *Regulament pentru buna conduită a Clerului în genere*<sup>32</sup>.

În această perioadă, trebuie remarcate eforturile mitropolitului Nifon ce a contribuit cu bogata sa experiență și faptele sale la marile schimbări din viața bisericii noastre. La sfârșitul vieții sale, la 5 mai 1875, la vârsta de 86 de ani, mitropolitul afirma: „Tot ceea ce am îndurat, tot ce m-am silit a face pentru țară și Biserică doresc să rămână necunoscut, precum au fost și lacrimile și suspinele mele în lunga carieră ce am străbătut<sup>33</sup>.

În locul său, Colegiul electoral a ales la 31 mai 1875 în scaunul de Primat al Bisericii Ortodoxe Române pe mitropolitul Calinic Miclescu (1822-1886), iar înscăunarea va avea loc la 15 iunie 1875.



## Note

<sup>1</sup> Cf. art. 23 din Constituția din 1866: „Religiunea ortodoxă a Răsăritului este religia dominantă a Statului Român. Biserica ortodoxă română este și rămâne neatârnată de orice chiriarchie străină, păstrându-și însă unitatea cu Biserica ecumenică a Răsăritului, în privința dogmelor”.

<sup>2</sup> *Istoria Românilor*, vol. VII, tom I, Editura Enciclopedică, București, 2003, p. 561.

<sup>3</sup> Mircea Păcurariu, *Istoria Bisericii Ortodoxe Române*, vol. 3, Editura Institutului Biblic și de Misiune al Bisericii Ortodoxe Române, București, 1981, p. 129; *Istoria Bisericii Române*, vol. II, (1632-1949), Editura Institutului Biblic și de Misiune Ortodoxă, București, 1958, p. 521.

<sup>4</sup> Legea Organică și Regulamentele Sfântului Sinod. Anul 1872-1873, Tipografia Cărților Bisericești, București, 1884, pp. 7-14; Chiru C. Costescu, *Colecțiune de legi, regulamente, acte, deciziuni, circulări, instrucțiuni, formulare și programe (începând de la 1866 și aflate în vigoare astăzi)*, Institutul de Arte Grafice „Cartea Românească”, S.A., București, 1922, pp. 42-52; „Monitorul Oficial” nr. 280 din 19/31 dec. 1872, p. 1515.

<sup>5</sup> Cf. art. 93, al. II din Constituția din 1866: „Regele sancționează și promulgă legile”.

<sup>6</sup> Modificată prin Legea din 21 ianuarie 1895, publicată în „Monitorul Oficial” nr. 232 din 22 ianuarie 1895; prin Legea din 26 martie 1909, publicată în „Monitorul Oficial” nr. 2 din 3 aprilie 1909 și prin Legea din 18 dec. 1911, publicată în „Monitorul Oficial” nr. 207/1911.

<sup>7</sup> Direcția Arhivelor Naționale Istorice Centrale (în continuare se va cita D.A.N.I.C.), Fond Ministerul Cultelor și Instrucțiunii Publice, dosar 7/1880, f. 159. Regulamentul a fost publicat în „Monitorul Oficial” nr. 284 din 28 martie 1884.

<sup>8</sup> I. Lupaș, *Istoria Bisericii Ortodoxe Române*, Editura Socec&Co. S.A., București, 1929, p. 111.

<sup>9</sup> *Istoria Bisericii Române*, vol. II, p. 522.

<sup>10</sup> Nicolae Popovici, *Istoria bisericească universală și statistică universală și statistica bisericească* (Cartea a II-a, *De la împlinirea Schismei între biserică de Apus și biserică de Răsărit până în prezent (1054-1910)*), ediția a II-a, Volumul IV, Tipografia Cărților Bisericești din București, București, 1928, pp. 101-102.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>12</sup> Mircea Păcurariu, *Istoria Bisericii Ortodoxe Române*, vol. 3, p. 130.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Nicolae Popovici, *op.cit.*, p. 126.

<sup>15</sup> Mircea Păcurariu, *Istoria Bisericii Ortodoxe Române*, vol. 3, p. 130.

<sup>16</sup> Veniamin Pocitan Ploșteanu, *Arhierii vicari în Biserica Ortodoxă Românească*, București, 1937, p. 23.

<sup>17</sup> Mircea Păcurariu, *op. cit.*, p. 131.

<sup>18</sup> Veniamin Pocitan Ploșteanu, *op. cit.*, p. 25.

<sup>19</sup> *Istoria Bisericii Române*, vol. II., p. 522.

<sup>20</sup> A se vedea D.A.N.I.C., Fond Ministerul Cultelor și Instrucțiunii Publice, dosar 7/1880, ff. 14-29, 77, 89, 90.

<sup>21</sup> *Ibidem*, ff. 14-18.

<sup>22</sup> *Ibidem*, f. 19.

<sup>23</sup> *Ibidem*, f. 29.

<sup>24</sup> „Monitorul Oficial” nr. 114 din 31 mai 1873.

<sup>25</sup> *Idem*, nr. 272 din 15 dec. 1873.

<sup>26</sup> *Idem*, nr. 130 din 19 iunie 1873.

<sup>27</sup> *Idem*, nr. 124 din 8 iunie 1874.

<sup>28</sup> *Idem*, nr. 136 din 18 iulie 1874.

<sup>29</sup> *Idem*, nr. 139 din 28 iunie 1875.

<sup>30</sup> *Idem*, nr. 109 din 19 mai 1874.

<sup>31</sup> *Idem*, nr. 140 din 25 sept. 1881.

