

DREPT INTERNAȚIONAL PUBLIC

**DESTRĂMAREA SISTEMULUI SOCIALIST
ȘI APARIȚIA NOILOR STATE INDEPENDENTE ÎN EUROPA DE SUD-EST**

Dumitra POPESCU,
doctor în drept, profesor universitar,
Institutul de Cercetări Juridice, Academia Română

Avec la dissolution du système socialist, en principe, la même partie du monde a été soumise à une autre modification essentielle dans sa structure, représentée de la démembrement ou et la dissolution des quelques unions des Etats et l'apparition des autres Etats indépendants en Europe de Sud-Est.

Les évolutions produites au début des années 1990 en Europe ont eu comme effet l'apparition des nouveaux Etats indépendants par leur détachement des Etats fédérales représentatives dans la sphère des relations internationales contemporaines. Le détachement des Etats des ex- fédérations a produit une série des problèmes concernant la reconnaissance des Etats et notamment les problèmes concernant la succession des Etats.

1. Preliminarii

După 1989, în societatea internațională au avut loc modificări fundamentale, marcate, pe de o parte, de destrămarea sistemului socialist, iar pe de altă parte, de dispariția bipolarismului.

O dată cu destrămarea sistemului socialist, în principiu, aceeași parte a lumii a mai suferit o modificare esențială în structura sa, reprezentată de dezmembrarea sau/și disoluția unor uniuni de state și apariția unor noi state suverane și independente în Europa de Sud-Est.

Este vorba, în concret, de evenimente și procese cu largi rezonanțe politice, respectiv revoluțiile antitotalitare din țările socialiste est-europene, dezmembrarea U.R.S.S. și a blocului militaro-politic sovietic. Asemenea evenimente au coincis în timp – după cum se demonstrează, cu argumente plauzibile și solide în doctrina moldovenească de specialitate¹ – cu schimbările calitative nu numai din structura geopolitică ce s-a constituit în deceniile de după război, dar și în viața social politică dintr-o zonă dezvoltată a lumii. „Se poate spune, afirmă același autor, că dezmembrarea U.R.S.S. a devenit, totodată, cauza și efectul proceselor și fenomenelor care au generat astfel de schimbări. O schimbare atât de radicală a situației geopolitice la scară planetară s-a produs, practic, fără nici o împușcătură. Cel mai impresionant rezultat al ei a fost sfârșitul „războiului rece” și al stării de confruntare frontală permanentă dintre cele două blocuri militaro-politice mari”². Asemenea schimbări s-au produs în spațiul mai extins din sud-estul Europei, respectiv disoluția R.S.F. Iugoslavia (în acest caz, din păcate, însă pe cale armată) și a R.S. Cehoslovacia pe calea așa-zisei „revoluții de catifea”.

De altfel, de-a lungul timpului omenirea a fost martora nu numai a creării și ascensiunii unor imperii, cum au fost Imperiul Roman, cel Persan, cel Otman și altele, dar și a prăbușirii și dispariției lor și a proclamării unor noi state.

Evoluțiile care s-au produs începând cu anul 1990 în Europa au avut ca efect apariția unor noi state independente prin desprinderea lor din unele state federale reprezentative în sfera relațiilor internaționale contemporane. Desprinderea lor din fostele federații a generat o serie de probleme de drept internațional, între care probleme privind recunoașterea statelor și îndeosebi probleme referitoare la succesiunea statelor.

Dacă în ceea ce privește recunoașterea noilor state situațiile ivite nu au fost atât de complicate – cu toate că și în acest domeniu au intervenit unele evoluții în concordanță cu particularitățile și împrejurările concrete ale fiecărui caz – cât privește succesiunea, sub multiple aspecte, aceasta a constituit prilej de controverse și negocieri îndelungate.

