

INTERESE POLITICO-DIPLOMATICE LA DUNĂREA DE JOS

Dr. Carmen Irène ATANASIU

Evoluția regimului internațional al Dunării (secolele XVIII-XIX)

În viața unei țări, ca, de altfel, în viața oricărui continent, cursurile de apă au constituit din totdeauna un element esențial de progres și civilizație. Deși a doua ca mărime după Volga, marea importanță a Dunării stă în poziția sa geografică și în direcția cursului ei. Traversând întreaga Europă, de la apus la răsărit, ea reprezintă calea naturală cea mai dreaptă care leagă țările industriale din centrul și apusul Europei cu țările agricole și bogate în materii prime din estul și sud-vestul Asiei. Fără îndoială, valoarea economică și marea importanță internațională a Dunării decurg și din faptul că apele sale se varsă în Marea Neagră, fluviul devenind, astfel, „veriga de legătură între interesele economice a două continente: Europa și Asia”¹. Cu siguranță acesta este motivul care l-a determinat pe Talleyrand să afirme în *Memoriile* sale: „***Le centre de gravité du monde n'est ni sur l'Elbe, ni sur l'Adige, il est la-bàs sur le Danube***”.

Avantajele economice deosebite pe care le oferă gurile Dunării au transformat lupta pentru stăpânirea lor într-o cursă în care, de-a lungul istoriei, au intrat grecii, romanii, cetățile italiene, turcii, iar mai târziu marile puteri ale Europei moderne. Această situație, dominată de mari conflicte de interese și-a pus amprenta asupra regimului internațional al Dunării și a făcut ca principiul libertății de navigație, corolar al principiului libertății comerțului, să devină foarte greu realitate, pentru statele riverane mici și mijlocii.

La mijlocul secolului al XIX-lea problema internaționalizării fluviilor nu era nouă. Cea care are meritul de a fi formulat pentru prima dată principiile generale care trebuiau să guverneze navigația fluvială internațională a fost Franța. Încă din 1792, Prima Republică Franceză, sub conducerea Convenției a proclamat, plecând de la problema râurilor Meuse și Escaut, **necesitatea de a considera proprietate comună și inalienabilă cursul acelor fluvii care străbat teritoriul mai multor state și sunt navigabile până la vărsarea în mare**².

Recunoscut în această primă formă numai pentru riverani, principiul a fost extins la navigația comercială a tuturor pavilioanelor în anul 1798, la Congresul de la Rastadt, dar a căpătat cu adevărat valoare oficială abia în

¹ Stefan Pascal Luca, *Le Danube et les roumains. Depuis l'époque romaine jusqu'à la fondation des Principautés*, Editura „Bucovina”, București, 1940, p. 12.

² Charles Rousseau, *Droit international public*, Paris, 1953, p. 388-402/.

anul 1804, prin Convenția Rinului, încheiată la 15 august, la Paris. Această Convenție a constituit **primul cod modern de legislație internațională a fluviilor**³, actul din care, mai târziu, Tratatul de pace de la Paris, încheiat între Austria, Marea Britanie, Prusia, Rusia și Franța, la 30 ianuarie 1814 și Actul final al Congresului de la Viena, semnat la 9 iunie 1815, au împrumutat cea mai mare parte a principiilor generale pe care dreptul public contemporan le va consacra.

Aplicabil, în fapt, tuturor fluviilor cu traseu comun mai multor state, pentru Dunăre principiul libertății de navigație, a rămas, multă vreme, o noțiune abstractă.

Fiecare din marile puteri antrenate în această competiție, atunci când împrejurările i-au fost favorabile, a dictat statutul Dunării, căutând, într-un fel sau altul, să beneficieze de cât mai multe avantaje, în dauna micilor popoare riverane și în special a României.

În secolul al XIX-lea această politică s-a oglindit perfect în reglementarea regimului de navigație pe Dunăre, care a cunoscut mai multe faze caracteristice, asupra cărora nu vom insista, nefiind subiectul acestui studiu⁴.

Tendința marilor state europene de a acapara navigația și comerțul pe Dunăre și neputința de a se ajunge la o înțelegere între statele riverane fluviului, au generat așa numita „chestiune a Dunării”, un întreg complex de probleme politice și diplomatice, care la noi s-au manifestat sub forma unor lupte îndelungate pentru apărarea drepturilor noastre de suveranitate contra acelor care voiau să le încalce, atât la gurile fluviului cât și pe cursul ei în amonte⁵.

Avantajate de înțelegerile internaționale, atât Rusia cât și Austria, au încurajat la maximum navigația proprie. Rusia și-a creat o flotă comercială cu care a monopolizat comerțul pe Marea Neagră și la gurile Dunării, cu atât mai mult cu cât prin Tratatul de pace de la București (1812) obținuse Basarabia, prin Convenția de la Akkerman (1826) brațul Sulina și prin Tratatul de la Adrianopol (1829) brațul Sf. Gheorghe, deci toată Delta Dunării.

³ „Le Danube international”, Journal officiel de la Commission Interalliée du Danube, Première Année, Nr. 1, 1 Avril 1920, p. 2-3.

⁴ Vezi pe laarg, Carmen Atanasiu, *Problema suveranității României la Dunăre și Navigația Fluvială Romînp (1890-1945)*, NELMACO, București, 2003.

⁵ Grigore Antipa, *Dunărea și problemele ei științifice, economice și politice*, Tipografia „Rasidescu”, București, 1921, p. 6; vezi și Carmen Atanasiu, *The „Danube Question” – An International Law’s Problem*, în „Romanian Naval Museum Yearbook – volume VII”, Editura C.N.A.P.M.C., Constanța, 2004.

În pofida prevederilor care în mod abuziv au transformat Rusia într-un stat riveran la Dunăre, Tratatul de la Adrianopol a avut și consecințe benefice asupra dezvoltării economice ulterioare a Principatelor. Asigurând **libertatea de navigație** continuă, în ambele sensuri Dunăre - Marea Neagră - Marea Mediterană, a tuturor navelor comerciale indiferent de pavilion, el a făcut ca statele industriale din apusul Europei să se intereseze îndeaproape de comerțul pe Dunăre, în vederea schimburilor de mărfuri, în special cereale.

De aceea, pentru a preveni orice încălcare a libertății comerțului și a navigației pe Dunăre, marile puteri europene, în special Rusia, Franța și Anglia au cerut și au obținut prin clauzele aceluiași tratat, ca raialele stăpânite de turci pe malul stâng al fluviului paralele cu vechile orașe românești Brăila, Giurgiu, Turnu să fie restituite Valahiei, iar fortificațiile lor să nu mai fie refăcute⁶. Turcii trecând pentru totdeauna pe malul drept al fluviului, pe malul stâng neavând dreptul să mai dețină proprietăți ori să locuiască, cu excepția negustorilor investiți cu firman⁷, Dunărea a ajuns adevăratul nostru hotar spre miazăzi.

Astfel, scria Simion Mehedinți, *„fluviul a înlesnit cel dintâi pas spre întregirea teritoriului românesc, iar alipirea raialelor nu însemna puțin lucru nici din punct de vedere al suprafeței, deoarece unele raiale, a Brăilei de exemplu, avea aproape întinderea unui județ”*⁸.

Libertatea comerțului și posibilitatea de a folosi porturile de la Dunăre, navigația pe fluviu, Marea Neagră și prin strâmțurile Bosfor și Dardanele fiind scoasă de sub monopolul otoman, au deschis largi posibilități de dezvoltare a comerțului maritim și fluvial, atât pentru Principatele române cât și pentru toate statele riverane⁹.

Dar, cu toate succesele înregistrate de societățile austriece și germane pe Dunăre după pacea de la Adrianopol, Austria era conștientă de faptul că libertatea de navigație și comerț pe fluviu era puternic afectată de regimul impus gurilor Dunării, aflate în mâna Rusiei, putere cu interese diametral opuse. Nemulțumirea sa era împărtășită și de alte state mari europene. Într-o Conferință organizată de Liga Navală Română în anul 1942, profesorul Nicolae Dașcovici, autor a numeroase scrieri privind problema Dunării, spunea despre această stare de lucruri: „Întortocheatele căi pline de neașteptat și de șiretenie ale politicii rusești în răsărit, cu

⁶ *Acte și documente privind istoria renașterii României*; I, p. 326.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Simion Mehedinți, *Legăturile noastre cu Dunărea și Marea*, Institutul de Arte Grafice „Marvan”, București, 1938, p. 10.