<sup>32</sup> *Idem*, nr. 55 din 13 iunie 1884.

<sup>33</sup> Comeliu Grigorie Zăvoianu, *Mitropolitul Nifon, Primat al României (1850-1875). Viața și activitatea* (teză de doctorat), publicată în „Studii teologice”, seria a II-a, anul LII, nr. 3-4, iulie-decembrie 2000, p. 5.

**Abstract:** *The proclamation of the Constitution from 1866 represented an essential step on the road of completion of modern organization of the Romanian society, because not only a historical period of Romanians was elaborated, but, by firmly stating the national sovereignty and aspiration for independency, by the tone on which it was written, by some stipulations and especially by ignoring the Ottoman suzerainty and the warranty of great powers, it was brought out as a fundamental statute of a free country.*

*Thus, in the year 1867 a new draft organic law was made for the Romanian Orthodox Church for which in the year 1869 the consent of the Hegumenic Patriarch Gregory the 6th (1867-1871). The lack of synod canonical authority in the Romanian Orthodox Church that was supposed to regulate the dogmatic and disciplinary issues determined the Romanian Government, through the report no. 12693 from 1872, drafted by Christian Tell, the Ministry of Cults and Public Education, to propose to the Legislative Bodies a law for the election of metropolitan bishops and eparchy bishops and the establishment of the Holy Synod of the Romanian Orthodox Church. This project was voted by the Chamber of Deputies (4th of December 1872) and by the Senate (11th of December 1872) and amended on the 14/16th of December 1872, under the name of Organic law for the election of metropolitan bishops and eparchy bishops and the establishment of the Holy Synod of the Romanian Autocephalic Orthodox Church.*

## De la puterea individualizată la puterea instituționalizată

Note privind organizarea administrativă a Țărilor Române înainte de 1859

MIHAI GHITULESCU

O rganizarea administrativă centrală și locală este una dintre chestiunile cele mai frecvent, aprig și zadarnic dezbătute de la formarea statului național român și până astăzi. Reformele, revizuirile, ajustările și reajustările în materie au fost foarte numeroase, ilustrând, poate în modul cel mai clar, faptul că statul român se află, de un secol și jumătate, într-o permanentă căutare de sine.

La fel ca în urmă cu 150 de ani, vorbim și astăzi despre statutul și rolul primului-ministru – fost președinte al Consiliului de Miniștri –, despre numărul miniștrilor și al ministerelor, despre necesitatea descentralizării etc. Discuțiile sunt însă prea generale și superficiale, marcate de confuzii și contradicții, nelăsând deloc să se întrevadă bogata experiență în materie de tatonări și creând prea adesea o impresie de artificialitate și inutilitate. Principiile asumate în plan strict declarativ riscă să devină simple clișee, iar proiectele, oricum neclare, eterne deziderate tot mai puțin luate în serios<sup>1</sup>.

Considerăm că un demers de argumentare a necesității cercetării experienței românești anterioare – înțelegând prin aceasta atât modelele implementate, cu dezbaterile care le-au însoțit, cât și pe cele „încremenite în proiect” – ar fi superfluu. Ne limităm la exprimarea speranței că o revizitare a trecutului ar putea contribui la

o limpezire a abordărilor contemporane ale problemelor legate de organizarea administrației de stat.

Orice cercetare a fenomenului administrativ din spațiul românesc în epocile modernă și contemporană necesită cel puțin o rapidă privire prealabilă asupra vechii organizări a Țărilor Române. Numai astfel pot fi relevate elementele de continuitate și respectiv de discontinuitate ale evoluției sale istorice și modul în care realitatea autohtonă și vechile tradiții au afectat funcționarea instituțiilor moderne împrumutate din Occident. Este dincolo de orice îndoială faptul că, pentru a obține o imagine cât mai precisă a ceea ce a însemnat problema administrativă în perioada de după Unirea Principatelor, trebuie avute în permanență în vedere atât ideile politice occidentale care și-au găsit ecou la noi, cât și moștenirea trecutului local, care a acționat ca o contrapondere la cele dintâi.

În cele ce urmează, vom încerca să realizăm o succintă prezentare generală a evoluției organizării administrative centrale și locale a Țării Românești și a Moldovei din perioada medievală până la mijlocul secolului al XIX-lea. Intenția nu este aceea de a descrie în amănunt felul în care au fost administrate Țările Române – există în acest sens, în istoriografia românească, lucrări care satisfac perfect nece-

sarul de informație –, ci doar prezentarea unor date generale care să permită crearea unei imagini de ansamblu a experienței administrative a principatelor în momentul în care, sub influența noilor ideologii, au făcut primii pași spre organizarea de tip modern.

### 1. Domnul și funcția sa administrativă

După constituirea statelor medievale românești, Țara Românească și Moldova, organizarea lor politică a evoluat spre o monarhie de tip feudal, cu anumite trăsături proprii rezultate din specificul societății românești. Reunirea sub o conducere comună a numeroaselor cnezate și voievodate din spațiul extracarpatic a însemnat transferul puterii de la cnezii și voievozii locali înspre un singur conducător, care se va numi *mare voievod*, având inițial o funcție militară și întâietate față de ceilalți, iar ulterior substituindu-li-se complet<sup>2</sup>.

Dacă inițial formarea statelor române și, implicit, apariția unui *mare voievod* au fost un răspuns la nevoia de apărare a teritoriilor românești împotriva amenințărilor din exterior<sup>3</sup>, în scurt timp, după model bizantin, a avut loc o consolidare și o schimbare calitativă a puterii centrale. Ca semn al suveranității, conducătorul își va lua titlul de domn, care reprezenta o prelungire a semnificației cuvântului *dominus*, prin care erau desemnați împărații romani din epoca târzie a imperiului.