2. Evoluții privind recunoașterea statelor noi în contextul evenimentelor de după 1990 din Europa de Sud-Est

În ce privește recunoașterea, evoluțiile au vizat un obiectiv dublu, constând atât în definirea regulilor recunoașterii, care au devenit mai stricte, mai precise și riguroase, stabilind adevărate condiții pentru recunoașterea statelor în cauză, cât și în conturarea unei noi doctrine a recunoașterii, respectiv „legitimitatea democratică”³. Astfel, la 16 decembrie 1991, Consiliul de Miniștri al Comunității Europene (C.E.) a adoptat două declarații: una privind recunoașterea statelor din Europa de Est și U.R.S.S.⁴, iar cealaltă referitoare la situația din fosta Iugoslavie. În prima declarație, pentru noile state din Europa de Est și fosta U.R.S.S. sunt stabilite, în calitate de condiții ale recunoașterii, următoarele :

- respectarea dispozițiilor Cartei O.N.U., ale Actului final de la Helsinki (1975) și ale Cartei de la Paris pentru o nouă Europă (1990) privind statul de drept, democrația și drepturile omului;
- garantarea drepturilor grupurilor etnice și naționale, precum și ale minorităților, în conformitate cu angajamentele din cadrul C.S.C.E.;
- respectarea inviolabilității tuturor granițelor, care nu vor putea fi modificate decât prin mijloace pașnice și de comun acord;
- preluarea tuturor angajamentelor relevante referitoare la dezarmare și neproliferarea nucleară, precum și la securitatea și stabilitatea regională;
- angajamentul de a reglementa prin acord, inclusiv prin recurgerea la arbitraj, dacă este cazul, a tuturor problemelor privind succesiunea statelor și a disputelor regionale.

În cadrul Conferinței europene pentru pace în Iugoslavia s-a creat o Comisie de arbitraj, care, pe baza răspunsurilor furnizate de fiecare republică, a întocmit avize privind întrunirea condițiilor de recunoaștere a statelor desprinse din fosta Iugoslavie, pe care le-a transmis instituțiilor comunitare și statelor membre ale C.E. Totuși nu s-a ținut seama în totalitate de aceste avize, iar pentru Macedonia și Croația s-a procedat altfel decât prevedeau avizele Comisiei de arbitraj. Pentru recunoașterea noilor state desprinse din fosta U.R.S.S. nu s-a creat o asemenea comisie. Experiența iugoslavă ilustrează o evoluție a elementelor de condiționare a recunoașterii atât pe linia multiplicării acestor elemente, cât și a conferirii unui caracter convențional procesului de recunoaștere⁵.

Poate că este prematur să considerăm că o astfel de condiționare prealabilă, într-un fel, de fapt, o subordonare a recunoașterii întrunirii unor asemenea criterii, poate fi generalizată pentru a duce la crearea unor norme de drept internațional în domeniu. Nu este mai puțin adevărat însă că evoluțiile denotă că, în procesul recunoașterii, condiționarea este mai extinsă, trecând dincolo de capacitatea guvernului noii entități de a controla teritoriul, și pune în discuție legitimitatea acestui guvern, în ce măsură el exprimă voința noului stat de a accepta principiile statului de drept, ale democrației, ca și angajamentele asumate prin tratatele internaționale privind drepturile omului.

Totodată, remarcăm că pe lângă recunoașterea „condiționată” s-a recurs și la „recunoașterea colectivă”, astfel că, la 11 ianuarie 1992, Comunitatea Europeană și statele membre au acordat recunoașterea lor internațională Bosniei-Herțegovina, Macedoniei, Croației și Sloveniei, ceea ce semnifică apariția unei poziții concertate a statelor europene în legătură cu recunoașterea noilor entități. Acest tip de recunoaștere reamintește o practică mai veche (Congresul de la Viena – Actul final, 1815, care recunoștea numai statele „civilizate”, ori Tratatul de la Berlin, 1878, prin care au fost recunoscute România, Serbia, Bulgaria și Muntenegru), care devenise desuetă, recunoașterea fiind considerată prin excelență un act individual⁶.