⁹ *Ibidem*, p. 321-325. Textul Tratatului de pace propriu-zis semnat la Adrianopol la 2/14 septembrie 1929.

statornice înaintări cuceritoare, n-au întârziat să provoace reacțiunea europeană a celorlalte mari puteri concurente: Austria, Anglia, Franța și Prusia”¹⁰.

Tratatul de la Adrianopol reprezenta un punct de trecere fie spre emancipare, fie spre anexarea la Rusia¹¹. Aceiași opinie o împărtășea și ambasadorul Angliei la Poartă, R. Gordon, convins că Principatele sunt pierdute definitiv de Turcia¹².

Totuși, aceste previziuni nu s-au concretizat în forma exprimată, Rusia înlocuind, în anii ce vor urma, politica anexiunii directe și a compensațiilor cu acțiunea de întărire a influenței, ceea ce în perspectivă trebuia să ducă la același rezultat¹³.

În aceste împrejurări, Austria a fost prima care a căutat prin toate mijloacele posibile să dobândească printr-o convenție cu Rusia același regim de libertate la Dunărea de Jos de care beneficia pe cursul superior al Dunării. S-a ajuns, astfel, la o înțelegere între cele două imperii prin încheierea unei convenții, în anul 1840, la St. Petersburg. Documentul intitulat **Actul de Navigațiune pe Dunăre**, poate fi considerat „cel dintâi tratat care se ocupă în chip special de Dunăre, făcând posibilă aplicarea principiilor de libertatea navigației fluviale” consacrate în anul 1815, la Congresul de pace de la Viena¹⁴.

Convenția din 1840 a instituit principiul libertății de navigație între Dunăre și mare pentru toate pavilioanele țărilor în stare de pace cu Rusia. A prevăzut, de asemenea, înființarea unui serviciu sanitar la Gura Sulinei, capabil să asigure dezinfecția navelor, operație executată până atunci la Odesa, construirea unui far la Sulina, a cerut fixarea taxelor de navigație indicând și modalitatea perceperii lor și, în sfârșit, obliga Rusia să înceapă lucrările necesare pentru a împiedica împotmolirea gurilor Dunării și a menține brațul Sulina navigabil.

Dar, faptul că egalitatea de tratament era prevăzută numai pentru companiile posesoare de nave cu aburi, pe care atunci, singură Austria le

¹⁰ N. Dașcovici, *Politica rusească la Gurile Dunării și în Marea Neagră*, Institutul de Arte Grafice „Marvan”, București, 1942, p. 15.

¹¹ George Meitani, *Acțiunea diplomatică a Europei față de Principatele Române între anii 1821 și 1834*, Tipografia „Gutenberg”, București, 1903, p. 35.

¹² I.C. Filitti, *Corespondența consulilor englezi din Principate (1828-1836)*, în Extras din „Analele Academiei Române”, Memoriile secțiunii istorice, seria a II-a, t. XXXVIII, București, 1916, p. 12-13.

¹³ Général Comte de Fiequelmont, *La politique de la Russie et le Principautés Danubiennes*, Amyot, Paris, 1854, p. 5; vezi și Nicolae Iorga, *Histoire des relations Russo-Roumaines*, „Neamul Românesc”, Iassy, 1917, p. 266-267.

¹⁴ N. Dașcovici, *op.cit.*, p. 15.

avea la Dunăre, situație agravată de concurența grâului românesc ce începuse să „curgă” pe Dunăre către mari state europene importatoare, au determinat Rusia să acționeze contrar acestor prevederi. La începutul secolului al XIX-lea, Anglia a început să importe grâu din valea Dunării și câmpia Rusiei de Sud. Piedicile ridicate de Rusia la Gurile Dunării au făcut, după părerea comandorului Eugeniu Botez (Jean Bart), ca încă de atunci „să apară în istoria politică a Europei o Chestiune a Dunării”¹⁵.

„Progresul Brăilei, înseamnă ruina Odesei”¹⁶, era o afirmație des folosită în acea perioadă. De aceea politica rusească, care nu a respectat nici una din obligațiile privind întreținerea gurilor Dunării, nu trebuie pusă numai pe seama neglijenței și proastei administrații. Ea a fost, fără îndoială, o încercare de a opri expansiunea austriacă la Dunărea de Jos și în același timp de a împiedica dezvoltarea exportului românesc de cereale, care concura noul port rusesc Odesa. Datorită înnisipării, lăsate în mod deliberat la voia întâmplării, navigația a devenit, în scurt timp, aproape impracticabilă pe brațul Sulina. Dacă în timpul suveranității turcești în Deltă, intrarea brațului Sulina avusese o adâncime de 16 picioare (4,88 m), în anul 1853, sub administrație rusească, adâncimea măsura numai 7 picioare și jumătate (2,28 m)¹⁷. O diferență de 2 picioare la bara fluviului producea pierderi navigației și comerțului din cauza deselor împotmoliri care necesitau descărcarea și reîncărcarea navelor pentru a putea fi scoase din capcana mълului care bloca intrarea.

Costurile mari ale acestor întârzieri cât și cheltuielile de alimbare¹⁸, ruinau în primul rând comerțul și navigația Principatelor române, dar afectau și interesele comerciale ale marilor puteri la gurile Dunării care au protestat energetic.

Mai grav era faptul că împotmolirile nu se datorau numai nerealizării lucrărilor de dragaj, dar și altor procedee calculate de administrația rusească, pentru a face imposibilă navigația din fluviu în Marea Neagră și invers. Pe de o parte Rusia îneca corăbii, chiar la guri, pentru a grăbi împotmolirea, iar pe de alta lua măsuri sanitare cu vădit scop obstrucționist, pentru a face cât mai dificile formalitățile de intrare sau ieșire la bara Sulinei. De pildă, dezinfectarea navelor și a caricului respectiv nu se mai executa la Sulina de

¹⁵ Jean Bart, *Cum se dezleagă Chestiunea Dunării?*, Conferință, Editura „Glasul Țării”, Chișinău, 1919, p. 7.

¹⁶ *Ibidem*, p. 8.

¹⁷ *Commission Européenne du Danube et son oeuvre de 1856-1931*, Imprimerie Nationale, Paris, MCMXXXI, p. 4.

¹⁸ Acțiunea de alimbare presupune a descărca o parte din caricul unei nave într-o altă navă mai mică pentru a realiza un pescaj care să permită trecerea peste funduri mici, bare etc.

către organele administrative rusești, ci la Odeșă, ceea ce făcea aproape imposibilă navigația din Dunăre în mare și invers¹⁹.

Concurența Principatelor dunărene, ca producătoare de cereale și piață de consum pentru produsele industriale apusene, precum și interesul de a dezvolta portul Odeșă, erau considerațiile de ordin economic care dictau politica rusească la gurile Dunării. În ceea ce privește considerațiile de ordin politic, era evident că Rusia „râvnind cucerirea Principatelor și penetrarea în inima Europei prin valea fluviului, avea tot interesul ca acestea să nu se consolideze politicește, prin dezvoltarea lor economică și nici să nu atragă atenția restului Europei, prin contactul mai direct al navigației și comerțului fluvial”²⁰.

Diferendul dintre Austria și Rusia, pentru navigația la gurile Dunării și nesocotirea Convenției de la St. Petersburg, din 1840, nu au rămas în acest cadru limitat și nici n-ar fi putut rămâne. Prea multe interese erau legate de politica Rusiei la Dunăre și Marea Neagră și prea complicată era concurența de ordin economic și politic în Europa Orientală, pentru ca în fața politicii rusești să nu se constituie un front de rezistență al celor ce se simțeau direct amenințați.

„Cestiunea Dunării – afirma Mihail Kogălniceanu – este lupta cea mare, care nu datează de astăzi, este lupta între două puteri care sunt vecine cu noi. Este rivalitatea, este lupta de influență între Austria și Rusia asupra Peninsulei Balcanice. Acesta este geneza chestiunii Dunării”²¹. În această situație, românii riverani de-a lungul a 1075 km din 2379, câți sunt de la Regensburg la vărsarea fluviului în Marea Neagră, s-au văzut obligați să pună „înaintea tuturor intereselor și îndatorirea de a lupta pentru rezolvarea acestei chestiuni”, prin înlăturarea tuturor obstacolelor, atât a celor naturale cât și a celor de natură politică²².

Românii nu au negat niciodată caracterul european al marelui fluviu, dar s-au prevalat de situația lor la Dunărea de Jos, asumându-și răspunderea pentru salvarea intereselor proprii, dar și a celor europene, fie pe calea armelor, atunci când împrejurările au cerut-o, fie prin rezolvarea marilor probleme tehnice ce le puneau navigația pe Dunăre. Această sarcină asumată, pe care Mihail Kogălniceanu o definea, inspirat, „misiunea providențială a noastră de a fi păzitorii Dunării pentru alții, pentru toate neamurile îndreptățite să se folosească de această minunată cale de tranzit

¹⁹Nicolae Dașcovici, *Dunărea noastră*, Editura Fundației Culturale „Principele Carol”, București, p. 9. vezi și Grigore Antipa, *op.cit.* p. 20.