Astfel, se poate aprecia că organizarea politico-administrativă a Țărilor Române în secolele următoare a fost marcată de tensiunile survenite între tendințele centralizatoare ale domniei și reacțiile nobiliare față de acestea. De exemplu, în timpul domniilor lui Mircea cel Bătrân (1386-1418) și Alexandru cel Bun (1400-1432), sub influența ideologiei bizantine, caracterul autocratic al conducerii a devenit tot mai evident. După ce a luat în stăpânire Dobrogea, Mircea și-a adăugat chiar titlul

bizantin de *despot*. Dorind să priveze boierimea de principalul său mijloc de presiune asupra puterii centrale, cei doi au încercat să instituie un automatism al succesiunii, asociindu-și fiii la domnie. În plus, ei s-au preocupat intens de consolidarea organizării administrative a statelor lor, în principal prin lărgirea sferei de activitate a cancelariilor domnești. Această dezvoltare a puterii centrale a atras însă o reacție puternică din partea boierimii, manifestată mai ales după dispariția celor doi domni și favorizată și de imixtiunile puterilor vecine (Ungaria, Polonia, Imperiul Otoman) în problemele interne ale Țării Românești și Moldovei. Rezultatul a fost revenirea la regula alegerii domnului de către boieri<sup>4</sup>.

Manifestarea cea mai clară a tendinței centralizatoare a fost afirmarea dreptului superior (*dominium eminens*) al domnului asupra teritoriului țării, inclusiv asupra proprietăților private deținute cu titlu ereditar, care au fost asimilate celor posedate în virtutea daniilor domnești. Domnul și-a arogat drepturile de confirmare și retract (în principal, în caz de *hiclenie*) asupra domeniilor patrimoniale. Principalul element material al acestei consolidări a poziției de *dominium eminens* a domnului a fost extinderea fiscalității statului asupra întregului teritoriu<sup>5</sup>.

Centralizarea puterii a însemnat în mod firesc o extindere a prerogativelor domnești. Voievodul de la început, cu o funcție primordial militară, a devenit *domn* care deținea puterea supremă în ceea ce privește legiferarea, justiția, politica externă, administrarea curentă țării etc.

În ceea ce privește exercitarea funcției sale executive/administrative, Domnul avea dreptul și misiunea de a asigura, prin măsurile pe care le găsea de cuviință, ordinea internă a țării. El dădea porunci verbal sau în scris prin „cărți de poruncă”, pitace, hrisoave sau cărți de judecată. Organiza, de asemenea, încasarea impozitelor și

veghea la executarea de către țărani a muncilor stabilite și la executarea hotărârilor judecătorești, în general.

În același spirit centralizator, Domnul avea dreptul de a acorda ranguri și privilegii boierești, de a împământeni străini, de a aproba întemeierea de sate și târguri precum și căsătoriile între fiii și fiicele de boieri, aceasta din urmă cu scopul de a evita mezalianțele și crearea unor alianțe boierești ostile domniei. În plus, mai avea dreptul de autentificare și confirmare a actelor, inclusiv pe cele ale predecesorului său (în dorința de a asigura o oarecare stabilitate a hotărârilor, a existat chiar practica de a blestema succesorul care ar îndrăzni să modifice un act)<sup>6</sup>.

Controlul efectiv asupra teritoriului și a populației nu se putea realiza, evident, decât prin intermediul unui aparat de stat cât mai bine organizat. Organul consultativ al Domnului în ceea ce privește „Administrația Țării” a fost *Sfatul domnesc*, existent încă de la formarea Țărilor Române și menționat într-un document din anul 1400 sub numele de „Sfatul boierilor mari și credincioși”<sup>7</sup>.

Această denumire reflecta componența Sfatului (pentru desemnarea căruia, din a doua jumătate a secolului al XVI-lea, ca o consecință a accentuării dominației otomane, se va folosi tot mai frecvent termenul *Divan*) din acea epocă. De la o majoritate de mari boieri, stăpâni de domenii, dar lipsiți de dregătorii (secolele XIV-XV), s-a trecut, pe măsură ce puterea a devenit tot mai centralizată, la o majoritate de dregători (a doua jumătate a secolului al XV-lea), iar ulterior chiar la componență exclusiv din dregători (secolele XVI-XVII)<sup>8</sup>. Trebuie precizat că dregătoriile, chiar dacă fără o specializare riguroasă a îndatoririlor, au apărut încă din secolul XIV, ca urmare a tendinței de asumare a conducerii efective de către domnie și că dregătoria a fost de la început un apanaj

exclusiv al clasei boierești<sup>9</sup>. Din secolul al XVI-lea până în prima jumătate a secolului al XVIII-lea, numărul membrilor Sfatului/Divanului a fost de 12, număr care se pare că avea o semnificație simbolică<sup>10</sup>.

Dacă la început au fost predominante dregătoriile corespunzătoare serviciilor de curte, legate de persoana domnilor și de familiile lor (marele paharnic, marele stolnic, marele comis, marele clucer, marele sluger, marele pitar ș.a.), în timp, acestea au lăsat locul celor legate de administrația țării, pentru care s-au creat dregătorii subalterne atât la centru, cât și în teritoriu<sup>11</sup>.

Dregătorii centrali și locali nu erau remunerați, răsplătirea lor „pentru dreapta și credincioasa slujbă” realizându-se prin concesiile de pământ sau prin dreptul de a percepe adaosuri la dările stabilite de Domn<sup>12</sup>.

