

1. Introducere

E mai mult decât probabil că noul veac, la porțile căruia ne aflăm practic, va aduce cu sine o nouă ordine politică. Revoluția tehnologică, dezvoltarea economică pe care ea a provocat-o și universalizarea culturii prin noile tehnologii de comunicare provoacă în mod necesar o reconstrucție a bazelor actualei ordini politice mondiale, precum și o restructurare profundă a actualelor structuri și instituții politice.

Deși există o relație dialectică și reciprocă între factorii sociali, economici, politici, tehnologici etc., procesul de adaptare a structurilor și instituțiilor politice este în mod obișnuit mai lent decât cel care se produce în celelalte domenii ale realității sociale. Un asemenea proces are astăzi loc în lume și mai ales în Europa.

Actuala ordine mondială a început să se structureze lent odată cu Renașterea, generalizându-se și câștigând un caracter universal începând cu Revoluția Franceză și cu apariția consecutivă a statelor naționale moderne. Această ordine se bazează pe împărțirea teritorială a lumii în state suverane, fiecare având o putere exclusivă asupra unui teritoriu bine determinat, dat de una sau mai multe frontiere despărțitoare. Aceasta presupune necesitatea apărării teritoriului tocmai în fața posibilelor agresiuni exterioare; de aceea, se poate afirma că ordinea politică modernă se bazează pe separația și antagonismul între state.

Începând cu 1945 a devenit evident că această ordine politică clasică nu mai corespunde profundelor transformări sociale, economice etc., ce au avut loc în acest răstimp. Această inadecvare s-a manifestat în mod clar în timpul ultimelor trei decenii, mai ales în Europa.

În ciuda acestei constatări, se observă o rezistență clară din partea structurilor și instituțiilor politice clasice în fața a tot ce presupune schimbare sau modificare. Rezultatele modeste obținute în domeniul formării unei noi ordini politice, mai mult decât o urmare a voinței și convingerii celor ce controlează acum domeniul puterii politice, constituie o consecință a forței inerției lucrurilor.

Pentru a confirma o asemenea afirmație e destul să luăm în considerare procesul unificării europene. Atât în domeniul doctrinei cât și în cel politic, există o unanimitate de păreri cu privire la necesitatea stringentă de a aduce la îndeplinire acest obiectiv în mod adecvat și în cel mai scurt timp. Prin contrast, practica ne etalează un jalnic șir de piedici, de pași înainte și înapoi, de controverse și neînțelegeri care ne dau senzația ambiguă, amară totodată, a nepotrivirii între ceea ce trebuia să se realizeze și ceea ce se întâmplă într-adevăr. Evenimentele, forța lucrurilor, numai ele pot accelera unificarea.

2. Declinul statelor-națiune

Actualele state-națiuni europene sînt supuse unei duble contestări. Prima, exterioară, rezultat al interdependenței tot mai mari din toate domeniile: social, economic, politic, militar etc., se reflectă în apariția structurilor, instituțiilor, organismelor etc., supranaționale. A doua, contestarea internă, exprimată prin revendicările anumitor colectivități care încearcă să-și afirme în fața statului național o identitate politică și culturală proprie prin intermediul revendicării unei puteri politice proprii, revendicare a cărei intensitate și al cărei conținut variază vizibil în funcție de împrejurările și cazurile concrete.

Această contestare e provocată, cel puțin în Europa, de un proces de slăbire vizibilă a statului-națiune, avînd drept consecință o criză de legitimitate și, nu de puține ori, o slăbire reală a capacității de conducere politică, economică, ca urmare a cedării unei părți din

competențele sale, fie în favoarea organismelor supranaționale, fie în favoarea organelor și entităților infranaționale.

Să vedem cum se manifestă această dublă contestare, atât în perspectivă internă cât și externă.

În ultimul pătrar al veacului trecut și la începutul celui actual s-a produs o însemnată dezvoltare a capitalului monopolist. Monopolurile și trusturile au avut inițial un caracter în primul rând național, provocând un proces de colonizare în sfera politică. Fără îndoială, începând cu cel de-al doilea război mondial, într-un proces oarecum paralel (deși nu aceasta era cauza unică), întreprinderile monopoliste au inițiat o strategie de internaționalizare a capitalului care și-a urmat cursul implacabil până azi.

Astfel apar întreprinderile transnaționale, fenomen atât de important și de generalizat încât el a influențat ca nici un altul istoria economică mondială de după 1950. Experții prezic un mare viitor acestor întreprinderi precum și o creștere neîntreruptă a lor, dat fiind faptul că, pe lângă putere, ele mai au și o mare viteză de extindere, o mai mare rapiditate de adaptare datorită unor caracteristici ca diversificarea, mobilitatea și modificarea continuă a formelor de implantare și extraordinara lor putere de atracție, care provoacă la rândul ei un efect de imitație din partea celorlalte întreprinderi.

Influența întreprinderilor transnaționale nu e doar economică. Activitatea lor presupune mai mult de 80% din comerțul mondial (a se vedea „*The Economist*” din 1 martie 1986, pag. 53). Ele se manifestă în mod clar și în plan tehnologic, cultural și ideologic (ca agenți ai promovării modelului civilizației de consum și a orientării fondurilor) și politic, atât pe plan intern, cât și internațional.

Statul național e afectat direct de acest proces de internaționalizare. Astfel, în domeniul economic se produce o diminuare clară a capacității lui de a lua decizii economice autonome, după cum o arată nu numai pierderea puterii reglatoare în politica fiscală și monetară, ci și a multor altor instrumente economice și politice. Pierderea identității statului-națiune apare și în domeniul politicii, dat fiind transferul competențelor fundamentale din partea statului către instituțiile comune ale Comunității Europene sau către alte structuri supranaționale.