²⁰ N. Dașcovici, *op.cit.*, p. 20.

²¹ Mihail Kogălniceanu, *Cestiunea Dunării*, Discursuri rostite în ședințele Camerei deputaților din 1 și 2 mai 1882, Partea I și II, Tipografia Academiei, București, 1882, p. 17.

²² Grigore Antipa, *op.cit.*, p. 99.

internațional, paznicii drepecți și nepărtinitori ai unui drum de interes obșcesc”²³, a fost în cele din urmă percepută de marile puteri europene.

La jumătatea secolului al XIX-lea reprezentam, deja, la Dunăre un interes european, un factor de ordine, de progres și pace la porțile Orientului. „*Am fost și suntem poporul de care Dunărea avea nevoie – scria marele Nicolae Iorga – și am rămas așa până astăzi, fiindcă nu puteam fi înlocuiți în nici un fel de condițiiuniprin alții*”²⁴, realitate ce a început să se facă simțită în toate marile hotărâri internaționale privind regimul Dunării și al gurilor ei.

Între acestea, o importanță deosebită a avut-o, fără îndoială, **Tratatul de pace de la Paris** care punea capăt războiului Franței, Angliei și Sardiniei împotriva Rusiei, cunoscut în istorie sub numele de Războiul Crimeii (1853-1856).

Semnat la 30 martie 1856 de reprezentanții Turciei, Marii Britanii, Austriei, Franței, și ai Rusiei, Tratatul obliga Imperiul rus să nu mai aibă flotă de război și arsenale militare navale în Marea Neagră și să retrocedeze Moldovei regiunea din Sudul Basarabiei limitrofă Dunării, județele Cahul, Ismail și Bolgrad. Astfel **Rusia înceta să mai fie un stat dunărean**, iar Marea Neagră era neutralizată, căci Turcia se obliga să nu mai întrețină flotă de război și arsenale militare în bazinul ei. De asemenea, prin hotărârile Congresului de la Paris, principiile libertății de navigație pe fluviile internaționale, stipulate la Viena în 1815, au fost extinse și asupra Dunării de Jos²⁵. Gurile Dunării scoase de sub stăpânirea marilor puteri europene, deveneau accesibile tuturor pavilioanelor de comerț. Pentru a asigura libertatea de navigație pe această importantă arteră fluvială și pentru a o face navigabilă, în timpul celor patru decenii de stăpânire rusească, tratatul a prevăzut și crearea unor organisme internaționale înzestrate cu prerogativele și mijloacele materiale necesare atingerii acestui scop.

În consecință, pentru asigurarea navigației și îndepărtarea tuturor obstacolelor a fost înființată, din delegații Franței, Austriei, Marii Britanii, Prusiei, Rusiei, Sardiniei și Imperiului Otoman, **o comisie** care trebuia să se ocupe de sectorul cuprins între Isaccea și vărsarea fluviului²⁶.

²³ Mihail Kogălniceanu, *op.cit.*, p. 19.

²⁴ Nicolae Iorga, *Chestiunea Dunării (Istorie a Europei Răsăritene în legătură cu această chestie)*, Lecții ținute la Școala de Război, Editura Societății „Neamul Românesc”, Vălenii de Munte, 1913, p. 9.

²⁵ Prin articolul XV al Tratatului din 1856, navigația pe Dunăre era declarată liberă de orice taxe sau obstacole, *La Commission Européenne du Danube et son oeuvre de 1856 à 1831*, Imprimerie Nationale, Paris, MCMXXXI, p. 411.

²⁶ Inițial au fost înființate Comisia Europeană a Dunării și o a doua, Comisia Riverană.

Istoria **Comisiei Europene a Dunării (C.E.D.)** constituie un capitol de sine stătător pe care nu-l vom dezvolta în rândurile de față²⁷. Tendințele marilor imperii vecine de a acapara Dunărea și gurile ei au fost principalul motiv pentru care Principatele române au considerat că este preferabilă prin existența C.E.D. încălcarea parțială a drepturilor riveranilor, decât să fie puse, la Dunărea de Jos, în fața monopolului unui singur stat, în acea conjunctură, Rusia. „**Dunărea fiind europeană, va putea rămâne și românească**”²⁸ a fost credința oamenilor politici români în acel moment și, într-adevăr, cel puțin în faza inițială C.E.D. a reprezentat un minimum de garanție, de siguranță, rezultat la rândul său, din marile interese economice, politice și strategice care se interferau la gurile Dunării. Acest punct de vedere a persistat multă vreme, chiar și atunci când România, devenită regat independent, ar fi putut lua atitudine față de existența acelui adevărat *condominium* pe teritoriul său.

Marele om de știință, Grigore Antipa, care nu odată a apărut interesele României la Dunăre în foruri europene și chiar în C.E.D.²⁹, încercând să delimiteze părțile pozitive de inconvenientele regimului internațional din această zonă, scria după primul război mondial: „Tocmai aceste interese vitale au făcut pe Vechiul Regat să-și sacrifice ceva din drepturile sale de suveranitate, acceptând pe teritoriul său Comisia Europeană a Dunării, care nu se mărginea numai la un control ci forma un stat în stat: percepând taxe, executând lucrări, dând sentințe în numele ei și executându-le sprijinită pe staționarele diferitelor puteri care îi stau la dispoziție în porturile noastre”³⁰.

În același timp, nu poate fi contestat faptul că C.E.D. a înfăptuit la gurile Dunării, o operă tehnică importantă, folositoare comerțului și navigației. Lucrările executate sub conducerea inginerului englez Carles Hartley au constituit o operă de interes general, având ca rezultat creșterea adâncimii șenalului navigabil pe brațul Sulina pentru a primi nave de mare tonaj și, în general, ameliorarea condițiilor de transport fluvial³¹.

²⁷ Pe larg Carmen Atanasiu, *Op cit*,

²⁸ George Macovescu, Dinu C. Giurăscu, Constantin I. Turcu, *Mihail Kogălniceanu. Documente diplomatice*, Discurs rostit în ședința Camerei deputaților din 1 mai 1882 referitor la „Cestiunea Dunării”, Editura Politică, București, 1972, p. 411.

²⁹ Arhivele Naționale Galați, Fond C.E.D., Dosare personale, 72/1909-1922 și Delegatul României, Dosar 216/1935.

³⁰ Grigore Antipa, *op.cit.*, p. 112.

³¹ Vezi Dimitrie A. Sturdza, *Însemnătatea lucrărilor Comisiunii europene la gurile Dunării. 1859 la 1911. Acte și documente*, București, 1913; *La Commission Européenne du Danube et son oeuvre de 1856 a 1931*.

După activitatea tehnică a C.E.D. la gurile Dunării a fost întotdeauna recunoscută, cel puțin pentru primii ani de funcționare, nu același lucru poate fi spus și despre activitatea ei politică. Prelungirea repetată a duratei C.E.D., hotărâre prin ea însăși abuzivă deoarece încălca prevederile Tratatului de la Paris, a dus, în cele din urmă, la scăderea elanului economic de la început, împiedicând o activitate comercială mai intensă prin piedici și șicane de tot felul, prin măsuri care lezau autonomia statelor riverane.

Abia după unirea Principatelor române în anul 1859 și redobândirea independenței pe câmpul de luptă, în 1877-1878, România a căpătat, prin hotărârile tratatului de pace, dreptul de a avea un delegat în C.E.D., devenind membru permanent al acesteia. Tratatul semnat la Berlin în 13 iulie 1878³² reda României Dobrogea³³, Delta Dunării și Insula Șerpilor, dar readucea Rusia în poziția de țară riverană prin reanexarea sudului Basarabiei³⁴ și lărgea atribuțiile C.E.D., încălcând grav principiile libertății de navigație stabilite în 1815, la Viena și în 1856, la Paris.

Congresul de la Berlin nu numai că nu a pus capăt rivalității ruso-austro-ungare în problema navigației danubiene, ci, din contră, a agravat-o. Devenit stat riveran, Rusia înțelegea să-și mențină poziția dobândită, nicidecum s-o diminueze. Monarhia habsburgică, deși dobândise la Berlin o victorie diplomatică, o considera incompletă pentru consolidarea și extinderea poziției sale în detrimentul celei ocupate de Rusia.