Problemele legate de recunoaștere s-au rezolvat rapid în ce privește revoluțiile antitotalitare din Europa de Răsărit, nesuscitând îndoieli privind legitimitatea noilor autorități. Oarecum similar s-a prezentat situația în ce privește destrămarea fostei U.R.S.S. și apariția unor noi state suverane și independente care își revendicau fiecare calitatea de a fi membre cu drepturi depline și egale ale Comunității Internaționale.

În acest context, un exemplu de recunoaștere printr-un act individual, cu caracter expres, îl constituie Declarația Guvernului României de recunoaștere a Republicii Moldova, în care se subliniază îndeosebi faptul că Guvernul României își îndeplinește o nobilă îndatorire de a saluta actul istoric de autodeterminare a poporului Republicii Moldova și, totodată, își exprimă încrederea că celelalte țări participante la C.S.C.E. vor acorda întregul lor sprijin noului stat independent, îl vor primi în marea familie a statelor europene și îl vor „accepta ca partener egal la opera de edificare a unei Europe unite, bazată pe valorile comune ale

democrației, libertății și statului de drept”⁷. Prin această Declarație România a fost primul stat care a recunoscut Republica Moldova, după cum a fost, de asemenea, primul stat care a recunoscut Georgia.

Cât privește însă practica de ansamblu și sub alte aspecte, situația a fost oarecum diferită, făcându-și loc anumite discriminări. Astfel, în timp ce Rusiei i s-a recunoscut calitatea de „succesoare a fostei U.R.S.S.”, inclusiv ca membru permanent al Consiliului de Securitate al O.N.U., Yugoslaviei i-a fost refuzată recunoașterea calității de continuatoare a fostei R.S.F. Iugoslavia, punându-se problema admiterii sale din nou ca membră O.N.U. – ca și celelalte state din spațiul iugoslav, deși Iugoslavia se număra printre fondatorii O.N.U. – ceea ce s-a și întâmplat la 1 noiembrie 2000⁸.

3. Probleme de succesiune a noilor state independente desprinse din fostele state federale

În plan internațional domeniul succesiunii statelor este reglementat în baza a două convenții, având fiecare ca obiect raporturi de succesiune cu caracter distinct. Prima convenție în materie este Convenția privind succesiunea statelor la tratate, adoptată la Viena la 23 august 1978, în vigoare din 6 noiembrie 1996, cea de-a doua este Convenția privind succesiunea statelor la bunuri, arhive și datorii, adoptată la Viena la 8 aprilie 1983, nu a intrat încă în vigoare⁹.

Cu toate acestea, după cum se subliniază în doctrina de specialitate¹⁰, de cele mai multe ori soluționarea unor probleme complexe, mai recente, cu un grad sporit de dificultate s-a făcut nu atât prin recurgerea la dispozițiile acestor convenții, ci mai degrabă la necesitatea soluționării pe bază de acord a problemelor cu care s-au confruntat statele respective ori, în cazul fostei Iugoslavii, pe baza regulilor pertinente ale dreptului cutumiar, ținând seama de egalitatea în drepturi și obligații a statelor, conform dreptului internațional. În aceste condiții, este greu să se emită reguli generale aplicabile tuturor situațiilor.

Schimbările statale susceptibile de a se produce sunt variate, cum ar fi : a) unificarea unor state (Republica Democrată Germană și Republica Federală a Germaniei – 3 octombrie 1990); b) crearea unor state noi ca urmare a procesului deconolizării în Asia, Africa și alte zone ale lumii; c) secesiunea sau desprinderea/separarea unor state (crearea statului Eritrea prin separarea de Etiopia, 27 aprilie 1993, ori a Pakistanului de India, 1947); apariția ca state noi independente a republicilor care formau ex-U.R.S.S. sau R.S.F. Iugoslavia (1991) etc.