Diminuarea sau limitarea suveranității se manifestă în mod dramatic în domeniul politicii militare și de apărare care constituie, după cum se știe, una din rațiunile cele mai importante, dacă nu chiar rațiunea fundamentală pe care și-o acordă sieși statul național, justificarea istorică a propriei existențe. În cazul Europei Occidentale, Alianța Atlantică reprezintă o organizație supranațională sub conducerea unui comandament militar integrat în timp de pace, cazul cel mai tipic de autodizolvare a rațiunii de a fi a statelor naționale. Triplul fundament pe care se bazează statul național: teritoriu, populație, suveranitate, nu mai are nici un sens, fiindcă se deznaționalizează armata; în interior, statele naționale se transformă în regiuni militare și armata nu mai îndeplinește obiectivul istoric al apărării statului național.

Pare greu, chiar riscant, din punct de vedere științific să prevezi evoluțiile viitoare. Între asemenea tendințe pare plauzibilă afirmația că actualele state-națiune din lumea dezvoltată își vor continua drumul spre integrarea și identificarea cu structuri juridico-politice mai vaste.

Astfel, excluzând evenimente excepționale ce ar contrazice tendințele actuale, se pare că nu există motive speciale să se presupună că statele naționale vor fi capabile să instaureze un echilibru adecvat între schimburile interne și externe și nici măcar între propriile regiuni. Pe de altă parte, rolul lor de mediator între regiunile economice și centrii de putere supranaționale și capacitatea de a-și exercita un control adecvat și efectiv asupra comportamentelor oligopolurilor devin mereu tot mai restrânse. Se vorbește tot mai des de procese de dezvoltare regională care depășesc limitele teritoriale stricte între state (de pildă axa atlantică, axa mediteraneană sau diversele programe de dezvoltare transfrontaliere, ca axa

Aquitania/Navarra/Euskadi etc). De aceea, pare inevitabilă reorganizarea puterii la scară suprastatală.

Criza statului național nu se manifestă numai în domeniul supranaționalului, ci și în interior, după cum am menționat deja. În interior, statele naționale au tendința de a evolua spre un control tot mai accentuat și spre centralizarea juridico-politică, spre diminuarea autonomiei individului și a societății civile în general. Înlocuirea statelor naționale cu structuri integratoare de nivel superior, fără o corespunzătoare transformare internă a acestora, ar presupune înlocuirea unui anume număr de state naționale cu un macrostat național, care nu ar face decât să reproducă, agravându-le pînă la proporții nebănuite, toate defectele actualelor state naționale.

Transformările actuale vor afecta în mod substanțial anumite instituții sau structuri capitale ale actualei ordini politice. Una dintre ele e chiar statul-națiune. Statul-națiune va suferi o importantă transformare care poate duce chiar la dispariția lui prin integrarea sau depășirea lui de către o serie de structuri suprastatale.

E necesar să stabilim aici mai multe precizări terminologice. Cînd mă refer la eventuala dispariție a statelor naționale, nu mă refer la dispariția statului înțeles ca abstracție a unei puteri politice supreme, ci la dispariția unei forme anume prin care s-a exercitat puterea politică în ultimele două secole.

Conceptul de stat constituie, cum bine afirma Otto Hintze, o noțiune plastică, un tip ideal în interiorul căruia trebuie delimitate măcar alte două abstracții: statul constituțional și statul național. În timp ce statul constituțional de drept continuă să se mențină pe deplin în forma statului social de drept, nu același lucru se poate spune despre statul națiune înțeles ca structură sau loc al unei identități absolute între teritoriu, popor și suveranitate.

Simbioza între revoluția industrială și statul național va ceda locul unei noi simbioze între revoluția tehnologică și un nou tip de stat pe care încă nu-l putem defini, dar care ar putea fi denumit provizoriu stat comunitate.

Progresiva înlocuire a statelor naționale va duce la transformări importante în principiile de bază ale actualei ordini politice între care trebuie să menționăm în primul rînd principiul suveranității. Este ceea ce se întîmplă de fapt în procesul unificării europene. Pînă acum, statul și dreptul au fost strîns legate. Dreptul, în sensul său clasic, a constituit întotdeauna o emanație a suveranității statale. Nu se recunoaște alt drept decât cel generat de propriul stat: dreptul internațional e acceptat doar în măsura în care statul îl legitimează.

Fără îndoială, în procesul unificării europene sînt depășite limitele clasice ale suveranității; mai ales trei dintre ele: supremația, indivizibilitatea și unitatea statului. Pe lîngă legile statului, există legi sau norme comunitare, există legi sau norme regionale sau autonome sau cum vrem să le spunem. Cum se va vedea mai tîrziu, avem în momentul de față pacturi sau acorduri juridice valabile între entități interregionale, transfrontaliere etc.

Curentul care se face simțit acum în Europa oferă importante similitudini — mai puțin distanța în timp — cu procesul de formare al statelor naționale început în epoca modernă și terminînd cu Revoluția Franceză. Astfel, ca și atunci, o serie de foste formațiuni sociale și colectivități teritoriale — regate, *pays d'état*, *pais d'élection* etc., s-au subsumat unor structuri politice mai ample — statele naționale; acum acestea din urmă se află într-o situație similară.

În formarea statelor naționale s-a produs în general o importantă eroare, aceea de a face *tabula rasa* din toate formațiunile sociale și teritoriale premoderne și de a omogeniza diversitatea culturală, subsumîndu-se totul unei unice culturi național-statale.

Această eroare a avut consecințe istorice importante; unele dintre ele apar și astăzi, uneori chiar cu o mai mare intensitate și gravitate, după cum arată explozia naționalismului în întreaga Europă, declanșată de diversele naționalități și regiuni care în vremea statelor naționale n-au putut să se constituie în state naționale proprii.