În secolul al XVII-lea instituțiile din trecut au fost sporite, iar atribuțiile fiecărei dregătorii au fost fixate mai riguros – chiar dacă nu s-a ajuns la o delimitare lor absolută – și au fost separate clar dregătoriile politico-administrative de cele personale, amintite mai sus<sup>13</sup>.

Există, de asemenea, opinia potrivit căreia, în secolul al XVII-lea, pe lângă sfatul restrâns, alcătuit din marii dregători, ar fi funcționat un sfat mai larg, cunoscut în vremea lui Dimitrie Cantemir, sub numele de *divan*<sup>14</sup>.

În același secol se produce însă un fenomen important care anunță ceea ce se va întâmpla în secolul următor: o diminuare treptată a statutului personal al Domnilor Țării Românești și Moldovei. După cum remarcă reputatul istoric Florin Constantiniu, această situație a fost favorizată și de prezența pe tronurile celor două țări a mai multor personalități șterse. Chiar dacă în interior domniile au continuat să se manifeste autocratic, în exterior ei erau percepuți ca fiind integrați în ierarhia administrativă otomană, rangul lor echivalând cu cel al unui pașă cu două tuiuri<sup>15</sup>.

În ceea ce îi privește pe dregători, aceștia erau numiți și revocați de Domn, ținând seama de rudenii, avere, abilități etc. Numirile se făceau la începutul fiecărui an sau în caz de vacanță, iar la fiecare numire și confirmare, persoanele primeau însemnele dregătoriei și depuneau jurământ de credință față de Domn.

Într-o anumită accepțiune, dregătorii centrali pot fi clasificați în funcție de natura atribuțiilor în: (1) dregători cu atribuții administrative; (2) dregători cu atribuții militare; (3) dregători în serviciul Domnului sau al Curții.

În această lucrare, suntem interesați exclusiv de cei din prima categorie. Cel dintâi în ierarhie era banul Craiovei. Rolul acestuia a variat în funcție de raporturile sale cu Domnia: în anumite perioade el a fost simbolul esențial al autonomiei Olteniei – având pe acest teritoriu atribuții similare cu cele ale Domnului –, iar în altele, principalul dregător – integrat în ierarhia țării – și reprezentant al Domnului în Oltenia, fiind numit, destituit și primind porunci obligatorii de la acesta<sup>16</sup>.

*Marele vornic* avea atribuții în principal judiciare, în materie civilă și penală, neavând însă dreptul de a condamna la moarte, acesta fiind apanajul exclusiv al Domnului. *Marele logofăt* era șef al cancelariei domnești, redactând și semnând documentele domnești. *Marele vistier* strângea impozitele, gestiona bugetul statului și judeca spetele în materie fiscală. Atribuțiile *marele postelnic* au evoluat de la cele șambelan și mareșal al Curții spre cele ale unui dregător al statului cu rol în special în politica externă<sup>17</sup>. Alți dregători cu sarcini administrative mai erau: *marele portar*, *marele ușar*, *vătaful de aprozi* ș.a.

Ceea ce trebuie obligatoriu menționat în cazul tuturor acestor dregători este faptul că atribuțiile lor erau doar delegate, ele aparținând de fapt Domnului, în numele căruia erau exercitate.

Raporturile dintre Domn și boieri au făcut obiectul unor controverse în istoriografie. Există opinia potrivit căreia în Evul Mediu românesc s-ar putea vorbi de alternanța a două regimuri politice: cel domnesc (de la întemeiere până la mijlocul secolului al XVI-lea) și cel boieresc, în care Domnul s-ar fi aflat sub controlul clasei nobiliare (de la începutul secolului al XVIII-lea până la instaurarea domniilor fanariote). Valabilitatea acestei teorii este însă adesea contestată, considerându-se că, chiar dacă a existat un control al boierilor asupra domniei, acesta a avut cel mult un caracter sporadic<sup>18</sup>.

## 2. Administrația locală

Două probleme trebuie luate în considerare în ceea ce privește administrația locală în Țările Române. Pe de o parte, particularismele locale care au acționat ca o piedică în calea tendințelor centralizatoare – se poate vorbi așadar de o descentralizare *avant la lettre*. Pe de altă parte, trebuie avută în vedere activitatea dregătorilor domnești cu sarcini în administrația teritorială.

În Țara Românească centralizarea s-a văzut îngreunată de autonomia tradițională a Olteniei. În Moldova, integrarea mai târzie a părții sudice s-a repercutat asupra organizării administrative a teritoriului, împărțit în Țara de Sus și Țara de Jos (din secolul XVI, fiecare având câte un vornic<sup>19</sup>) care, în perioada de început au fost foarte aproape de separație, în timpul disputelor pentru succesiune. Pe lângă acestea, în zona Vrancei și a Câmpulungului, au existat teritorii care au rezistat până târziu politicii centralizatoare<sup>20</sup>.

Circumscripțiile administrativ-teritoriale tradiționale în spațiul românesc au fost județele, în Țara Românească, și respectiv ținuturile, în Moldova. Se apreciază că acestea sunt contemporane cu formarea statelor, își au originile în formațiunile ante-

rioare și răspund nevoii Domnilor de a avea reprezentanți în teritoriu, în principal pentru a asigura ordinea și pentru a colecta dările.

Acestea s-au format prin asocierea mai multor sate, fie de-a lungul unor râuri (în special în Țara Românească), fie în jurul unor centre social-economice, orașe sau cetăți (în Moldova), de la care, de regulă, au împrumutat și numele.