Indiferent de forma prin care se fac mutațiile teritoriale, ele au ca rezultat o trăsătură comună, și anume succesiunea asupra unui teritoriu determinat duce la înlocuirea ordinii juridice a statului predecesor cu ordinea juridică a statului succesor. Trebuie să ținem seama însă de faptul că uneori însuși statul succesor poate avea interesul de a menține o oarecare continuitate juridică, de a nu repudia total ordinea juridică a predecesorului, după cum s-ar putea ca nici interesul comunității internaționale, în ansamblul său, și nici al statelor terțe să nu coincidă cu faptul ca succesiunea unui stat să ducă la înlăturarea tuturor legăturilor cu obligațiile internaționale asumate de statul predecesor.

După anul 1990, cazuri practice interesante de succesiune, prin problemele juridice implicate, sunt cele legate de dezmembrarea fostei Uniunii Sovietice și a R.F.S. Iugoslavia (1991) și dispariția Cehoslovaciei (31 decembrie 1992). Nu toate mutațiile teritoriale care au avut loc înseamnă în mod necesar succesiune¹¹, uneori fiind vorba, pur și simplu, de substituirea unei autorități statale de către alta cu privire la un anumit teritoriu și populația în cauză.

3.1. Cazul fostei U.R.S.S.

Cât privește succesiunea referitor la fosta Uniune Sovietică, în raport de realitățile practice concrete se pot distinge trei situații¹²:

a) în primul rând, sunt cele trei state baltice (Estonia, Lituania, Letonia), a căror integrare a avut loc în mod forțat în 1940 prin încălcarea dreptului internațional, dispariția lor nefiind admisă de restul comunității internaționale, și care continuă personalitatea juridică internațională anterioară anului 1940;

b) în al doilea rând, Federația Rusă care a fost acceptată de toate statele care au succedat U.R.S.S. în calitate de continuatoare directă a personalității fostei Uniunii Sovietice și, în special, calitatea de membru în O.N.U. și membru permanent în Consiliul de Securitate;

c) în al treilea rând, celelalte republici, în măsura în care nu erau deja subiecte de drept internațional (după cum este cazul Ucrainei și Belarus) și care sunt de fapt adevăratele succesoare ale U.R.S.S.

Principiile succesiunii au fost stabilite în baza Acordului cu privire la crearea Comunității Statelor

Independente (S.C.I.), semnat la Minsk (8 decembrie 1991), și a Declarației de la Almatî din 21 decembrie 1991, adoptată de Consiliul Șefilor de State ale C.S.I. Atât Acordul, cât și Declarația prevăd că membrii C.S.I. vor garanta „îndeplinirea obligațiilor decurgând din tratatele și înțelegerile fostei U.R.S.S.”. Au urmat acorduri încheiate între țările membre C.S.I.: Memorandumul cu privire la înțelegerea reciprocă relativă la acordurile ex-U.R.S.S. de interes reciproc (1992), Acordul cu privire la distribuirea întregii proprietăți de peste hotare a U.R.S.S. (1992), Acordul cu privire la succesiunea la arhivele de stat ale ex-U.R.S.S. (1992), Hotărârea Consiliului Șefilor de State ale C.S.I. (20 martie 1992) în problemele succesiunii la tratate.

Statul continuator. Federația Rusă, ca stat predecesor, a suportat diminuări corespunzătoare separării anumitor părți din teritoriul său, respectiv republicile care, proclamându-și independența, și-au preluat teritoriul, în principiu, cu activul și pasivul în cauză.

Președintele Federației Ruse, printr-o scrisoare din 24 decembrie 1991, a notificat Secretarului General al O.N.U. că pe viitor calitatea U.R.S.S. de membru în O.N.U., inclusiv în Consiliul de Securitate și în toate celelalte organe și organizații din sistemul O.N.U., va fi continuată de Federația Rusă cu sprijinul statelor membre C.S.I. Prin Declarația semnată la 21 decembrie 1991 la Almatî statele membre C.S.I. au acceptat poziția Rusiei.

