

**Ciprian-Beniamin BENEĂ** este lector universitar asociat la Facultatea de Studii Europene din cadrul Universității „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca și lector universitar titular la Universitatea din Oradea, Facultatea de Științe Economice. A participat la numeroase proiecte europene, în calitate de Visiting Professor sau de expert-cheie. Este autorul volumului *Regimuri și negocieri în comunicațiile internaționale* (2007) și al mai multor studii și cursuri de specialitate.

Ciprian-Beniamin BENEĂ, *Dunărea. Geopolitică și negociere. Studiu de caz*  
© 2009, Institutul European, pentru prezenta ediție

INSTITUTUL EUROPEAN, editură academică recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice din Învățământul Superior  
Iași, str. Lascăr Catargi nr. 43, 700107, O.P. 1, C.P. 161  
euroedit@hotmail.com; www.euroinst.ro

#### Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

BENEĂ, CIPRIAN BENIAMIN

**Dunărea. Geopolitică și negociere** / Ciprian Beniamin Benea;  
cuv. înainte: Cornel Codiță – Iași: Institutul European, 2009

Bibliogr.

ISBN 978-973-611-593-6

I. Codiță, Cornel

656(498:497.1)

556.11(498 Porțile de Fier)

Reproducerea (parțială sau totală) a prezentei cărți, fără acordul Editurii, constituie infracțiune și se pedepsește în conformitate cu Legea nr. 8/1996.

Ciprian-Beniamin BENEĂ

# Dunărea

## Geopolitică și negociere

Studiu de caz

Cuvânt înainte de Cornel CODIȚĂ

INSTITUTUL EUROPEAN  
2009

## Cuprins

*Cuvânt înainte* / 11

**Introducere** / 13

### **Capitolul 1. Dunărea – axă de legătură spre Orient** / 19

1.1. Dunărea și caracteristicile sale fizico-geografice / 19

1.2. Dunărea și amplasarea ei pe continentul european / 21

1.3. Dunărea de-a lungul istoriei / 23

1.4. Interesul european la gurile Dunării, Unirea Principatelor și propășirea lor economică / 30

1.5. Facilitarea navigației pe fluviul Dunărea / 38

1.5.1. Facilitarea navigației pe Dunăre prin mijloace de natură juridică / 40

1.5.1.1. Evoluția regimului privind navigația pe fluviul Dunărea până în 1948 / 40

1.5.1.2. Regimul Dunării instituit la Belgrad în 1948 / 53

1.5.2. Facilitarea navigației pe Dunăre prin mijloace de natură tehnică / 59

### **Capitolul 2. Realizarea Sistemului hidroenergetic și de navigație de la Porțile de Fier** / 65

2.1. Caracteristicile sectorului Porților de Fier / 65

- 2.2. Justificarea construirii Sistemului hidroenergetic și de navigație pe fluviul Dunărea în zona sectorului comun româno-sârb al Porților de Fier / 69
- 2.3. De ce Sistem hidroenergetic și de navigație? / 72
- 2.4. Caracteristicile negocierilor bilaterale româno-iugoslave purtate în vederea realizării Sistemului hidroenergetic și de navigație Porțile de Fier / 74
  - 2.4.1. Preliminariile negocierilor / 74
  - 2.4.2. Necesitatea construirii hidrocentralei de la Porțile de Fier / 98
  - 2.4.3. Dimensiunea negocierilor / 102
  - 2.4.4. Durata negocierilor / 109
  - 2.4.5. Continuitatea negocierilor / 114
  - 2.4.6. Flexibilitatea negocierilor / 122
  - 2.4.7. Comunicarea în timpul negocierilor / 125
  - 2.4.8. Complexitatea negocierilor / 131
  - 2.4.9. Contextul internațional / 139
  - 2.4.10. Deschiderea negocierilor / 156
  - 2.4.11. Suprapunerea de interese / 161
  - 2.4.12. Proiectul comun de la Porțile de Fier / 162
  - 2.4.13. Consensul în negocierile româno-iugoslave / 165
  - 2.4.14. Principiul egalității părților și simetria resurselor / 167
- 2.5 Analiza negocierilor purtate în vederea realizării Sistemului de la Porțile de Fier prin prisma procedurii diagnostic; formulă, detalii / 173