În pofida presiunii de tot felul exercitate de Marilor Puteri, în special Austro-Ungaria, în anii care au urmat asupra guvernului român, de fiecare dată acestea s-au soldat cu un eșec. Menținându-se ferm pe poziția declarată, România a reușitsă rezolve corespunzător intereselor sale chestiunea navigației pe Dunăre și cu toate că C.E.D. a continuat să funcționeze, statul român și-a exercitat până la Primul Război Mondial controlul asupra fluviului pe porțiunea cuprinsă între Turnu-Severin și Galați³⁵.

După unirea Principatelor în anul 1859, viața economică a noului stat român a căpătat noi dimensiuni. Propunându-și să realizeze o stare de echilibru între economia românească și viața socială, prințul Alexandru Ioan Cuza, sfătuit de primul său ministru Mihail Kogălniceanu, a pus în aplicare o serie de legi menite să rezolve marile probleme ale societății românești. Pe de altă parte, ca fost pârcălab al districtului Covurlui, din care făceau parte orașul și portul Galați, Cuza a avut ocazia să cunoască problemele de

³² D.I.R., *Războiul pentru independență*, vol. IX, p. 370-385. Tratatul de pace de la Berlin.

³³ Până la linia ce pleca din estul Silistrei și se termina în sudul Mangaliei și care trebuia să fie definitivată pe teren de Comisia europeană instituită pentru delimitarea Bulgariei (art. 46).

³⁴ F. Heinrich Geffcken, *La Question du Danube*, „H. W. Müller”, Berlin, 1883, p. 23.

³⁵ A.N.I.C. București, fond Casa Regală, Dosar 10/1883, f. 1 și urm.

navigație care se ridicau în fața flotei românești, la fel ca și problemele privind porturile și, în general, comerțul și transporturile maritime și fluviale. Urmarea a fost că, la 2 august 1862, domnitorul a semnat la București **Regulamentul de navigație pentru Marina Comercială a Principatelor Unite**³⁶. Acest act privind transporturile navale, cel mai important de până atunci în domeniu, a fost urmat, în anul 1863, de primele măsuri reale privind organizarea porturilor românești, subordonate în acel moment Ministrului Afacerilor Străine. Astfel, la 18 noiembrie 1863, a fost promulgată **Legea perceperii unei taxe de 1/2% din valoarea mărfurilor importate și exportate**, venit din care urmau să se construiască porturile și să se execute lucrările necesare navigației³⁷.

Această lege, care a rămas în vigoare, cu unele modificări, până târziu, în perioada interbelică, a marcat începutul participării țării noastre la lucrările pentru îmbunătățirea navigației danubiene.

În anii ce vor urma, mai ales după obținerea Independenței de stat, România a continuat să efectueze între Galați și Turnu Severin, importante lucrări de amenajare a șenalului navigabil, a înființat noi porturi și a alocat noi fonduri pentru modernizarea celor existente, aducând prin această operă o însemnată contribuție la dezvoltarea navigației și crearea condițiilor propice înfloririi comerțului european la Dunărea de Jos.

Rezultatul imediat al acestei politici a fost că, la cumpăna dintre veacuri, România avea deja 23 de porturi la Dunăre³⁸, dintre care zece puse în legătură cu sistemul de căi ferate³⁹.

În afara acestor lucrări executate în interesul dezvoltării porturilor, una dintre cele mai remarcabile lucrări realizate pe Dunăre de inginerii români, în vederea înlesnirii navigației, a fost întreținerea șenalului navigabil pe o porțiune de 100 km între Brăila și Turnu Severin. Serviciul Hidraulic, de curând înființat a continuat dragările pentru înlăturarea bancurilor și altor obstacole, a instalat geamanduri luminoase

³⁶ „Monitorul (Jurnalul) Oficial al Principatelor Unite”, Nr. 175, joi, 9 august, 1862.

³⁷ Aurică Smaranda, *Le règlement de navigation de la marine commerciale des Principautés Unies et les idées du prince Al. I. Cuza au sujet de cet act normatif*, Bucarest, 1983, p. 45. Comunicare prezentată la Asociația de istorie comparată a instituțiilor și a dreptului, 23 februarie 1982; „Monitorul Oficial”, Nr. 233 din 22 noiembrie 1863. Legea Nr. 1138.

³⁸ Vârciorova, Turnu Severin, Gruia, Cetatea, Calafat, Bistreș, Bechet, Corabia, Turnu Măgurele, Zimnicea, Giurgiu, Oltenița, Călărași, Ostrov, Cernavoda, Orșova, Gura Ialomiței, Măcin, Brăila, Galați, Isaccea, Tulcea și Sulina.

³⁹ D. Sturdza, *Recueil de documents...*, p. 915. Annexe XIX. Notice sur le travaux exécutés par l'État roumain en vu du développement de la navigation sur le Danube.

pentru a înlesni navigația pe timp de noapte și a început publicarea unui Buletin cu cotele apelor Dunării, afișat în fiecare port⁴⁰.

Cu amenajările executate în porturile dunărene, cu întreținerea bazinelor și a șenalului, operațiuni care au redus mult numărul accidentelor, navigația pe Dunăre s-a desfășurat fără a ridica probleme deosebite timp de cinci decenii⁴¹.

Fără îndoială, această performanță nu ar fi fost posibilă fără preocuparea constantă a Principatelor române și mai apoi a statului unitar român, de creare a cadrului organizatoric și legislativ, în măsură să reglementeze traficul comercial, fluvial și maritim, în porturile românești, de înființare a serviciilor de exploatare portuară, de încurajare a cercetărilor sistematice de hidrografie, menite să asigure practicarea navigației moderne, în condiții de risc minim.

Transformarea Principatelor Unite în stat independent, stabilirea principiului libertății de navigație pe Dunăre, precum și luarea în stăpânire a gurilor Dunării, a necesitat întocmirea unui nou **Regulament de poliție a porturilor și malurilor dunărene ale României**⁴².

Documentul a fost semnat la 24 mai 1879 și a fost pus în aplicare în același an, fiind prevăzut în Legea organică a Ministerului Afacerilor Străine. Potrivit acestuia se înființa **Inspectoratul Navigației și al Porturilor**, pentru supravegherea regulamentelor în materie de poliție și navigație, administrația de căpitănie a porturilor devenind Căpitănia de port.

A urmat o nouă Lege emisă la 1 mai 1882 „asupra serviciului de navigațiune și de porturi”, urmată de **Regulamentul personalului serviciului de navigațiune și al porturilor** din 22 mai, același an, care stipula faptul că respectivul serviciu se făcea sub autoritatea Ministerului Afacerilor Străine și sub controlul Comandamentului Marinei, inspectorul și căpitania de port recrutându-se dintre ofițerii Marinei Militare, activi sau de rezervă, iar piloții de port urmând să fie aleși dintre marinarii cu experiență, știind a scrie, a citi și a vorbi bine limba italiană sau greacă (Art. 3)⁴³. Ei trebuiau să știe „a manevra bine și cu precizie bastimentele cu vele și cu aburi, prin ieșirea și intrarea lor din port; să cunoască regulile portului, codul internațional de semnale și întrebuintărea lui”⁴⁴.

⁴⁰P. S. Aurelian, *Înființarea unei societăți naționale de navigațiune*, în „Economia Națională”, (1887), nr. 4 din 26 ianuarie, p. 73-79.

⁴¹ Dumitru Iordănescu, Constantin Georgescu, *Construcții pentru transporturi în România. Monografie*, vol. II, Lucrare editată de Centrala de Construcții Căi Ferate – CCCF, București, 1986, p. 93.

⁴² Primul **Regulament de poliție a porturilor dunărene** data din 1845.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ „Monitorul Oficial”, Nr. 26, din 30 mai 1886.

În anul 1886, prin **Legea pentru organizarea Marinei Militare** din 28 mai, Inspectoratul Porturilor a devenit Inspectorat General, menținând în continuare, în subordine secretari, copişti, gardieni şi piloţi, după importanţa portului⁴⁵.

O lună mai târziu a fost înfiinţat **Serviciul piloţilor**, menţionat ca atare în **Legea pentru organizarea Flotei şi Serviciul porturilor**, sancţionată prin Înaltul Decret Regal Nr. 1920 din 9 iunie 1886⁴⁶, reluată şi prezentată pe larg într-un **Regulament special** sancţionat la 10 mai 1888 prin Înaltul Decret Regal Nr. 1302⁴⁷. Conform acestuia, întregul personal al navigaţiei portuare şi al căpitanilor de porturi era pus sub autoritatea Ministerului Afacerilor Străine, care transmitea ordinele şi instrucţiunile sale prin Comandamentul Flotei sau direct, în cazuri urgente. Cu toate acestea personalul portuar navigant, între care şi piloţii şi personalul căpitanilor de porturi, era numit de Ministerul de Război.