Totodată, Rusia a solicitat ca denumirea „Federația Rusă” să fie folosită în cadrul O.N.U. în locul denumirii „Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste” și a informat Secretarul General că Federația Rusă își menține întreaga responsabilitate pentru toate drepturile și obligațiile U.R.S.S. decurgând din Carta O.N.U. și tratatele multilaterale depuse la Secretarul General, inclusiv obligațiile financiare (cotizații)¹³, ce se vor diminua proporțional cu teritoriile statelor desprinse din U.R.S.S. Ca atare, Rusia nu a trebuit să ratifice din nou Carta O.N.U. sau alte acte constitutive.

Totuși, în ce privește O.M.P.I. s-a făcut o excepție. Federația Rusă a declarat că dorește să fie considerată ca stat succesor al U.R.S.S. și nu continuator, devenind astfel, la 25 decembrie 1991, membru O.M.P.I., prin aplicarea art.34 al Convenției de la Viena din 1978, pe calea succesiunii în mod automat¹⁴. De asemenea, Rusia a fost recunoscută ca parte la acordurile de dezarmare, care au avut un rol considerabil în asigurarea trecerii de la „războiul rece” la o politică de pace și cooperare în Europa.

Statul continuator identic. Având în vedere particularitățile și specificitatea fiecărui caz în parte, integrarea fostelor republici sovietice în ordinea juridică internațională a avut loc în mod diferențiat. Astfel, Ucraina și Belarus aveau statut de state independente încă de la terminarea celui de-al doilea război mondial, când au devenit membrii fondatori ai O.N.U. (24 octombrie 1945) și deci ele au calitatea de state continuatoare identice. În același mod s-a procedat și cu unele instituții specializate, cum sunt O.M.S., U.N.E.S.C.O., O.M.P.I.; în timp ce la altele, ca de exemplu O.A.C.I., au devenit parte pe calea aderării¹⁵.

O situație similară ar fi putut avea statele baltice, cărora li s-a recunoscut, în general, continuitatea personalității juridice de dinainte de război (ele ratificaseră în 1921 Carta constitutivă a O.I.M.), dar recunoașterea retroactivă a calității de membru pune probleme financiare privind plata cotizațiilor în perioada 1940-1991. Pentru astfel de motive ori și motive de ordin politic nu s-a mai invocat statutul de continuator, ci s-a urmat procedura de admitere obișnuită¹⁶.

Statul succesor. Spre deosebire de Ucraina și Belarus, pentru celelalte foste republici sovietice a fost necesară acceptarea lor ca membre O.N.U. potrivit procedurii prevăzute în art.4 din Carta O.N.U. Ca atare, au devenit membrii O.N.U. cu titlu individual următoarele state: Armenia și Azerbaidjan (2 martie 1992), Georgia (31 iulie 1992), Kazahstan și Kîrgîzstan (2 martie 1992), Letonia, Lituania și Estonia (17 septembrie 1992), Moldova, Turkmenistan, Tadjikistan și Uzbekistan (2 martie 1992). În principiu, la fel s-a procedat și în ceea ce privește instituțiile specializate ale O.N.U.¹⁷.

Fostele republici sovietice au recurs la o practică similară și în ceea ce privește o serie de înțelegeri internaționale la care au devenit parte prin aderare fără a se prevala de semnătura ex-federației sovietice. De exemplu, țările baltice, respectiv Letonia, a devenit parte prin aderare la Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale la 14 aprilie 1992, Lituania a aderat la acest instrument la 20 noiembrie 1991 și Estonia la 21 octombrie 1991. Dintre celelalte republici, de pildă, Azerbaidjan a aderat la 13 august 1992 la Pactul privind drepturile civile și politice, în timp ce Moldova a aderat la Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor la 26 ianuarie 1993, iar Georgia a aderat la Convenția privind dreptul mării din 1982 la 21 martie 1998¹⁸.

Remarcăm că noile state apărute ca urmare a dezmembrării U.R.S.S. au devenit părți în nume propriu la o serie de tratate internaționale tocmai pentru a-și exercita în mod direct noua lor suveranitate. Prin urmare, din examinarea practicii se desprinde, ca regulă generală, că participarea la tratate, inclusiv la actele constitutive ale organizațiilor internaționale, a fostelor republici sovietice nu s-a realizat pe calea succesiunii și nici a notificării succesiunii, ci prin aderare.