### **Capitolul 3. Semnificația proiectului de la Porțile de Fier / 185**

- 3.1. Evidențierea existenței unei politici de bună vecinătate între România și Iugoslavia / 185
- 3.2. Efortul depus în comun de către cele două state vecine în timpul construcției Sistemului de la Porțile de Fier / 188

- 3.3. Componentele Sistemului hidroenergetic și de navigație Porțile de Fier / 196
- 3.4. Efectele rezultate în urma realizării Sistemului hidroenergetic și de navigație de la Porțile de Fier / 199
- 3.5. Perspectivele navigației pe fluviul Dunărea / 207

### **Capitolul 4. Proiectul de la Aswan față în față cu Sistemul de la Porțile de Fier I / 213**

- 4.1. În loc de concluzii – Specificul negocierilor pe investiții destinate realizării unor proiecte ce vizează construcția de infrastructuri / 226

*Bibliografie / 235*

*Abstract / 243*

*Résumé / 253*

## Capitolul 1

### Dunărea – axă de legătură spre Orient

#### 1.1. Dunărea și caracteristicile sale fizico-geografice

Una din părțile teritoriului nostru etnic, partea cea mai valoroasă pe care natura a destinat-o țării noastre, este Dunărea, care de la izvoarele sale din Munții Pădurea Neagră și până la vărsarea sa în Marea Neagră străbate o distanță de peste 2 850 km; aceasta colectează apele a 120 de afluenți, din care 60 sunt mai mari, afluenți care, vărsându-se în Dunăre, fac ca acest fluviu să dreneze apele unui bazin care se întinde pe o suprafață de 817 000 km pătrați – adică a unsprezecea parte a Europei; este al doilea fluviu european, fiind depășită cu mult de Volga, care, cu toate că are o lungime de 3 690 km și un bazin de 1 400 000 km pătrați, este și ea abia al 14-lea fluviu mare din lume.

Importanța unei ape curgătoare nu poate fi însă judecată numai după lungimea sau mărimea suprafeței bazinului pe care-l drenează; ci după cantitatea de apă care curge anual prin albia sa și după poziția sa geografică. Din acest punct de vedere, Volga, cu toate că este mai lungă cu cca. 800 kilometri față de Dunăre, are un debit mediu de 8 000 mc/s, în timp de Dunărea

<sup>1</sup> *Faptul Istoric, Cartea Na-rii*, (1972).

<sup>2</sup> Arnold J. Feylbe, *Orizont în istorie*, p. 76.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>4</sup> Jacques Garnet, *Limba Română*, vol. I, București, Editura Minerva, 1985, p. 106.

are un debit mediu de 6500 mc/s. Această deosebire între debite se datorează pe de o parte faptului că există o mare diferență între condițiile climaterice din aceste bazine (care influențează direct cantitatea de precipitații), și pe de altă parte, caracteristicilor fizico-geografice ale bazinului; în comparație cu Volga, care drenează o mare suprafață plană și secetoasă, Dunărea colectează apele dintr-o regiune mai mică, însă caracterizată prin precipitații bogate și cu înălțimi considerabile.

Ținând seama de caracteristicile regiunilor pe care le străbate, precum și de caracteristicile sale hidrografice, fluviul Dunărea poate fi împărțit în trei părți. Cursul său superior, care se întinde de la Donaueschingen până Greifenstein (în amonte de Viena) are lungimea de 902 kilometri și poate fi considerat un fluviu marginal al Alpilor. Cursul mijlociu, care se întinde de la Greifenstein până la Drobeta Turnu-Severin, are o lungime de 1 043,8 km, fiind un fluviu al unui bazin de munte, încadrat de arcul de munți ai sistemului alpin. Cursul inferior se întinde pe o distanță de 955 km, de la Severin până la guri, fiind un fluviu marginal al Carpaților.

Teritoriul României este străbătut de această importantă cale de comunicație europeană pe o distanță de 1075 km, țara noastră având acces direct la o porțiune de peste 1/3 din lungimea fluviului, 21% din bazinul Dunării ocupându-l România, cu o bună parte din teritoriul său (97,4%). Pe teritoriul României, Dunărea se împarte în patru sectoare, fiecare având trăsături specifice:

– Primul sector este cel al defileului dintre Baziaș (unde intră în țară) și Orșova.