Criza statului-națiune ca formă de organizare juridico-politică generală și universală, și înlocuirea lui cu structuri supranaționale poate să ne ducă la aceeași greșală, chiar mai gravă decât aceea comisă acum două secole. Trebuie să constituim o Europă supranațională. Dar această Europă nu se poate constitui împotriva națiunilor și regiunilor, nici la marginea lor, ci trebuie să fie rezultatul acestei varietăți, al bogatei și complexe interdependențe sociale și culturale dintre diferitele colectivități care compun societatea europeană.

De aceea, reorganizarea macroputerii implică o reorganizare profundă a microputerilor la scară infranațională. Ceea ce punem în discuție nu e unul sau altul dintre statele națiune concrete, ci statul națiune în sine, ca mod specific de organizare a societăților moderne. Internaționalizarea activității politice și instituționalizarea corespunzătoare vor permite ca statul națiune să nu mai fie punctul central pe care se bazează actualele sisteme politice și vor produce, în consecință, efecte importante în conținutul și atitudinea față de conceptul de națiune, concept care, ca și acela de stat națiune, nu va mai fi axa fundamentală a sistemului politic. Este evident că dacă statul național nu va mai avea sens, cu atât mai mult nu vor avea sens revendicările naționaliste ce-și propun crearea unui stat național propriu și independent.

În epoca noastră nu mai pare logică, cum se întâmplă în statele naționale constituite, apărarea statului națiune ca o unitate sacră și de neatins. La fel, nu mai pare adecvată, cum se mai întâmplă în cazul unor mișcări naționaliste, punerea în discuție a existenței anumitor state naționale fără a pune în discuție în același timp propriul stat național considerat în sine.

Gînditorilor politici din secolul al XIX-lea le revine responsabilitatea de a nu fi știut să prezică rolul pe care urma să-l joace în viitor naționalismul. Gînditorilor politici din secolul nostru le revine o responsabilitate chiar mai mare: de a nu fi știut să dea soluții și alternative la aceasta. Este foarte probabil că gînditorilor politici din secolul XXI nu le putem imputa o asemenea responsabilitate, și aceasta nu datorită vreunei mai mari lucidități sau inteligențe față de predecesorii lor, ci pentru că schimbările înseși pot să ducă la o reducere însemnată a importanței și gravității problemei naționaliste.

3. Revendicările naționale. Dialectica stat național/stat federal

Criza statului național implică consecințe importante în dezvoltarea prezentă și viitoare a revendicărilor naționale. Istoric vorbind, una din trăsăturile esențiale, în practică semnul distinctiv al naționalismului, îl constituie dorința de a-și forma un stat național propriu. În momentul actual se produce sau teoretic măcar ar trebui să se producă o schimbare a obiectivului principal, consubstanțială declinului statului național ca formă de structurare generalizată a puterii politice. Altfel spus, obiectivul revendicărilor naționaliste nu trebuie să fie atât crearea unui stat național, cât obținerea unei puteri politice proprii suficiente pentru a-și structura modul de viață în interior și pentru a-și regla relațiile externe cu alte națiuni sau colectivități.

Revendicările naționaliste s-au bazat în secolul trecut pe principiul naționalităților. Atît datorită influenței, imediat după primul război mondial, a doctrinei wilsoniene, cît și a tezelor leniniste, principiul naționalităților a fost înlocuit în primul pătrar al veacului nostru cu principiul autodeterminării popoarelor. Acest principiu se afirmă începînd cu acea epocă ca un drept cu caracter general, avînd de aceea un conținut univoc în sensul recunoașterii capacității de autodeterminare a popoarelor în a-și alege propriul viitor. Sub protecția lui, s-au pus revendicări politice foarte variate și care, concret, cuprind formule diverse ca unirea cu un stat deja constituit, integrarea într-o instanță superioară prin formule de autonomie, federație sau confederație sau constituirea unui stat național propriu și suveran.

Pînă acum, majoritatea revendicărilor naționale istorice s-au concretizat în exigența constituirii statelor naționale suverane. Fără îndoială nu e întîmplător că, cu mici excepții, actualul val naționalist din Europa Occidentală prezintă conotații specifice care-l diferențiază

de alte valuri naționaliste din trecut, în măsura în care revendicările sale nu sînt îndreptate direct spre exigența creării unui stat național propriu.

În perfectă consonanță cu criza statului național, actualul val naționalist apare configurat ca o anumită formă de dezintegrare care permite simultan o formă de integrare mai amplă pe drumul spre o nouă ordine politică, toate acestea ca o consecință a unui dublu proces centrifug și centripet, simultan și complementar care tinde să restructureze entitățile socio-politice cu caracter centripet compatibile cu entitățile economice-normative cu caracter centrifug.

Tocmai în cadrul acestei duble tendințe trebuie să fie luat în considerare astăzi dreptul la autodeterminare și nu prin utilizarea unor scheme sau criterii din secolul trecut, nici datorită diferențelor insurmontabile — prin relație mimetică cu procesul decolonizării lumii a treia. Dreptul la autodeterminare, ca drept esențialmente democratic, continuă să constituie în abstract un principiu cu o validitate generală în măsura în care presupune forma cea mai înaltă de exprimare a voinței suverane a popoarelor.

Totuși, problema acestui drept nu stă atît în recunoașterea validității sale în abstract, cît în aplicarea lui în practică. La fel ca oricare alt drept, acela al autodeterminării nu e un drept absolut, exercitarea lui fiind deci limitată de exercitarea altor drepturi. În ciuda acestei limitări, exercitarea acestor drepturi permite libera alegere dintr-un spectru larg de opțiuni practice, care merg de la integrarea în alt stat, pînă la crearea unui stat național independent. Nu există motive juridice sau politice pentru a interzice una sau alta dintre aceste opțiuni. Problema cînd optăm, nu e una de legitimitate, ci de oportunitate.