Un loc important în rezolvarea acestor probleme complexe îl au și acordurile încheiate de Federația Rusă cu fostele republici sovietice, în cadrul cărora se stabilește regimul proprietății unei părți pe teritoriul celeilalte, reorganizarea relațiilor bilaterale, dreptul de proprietate asupra bunurilor imobile aparținând fostei armate sovietice și altele asemenea¹⁹, menționându-se principiul negocierii unor soluții în legătură cu aspectele de succesiune²⁰.

Crimeea și împărțirea flotei Mării Negre au tensionat o perioadă relațiile dintre Rusia și Ucraina, ridicându-se probleme juridice deosebite, însă după negocieri îndelungate, dar în final fructuoase, au fost semnate, la 28 mai 1997, Acordul ruso-ucrainian privind împărțirea flotei ex-sovietice din porturile Mării Negre și, la 31 mai 1997, Tratatul de prietenie și cooperare între Rusia și Ucraina²¹.

3.2. Cazul ex-Iugoslaviei

R.F. Iugoslavia (Serbia și Muntenegru). Referitor la succesiune, statele occidentale au refuzat să recunoască R.F. Iugoslaviei alcătuită numai din Serbia și Muntenegru, statutul de continuatoare a fostei Iugoslavii. Constituția Iugoslaviei din 27 aprilie 1992 revendica pentru noua federație iugoslavă calitatea de continuatoare a R.S.F. Iugoslavia, dar prin Rezoluția nr. 757 (30 mai 1992, ca și prin cea din 15 mai), Consiliul de Securitate al O.N.U. s-a opus, constatând că afirmația R.F. Iugoslavia, potrivit căreia ea ar asigura automat continuitatea fostei Iugoslavii ca membru al O.N.U., „nu a fost general acceptată”.

Ulterior, la 9 septembrie 1992, printr-o nouă rezoluție Consiliul de Securitate a constatat că R.S.F.I. a încetat să existe, iar R.F.I. nu poate să asigure automat continuitatea fostei Federații Iugoslavia. În consecință Consiliul a considerat că R.F. Iugoslavia „ar trebui să prezinte o cerere de admitere în O.N.U. și nu poate participa la lucrările Adunării Generale”.

La rândul său, Adunarea Generală a O.N.U. a adoptat, în același sens, Rezoluția 47/1 (22 octombrie 1992). Totuși, după cum se arată și în doctrină²², Rezoluția 47/1 prezintă unele ambiguități, deoarece nu se referă direct la încetarea calității de membru al O.N.U., ci numai la imposibilitatea de a participa la lucrările Adunării Generale. Delegația R.F.I. la O.N.U. a continuat însă să existe, a primit și a transmis documente (fără a participa la vot) și a participat la ședințele altor organe O.N.U. până în 2000, când R.F.I. a devenit membru O.N.U. conform procedurii prevăzute în art.4 din Carta O.N.U.

Poziția Adunării Generale a O.N.U. a fost adoptată și de alte instituții specializate, cum sunt: A.I.E.A., O.A.C.I., O.M.P.I., O.I.M., O.M.S., U.N.E.S.C.O., F.A.O., care au solicitat R.F. Iugoslavia o nouă cerere de admitere. Consiliul Europei a apreciat și el, în mod neechivoc, în septembrie 1992, că potrivit Consiliului Europei „R.S.F.I. a încetat să existe”. În mod similar a acționat și O.C.D.E.

O atitudine oarecum pragmatică a fost adoptată de instituțiile financiare (F.M.I. și B.I.R.D.), care au acceptat o anumită succesiune pentru toate statele noi desprinse din ex-Iugoslavia, în măsura în care calitatea de stat succesor nu le-a fost contestată²³.