- Al doilea sector se întinde de la Porțile de Fier până la Călărași, sector în care se asigură navigabilitatea navelor cu un pescaj de până la 2 metri, chiar și la ape mici.
- Sectorul Călărași-Brăila, caracterizat prin despărțirea fluviului în două brațe, ce închid în interior două incinte, în prezent îndiguite, drenate și cultivate agricol.
- Sectorul al patrulea, care se întinde în aval de Brăila, cunoscut și sub numele de Dunărea maritimă, este caracterizat de adâncimi mari, permițând navigația navelor maritime cu pescaj de până la 7,2 metri. Navigația în acest sector se face pe brațul Sulina, canalizat și dragat în permanență de aluviunile ce se depun în special la vărsarea în mare, formând „bara de la Sulina”.

## 1.2. Dunărea și amplasarea ei pe continentul european

Râurile și drumurile mari  
sunt întotdeauna vecini râi.

André Siegfried

Așa cum am menționat mai sus, importanța unui fluviu nu poate fi judecată numai după lungimea sa sau după mărimea suprafeței bazinului său; acest lucru este valabil în special pentru Dunărea.

Înainte de toate, marea importanță a Dunării stă în poziția ei geografică și în direcția cursului ei,<sup>15</sup> căci, traversând întreaga Europă, de la Apus la Răsărit, ea este calea naturală cea mai dreaptă care leagă Europa de Vest și Centrală, prin Marea Neagră, în care aceasta se varsă, de țările agricole din sud-vestul Asiei și chiar cu țările îndepărtate din sudul și centrul Asiei. Dunărea este o prelungire naturală a căilor pe care încă din vechime mărfurile din Indii ajungeau pe continentul european. Mai mult, importanța sa este cu atât mai mare, cu cât străbătând Europa prin centrul său, cu o direcție generală a cursului dinspre Vest spre Est și având în jurul bazinului său ziduri muntoase înalte, dar care prezintă o serie de întreruperi – care formează o serie de deschizături și porți, comunicațiile între bazinul acestui fluviu și bazinele celorlalte fluvii europene fiind astfel facilitate – Dunărea asigură trecerea ușoară prin aceste trecători către bazinele celorlalte sisteme fluviale europene. Aceste legături ușor de stabilit între Dunăre și celelalte sisteme fluviale europene sunt de o mare importanță, atât în privința explicării mișcării popoarelor și așezării lor pe continentul european, cât și pentru stabilirea legăturilor economice și politice dintre ele în viitor.

Cursul acestui fluviu este o dovadă a legăturii permanente dintre geografie, istorie și politică.

<sup>15</sup> Grigore Antipa, *Dunărea și problemele ei științifice, economice și politice*, Librăriile „Cartea Românească” și Pavel Suru, București, 1921, p. 10.

### 1.3. Dunărea de-a lungul istoriei

Datorită caracteristicilor și poziției sale, Dunărea a fost de-a lungul istoriei o axă de pătrundere economică, politică și militară în Europa și toate imperiile sau popoarele care s-au succedat pe acest continent au avut o legătură cu acest fluviu.

Să luăm exemplul Imperiului roman. Așa cum granița pe Rin a imperiului este opera lui Cezar, granița Dunării este cea a lui Augustus,<sup>16</sup> și chiar dacă nu a fost în întregime graniță militară, la moartea sa Dunărea devenise totuși graniță politică a imperiului. De rezistența triburilor germanice în fața încercărilor romane de a pătrunde pe Rin se leagă cucerirea Daciei de către Traian,<sup>17</sup> și chiar dacă această cucerire era un câștig de o valoare îndoielnică<sup>18</sup>, ea a avut rolul de a schimba a caracterul Dunării, dintr-o simplă frontieră, în cale de penetrație politică și de cucerire militară,<sup>19</sup> Dunărea jucând astfel un rol de linie strategică<sup>20</sup> în Imperiul roman.

Mai târziu, încăpățânarea și forța popoarelor de la nord de Dunăre, care în mod repetat au atacat partea occidentală a Imperiului, au dus în final la căderea Romei, iar dacă îi aducem în discuție pe cimbri și vizigoți – popor care a locuit multă

<sup>16</sup> Theodor Mommsen *Istoria romană*, vol. IV, Editura Enciclopedică, București, 1991, p. 96.