De-a lungul vremii, județele și ținuturile au cunoscut numeroase transformări, unele apărând sau dispărând, altele modificându-și suprafața, delimitările sau denumirea<sup>21</sup>. Competențele în acest domeniu aparțineau exclusiv Domnului, care emitea „acte de înființare și hotărnicire”.

În general, în fruntea județelor și ținuturilor se aflau *pârcălabi*. Excepții au făcut Oltenia, care a fost împărțită o vreme în *băni*, iar în timpul ocupației austriece (1718-1739) a fost condusă de *vornici de județ*<sup>22</sup>, și câteva județe de margine din Moldova (Putna, Tecuci, Hotin, Neamț, Cernăuți, Soroca), care, după modelul polonez, erau conduse fiecare de câte un *staroste*<sup>23</sup>.

În ceea ce privește așezările, statutul juridic al acestora – altfel spus, ridicarea la rangul de oraș/târg – era stabilit prin hrisov domnesc. Ca circumscriptie administrativ teritorială, orașul cuprindea trei zone: (1) vatra târgului – centrul urban, alcătuit din clădiri și drumuri; (2) hotarul târgului – format din terenul înconjurător, lucrat de locuitorii orașului; (3) ocolul târgului – o serie de sate limitrofe administrate de dregătorii domnești ai orașului.

Din punct de vedere al originii și al statutului socio-economic și juridic, orașele medievale pot fi împărțite în: (1) orașe libere – care beneficiau de o oarecare autonomie (nu însă de una completă, domnul putând dispune de veniturile lor), scutiri și privilegii; (2) orașe proprietate particulară – ridicate pe terenul unui proprietar care

avea dreptul de a percepe anumite taxe și le puteau înstrăina după normele dreptului comun. Cea mai mare parte a orașelor și a târgurilor făceau parte din această a doua categorie<sup>24</sup>.

Administrația orașelor era asigurată concomitent de două categorii de organe: unele alese de locuitori și altele desemnate de Domn sau de persoana căreia îi acesta îi cedase târgul. În prima categorie se înscriau *județul*, în Țara Românească, și *șoltuzul* sau *voitul*, în Moldova, fiecare asistat de câte un consiliu alcătuit din doisprezece *pârgari*, aleși de *adunarea generală a orașenilor*. Aceștia repartizau cetățenilor, în funcție de avere, contribuția la darea stabilită global (*cisla*), aveau competențe edilitare, polițienești, notariale și chiar judecătorești.

Din categoria dregătorilor numiți făcea parte *vornicul de târg*, cu atribuții fiscale și judecătorești, care veghea la încasarea dărilor și la executarea slujbelor datorate Domniei. Acesta era ajutat în îndeplinirea sarcinilor sale de un *pârcălab de oraș* și de alți dregători mai mărunți. Spre deosebire de județe, orașele au avut personalitate juridică încă din cele mai vechi timpuri<sup>25</sup>.

În sfârșit, satele, care au reprezentat celula elementară a organizării politico-administrative românești, erau împărțite în *sate libere* locuite moșneni sau răzeși – a căror administrație revenea obștii, dar erau subordonate căpeteniei județului sau ținutului și mențineau legătura cu Domnia prin intermediul unui *pârcălab de sat* (în Țara Românească) sau al unui *vătăman* (în Moldova), ales de obște – și *sate particulare*. Acestea din urmă erau la rândul lor împărțite în sate *domnești* (dintre care unele aparțineau personal Domnului, iar altele Domniei ca instituție), *boierești* și *mănăstirești*. În aceste sate exista câte un conducător numit de proprietar: *pârcălab*, în Țara Românească, și *vornic* sau *vorni-*

cel, în Moldova. De menționat că statele domnești au fost reunite în ocoale în jurul unor târguri sau cetăți, fiind subordonate administrativ, fiscal și judiciar autorităților acestora<sup>26</sup>.

### 3. Reformele administrative ale lui Constantin Mavrocordat

Cele zece domnii ale lui Constantin Mavrocordat (șase în Țara Românească și patru în Moldova) au adus o serie de reforme în domeniul social, fiscal, judecătoresc și administrativ.

În materie de administrație, în ciuda modernismului schimbărilor operate, scopul nu a fost acela de a liberaliza, ci, dimpotrivă, de a întări și eficientiza controlul Domniei asupra întregii vieți publice<sup>27</sup>.

În fruntea județelor și a ținuturilor au fost stabiliți *ispravnici* – numiți de domn din rândul foștilor mari dregători. În calitatea lor de reprezentanți ai Domnului în județ, acestora le-au fost concesate largi competențe administrative, fiscale, polițienești, judiciare. Inițial, numai unele județe și ținuturi au avut câte doi ispravnici, dar, în timp, aceasta a devenit valabil pentru toate celelalte. De asemenea, în fiecare județ sau ținut, exista un *sameș*, numit de marele vistier, cu rolul de a ține evidența contabilă<sup>28</sup>.

În plus, Constantin Mavrocordat a mai creat subdiviziuni administrative ale județelor și ținuturilor purtând numele de *ocoale* (în Moldova), *plăși* (întâlnite anterior doar în Oltenia, în timpul stăpânirii austriece<sup>29</sup>) sau *plaiuri* (în funcție de situația într-o zonă de șes sau de munte, în Țara Românească). Ocoalele erau conduse de *ocolași*, plasele de *zapcii*, iar plaiurile de *vătafi*. Atribuțiile acestora constau în strângerea dărilor, numirea pârcașilor, judecarea micilor pricini, iar în cazul ocolașilor se adăuga un rol în siguranța frontierelor. Numirea lor s-a făcut în general de către domni, în anumite perioa-

de existând, totuși, practica recrutării din rândul locuitorilor, nefiind nevoie decât de sancțiunea domnească<sup>30</sup>.