Având în vedere vocația statelor succesoare ale fostei Iugoslavii, Republica Bosnia-Herțegovina a încercat, în fața Curții Internaționale de Justiție (C.I.J.), să se prevaleze de calitatea sa de succesoare automată la convențiile privind protecția drepturilor omului încheiate de fosta Iugoslavie, fapt contestat însă de R.F.I. (Serbia și Muntenegru).

Pe de altă parte, Curtea Internațională de Justiție, în hotărârea privind aplicarea Convenției asupra prevenirii și reprimării crimei de genocid²⁴, s-a referit la continuarea de către R.F.I. a dispozițiilor Convenției, declarație care trebuie considerată ca una de succesiune „în absența unui principiu de succesiune automată”²⁵. În cazul dat, C.I.J. a luat notă de declarația R.F.I. referitoare la continuarea dispozițiilor Convenției, dar a ezitat să se pronunțe direct asupra caracterului automat sau nu al succesiunii și nici asupra caracterului său retroactiv. După admiterea R.F.I. ca membru O.N.U. (2000) s-a deschis calea soluționării problemelor participării sale la tratate și la alte organizații internaționale.

Situația Sloveniei și a celorlalte state succesoare. Subliniem că spre deosebire de practica noilor state desprinse din Federația Sovietică, ce au devenit parte la o serie de tratate internaționale prin aderare,

manifestându-se deci în nume propriu, fără a se prevala de semnătura fostei U.R.S.S., noile republici iugoslave au invocat – în vederea asigurării continuității unor angajamente internaționale – semnarea și ratificarea unor tratate de către statul predecesor (R.S.F.I.) – succesiunea automată. Dintre fostele republici iugoslave Slovenia este considerată un caz mai special, ea devenind parte, într-un timp scurt, la un număr considerabil de tratate multilaterale și acte constitutive ale multor organizații internaționale, inclusiv regionale, recurgând la principiul succesiunii automate²⁶.

Referindu-ne la noile state care s-au desprins din fosta Iugoslavie, proclamându-se state independente, precizăm că toate au devenit membre ale O.N.U. și ale altor organizații internaționale, după cum urmează: Slovenia, Croația, Bosnia-Herțegovina la 22 mai 1992, iar Macedonia, care a acceptat denumirea de „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei” (F.Y.R.O.M.), din cauza opoziției Greciei, a fost admisă în O.N.U. la 8 aprilie 1993²⁷.

Cât privește situația tratatelor multilaterale, menționăm că, de exemplu, pe calea succesiunii au devenit părți la Convenția privind privilegiile și imunitățile Națiunilor Unite – Croația la 12 octombrie 1992, Slovenia la 6 iulie 1992, F.Y.R.O.M. la 18 august 1993; la Convenția privind relațiile diplomatice, ca și la cea privind relațiile consulare au devenit părți, pe calea Declarațiilor de succesiune, Croația la 12 octombrie 1992, Slovenia la 6 iulie 1992, invocând semnarea și ratificarea acestei convenții de către Federația Iugoslavă în 1961 și, respectiv, 1963; la Convenția asupra relațiilor consulare a devenit parte la 1 septembrie 1993 și Bosnia-Herțegovina. La Pactul cu privire la drepturile civile și politice Croația a devenit parte, pe calea Declarației de succesiune, la 12 septembrie 1992, Slovenia la 6 iulie 1992, iar Bosnia-Herțegovina la 1 septembrie 1992²⁸. De asemenea, au devenit părți la Convenția asupra dreptului mării din 1982, pe cale de succesiune, Bosnia-Herțegovina (1994), Croația (1995), Slovenia (1995), F.Y.R.O.M. (1994) etc.²⁹

În legătură cu practica noilor state desprinse din ex-Federația Iugoslavă observăm, în primul rând, că dacă la tratatele multilaterale al căror depozitar este Secretarul General al O.N.U. noile state s-au folosit de statutul juridic al predecesorului lor (Federația Iugoslavă), la tratatele bilaterale ale acestora cu statele vecine sau cu alte state s-a procedat, în general, la încheierea de noi acorduri. În al doilea rând, remarcăm că, spre deosebire de dezmembrarea federației sovietice, caz în care atribuțiile ex-U.R.S.S. au fost, în general, preluate de Rusia, în situația Iugoslaviei, exceptând calitatea de parte la o serie de tratate multilaterale, nu a existat o recunoaștere generală a succesiunii noilor state apărute față de fosta Federație Iugoslavă³⁰.