<sup>17</sup> Nicolae Iorga, *Chestiunea Dunării*, Lecții ținute la Școala de război, Vălenii de Munte, 1913, p. 27.

<sup>18</sup> Theodor Mommsen, *op. cit.*, vol. IV, p. 115.

<sup>19</sup> Nicolae Dașcovici, *Dunărea noastră*, Fundația Culturală „Principele Carol”, București, 1936, p. 6.

<sup>20</sup> Theodor Mommsen, *op. cit.*, vol. IV, p. 115.

vreme lângă Dunăre<sup>21</sup> – și alte triburi germanice, pe huni și pe slavi, se poate vedea că toate aceste popoare au folosit bătrânul fluviu drept cea mai potrivită cale pe care s-au îndreptat spre inima continentului, direcția mișcărilor lor fiind în special dinspre Răsărit spre Apus. Când, în anul 568, tribul germanic al lombarzilor s-a îndreptat spre peninsula italică din regiunea în care se află azi Ungaria, locul lor a fost luat de o hoardă din Asia, avarii, care pentru 250 de ani au prădat aria geografică dintre Alpi și Marea Neagră<sup>22</sup>; împotriva acestora au fost făcute incursiuni, în perioada 791-796, de către o putere, nu de la Răsărit, cum s-a întâmplat în secolele anterioare, ci de la Apus: Carol cel Mare i-a bătut atât de crunt, încât avarii au dispărut de pe harta Europei. Se poate vedea cum tot Dunărea a fost fluviul care a favorizat deplasarea popoarelor atât de la Răsărit la Apus, cât și de la Apus la Răsărit.

Trei secole mai târziu, Dunărea a început să fie utilizată de către Cruciați pentru a se deplasa spre Constantinopol, pentru ca spre sfârșitul Evului mediu, turcii otomani să fie cei care au folosit aceeași cale de comunicație în avansul lor spre Europa Centrală și de Vest. Acesta este un eveniment politic de o importanță deosebită pentru istoria Răsăritului european și pentru viața popoarelor din bazinul dunărean.

După cucerirea Constantinopolului în 1453, turcii s-au grăbit să ia măsuri restrictive pentru comerțul și navigația altor popoare spre ținuturile din jurul Mării Negre și de la gurile

<sup>21</sup> Niccolo Machiavelli, *Istoriile florentine*, Editura Științifică, București, 1968, p. 79.

<sup>22</sup> James H. Robinson and Charles A. Beard, *The Development of Modern Europe. The Background of our Present Civilization*, vol. I, The Athenaeum Press, Boston, 1929, p. 569.

Dunării; iar prin cucerirea Chilie și a Cetății Albe, în 1484, aceștia au avut capacitatea de a înainta de-a lungul văii Dunării spre Vest, dovedind adevărul conținut de spusesele lui Baiazid al II-lea, cum că puternica cetate a Chilie „este cheie și poartă pentru toată țara Moldovei și Ungariei și a țării de la Dunăre.”<sup>23</sup> La scurt timp, în 1521, după luptele de la Sabaț și Belgrad, ungurii pierd zona sârbească, aceasta fiind o condiție esențială pentru înfrângerea creștinilor. Bătălia de la Mohacs din 1526, precum și asediile Vienei din 1529 și 1683 confirmă din plin acest fapt; astfel că, după asediul turcilor asupra Vienei în 1529 a trebuit, pentru consolidarea a ceea ce devenise zidul de apărare al lumii germane, să se înmulțească obstacolele artificiale în lungul acestui fluviu.<sup>24</sup> Se poate vedea că imediat ce o putere și-a asigurat controlul asupra Strâmtoarelor, atenția sa se îndreptă spre fluviul care se varsă în această mare și care îi facilita accesul spre centrul continentului european, dovedind că „gurile Dunării și strâmtoarele Mării Negre alcătuiesc un întreg ce nu se poate desface în două părți și nici trata în mod deosebit.”<sup>25</sup>

Acesta nu este primul moment în care o unică putere încearcă să controleze în mod exclusiv Dunărea: goții și mai apoi diferite seminții slave urmăresc și chiar reușesc să-și asigure stăpânirea pe ambele țărmuri ale fluviului – acestea fiind do-

<sup>23</sup> Constantin C. Giurescu și Dinu C. Giurescu, *Istoria românilor din cele mai vechi timpuri până astăzi*, Editura Albatros, București, 1975, p. 308.