Întrucît aceasta e problema cea mai controversată, trebuie să insistăm mai ales asupra exprimării practice a acestui drept: constituirea unui stat național independent, și aceasta pentru că el a reprezentat pînă acum forma cea mai frecventă în care s-a concretizat exercitarea acestui drept. Cum am menționat deja, statul-națiune, condiționat de transformările sociale, economice, politice, militare, tehnologice și culturale etc., nu pare un instrument potrivit pentru a organiza și structura noua societate tehnologică. Statul național începe să fie tot mai puțin sinonim cu independența. De aceea atît statele naționale constituite, cît și cele care doresc să se constituie și-au pierdut sensul, cel puțin în lumea civilizată și, mai ales, în Europa.

De aceea, problema națională în Europa nu mai e sinonimă probabil cu problema creării de noi state naționale, ci cu depășirea sau dispariția celor existente. Devine necesară o redesenare a hărții europene, în acord cu mișcarea centrifugă și centripetă deja menționată. Care vor fi entitățile rezultate din aceste mișcări nu se poate preciza dinainte. Ajunge să indicăm deocamdată că, dat fiind caracterul dinamic al formațiunilor sociale, nu are sens să le acordăm un conținut acritic și anistoric.

Europa constituie actualmente o realitate foarte complexă care se exprimă la trei nivele globale: 1. statele naționale care, în ciuda faptului că sînt încă în forma dominantă de stat, sînt afectate de o criză gravă; 2. diverse organizații suprastatale de integrare, încă slabe, dar care arată în mod clar dorința de a se transforma în realități imposibil de neglijat; 3. reparația sau după caz, consolidarea unor formațiuni sociale care-și proclamă puterea politică proprie.

În acord cu concepția clasică despre suveranitate, statele naționale au tins în trecut spre autosuficiență. Probabil că expresia cea mai explicită a unei asemenea autosuficiențe apare reflectată în concepția tradițională despre frontieră ca o linie rigidă de separație ce delimitează perimetrul în care își exercită suveranitatea fiecare stat. Dar intensificarea schimburilor reciproce de bunuri și produse, mobilitatea persoanelor ca urmare a bunăstării economice, și ușurința comunicării, apropierea progresivă în plan cultural, datorată dezvoltării și schimburilor reciproce de bunuri materiale de cultură și în domeniul mass-mediei, într-un cuvînt internaționalizarea absolută în toate domeniile vieții golesc repede de sens această concepție învechită asupra frontierei, înlocuind-o cu un nou concept înțeles ca o zonă

privilegiată de întâlnire pentru dezvoltarea cooperării internaționale, pulverizând astfel conceptul clasic de suveranitate.

Toate statele, dar mai ales cele europene sînt în mod irevocabil de acord asupra necesității întăririi legăturilor de cooperare și asupra renunțării la părți fundamentale ale suveranității lor, atît în aspecte teritoriale, cît și în cele sectoriale. Exercițarea puterii de către stat nu mai are un caracter exclusiv. Ea se bazează pe criterii alternative, de împărțire și concurență. Relațiile intereuropene bazate pînă recent pe antagonismele între diferite state naționale se bazează acum tot mai mult pe o fructuoasă și pozitivă relație de cooperare, care se extinde dincolo de nivelele și structurile strict statale. Exercițarea relațiilor internaționale nu mai e un drept exclusiv al statelor, ci și al entităților și instituțiilor regionale tot mai prezente în viața internațională (acordul de cooperare transfrontalieră, conferințe ale autorităților locale și regionale, înfrățiri de localități etc.) mergînd pînă la entități private cu caracter comercial, profesional, cultural.

S-a terminat definitiv cu liniaritatea statului național bazat doar pe două entități: poporul, înțeles ca suma indivizilor cetățeni, și statul. Suveranitatea poporului continuă să fie o condiție *sine qua non* pentru existența puterii politice democratice. Fără îndoială, în societatea actuală a complexității, cetățenia și naționalitatea n-au de ce să fie unite în mod necesar.

Ființa umană individuală e o entitate foarte complexă, atît în ea însăși, cît și în relația cu ceilalți indivizi, și de aceea nu poate fi redusă la simpla condiție de cetățean. Într-o societate dezvoltată ca cea de astăzi sîntem în același timp și fără soluție de continuitate, membrii ai unei familii, ai unei unități de înrudire, ai unui cerc de prieteni, ai unui grup de vecini, ai grupurilor cu care trăim experiențe comune, ai unei colectivități religioase anume, ai unei comunități lingvistice, ai unei regiuni, ai uneia sau mai multor structuri politice dezvoltate la scări și pe segmente diferite, ai unor grupuri ideologice sau colectivități ce urmăresc scopuri comune de diferite tipuri și așa mai departe. Toate și fiecare în parte din aceste legături produc efecte în care interacționează elemente de asemănare și diversitate, ca și atitudini subiective de solidaritate și alienare.

Acest ansamblu de noi realități cere o schimbare profundă în concepțiile teoretice pe care s-au bazat în mod tradițional statele naționale. Se precizează noi formule de organizare a puterii politice și noi instituții politice bazate pe principiul fundamental al cooperării între națiuni, capabil de a le înlocui pe cele actuale, bazate și avîndu-și originea în antagonisme și în apărarea a ceea ce e al tău de toți ceilalți. Față de exclusivismul statului național bazat pe principiul unității indivizibile și sacre, trebuie să recuperăm o veche concepție filozofico-politică regulatoare a organizării colectivităților umane care niciodată n-a dispărut complet, dar care în societatea complexă de astăzi apare ca indispensabilă — federalismul.