Deosebit de importante pentru buna desfăşurare a navigaţiei în porturile dunărene şi maritime au fost în tot acest răstimp⁴⁸ serviciile de pilotaj care au făcut reale progrese în domeniul organizării proprii, al dotării şi implicit al eficienţei. Un exemplu în sprijinul celor afirmate reiese din exerciţiul navigaţiunii pe Dunărea de Jos, pus sub autoritatea Inspectoratului navigaţiunii şi căpitanului portului Sulina..

În pofida unor modificări survenite în special în raporturile de subordonare, atribuţiile şi situaţia serviciilor portuare au rămas în esenţă aceleaşi, până în anul 1908 când, prin **Legea de înfiinţare a Direcţiunii Generale a Porturilor şi Căilor de Comunicaţii pe Apă (P.C.A.)**, Inspectoratul Navigaţiei şi Porturilor a trecut la Ministerul Lucrărilor Publice⁴⁹.

Revenind însă la sfârşitul secolului al XIX-lea şi începutul secolului al XX-lea, trebuie arătat faptul că dezvoltarea relaţiilor de navigaţie între România şi alte state, implicarea ascendentă a statului român în transporturile pe apă, a necesitat îmbunătăţirea cadrului organizatoric de practicare a transporturilor pe apă, ceea ce s-a concretizat prin înfiinţarea primelor instituţii naţionale de navigaţie civilă: **Navigaţia Fluvială Română** (1890) şi **Serviciul Maritim Român** (1895).

⁴⁵ „Monitorul Oficial”, Nr. 57, din 14 iunie 1886.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*, p.4.

⁴⁸ „Monitorul Oficial”, Nr. 280 din 11 martie 1908; vezi şi: Valentin Ciorbea, Carmen Atanasiu, *Flota maritimă comercială română. Un secol de istorie modernă 1895-1995*, Editura Fundaţiei „Andrei Şaguna”, Constanţa, 1995, p. 68.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 25.

A fost un pas important, instituțiile de navigație având, nu în ultimul rând, o importanță strategică, ele fiind cele care contribuie la menținerea suveranității statului riveran pe cursul navigabil al apelor internaționale, în sectorul care îi revine de drept.

Autorități și instituții de navigație și transporturi pe Dunăre în perioada interbelică

În condițiile istorice de la sfârșitul Primului Război Mondial, când imperiile rus și habsburgic se prăbușiseră, când se formaseră sau își desăvârșiseră unitatea noi state, unele din ele riverane la Dunăre, România a desfășurat o intensă activitate politico-diplomatică pentru a stabili pe acest mare fluviu european un regim de libertate, care, pornind de la interesele generale ale tuturor națiunilor să respecte, în același timp, independența și suveranitatea statelor riverane⁵⁰.

Realizarea acestui deziderat politic trebuia susținută însă, de dezvoltarea corespunzătoare a navigației fluviale și maritime, a parcului de nave, a porturilor și șantierelor navale dunărene, de modernizarea mijloacelor de asigurare a navigației în concordanță cu obligațiile oricărui stat riveran ce se dorește suveran în apele sale teritoriale. Este unul dintre motivele pentru care, în primii ani postbelici, în procesul de refacere a potențialului economic al țării, repunerea în stare de funcționare optimă a navelor și a porturilor maritime și fluviale afectate puternic de război și regimul de ocupație instalat de inamic, a avut un loc prioritar.

În același timp, greutățile cu care s-au confruntat instituțiile naționale de navigație civilă - „Navigația Fluvială Română” (N.F.R.) și Serviciul Maritim Român (S.M.R.) - după Primul Război Mondial, s-au datorat nu numai lipsei unui sprijin financiar substanțial de la buget, dar și trecerii instituțiilor de la un for tutelar la altul, reorganizărilor administrative care nu întotdeauna s-au dovedit eficiente, precum și fluctuației de cadre. Chiar dacă **Direcțiunea Generală a Porturilor și Căilor de Comunicație pe Apă (P.C.A.)**, înființată în anul 1908, a înregistrat unele rezultate pozitive, în timp, această autoritate s-a dovedit a fi „o inutilă treaptă ierarhică”⁵¹ între conducerea serviciilor de navigație și Minister. Mai mult,

⁵⁰Pe larg: Carmen Irène Atanasiu, *Reglementări internaționale cu caracter special privind regimul apelor din bazinul Dunării în perioada interbelică*, în *Diplomația României și geopolitica europeană*, Maria Costea (coord.), Institutul European, Iași, 2019; idem, *România și organizațiile internaționale de exercitare a controlului asupra navigației pe Dunăre la sfârșitul primului război mondial*, în „Gândirea Militară Românească”, serie nouă, XI, 2, București, 2000.

⁵¹Constantin C. Tonegaru, *Stricte necesitate a reorganizării administrative a Serviciului de navigație aparținând Statului*, în: „Marina”. Revistă ilustrată, Anul I, nr.4-5, p.11. Autorul a fost un bun cunoscător al problemelor legate de navigația comercială românească; a fost

conform articolului 2 din legea de înființare, serviciile de navigație -S.M.R. și N.F.R. - conduse de specialiști în domeniu, subordonate direct Ministerului Lucrărilor Publice, au fost puse sub directoratul unui inginer – inspector general, post creat inițial pentru Anghel Saligny. Din nefericire, în anii următori, această funcție a fost ocupată de oameni puțin sau deloc, experimentați în exploatarea unor instituții de navigație fluvială și maritimă, în comerțul și transportul de mărfuri pe apă.

În cele ce urmează vom trece, pe scurt, în revistă „caruselul” instituțiilor administrative care, într-un fel sau altul, au influențat evoluția navigației fluviale pe Dunărea românească și la gurile ei.

În anul 1920, după înființarea Ministerului Comunicațiilor, Direcția generală P.C.A. a trecut de la Ministerul Lucrărilor Publice în subordinea acestuia, legea specificând că fac parte din noul minister și serviciile de navigație comercială⁵².

În anul 1929, odată cu promulgarea Legii pentru reorganizarea și administrarea pe baze comerciale a întreprinderilor și avuțiilor publice, serviciile de navigație au fost trecute de la Ministerul Comunicațiilor la Ministerul de Industrie și Comerț. Conform articolului 53 din noua lege, N.F.R.- ul, ca și S.M.R.-ul, de altfel, a fost încredințat unei regii publice comerciale denumită **Regia Autonomă a Porturilor și Căilor de Comunicație pe Apă**⁵³. Noua Regie a preluat serviciile și instalațiile fostei întreprinderi și a început să ființeze cu buget propriu de la 30 iunie 1930.

Abia promulgată, Legea a suportat rapid o serie de modificări succesive în aprilie⁵⁴ și iulie 1931⁵⁵, în septembrie 1932⁵⁶, pentru ca în iunie 1933, să intre în structura Ministerului Lucrărilor Publice și Comunicațiilor,

gabier pe bricul „Mircea”, prima navă școală românească, apoi ofițer de marină pe diverse nave comerciale românești și străine și, în sfârșit, autor al unor lucrări juridice de referință în domeniu.

⁵² „Monitorul Oficial”, nr.67, din 26 iunie 1920.

⁵³ „Monitorul Oficial”, nr.169, din 2 august 1929.

⁵⁴ *Ibidem*, Nr.83, din 9 aprilie 1931. *Legea pentru completarea legii pentru crearea Regiei Autonome a Porturilor și Căilor de Comunicație pe Apă*, prin care Regia era autorizată să expoloteze și zone libere.

⁵⁵ *Ibidem*, Nr.171, din 27 iulie 1931. Se modifică articolul 60, care, prin derogare de la Legea pentru organizarea și administrarea pe baze comerciale a întreprinderilor și avuțiilor publice, prevedea că timp de 10 ani nu se va vărsa tezaurului vreo dobândă sau amortisment la capitalul de investiție. După această dată urma a se vărsa tezaurului o dobândă hotărâtă prin Jurnalul Consiliului de Miniștri, în urma propunerii Ministerului de Comunicații, cu avizul Consiliului de Administrație P.C.A., avându-se în vedere situația și trebuințele porturilor precum și obligațiile internaționale pentru calea navigabilă a Dunării și pentru semnalizarea coastei maritime...

⁵⁶ *Ibidem*, nr.229, din 30 septembrie 1932. Se modifică articolul 9 referitor la atribuțiile Consiliului de Administrație.

instituții reunite în anul anterior.