<sup>24</sup> Fernand Braudel, *Mediterrana și lumea mediteraneană în epoca lui Filip al II-lea*, vol. IV, Editura Meridiane, București, 1986, p. 245.

<sup>25</sup> Nicolae Dașcovici, *op. cit.*, p. 123.

vezi că au existat tendințe permanente pentru stăpânirea ambelor țărmuri dunărene, în special asupra regiunii apropiate de guri.<sup>26</sup>

Slăbirea puterii turcilor după cel de-al doilea asediu al Vienei îi dă Apusului ocazia revanșei atât de mult așteptate; acest moment se pare că marchează începutul decăderii Imperiului otoman, și linia sa de retragere, respectiv linia de înaintare a Apusului, va da naștere la lupte pentru obținerea controlului asupra Dunării. Prima mișcare de retragere a turcilor din Europa are loc prin semnarea tratatului de la Carlowitz (1699), tratat prin care, în urma luptelor dintre habsburgi, aliați cu polonezii și venețienii, și turci, aceștia din urmă pierd Ungaria, precum și controlul asupra unei părți din Dunăre. Încercarea de revanșă a turcilor este sortită eșecului și ca urmare, beneficiile tratatului de la Carlowitz sunt sporite prin Pacea de la Passarowitz (1718), turcii fiind nevoiți să cedeze Belgradul, provincia Șabaț, Banatul și Oltenia, situația politică din bazinul bătrânului fluviu modificându-se astfel simțitor. Ca urmare a acestor schimbări de frontiere și de dominație politică, efectele din domeniul navigației pe Dunăre nu au întârziat să apară, Austria dobândind dreptul de libertate de navigație și de comerț pe Dunăre până la Chilia, pentru ca începând din 1784, Austria să dobândească dreptul de a naviga și în Marea Neagră.

Schimbarea echilibrului de forțe pe continentul european spre 1800, ca urmare a decadenței puterii turcilor, este pentru problema Dunării de o importanță deosebită, dar minoră dacă o comparăm cu forța ideilor răspândite de Revoluția franceză, deoarece, în 1792, la Paris, se formulează pentru prima

<sup>26</sup> *ibidem*, p. 6.

dată foarte clar principiul modern al libertății de navigație pe apele curgătoare principiu cu caracter internațional.<sup>27</sup>

La congresul de la Viena din 1815 și-au găsit consfințirea principiile fundamentale ale dreptului fluvial internațional, dar erau vizate numai următoarele fluvii europene: Rhin, Necker, Mein, Moselle, Meuse și Escaut.

Spre deosebire de regimul instituit asupra acestor fluvii, evoluția regimului și a situației privind fluviul Dunărea s-a datorat unor constelații de interese și de putere, a căror modificare a avut un impact direct asupra evoluției acestui regim, iar aceste evenimente au influențat într-un mod hotărâtor și direct națiunea română.

După ce la 1812 Rusia devine riverană la Dunăre prin încorporarea Basarabiei în Imperiu, în 1817 Poarta predă Rusiei și gura Sulina, pentru ca în urma tratatului de la Adrianopole (1829) și cel de-al treilea braț să treacă sub stăpânire rusă, evidențiind stăruința politicii sale privind înlăturarea totală a turcilor de la Dunăre; dar aceasta nu putea lăsa indiferentă Austria, care chiar în 1829 pune bazele primei societăți de navigație cu aburi pe Dunăre pentru transportul pasagerilor și mărfurilor,<sup>28</sup> ceea ce a dus la încheierea, în 1840, a primei convenții de navigație pe Dunăre între aceste două puteri. Dar stăpânirea rusă asupra Deltei Dunării a avut ca efect îngreunarea navigației din cauza înămolirii gurilor, precum și – mai grav – a scufundării de corăbii la locul de vărsare a Dunării în mare și a obligației vaselor care ieșeau din Dunăre spre Marea Neagră, de a îndeplini anumite formalități numai la Odessa de către

<sup>27</sup> C. I. Băicoianu, *Dunărea. Privire istorică, economică și politică*, Tipografia „Eminescu”, București, 1915, p. 19.