Federalismul și instrumentul său juridico-politic corespunzător, statul federal, constituie un vechi vis european care pînă la urmă s-a întrupat în afara Europei. El constituie una din ideile cele mai apreciate de către diverși gînditori europeni de la Kant la Frantz și de la Proudhon la Troțki, trecînd prin Rousseau pentru care sistemul federativ de guvernămînt este unicul care întrunește avantajele statelor mici și mari, sau prin Montesquieu și Tocqueville, cu contribuțiile lor și cu apărarea statului federal.

Federalismul și, în consecință, statul federal ca tehnică concretă de aplicare a lui, sînt incompatibile cu statul național. Acesta din urmă presupune existența unei comunități politice care tinde să omogenizeze toate comunitățile existente pe teritoriul său; în fond, natura sa tinde spre totalitarism, exprimat prin unitatea limbii, uniformitatea obiceiurilor și a culturii. De această unicitate depinde propria sa existență. Statul federal, ca expresie a spiritului federalist permite reglarea acestei diversități, a eterogenității, dezvoltarea diferențelor într-un climat de egalitate.

Statul federal care, în timpul ultimelor două secole a reprezentat opțiunea minoritară în Europa, constituie acum din nou modul și instrumentul adecvat pentru a organiza și a da conținut real acestei filozofii a diversității și eterogenității, alternativă la societatea tehnologică actuală. Federalismul apare în acest moment ca un compromis sau o întâlnire între două părți opuse. Pe de o parte, accesul maselor la cultură, conștientizarea de sine și de grup, apariția revendicărilor naționaliste provoacă devalorizarea particularităților și prăbușirea diviziunilor naționale. Pe de altă parte, aceste forțe sînt echilibrate de imperative economice care cer concentrarea resurselor, ușurința în comunicare și adoptarea măsurilor de coordonare și integrare. Statul federal apare ca o structură capabilă să concilieze ambele tendințe stabilind baze solide pentru a asigura armonia și echilibrul întregului ansamblu de asemenea realități eterogene.

Relația între diferitele colectivități integratoare ale sistemului federal trebuie să se bazeze în mod necesar pe noțiunea de coordonare. Tocmai acesta este caracterul de bază al sistemului federal, care deosebește de formula statului unitar descentralizat la oricare nivelele sale, inclusiv la nivelul autonomiei politice. Dacă guvernele autonome sînt subordonate guvernului central, regimul continuă să fie unitar; federalismul implică cooperare, coordonare, interdependență, compromis și aceasta atît la nivel național sau regional, național statal cît și european.

Chiar dacă este absolut legitimă echivalarea dreptului la autodeterminare cu formarea unui stat național, în practică aceasta implică reproducerea și accentuarea profundelor defecte ce afectează societatea tehnologică actuală. Revendicarea statului național duce la dirijarea întregii activități înspre formarea acestui stat, fără ca nici măcar să se țină seama de faptul că acest viitor stat va fi mai puțin progresist decît acela din care s-a desprins — dacă trebuie să considerăm statele naționale ca o structură progresistă. În orice caz, aceasta duce la anularea inițiativei societății, ducînd la necesitatea unei transformări.

Ceva asemănător se întîmplă în statele naționale deja constituite unde are loc o mitizare în vădit dezacord cu realitatea. O asemenea mitizare care, din păcate, pare destul de generalizată printre forțele sociale și politice, atît conservatoare cît și progresiste, transformă statul-național într-o instituție inatacabilă, considerînd ca neapărat reacționare, chiar subversive, orice tip de activități care țintesc la slăbirea sau depășirea lui.

Acest ansamblu de noi realități duce la o profundă schimbare în concepțiile teoretice pe care s-au bazat în mod tradițional statele naționale. Ne aflăm în pragul unei noi lumi. Cum am menționat deja, simbioza stat național/revoluție industrială tinde să fie înlocuită de noi forme de organizare și structurare politică care pot transforma statul-națiune într-o simplă categorie istorică comparabilă cu statul feudal sau absolutist. În căutarea noilor forme de structurare juridico-politică trebuie să nu cădem din nou în aceeași greșeală ca revoluționarii liberali în momentul formării statelor naționale. Noua hartă a puterii politice din Europa, din Uniunea Europeană, trebuie să țină cont de diversitatea culturală, socială a popoarelor și colectivităților care o compun, evitînd în același timp distrugerea formațiunilor deja existente.

4. Faptul național și regional în perspectiva Uniunii Europene

Pînă recent, regiunile¹ nu au avut în sînul Comunității Europene o existență oficială. A trebuit să așteptăm aprobarea Tratatului de la Maastricht pentru ca regiunile să primească pentru prima oară un rang instituțional. După cum se știe, numitul tratat prevede în art. 198 alin. A, B, C, crearea unui Comitet al Regiunilor cu caracter consultativ.

E evident că soluția problemei naționaliste în Europa apare intim legată de forma care se va finaliza dezvoltarea instituțională a comunității; dar acordarea unui rol important, în calitate de subiect activ, regiunilor nu depinde doar de construcția europeană, ci și de recunoașterea explicită a faptului național și regional de către diferitele state europene.

De fapt, lipsa recunoașterii faptului național sau regional de către comunitate nu a împiedicat păstrarea prezenței mai mult sau mai puțin intense a unor regiuni în plan comunitar. Și această prezență nu a fost determinată sau favorizată de instituțiile comunitare, ci de structura federală sau regională internă a statelor de care aparțineau (este cazul landurilor germane, al comunităților autonome spaniole și în mai mică măsură al unor regiuni italiene).

De aceea, în momentul abordării problemei regionalizării europene e necesar să ținem cont de o dublă perspectivă: cea statală, a fiecărui stat membru, și cea comunitară, considerată în ea însăși.