Legea pentru înființarea Regiei Autonome P.C.A., a fost, la rândul său, criticată de specialiști ca perpetuând greșeli din vechea legislație. În afara faptului că menținea Direcția Generală P.C.A., treaptă intermediară și inutilă între conducerile N.F.R. și S.M.R. și ministerul de care acestea depindeau, Regia urma să fie condusă de un consiliu de administrație compus din zece membri, fără ca între aceștia să fie prevăzut și un ofițer de marină comercială⁵⁷.

Pe linia încercărilor de a găsi, totuși, cele mai bune soluții pentru dezvoltarea navigației comerciale române, s-a înscris și transformarea, în anul 1934, a Regiei autonome a P.C.A. în **Administrația Comercială a Porturilor și Căilor de Comunicație pe Apă**⁵⁸, dar serviciile de navigație comercială, maritimă și fluvială, au rămas sub același monopol de conducere, „dovedit dăunător în urma unei experiențe de 26 de ani”⁵⁹,

Astfel, noul cadru organizatoric n-a rezolvat problemele de fond ale flotei comerciale românești, situație în care majoritatea specialiștilor susțineau necesitatea reșezării unei concepții unice de dezvoltare a navigației comerciale, în condiții de stabilitate și continuitate la nivelul conducerii întreprinderii, obiective ce s-au atins, în anul 1936, prin înființarea **Ministerului Aerului și Marinei (M.A.M.)**.

Prin Decretul-lege nr. 2620 din 14 noiembrie 1936, guvernul României a constituit Ministerul Aerului și Marinei pe structura Subsecretariatului de Stat al Aerului⁶⁰.

Conform decretului de înființare, noul minister coordona „întreaga activitate aeriană, maritimă și fluvială a Națiunii, conducând și administrând în mod unitar toate mijloacele aeriene, maritime și fluviale, mijloacele de transport comercial aerian, maritim și fluvial, mijloacele de apărare antiaeriană a teritoriului și apărare a creștelor, mijloace de protecție a

⁵⁷ Articolul 7 prevedea ca din Consiliul de Administrație să facă parte Directorul general și încă zece membri după cum urmează: a) patru delegați ai Ministerului de Comunicații dintre care trei ingineri și un jurist consult specialist în chestiuni de drept maritim; b) trei delegați ai Ministerului de Industrie și Comerț, aleși fiecare de pe câte o listă de trei, prezentate de Camerele de industrie și comerț din Galați, Brăila și Constanța; c) un delegat al Ministerului de Finanțe; d) un delegat al Ministerului de Agricultură și Domenii ales de pe o listă de trei, prezentată de Uniunea Camerelor de Agricultură; e) un delegat al marinei militare desemnat de Ministerul de Război (*Ibidem*, Nr. 169, din 2 august 1929).

⁵⁸ „Monitorul Oficial”, nr.102 din 4 mai 1934. Legea privitoare la Regiile autonome; regulamentele speciale de aplicare au fost publicate în numerele 11 august și 12 decembrie ale aceluiași periodic.

⁵⁹ Constantin Tonegaru, *op. cit.*, p.12.

⁶⁰ „Monitorul Oficial”, nr.266, din 14 noiembrie 1936. Decret-lege de înființare, organizare și funcționare a M.A.M.

navigației aeriene, maritime și fluviale precum și supravegherea și controlul asociațiilor particulare de orice fel și manifestațiilor lor de promovare a aeronauticii și navigațiunii particularilor”⁶¹.

În cadrul procesului de reorganizare a marinei civile române, M.A.M. a aprobat înființarea **Direcției Marinei Comerciale**, al cărei principal obiectiv a fost de a coordona activitatea transporturilor maritime și fluviale și de a urmări dezvoltarea acestor sectoare.

Noua Direcție a înlocuit fostul Inspectorat general al Navigației și Porturilor în majoritatea atribuțiilor pe care acesta le avusese, adăugând în competența sa și altele noi stabilite prin Legea de înființare a M.A.M. Între principalele sarcini ce reveneau Direcției Marinei Comerciale se numără: a) supravegherea și controlul tuturor întreprinderilor particulare de transport pe apă; b) reglementarea și poliția navigației și transporturilor pe apele naționale; c) întocmirea regulamentelor de poliția vaselor, a navigației și a porturilor; d) aplicarea legii și regulamentului pentru organizarea Marinei Comerciale, acordarea dreptului de a arbora pavilionul național al vaselor, conform legii de organizare a Marinei Comerciale; studiul, pregătirea și executarea convențiilor internaționale relative la navigație și la stabilirea liniilor de navigație, precum și orice alte chestiuni în legătură cu activitatea marinei comerciale⁶².

După cel de Al Doilea Război Mondial

La sfârșitul celui de Al Doilea Război Mondial, Marile Puteri neriverane s-au găsit pentru prima dată în fața unei situații în care au fost obligate să renunțe la dominația exercitată până atunci asupra fluviului. În consecință, **conflictele de interese economice și politice dintre statele riverane și neriverane și-au găsit rezolvarea, în condițiile noului raport de forțe, prin instituirea unui regim de navigație pe Dunăre, cu respectarea suveranității statelor riverane**⁶³.

În cadrul lucrărilor referitoare la pregătirea Tratatului de pace cu România, Consiliul Aliat al Miniștrilor Afacerilor Străine s-a preocupat și de reglementarea regimului de navigație pe Dunăre⁶⁴.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² „Monitorul Oficial”, Nr.266, din 14 noiembrie 1936.

⁶³ Carmen Atanasiu, *Geopolitică la Dunărea de Jos. Problema Dunării și drepturile riveranilor în lucrările premergătoare Conferinței de Pace de la Paris (1947)*, în volumul *Geopolitică și Istorie Militară*, Academia de Înalte Studii Militare, București, 2001; vezi și idem *Administrația Porților de Fier în Al Doilea Război Mondial. controverse diplomatice*, în „Anuarul Muzeului Marinei Române 2013”, tom XVI, Editura Muzeului Marinei Române, Constanța, 2013.

⁶⁴ La cea de-a doua sesiune a acestui Consiliu care a avut loc la Paris, în perioada 15 iunie – 12 iulie 1946. Aici au fost luate în discuție, printre altele, clauzele economice ale Tratatului

Cu acest prilej, obiectivul central al Marilor Puteri neriverane în problema Dunării a fost introducerea unor dispoziții în tratatele de pace cu Bulgaria, România și Ungaria prin care să reediteze situația de la sfârșitul Primului Război Mondial, când prevederile tratatelor de pace au fost, în mare măsură, defavorabile statelor riverane.

Clauza referitoare la Dunăre din Tratatul de pace cu România

În Tratatul de pace încheiat la Paris între Puterile Aliate și România, la 10 februarie 1947, a fost introdus articolul 36, privitor la regimul Dunării, cu următorul conținut: **„Navigația pe Dunăre va fi liberă și deschisă cetățenilor, vaselor de comerț și mărfurilor tuturor statelor, pe picior de egalitate, în ce privește taxele portuare și de navigațiune și condițiile la care este supusă navigațiunea comercială. Dispozițiunile de mai sus nu se vor aplica traficului între porturile aceluiași stat”**⁶⁵.

Deși succintă, clauza privitoare la regimul Dunării prin conținutul și forma folosită, prezintă câteva trăsături principale care stau la baza statutului postbelic al fluviului.

În primul rând a fost prevăzut principiul libertății de navigație pe fluviile internaționale și principiul egalității de tratament al tuturor pavilioanelor, principii fundamentale ale dreptului internațional contemporan, în domeniul reglementării navigației fluviale internaționale.

Competența Conferinței privitoare la Dunăre, care trebuia să întocmească noul Statut al fluviului, **nu era limitată prin nici o dispoziție din Tratatul de pace ca în cazul tratatelor de pace încheiate în urma Primului Război Mondial – drepturile riveranilor nefiind cu nimic afectate.**

Convocarea Conferinței pentru elaborarea regimului navigației internaționale pe Dunăre și stabilirea statelor ce urmau să fie invitate la lucrările acesteia, nu au format obiectul Tratatelor de pace, spre deosebire de situația creată prin Tratatul de pace din 1919-1920.

În baza acordului realizat de Consiliul Miniștrilor de Externe la 5 decembrie 1946, problema convocării Conferinței, fiind reținută în competența sa, în ședința din 12 decembrie 1946, acesta a adoptat o

de pace cu România. O comisie specială, prezidată de ambasadorul R. Franasovici, a fost numită pe lângă Conferința Miniștrilor de Externe cu misiunea de a urmări evoluția dezbaterilor și a punctelor de vedere referitoare la România, în special a celor de natură economică și de a pregăti materiale documentare care să poată fi utilizate pentru elaborarea observațiilor guvernului român la Conferința Păcii (Șt. Lache, Gh. Țuțui, *România și Conferința de pace de la Paris din 1946*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1978, p. 224).