<sup>28</sup> *ibidem*, p. 36.



toate acestea cu scopul de a împiedica dezvoltarea navigației austriece.

Dar un eveniment cu ecou mai răsunător și care a atras asupra Mării Negre și Dunării atât atenția Franței, cât și a Angliei, a fost cel care a avut loc ca urmare a aventuroasei întreprinderi a lui Mehmet-Ali. Rusia, care se oferise în timpul ostilităților acestuia față de Sultan, să-i dea ajutorul necesar înlăturării pericolului stârnit de acest spirit amenințător, încheie în 1833 Tratatul de la Unkiar-Skelessi, la care a fost atașat un articol secret, prin care Rusia transforma Marea Neagră într-un lac ruso-turc, prin închiderea Strâmtoarelor pentru vasele de război ale altor puteri.<sup>29</sup> Spre deosebire de Franța, care vedea în existența Imperiului otoman o necesitate politică, Anglia a fost ghidată în politica orientală de interesele ei economice și comerciale, interesele acestor două puteri lăsându-și amprenta asupra evoluției evenimentelor în zona din apropierea Deltei Dunării.

Datorită ghidării politicii externe în funcție de interesele sale comerciale, Anglia, care pe la mijlocul secolului al XVIII-lea pășea pe calea industrializării, a ajuns ca la 1831 să aibă doar 28,2 % din populație ocupată în agricultură, cea mai mare parte a populației fiind îndreptată spre industrie și comerț. Consecința imediată a acestei modificări în constituția economică a Angliei a fost că această majoritate a populației industriale a căutat să predomine în Parlament, pentru a putea schimba legislația britanică în conformitate cu interesele comerciale (vitale) ale Angliei, caracterul național al englezilor fiind un element de o mare importanță în privința expansiunii lor comer-

<sup>29</sup> Alexandru D. Xenopol, *Războaiele dintre ruși și turci și înrâuirea lor asupra Țărilor Române*, Editura Albatros, București, 1997, p. 179.

cială.<sup>30</sup> Protecția vamală a agriculturii, pe care a asigurat-o majoritatea parlamentară a proprietarilor rurali, nu mai corespundea intereselor Angliei, și industriașii, care au ajuns să influențeze în mare parte opinia publică, nu cereau protecția industriei; ei cereau – ceea ce le asigura sprijinul maselor – reducerea taxelor pe cereale, pentru ca prin ieftinirea vieții, producția industrială să fie mai ieftină, ceea ce le permitea cucerirea lesnicioasă a pieței mondiale. Armonizarea intereselor economice s-a făcut printr-o reformă electorală, care a deschis populației Angliei calea spre o reprezentare conformă intereselor sale; ca urmare a acestei evoluții, mulți experți au fost trimiși în multe părți ale lumii pentru a cerceta noi piețe și noi mijloace de a întări poziția intereselor comerciale engleze. În aceste condiții, aprovizionarea muncitorimii engleze cu cereale ieftine a direcționat atenția exploratorilor spre studiul regiunilor de producție agricolă, care puteau susține consumul englez; o atenție specială a fost dată ținuturilor aflate în apropierea drumurilor de apă, acestea asigurând un transport ieftin și putând fi utilizate de către flota pe care o avea Anglia. În bazinul Dunării ei au găsit un potențial agricol extrem de mare, precum și perspective privind expansiunea producției industriale engleze, iar pentru înlăturarea obstacolului tehnic și politic ridicat de Rusia prin deținerea Deltei Dunării, inginerii Lidell și Gordon au preconizat realizarea unei legături între mare și fluviu prin construcția unei căi ferate de la Cernavodă la Constanța,<sup>31</sup> cale ferată construită ulterior de compania engleză Danube-Black Sea Railway și inaugurată la 4 octombrie 1860. Astfel, politica țărilor apusene

<sup>30</sup> Alfred T. Mahan, *op. cit.*, p. 56.

<sup>31</sup> C. I. Băicoianu, *op. cit.* pp. 48-50.