Din perspectiva statului, experiența unor state descentralizate, în special experiența Republicii Federale Germane ne arată că prezența regională în Europa se bazează pe patru caracteristici:

1. Implicarea directă a regiunilor în acele probleme care afectează interesele sau competențele specifice lor în două moduri:

a) printr-un birou sau o delegație la sediul instituțiilor comunitare, fără putere de decizie, dar cu o mare capacitate de informare și gestiune, și

b) prin organele centrale ale statului în baza negocierii și elaborării normelor comunitare dacă aceasta le afectează competențele.

2. Punerea în practică de către regiuni a deciziilor comunitare în toate chestiunile care se înscriu în atribuțiile și competențele lor.

3. Exercițarea de către regiuni a unui rol larg și bine conturat în așa numitele „relații transnaționale”, adică toate acele activități externe destinate să le favorizeze dezvoltarea economică, socială și culturală. Așa de pildă, vizite ale delegațiilor regionale în străinătate, invitarea reprezentanților țărilor străine, participarea la manifestări comerciale sau turistice sau organizarea de întâlniri de studiu sau chiar încheierea de acorduri informale cu alte regiuni europene sau cu state străine.

4. În sfârșit, în acele regiuni care se află situate în zone de frontieră, e absolut necesară întărirea cooperării transfrontaliere de interes comun între diferitele regiuni. În acest sens, o interpretare deschisă art. 8 din Actul Unic European care stipulează formarea unei piețe interioare printr-un spațiu fără frontiere interne ar putea ușura foarte mult dezvoltarea regiunilor de frontieră, făcând posibilă crearea unor centre regionale suprastatale, rezolvând astfel contenciosul istoric.

E mult mai dificilă abordarea procesului de regionalizare din perspectiva instituțiilor comunitare. Și aceasta din mai multe motive. În primul rând, pentru că sîntem încă departe de a avea măcar un plan aproximativ referitor la tipul de organizare politică ce va structura Uniunea Europeană. În al doilea rând, pentru că realitatea regională europeană este extrem de diversă și de complicată. În al treilea rând, pentru că, după cum am spus, regiunile nu au fost pînă acum recunoscute din punct de vedere instituțional. Să vedem fiecare din aceste aspecte.

Referitor la problema instituționalizării politice definitive a Uniunii Europene, orice presupunere care poate fi formulată aici nu va fi decît o speculație. Trebuie să așteptăm pentru a vedea ce ne vor aduce încercările actuale de a elabora o Constituție Europeană. Se pot imagina totuși trei posibilități teoretice: o Confederație, o Federație sau menținerea ca pînă acum a unui simplu condominiu bazat pe înlăturarea barierelor la schimbul de mărfuri, servicii, capitaluri și persoane, prin menținerea unor organe specifice care să regleze condițiile acestor schimburi.

E greu de prevăzut care dintre cele trei posibilități se va impune. Poate va fi o soluție intermediară. Ceea ce este clar e că, în orice caz, indiferent ce formulă va fi utilizată, conținutul și reglarea puterii politice și suveranitatea vor fi total diferite de cele clasice. Pe lîngă clasică diviziune funcțională a puterii (despre care rămîne de văzut dacă se va menține în forma clasică cu trei puteri în stat) pare inevitabilă o divizare teritorială a puterii, care va

trebui să fie cel puțin dublă (între state și între unități substate care pot primi pe teritoriile diferitelor state entități transfrontaliere).

Dar pe lângă aceste realități instituționale și teritoriale, este previzibilă prezența instituțională a multor altor protagoniști. Astfel, anumite unități locale, ca marile orașe sau asociațiile de municipii sau grupurile și corporațiile cu caracter economic, social, cultural, religios etc. Pe de altă parte, trebuie să ținem cont de faptul că relația generată dintre toate aceste colective nu va fi doar verticală — în direcția instituțiilor europene centrale și viceversa, ci și orizontală, dat fiind că se vor stabili multiple relații perfect instituționalizate între grupuri, entități intermediare, localități înfrățite, conferințe regionale, etc., cu toate consecințele pe care le va aduce, după cum am spus, acest fapt în domeniul suveranității.

Referitor la instituționalizarea regională s-a vorbit de stabilirea unei structuri federale cu două nivele în care să fie reprezentate nu numai statele, ci și regiunile printr-un Consiliu sau Senat al Regiunilor, cu competențe legislative proprii și cu o capacitate de decizie politică proprie în problemele ce țin de propria sa competență.

Problemele legate de aceasta sînt imense. În primul rînd, în mod foarte sumar și fără să intrăm în fondul acestei probleme extrem de complexe, imposibil de tratat în cadrul acestei modeste lucrări, trebuie să ne întrebăm dacă un Senat regional constituie organismul cel mai adecvat pentru reprezentarea regiunilor. Într-un moment cînd parlamentele și-au pierdut nu numai o bună parte din capacitatea de a exercita o putere politică proprie ci chiar de a controla puterea guvernului și administrației, cît de bine poate garanta o cameră legislativă prezența efectivă a regiunilor în sînul Uniunii Europene?

Lăsînd la o parte această importantă chestiune, înainte de a prezenta un model de structurare a puterii regionale este absolut necesar să definim înainte ce înseamnă regiune, lucru într-adevăr foarte complicat dacă ne gîndim că procesul de regionalizare care are loc în Europa Comunitară e într-adevăr complex și greu descifrabil. Diversitatea situațiilor e extraordinară și cuprinde aspecte importante ca tehnologia utilizată, diferențele de organizare politică între state, diferențele de natură juridică între testele instituționale și, mai ales nivelul diferit de regionalizare. Această complexitate de diversitate apare mai ales datorită existenței unor tradiții istorice diferite în cadrul diferitelor țări europene.