⁶⁵ „Monitorul Oficial”, nr. 199, 30 august 1947; vezi și :*România în anticamera Conferinței de Pace...*, p. 413-435. Tratatul de pace încheiat între România și Puterile Aliate și Asociate, 10 februarie 1947, Paris, Partea VII.

declarație prin care guvernele Statelor Unite, Regatului Unit, U.R.S.S. și Franței își exprimau acordul în vederea convocării unei conferințe în cele șase luni următoare intrării în vigoare a Tratatelor de pace cu România, Bulgaria și Ungaria, în scopul de a se elabora o nouă **Convenție** asupra regimului de navigație pe Dunăre, la care vor lua parte reprezentanți ai țărilor dunărene, inclusiv U.R.S.S., Ucraina, România, Bulgaria, Cehoslovacia, Jugoslavia, precum și următoarele state membre ale Consiliului Miniștrilor de Externe: Statele Unite ale Americii, Regatul Unit și Franța⁶⁶. Austria a participat ca invitată cu titlu consultativ deoarece nu se semnase încă Tratatul de pace cu acest stat⁶⁷.

Conferința de la Belgrad pentru elaborarea unui nou statut internațional privind regimul Dunării s-a întrunit la 30 iulie 1948, conform deciziei Consiliului Miniștrilor de Externe⁶⁸.

Acest statut sa concretizat prin **Convenția privitoare la regimul navigației pe Dunăre (Convenția Dunării)**, semnată la Belgrad la 18 august 1948 (ratificată prin Decretul nr. 298/1948), a fost semnată la Belgrad la data de 18 august 1948, odată cu anexele și **Protocolul adițional**⁶⁹.

Documentul a fost adoptat cu șapte voturi aparținând statelor riverane, un vot contra al Statelor Unite, iar reprezentanții Franței și Marii Britanii nu au luat parte la vot⁷⁰. La 11 mai 1949, ca urmare a ratificării ei⁷¹, noua **Convenție a Dunării** a intrat în vigoare⁷².

⁶⁶ *Dicționar diplomatic*, Editura Politică, București, 1979, p. 252.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Lucrările Conferinței Dunării de la Belgrad s-au încheiat la 18 august 1948. Au fost ținute 26 de ședințe: 12 plenare și 14 ședințe ale Comitetului general.

⁶⁹ „Monitorul Oficial”, I, 116, nr. 253, 30 octombrie 1948.

⁷⁰ *Conférence Danubienne, Beograd 1948*, p. 267-269. Procesul-verbal al ședinței plenare nr. 12 din 18 august 1948.

⁷¹ Instrumentele de ratificare au fost depuse la țara gazdă a conferinței, de următoarele state: Cehoslovacia (21 februarie 1949); Bulgaria (22 februarie 1949); Jugoslavia (23 februarie 1949); România (5 martie 1949); Ungaria (14 martie 1949); Uniunea Sovietică (11 mai 1949); Ucraina (14 mai 1949).

⁷² În esență Convenția prevede: navigația pe Dunăre este liberă și deschisă supușilor, vapoarelor comerciale și mărfurilor tuturor statelor în condiții de egalitate în ceea ce privește drepturile portuare și taxele de navigație, precum și condițiile cărora este supusă navigația comercială, cu excepția traficului între porturile aceluiași stat (Art. 1 și 2); b) navigația pe Dunăre este interzisă navelor de război ale statelor nedunărene. Navele de război ale statelor dunărene pot naviga numai pe porțiunea de fluviu inclusă în propriile granițe, iar în afara acestora numai cu acordul statului respectiv (Art. 30); c) stabilirea regulilor de navigație pe Dunăre, precum supravegherea vamală, sanitară și polițienească (Art. 26, al.1 și 3) împreună cu efectuarea lucrărilor hidrotehnice necesare menținerii Dunării în stare de navigație sunt de competența statelor limitrofe ale sectoarelor respective

Sintetizând, Convenția de la Belgrad a căutat să îndeplinească principiile navigației pe Dunăre și ale egalității de tratament a tuturor pavilioanelor, cu drepturile suverane ale statelor riverane și a creat condițiile colaborării între statele dunărene, pe linia dezvoltării navigației internaționale. Acesta a fost și obiectivul României exprimat categoric în actul prin care a ratificat Convenția de la Belgrad. „Dornici de a asigura libera navigație pe Dunăre, în conformitate cu interesele și drepturile suverane ale țărilor dunărene, precum și de a strânge legăturile economice și culturale ale țărilor dunărene între ele și cu celelalte țări”⁷³.

Pentru sectoarele unde navigația prezenta dificultăți Convenția prevedea instituirea a două administrații speciale, compuse din reprezentanți ai statelor limitrofe, a căror funcționare se baza pe principiul deplinei egalități în drepturi a statelor membre în aceste administrații: **Administrația fluvială specială** funcționând pe **Dunărea de Jos** (de la gura Canalului Sulina până la Brăila inclusiv), compusă din reprezentanții României și ai U.R.S.S. și având sediul la Galați (Art. 20); - **Administrația fluvială specială a Porților de Fier**, funcționând pe sectorul Porților de Fier (de la Vince la Kostol pe malul drept și de la Moldova Veche la Drobeta – Turnu Severin pe malul stâng), compusă din reprezentanții României și ai R.S.F. Jugoslavia, având sediul în orașele Orșova și Tekija (Art. 21).

Firește, textele din Convenție, referitoare la înființarea și funcționarea celor două administrații fluviale nu mai sunt în concordanță cu noile realități. Construcția Sistemului hidroenergetic și de navigație de la Porțile de Fier a modificat substanțial condițiile de navigație, statele părți ale Convenției convenind la desființarea Administrației, iar prin trecerea tuturor funcțiilor și competențelor fostei administrații mixte, româno-sovietice a Dunării de Jos către partea română, administrarea Dunării de Jos a rămas în exclusivitate în sarcina României, pe teritoriul căreia se află canalul navigabil Sulina⁷⁴

Regia Autonomă „Administrația Fluvială a Dunării de Jos” Galați (AFDJ)

Astăzi, pentru aducerea la îndeplinire a prevederilor art. 3, 20, 23 și 31 din Convenția Dunării funcționează **Regia Autonomă „Administrația**

(Art. 34, 36 al. 1 și art. 39). d) **pentru sectoarele unde navigația prezintă dificultăți se instituie administrații speciale, compuse din reprezentanți ai statelor limitrofe, care funcționează pe principiul deplinei egalități în drepturi a statelor membre în aceste administrații;** e) pentru unificarea regimului de navigație pe Dunăre și pentru reglementarea unitară a problemelor legate de navigație se înființează **Comisia Dunării** (Art. 5).

⁷³ „Buletinul Oficial al R.P.R.”, 1, nr. 253, 30 octombrie 1949.

⁷⁴ *Dicționar diplomatic*, Editura Politică, București, 1979, p. 293.

Fluvială a Dunării de Jos” Galați (AFDJ). care a fost înființată, prin Hotărârea Guvernului nr. 492/2003 privind organizarea și funcționarea Regiei Autonome „Administrația Fluvială a Dunării de Jos” Galați, cu modificările și completările ulterioare.

În baza actului constitutiv, **AFDJ îndeplinește funcția de autoritate de căi navigabile pe sectorul românesc al Dunării, de la intrarea în țară la km 1.075 până la ieșirea în Marea Neagră, pe brațul Sulina, în rada Sulina și pe brațele navigabile ale Dunării.** Conform art. 5 din HG nr. 492/2003 și a Regulamentului de organizare și funcționare, anexă la hotărâre, AFDJ are ca obiect de activitate asigurarea adâncimilor minime de navigație prin dragaje de întreținere, asigurarea semnalizării costiere și plutitoare, efectuarea de măsurători topohidrografice, efectuarea de lucrări de construcții și reparații construcții hidrotehnice pentru asigurarea condițiilor de navigație, asigurarea efectuării pilotajului navelor maritime pe sectorul Dunării cuprins între rada Sulina și Brăila și în porturile situate pe acest sector, punerea la dispoziția tuturor utilizatorilor a infrastructurii de transport naval, precum și ducerea la îndeplinire a unor obligații ce revin statului român din convențiile și acordurile internaționale la care România este parte și care i-au fost încredințate prin delegare de competență de către Ministerul Transporturilor⁷⁵.