Moldova a rămas împărțită în Țara de Sus și Țara de Jos, iar acest model a fost preluat și în Țara Românească. Deși alcătuirea regiunilor s-a schimbat de-a lungul timpului (Oltenia a ajuns, de exemplu, să fie inclusă în întregime în Țara de Sus), această împărțire a rămas în vigoare până la Regulamentele Organice.

Reformele lui Mavrocordat nu s-au limitat însă la administrația locală. El a stabilit regula generală a remunerării dregătorilor din vistieria țării, încercându-se astfel protejarea contribuabililor față de eventualele abuzuri<sup>31</sup>, și a condiționat calitatea de boier de deținerea unei slujbe domnești<sup>32</sup>, în fapt, a unui simplu titlu, întrucât Mavrocordat a eliminat atribuțiile multor dregători, titularii lor rămânând, totuși, în clasa boierească, chiar dacă pe trepte inferioare<sup>33</sup>.

### 4. Reformele regulamentare

Puse în aplicare în 1831-1832, Regulamentele Organice au stipulat pentru prima dată oficial și explicit în spațiul românesc principiul separației puterilor în stat.

Potrivit articolelor 58 din Regulamentul Țării Românești și 61 din Regulamentul Moldovei<sup>34</sup>, Domnul era deținătorul puterii executive, șef al ierarhiei administrative. El numea și revoca în funcțiunile administrative, dădea ordine pentru executarea legilor și a hotărârilor judecătorești.

Colaboratorii domnești – numiți și revocați exclusiv de către Domn – au fost pentru prima dată denumiți *miniștri*, în loc de dregători, fiind numiți și revocați exclusiv de Domn. Numărul lor era de șase sau șapte<sup>35</sup> și, în Valahia, alcătuiau împreună *Sfatul miniștrilor* (pentru care se mai foloseau și denumirile de „Marele Sfat al Miniștrilor”, „Sfat cârmuitor” sau „Consiliu Cârmuitor”), a cărui convocare era

lăsată la discreția Domnului. Atât în Valahia, cât și în Moldova, a existat un „organism restrâns”, alcătuit din ministrul de interne, cel de finanțe și secretarul de stat, sub președinția Domnului, care se reunea de două ori pe săptămână pentru discutarea problemelor administrative curente<sup>36</sup>. Deși, la prima vedere, aceste „proto-instituții” prezintă o serie de asemănări cu organele executive moderne, ele se aflau încă departe de acestea din urmă; dat fiind rolul lor pur consultativ, caracterul nepermanent, lipsa solidarității ministeriale etc., ele rămâneau simple instrumente în mâinile Domnului. Principala inovație adusă de Regulamente a fost ideea strictei specializări a departamentelor și a titularilor acestora. Cea mai pertinentă caracterizare a Sfatului este aceea care reține caracterul lor intermediar: prelungire a vechiului Sfat Domnesc și prefigurare a Guvernului modern<sup>37</sup>.

Un alt element de noutate deosebit de important adus de Regulamente este permanentizarea funcțiilor publice. Pentru prima dată în istoria românilor, apar servicii publice specializate permanente, cu atribuții bine determinate și cu competență generală pe întreg teritoriul statului. Funcțiile publice au devenit permanente în sensul că ele au fost concepute să răspundă interesului general fără intermitențe, fiind create numai prin lege, organele executive fiind lipsite de competențe în această materie. În plus, s-a renunțat la vechea practică a schimbării slujbașilor în fiecare an, stabilindu-se numirea acestora pe trei ani<sup>38</sup>.

În ceea ce privește administrația locală, Regulamentele au pus în fruntea județelor *ocârmuitori de județ*, iar în fruntea ținuturilor, *ispravnici administrativi*. Și unii și ceilalți erau desemnați pe o perioadă de trei ani, dintre candidații propuși de sfat. Aveau atribuții strict administrative și erau subordonați *Ministerului trebilor din lăuntru*.

Și la nivelul plășilor și al ocoalelor s-au petrecut schimbări. Cele dintâi aveau să fie conduse de un *subocârmuitor* – ales de locuitorii plășii printr-un colegiu de șase deputați –, iar cele din urmă de un *privighitor de ocol* – ales de către vornicii satelor din ocol<sup>39</sup>.

De asemenea, după ce încă de la începutul secolului al XVIII-lea, orașele și târgurile au început să își piardă din autonomie, după introducerea Regulamentelor Organice ele au cunoscut o revigorare a statutului juridic. În general, orașele erau conduse de un *Sfat*, alcătuit din patru membri aleși prin vot cenșitar, în Valahia, și de un Magistrat, alcătuit din trei membri, în Moldova, aflați sub supravegherea conducătorilor județelor/ținuturilor. Atribuțiile care în trecut aparținuseră județului/șoltuzului erau de acum acordate agiei. Excepție făceau cele două capitale, cărora i le rezerva o organizare specială. Atât la București, cât și la Iași se înființa câte un *Sfat orășenesc*, format din cinci membri. În Valahia, președintele acestuia era ales, la propunerea ministrului de interne, dintre membrii Sfatului, iar în Moldova, de către Obicinuita obștească adunare. În plus, se mai înființau comisii bugetare, alcătuite din zece membri și aparate tehnice ale Sfatului<sup>40</sup>.