În Europa Occidentală au existat trei mari modele de organizare teritorială ale statelor. Primul dintre ele, modelul napoleonian în mod clar centralizat, după care împărțirea teritorială a statului are un caracter pur funcțional. Obiectul unei asemenea diviziuni nu e de a reflecta, de a respecta, de a întări particularitățile diferitelor colectivități teritoriale, ci el ascultă doar de necesitatea exclusivă de a face mai eficientă funcționarea statului.

Al doilea model istoric apare în țările germanice. În ele, colectivitățile teritoriale și-au menținut în mod tradițional o însemnată capacitate de decizie în propriile lor probleme, atît în domeniul administrativ, cît și în cel politic. E vorba de o descentralizare avînd o clară componentă politică structurată prin intermediul existenței unui stat federal.

În fine, al treilea model, cel anglo-saxon este și el un model descentralizat, dar e vorba de o descentralizare pur administrativă și situată mai degrabă la nivel local decît regional (de la data apariției acestei studii, sistemul administrativ britanic a suferit un marcat proces devolutiv, n.red). *County*-urile britanice s-au bucurat de un înalt nivel de autonomie, însă această autonomie nu are un caracter politic.

Atît modelul germanic, cît și cel britanic se mențin în viață în momentul actual, deși cel de-al doilea a fost și continuă să fie obiectul unei importante contestări în măsura în care, împreună cu autonomia locală se cere o autonomie politică cu caracter regional. Nu aceeași e situația în cazul modelului iacobino-napoleonian a cărui legitimitate a suferit în ultimii ani o depreciere însemnată.

Rezultatele acestei crize variază în funcție de țară — Spania, Italia sau Belgia au optat pentru asumarea în mare măsură a modelului germanic; ele nu s-au structurat ca state federale,

dar au recunoscut diferitelor regiuni o largă autonomie. Altele, ca Portugalia sau Danemarca, deși și-au păstrat în general structura iacobină, au acordat o largă autonomie anumitor regiuni specifice. Un al treilea grup în care trebuie să includem Franța, a început un proces de descentralizare pur administrativă. În ciuda faptului că un atare proces include crearea de regiuni, fără îndoială, coloana vertebrală a diviziunii teritoriale continuă să fie constituită de vechile departamente care au cîștigat o mai largă autonomie administrativă față de situația anterioară. Există în fine al patrulea grup, în țări ca Grecia sau Irlanda, în care modelul iacobin se menține, cu toate excesele sale.

Cum se pot traduce aceste tradiții și aceste diferențe într-un model regional unic pe scară europeană?

După cum s-a mai semnalat, Comunitatea Europeană nu s-a preocupat de faptul regional, sau dacă a făcut-o, a făcut-o într-un mod absolut birocratic și inofensiv. Astfel, biroul statistic al Comunității Europene, în acord cu alte servicii ale Comisiei, a stabilit la vremea ei o Nomenclatură a Unităților Teritoriale Statistice (NUTS) avînd ca obiect întocmirea unei scheme unice și coerente de repartizare teritorială pentru stabilirea statisticilor regionale ale Comunității.

În acord cu normele din Regulamentul Comunității nr. 2052/88 al Consiliului, referitor la obiectele Fondurilor structurale, această nomenclatură constituie referința indispensabilă pentru definirea regiunilor mai puțin dezvoltate, ariilor industriale în declin și ariilor rurale susceptibile de a primi ajutor economic din partea Comunității. Nomenclatura NUTS servește nu numai pentru adunarea, dezvoltarea și armonizarea statisticilor regionale din Comunitate, ci și pentru analiza social-economică a regiunilor și pentru definirea politicilor regionale comunitare.

După cum arată chiar Comunitatea, criteriile urmate de ea pentru a stabili nomenclatura NUTS sînt următoarele:

1. A face să coincidă în mod substanțial această nomenclatură cu diviziunile instituționale actuale din statele membre, în baza distincției generale între două nivele regionale (*Land, Région* și *Comunidad Autónoma* pe de o parte și *Kreis, Departamento* și *Provincia* pe de alta).

2. Excluderea acelor unități teritoriale cu caracter specific stabilită exclusiv pentru anumite domenii de acțiune.

3. Excluderea teritoriilor cu caracter local.

Bazîndu-se pe aceste criterii, Comisia a stabilit o clasificare ierarhică pe trei nivele (NUTS1, NUTS2, NUTS3). Conform acestei clasificări NUTS2, ca regiuni de bază constituie cadrul utilizat în general de către statele membre pentru aplicarea politicilor regional-naționale. Pe de altă parte, NUTS1 înțeles ca mari regiuni socio-economice, grupînd diferite regiuni de bază, trebuie să constituie nivelul la care trebuie analizate problemele regionale comunitare, ca și consecințele realizării uniunii vamale naționale. În fine, în NUTS3 sînt incluse acele regiuni de dimensiuni destul de restrînse pentru a permite analiza economică complexă, astfel încît pot fi utilizate pentru stabilirea diagnosticurilor punctuale sau pentru a fixa locul de aplicare privilegiată a acțiunilor regionale. E necesar să ne amintim că Comunitatea utilizează termenul generic de regiune pentru a defini toate aceste colectivități sau entități teritoriale, oricare ar fi statutul lor juridic, sau chiar ficțiuni juridice. Astfel, în conceptul de regiune sînt incluse realități atît de diverse ca landurile și *Kreis*-urile germane, comunitățile autonome și provinciile spaniole, departamentele franceze, sau abstracții ca regiunea nord-est sau sud pentru Spania, care ar include Țara Bascilor, Navarra, Aragón și La Rioja și respectiv Andaluzia, Murcia, Ceuta, Melilla și Insulele Canare.