Februarie 2025

Un eveniment, desfășurat la începutul acestui an, se cere consemnat cu riscul de a înlocui abordarea academică cu stilul ziaristic.

Ne referim la un protest spontan al marinarilor de pe navele din Portul Galați care a tras un semnal de alarmă în legătură cu intenția guvernanților de a privatiza Regia Autonomă a Administrației Fluviale a Dunării de Jos (AFDJ) Galați, de a o transforma într-un SRL sau SA (societate pe acțiuni).

Miercuri, 19 februarie 2025, sirenele navelor au sunat din sfert în sfert de oră în timpul în care la Ministerul Transporturilor se desfășura o ședință în care se purtau discuții despre situația mai multor regii autonome, mai exact Administrația Română a Serviciilor de Trafic Aerian ROMATSA, AFDJ Galați, Registrul Auto Român (RAR) și a Regiei Autonome Administrația Canalului Navigabil Bega Timiș, dar și intenția de privatizare a AFDJ, regia prin care statul român administrează navigația pe Canalul Sulina și pe Dunăre.

Îngrijorarea este firească, având în vedere că este vorba de o instituție pentru care, de-a lungul peste un secol și jumătate, în pofida

⁷⁵Notă de fundamentare. Descrierea situației actuale. la <https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2019/06/NF-13.pdf>

numeroaselor schimbări formale prin care a trecut, statul român a purtat adevărate războaie diplomatice pentru preluarea și menținerea controlului asupra sectorului românesc al Dunării și la gurile ei.

Transformarea AFDJ Galați într-un SRL sau SA poate fi făcută, în baza Legii 187/2023 care modifică și completează OUG 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice. Această ordonanță a fost modificată pentru a pune în acord reglementările naționale cu principiile OCDE⁷⁶ precum și în vederea îndeplinirii jalonului 439 din PNRR: „Intrarea în vigoare a legislației actualizate privind companiile de stat”.

Îndeplinirea standardelor OCDE în materie de guvernanta corporativă a fost evaluată pozitiv, în lunile martie și aprilie 2024, de către reprezentanții Grupului de lucru privind întreprinderile cu capital de stat și practicile de privatizare și de către cei ai Comitetului pentru Guvernanta Corporativă, ceea ce nu s-a mai întâmplat în anul următor.

Potrivit celor care se opun privatizării Regiei, în special navigatori, lucrători portuari și sindicatul care îi reprezintă, AFDJ nu poate fi evaluată nici în funcție de profit, nici de pierderi, pentru că desfășoară o **activitate de importanță strategică**, în condițiile stabilite prin Convenția Internațională referitoare la navigația pe Dunăre, monitorizate de Comisia Dunării, de la Budapesta.

Chiar dacă în 2023, AFDJ Galați a realizat un profit de 2,6 milioane de lei, în 2024 a intrat pe pierderi, dar aceasta după ce s-ar fi făcut presiuni prin intermediul Consiliului Concurenței, ca Ministerul Transporturilor să dispună scăderea cu 50% a tarifelor de navigație practicate de AFDJ. Urmare a acestui fapt, AFDJ-ul nu a mai realizat veniturile prognozate și stabilite prin bugetul de venituri și cheltuieli și regia a fost obligată să apeleze la subvenții de la bugetul de stat. AFDJ a fost trecută astfel de la statutul de regie profitabilă în 2023 la acela de „regie falimentară” în 2024, tocmai pentru a avea motiv să fie trecută de la Regie Autonomă, la SRL sau SA și pusă pe aceeași treaptă cu regia care administrează Canalul Navigabil Bega-Timiș.

Sarcinile care-i revin și, implicit, controlul asupra zonei Gurilor Dunării și a navigației pe Dunăre au o importanță esențială pentru siguranța națională. În acest context, o privatizare a AFDJ Galați este șocantă și ridică

⁷⁶**Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică.** Este un forum internațional cu sediul la Paris, unde se discută și se analizează politici care pot spori bunăstarea socioeconomică globală. Organizația a fost creată în 1961 și include 30 de țări cu economii de piață, inclusiv România, care a demarat procesul de aderare în 2022.

mari semne de întrebare, ea reprezentând un **risc major ca România să piardă controlul asupra navigației pe Dunăre și asupra gurilor Dunării. Canalul Sulina**, una din principalele căi de navigație internațională din regiune, este în administrarea AFDJ Galați, iar prin Convenția Internațională sunt stabilite aceleași taxe și tarife ca în cazul Canalului Suez. Navele plătesc taxe de tranzitare a Canalului, în funcție de cantitatea de marfă aflată bord. Sunt stabilite și taxe de pilotaj pentru navigația pe Dunărea Maritimă între bare, mai ales acum când se fac remarcate intențiile Rusiei de a obține, ca și altădată o poziție de control în zona Odesa și la Gurile Dunării.

În concluzie, se pare că decidenții vor să privatizeze regia fără să țină cont de statutul special și strategic al AFDJ Galați, în condiții stabilite prin Convenția Internațională referitoare la navigația pe Dunăre, monitorizate de Comisia Dunării., de fapt fără a ține seama de importanța strategică a AFDJ Galați, care nu poate face obiectul unei privatizări.

Paradoxală, putem spune, este și poziția Ministerului de Externe care, în urma sesizărilor comunicat că nu intră în atribuțiile sale să se ocupe de AFDJ Galați, deși ambasadorul României la Budapesta este membru de drept al Comisiei Dunării, iar un reprezentant al Ministerului Transporturilor este membru supleant al Comisiei Dunării.

O atitudine similară au avut, la rândul lor, Ministerul Transporturilor și Administrația Prezidențială Klaus Johannis.

În legătură cu intențiile Rusiei de a pune stăpânire pe Gurile Dunării, am insistat în rândurile de față, ele constituind, de fapt, motivul de îngrijorare în situația dată. Mai ales acum, când războiul ruso-ucrainean, extins nu doar prin efectele lui economice și geopolitice până la Gurile Dunării, ci și prin evoluțiile militare, a adus cu el spectrul neliștărilor istorice din ultimii 2.500 de ani.

„Privind hărțile, tratatele internaționale și expansiunea rusă, s-ar putea să nu fie prea clar cine stăpânește și mai ales cine poate apăra Gurile Dunării. Ale cui sunt? Ce vor locuitorii zonei? Ce-ar face dacă ar veni rușii peste ei? S-ar bate? Ar fugi? Sau ar rămâne pe loc și ar aștepta să vadă cine câștigă pentru a-și alege tabăra?”. Sunt întrebări pertinente pe care le ridică Sabina Fati, excelent analist, observator direct al evoluției geopolitice și strategice a țărilor din Bazinul Pontic⁷⁷, în ultima sa carte intitulată **Cine râvnește la Gurile Dunării? O călătorie pe timp de război în**

⁷⁷ Vezi și Sabina Fati, *Ocolul Mării Negre în 90 de zile. Șapte țări, opt granițe și o lovitură de stat in prime-time*, Humanitas, 2016.

Delta extinsă: Transnistria, Ucraina, Basarabia, România(Editura HUMANITAS, 2024)⁷⁸.

Experiența trecutului ne determină să fim reticenți în a găsi răspunsuri și nu ne permite să avem certitudini, așa că vom lua ca atare, pentru moment, atitudinea manifestă a navigatorilor români care, bazându-se pe argumentele prezentate mai sus, se declară hotărâți să se opună cu toate forțele privatizării AFDJ Galați și sunt pregătiți să blocheze șenalul navigabil al Dunării, precum și Bara Sulina.

INTERESE POLITICO-DIPLOMATICE LA DUNĂREA DE JOS
DIPLOMATIC AND POLITICAL INTERESTS AT THE LOWER
DANUBE
-abstract-

Key words: *Danube, sovereignty, Mouths of the Danube, political issues, diplomacy*

The tendency of the great European states to seize navigation and trade on the Danube and the inability to reach an agreement between the states bordering the river, generated a whole complex of political and diplomatic problems, which in our country manifested themselves in the form of long struggles to defend our sovereignty rights against those who wanted to violate them, both at the mouth of the river and on its upstream course.

In this context, I emphasized Russia's intentions to take possession of the Danube mouths, manifested most of the time, they are a cause for concern, especially now, when the Russian-Ukrainian war, extended not only by its economic and geopolitical effects to the Danube mouths, but also by military developments, brought back the specter of historical unrest of the last 2,500 years.

⁷⁸ Vezi și Cristian Preda, în 25 MAI 2025 - Monitorul de Galați - Ediție regională de sud-est Galați Brăila Buzău Constanța Tulcea Vrancea.