Satele urmau să fie de *pârcalabi* (în Valahia) și *vornicești* (în Moldova), aleși de locuitori și confirmați de conducătorul județului/ținutului și de proprietarul moșiei. Ca „organe deliberative”, apăreau *Sfaturile sătești*, alcătuite din șase membri, plus alți doi membri de drept (preotul și proprietarul)<sup>41</sup>.

După momentul revoluționar de la 1848, ale cărui proiecte de reformă au acordat o atenție deosebită organizării administrative, Convenția de la Balta-Liman, din 1849, a restaurat Regulamentele, întărind încă mai mult puterea Domnului, prin desființarea „obicinuitelor adunări”<sup>42</sup>.



Acesta a fost cadrul general al organizării administrative a Țărilor Române în momentul Unirii. În deceniile premergătoare acesteia însă au existat numeroase tendințe reformiste. Unificarea administrativă se va dovedi cu atât mai dificilă cu cât ea va trebui să le armonizeze, pe de o parte, pe acestea din urmă cu tradițiile autohtone, iar pe de altă parte, particularitățile locale ale celor două țări.

Încercând să reconstituim traseul urmat de administrația Țărilor Române, de la formarea lor până în pragul unirii, putem conchide că acesta este marcat de îmbinarea a două tendințe: personalizarea și centralizarea puterii.

Asemănările și deosebiriile dintre feudalismul românesc și cel apusean au făcut obiectul a numeroase polemici în istoriografie, neajungându-se la o poziție unanim acceptată. Chiar dacă originalitatea raporturilor feudale din spațiul românesc e de necontestat, trebuie remarcat că ele s-au înscris, în mare, în evoluția feudalismului clasic.

Într-o primă fază, au existat și la noi raporturi de vasalitate, chiar dacă manifestate în forme particulare<sup>43</sup>, ceea ce a făcut inevitabilă o oarecare descentralizare a administrației țărilor. Exemple în acest sens pot fi, la început, existența voievizilor vasali „marelui voievod”, apoi cvasi-autonomia Banului Olteniei și chiar imunitățile de care se bucurau boierii, care a dus la considerarea de către unii istorici a domeniului feudal ca „entitate administrativ-teritorială» independentă”<sup>44</sup>. În același timp, puterea, la toate nivelurile, era profund personalizată/individualizată, legată strict la centru de persoana Domnului, iar în teritoriu de cele ale boierilor săi. Este o situație firească pentru o epocă în care, așa cum explica Georges Burdeau, „spiritele concep greu abstracțiunile și nu se atașează decât de concret”. A vorbi despre instituții

în această perioadă este impropriu – este, de fapt, un automatism și un anacronism – întrucât „autoritatea se bazează pe relațiile dintre superior și inferior. Individul își slujește Seniorul, nu ar putea să slujească o idee; este mai degrabă supus al regelui decât subiect al legilor”<sup>45</sup>. O dovadă a personalizării stricte a puterii este și faptul că, în perioada de început a Țărilor Române, cvasi-totalitatea marilor dregătorii erau legate de curtea domnească și de persoana Domnului.

În mod evident, intenția Domnilor moldoveni și valahi, nu putea fi decât de a centraliza administrația fără a o depersonaliza. La fel de evident, acest lucru s-a dovedit imposibil și fiecare acțiune centralizatoare s-a dovedit a fi, în același, instituționalizatoare. Paradoxal, domniile pe de o parte și-au întărit puterea, iar pe de alta, au slăbit-o.

Decăderea dregătorilor personali/de curte și ascensiunea celor cu atribuții, chiar dacă încă neclar delimitate, în administrarea țării și, în egală măsură, proliferarea dregătorilor locali ar putea fi considerate semne ale descentralizării. În fapt, Domniile au încercat să înlocuiască vechile autorități locale prin agenții ai autorității centrale. Forțând termenii, am putea spune că doreau să elimine descentralizarea inițială printr-o simplă deconcentrare. Privind retrospectiv, această situație apare clar odată cu reformele lui Constantin Mavrocordat și, încă și mai clar, odată cu Regulamentele Organice, când, deși administrația județelor și a ținuturilor a fost riguros organizată, aceste au fost în continuare lipsite de personalitate juridică și, în plus, au fost eliminate competențele teritoriale limitate ale unor dregători (cel mai bun exemplu este cel al Caimacamului Craiovei<sup>46</sup>), altfel spus, ultimele urme de autonomie.

În același timp, Domniile au creat treptat un aparat administrativ, care, deși conceput ca simplu instrument în mâinile

lor, purta în sine embrionii instituționalizării. După reformele lui Mavrocordat și, mai ales, după Regulamentele Organice a devenit tot mai evident că puterea tinde să treacă „de la persoana guvernanților, care numai dețin decât exercițiul puterii, către Stat care devine de acum unicul său posesor”<sup>47</sup>.

Administrația românească de tip modern se va naște din întâlnirea acestui proces cu noile ideologii apusene ale secolului al XIX-lea.

### Note

<sup>1</sup> Cea mai elocventă ilustrare a acestei situații este art. 122, alin. 2 al Constituției din 1891, care stipula că „ Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice *descentralizate* [s.n, sic!] ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale...” – eroare corectată 12 ani mai târziu.

<sup>2</sup> Mihai Bărbulescu, Dennis Deletant, Keith Hitchins, Șerban Papacostea, Pompiliu Teodor, *Istoria României*, Editura Enciclopedică, București, 1998, p. 171.

<sup>3</sup> Mihai T. Oroveanu, *Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale*, Editura Cerma, București, 1995, p. 102.

<sup>4</sup> Mihai Bărbulescu *et alii*, *op. cit.*, pp. 178-179.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 171-172.