Ca rezultat al acestei clasificări, nomenclatura NUTS împarte teritoriul Comunității Europene în 66 de regiuni de nivel NUTS1, 176 de regiuni de nivel NUTS2 și 829 de regiuni de nivel NUTS3.

Cum se poate observa, diviziunea stabilită de Comisie are la bază exclusiv criteriul cu caracter economic, lăsînd aproape în totalitate la o parte orice considerații de ordin juridic, politic, istoric, cultural etc. În ciuda pretinsului său caracter inofensiv sau poate din acest motiv, nomenclatura NUTS nu are decît prea puține lucruri în comun cu diviziunile teritoriale reale stabilite în diversele state membre. Astfel, de pildă, nivelul NUTS1 nu e corelat cu structurile juridico-politice sau administrative practic în nici unul dintre statele membre și chiar există cazuri cînd Constituția (art 145 pct. 1 interzice în mod expres unirea Comunităților Autonome sau, în limbaj comunitar, gruparea diferitelor NUTS2 și NUTS1).

Instituționalizarea regională în interiorul unui număr semnificativ de state membre s-a realizat prin intermediul unui proces divers, amplu și complex, reflex al diferitelor condiții geografice, economice, sociale, politice etc. Națiuni, regiuni și teritorii istorice sînt realități vii care nu pot fi ignorate, iar factorii istorici, politici, instituționali, culturali etc. sînt la fel de importanți ca venitul pe cap de locuitor, tarifele sau fluctuațiile economice ale pieții și nu de puține ori ei apar strîns legați.

De aceea, nu trebuie să ne surprindă lipsa de corespondență între inofensiva împărțire în NUTS și complexa împărțire administrativă stabilită de diferitele state membre. Apar situații foarte eterogene care pot fi rezumate astfel:

În primul rînd, trebuie să trecem în revistă în statele europene existența a două categorii de regiuni: Regiuni Autonome sau politice și regiuni administrative care au puține lucruri sau nimic în comun unele cu altele. În al doilea rînd, în interiorul regiunilor politice apare o clară eterogenitate în aspecte importante ca nivelul de competență, sistemul de distribuție material și funcțional sau de asemenea competențe, formula de participare la organismele politice ale statului, relațiile de colaborare între stat și regiunile autonome, controalele stabilite și sistemul financiar corespunzător.

În ciuda acestor fapte, în cadrul fiecăreia din cele trei categorii, regiuni autonome sau politice, regiuni administrative și provincii, apar anumite trăsături care ne permit să stabilim o tipologie generală comună pentru fiecare dintre ele, însă e necesar să amintim că o asemenea tipologie are un caracter doar aproximativ, neinfluențînd în mod amănunțit nuanțele, de multe ori foarte vizibile care pot separa entități situate la același nivel.

Diferențele dintre diferitele categorii apar atît în domeniul material cît și în cel funcțional, dar mai ales în acesta din urmă. Din punct de vedere material, în ciuda enormelor diferențe de nivel de competență, trebuie să observăm că există un nucleu material de bază comun practic tuturor regiunilor politice, administrative sau provincii. Acest nucleu material de bază cuprinde în general următoarele domenii: sector primar în general, bunăstare și asistență socială, educație (cu multe limite), cultură și activități recreative, amenajarea teritoriului, locuințe, transporturi, șosele, mediul înconjurător și planificarea regională și provincială. Alt grup de competență destul de frecvent întîlnit, dar numai în țările cu o mare tradiție descentralizatoare e cel referitor la ordinea publică.

Diferențele sînt mult mai substanțiale în privința capacității de punere în practică și a limitelor de exercitare a acestor competențe ca și sistemul de conducere stabilit. Ținînd cont de toți acești factori iată o încercare de tipologie generică.

În ceea ce privește regiunile politice sau autonome trebuie să distingem două nivele diferite. În primul rînd, aici sînt incluse landurile germane, comunitățile autonome spaniole, regiunile și comunitățile belgiene, regiunile autonome Azore și Madeira în Portugalia și regiunile cu statut special în Italia, în al doilea rînd avem regiunile italiene cu statut ordinar. Între regiunile din primul nivel există diferențe însemnate, detașîndu-se în primul rînd landurile. Importanța lor nu derivă atît din mai mult sau mai puțin extinsul domeniu material sau funcțional cît mai ales din sistemul specific de participare la decizia statului, stabilit de Constituția germană care stipulează că nu pot fi adoptate decizii care să afecteze landurile fără consimțămîntul prealabil al acestora.

În ceea ce privește regiunile administrative, bilanțul este foarte sărac și în mod clar negativ. În unele țări ca Portugalia și Marea Britanie, ele sînt pure abstracții. În cazul Franței activitatea regiunilor rămîne limitată la clarificarea activității regionale, dar fără capacitatea politică și financiară de a face apoi efectivă această clarificare. Eșecul descentralizării franceze arată clar necesitatea de a se acorda o autentică putere politică și legislativă regiunilor dacă se vrea într-adevăr o descentralizare efectivă.

NOTE

1. Pentru a prelua terminologia comunitară, utilizez conceptul de „regiune” într-un sens larg pentru a defini o serie de colectivități teritoriale care au sau aspiră la o identitate și o prezență proprie în sînul Comunității Europene în formă complementară sau alternativă față de prezența Statelor Europene. De aceea, în acest concept larg de regiune trebuie incluse realități foarte diferite între ele, care merg de la națiuni fără un stat propriu pînă la simple unități administrative descentralizate.

*

*Gurutz JÁUREGUI Profesor de Drept Constituțional Universidad del Pais Vasco
(Euskal Herriko Unibersitatea)*

Raport prezentat la Congresul Internațional „Naționalisme în Europa. Trecut și prezent”. Santiago de Compostela 27/29 septembrie 1993