<sup>6</sup> Mihai T. Oroveanu, *op. cit.*, pp. 123-124.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 127.

<sup>8</sup> *Ibidem* și Mihai Bărbulescu *et alii*, *op. cit.*, p. 174.

<sup>9</sup> Mihai Bărbulescu *et alii*, *op. cit.*, pp. 173-174.

<sup>10</sup> Mihai T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 127.

<sup>11</sup> Pentru o prezentare detaliată a dregătoriilor, vezi N. Stoicescu, *Sfatul domnesc și marii dregători în Țara Românească și Moldova în secolele XIV-XVII*, Ed. Academiei RSR, București, 1968.

<sup>12</sup> Mihai Bărbulescu *et alii*, *op. cit.*, pp. 173-174.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 250-251.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Florin Constantiniu, *O istorie sinceră a poporului român*, ediția a II-a revizuită și

adăugită, Editura Univers Enciclopedic, București, 1999, p. 140.

<sup>16</sup> Mihai Bărbulescu *et alii*, *op. cit.*, p. 175; Mihai T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 134; Manuel Guțan, *Istoria administrației publice românești*, ed. a II-a revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, 2006, p. 54. Pentru detalii privind *bănia*, vezi Ștefan Ștefănescu, *Bănia în Țara Românească*, Ed. Științifică, București, 1965.

<sup>17</sup> Mihai T. Oroveanu, *op. cit.*, pp. 134-135.

<sup>18</sup> Manuel Guțan, *op. cit.*, pp. 40-41.

<sup>19</sup> Mihai T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 135.

<sup>20</sup> Mihai Bărbulescu *et alii*, *op. cit.*, pp. 175-176.

<sup>21</sup> Constantin C. Giurescu, *Istoria românilor. Din cele mai vechi timpuri până la moartea Regelui Ferdinand I*, Editura Cugetarea-Georgescu Delafras, București, [f.a.], p. 244.

<sup>22</sup> Mihai T. Oroveanu, *op. cit.*, pp. 139-140.

<sup>23</sup> Constantin C. Giurescu, *op. cit.*, p. 244.

<sup>24</sup> Mihai T. Oroveanu, *op. cit.*, pp. 145-146.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 145-149 și Constantin C. Giurescu, *op. cit.*, pp. 244-245.

<sup>26</sup> Mihai T. Oroveanu, *op. cit.*, pp. 149-154 și Constantin C. Giurescu, *op. cit.*, pp. 245-246.

<sup>27</sup> Florin Constantiniu, *op. cit.*, p. 174.

<sup>28</sup> Ioan Ceterchi (coordonator), *Istoria dreptului românesc*, vol. II, partea I, Editura Academiei RSR, București, 1999, p. 150.

<sup>29</sup> Cuvântul „plasă” este atestat documentar anterior ocupației austriece, în județul Mehedinți, în denumirea „Plasa lui Mihai Vodă”. Austriecii au preluat termenul pentru a denumi fiecare din cele patru subdiviziuni ale unui județ, conduse fiecare de un ispravnic (Nicolae Băbălău, Dinică Ciobotea, Ion Zarzără, *Din istoricul instituțiilor administrative ale județului Dolj*, Ed. Sitech, Craiova, 2004, p. 35). Aceiași autori precizează că despre împărțirea teritoriului Țării Românești în plăși se poate vorbi cu certitudine abia din 1780, din timpul domniei lui Alexandru Ipsilanti (*ibidem*).

<sup>30</sup> Ioan Ceterchi (coord.), *op. cit.*, p. 151.

<sup>31</sup> Florin Constantiniu, *op. cit.*, pp. 174-175.

<sup>32</sup> Mihai T. Oroveanu, *op. cit.*, pp. 185-186.

<sup>33</sup> Manuel Guțan, *op. cit.*, pp. 105-106.

<sup>34</sup> Cristian Ionescu, *Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente 1741-1991*, Editura Lumina Lex, București, 1998, pp. 108, 122.

<sup>35</sup> Vornicul sau Ministerul Treburilor Dinăuntru/de Interne, Vistierul sa Ministrul de Finanțe, Postelnicul sau Secretarul de Stat, Marele Logofăt sau Ministrul Dreptății, Marele Logofăt al Credinței sau Minstrul Treburilor Bisericești, Ministrul Oștirii sau al Miliției, fiecare având ca locțiitor un director (Manuel Guțan, *op. cit.*, pp. 137-139).

<sup>36</sup> Mihai T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 212 și Manuel Guțan, *op. cit.*, pp. 139-140.

<sup>37</sup> Manuel Guțan, *op. cit.*, pp. 139-140.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 212-213.

<sup>39</sup> Ioan Ceterchi (coord.), *op. cit.*, pp. 150-152.

<sup>40</sup> Manuel Guțan, *op. cit.*, pp. 143-144.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 145-146.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 173-174.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>45</sup> Georges Burdeau, *L'État*, Éditions du Seuil, Paris, 1992, p. 29.

<sup>46</sup> Manuel Guțan, *op. cit.*, pp. 137.

<sup>47</sup> Georges Burdeau, *op. cit.*, p. 31.

**Résumé:** *L'histoire administrative de l'„Ancien Régime Roumain” est marquée par tendances à la fois complémentaires et opposées: l'individualisation et la centralisation du pouvoir. Cet article est une présentation de l'organisation administrative médiévale de la Moldavie et de la Valachie en vue de refaire une image générale de l'expérience de ces deux Principautés au moment où, sous l'influence des nouvelles idéologies occidentales, ils ont fait les premiers pas vers l'organisation moderne.*