În doctrină³¹ se menționează totuși acordurile încheiate de R.F.I. cu Macedonia (8 aprilie 1996), Croația (1 august 1996) și Bosnia-Herțegovina (3 octombrie 1996), prin care a avut loc o recunoaștere reciprocă de state.

Pe această linie, **Comisia de arbitraj**, instituită în cadrul Conferinței pentru pace în Iugoslavia, în Avizul nr. 4 din 4 iulie 1992, având prilejul să se pronunțe asupra regulilor relative la succesiunea statelor între R.F. Iugoslavia și noile state apărute pe teritoriul Iugoslav, a dovedit prudență, estimând că în negocierile lor statele trebuie să se străduiască să ajungă la un rezultat echitabil, întemeindu-se pe principiile convențiilor din 1978 și 1983 și pe regulile pertinente ale dreptului internațional cutumiar, ținând seama pe deplin de „egalitatea în drepturi și îndatoriri între state față de dreptul internațional”³².

C.I.J. în hotărârea sa din 11 iulie 1996, în speță referitoare la aplicarea Convenției privind prevenirea și reprimarea crimei de genocid, care opunea Bosnia-Herțegovina și Iugoslavia, a apreciat că Iugoslavia este legată prin dispozițiile Convenției din 1951, dar a ezitat să se pronunțe asupra susținerii că R.F.I. ar fi continuatoarea fostei R.S.F. Iugoslavia³³. Curtea nu a împărtășit nici opinia Bosniei-Herțegovina, care și-a susținut legitimitatea procesuală argumentând că ar exista o regulă cutumiară de succesiune automată la tratatele privind protecția drepturilor omului³⁴.

3.3. Cazul Cehoslovaciei

Disoluția Republicii Federative Cehe și Slovace s-a produs în mod amiabil. În aceeași zi, la 1 ianuarie 1993, și-au proclamat independența atât Republica Cehă, cât și Republica Slovacă. Ambele state, pe baza noilor Constituții, au prevăzut preluarea integrală a angajamentelor internaționale ale fostei Republici Cehoslovace. Ele au încheiat o serie de tratate și acorduri reglementând numeroase probleme, de la libera circulație a cetățenilor celor două state pe teritoriul lor până la problemele monetare comune.

Cele două state succesoare au ratificat Carta O.N.U., devenind simultan membre în O.N.U., la 19 ianuarie 1993. Pentru instituțiile specializate s-a dovedit că dreptul organizațiilor internaționale a avut prevalență asupra dreptului succesiunii statelor la tratate, în sensul că cele două state noi au fost admise fiecare în parte

ca membri potrivit actelor constitutive și nu pe baza unei propuneri făcute de Cehia și Slovacia prin care ele își împărțeau calitatea de state continuatoare între diferite organizații internaționale³⁵.

Repartiția drepturilor și obligațiilor fostei Cehoslovacii s-a realizat de către F.M.I. pe o bază de 69,61% pentru Cehia și 30,39% pentru Slovacia³⁶.

4. Reflecții asupra raporturilor României cu noile state apărute după destrămarea fostelor federații din Europa de Sud-Est

În decembrie 1989 România și-a exprimat dorința de a continua angajamentele internaționale anterioare³⁷ care corespundeau intereselor naționale și nu aveau legături directe cu orientările fostului regim.

În raporturile bilaterale, fiind vorba de relații directe, este esențială voința statelor succesoare de a continua anumite raporturi anterioare, pe baza propriei lor suveranități, avându-se în vedere tocmai interesul și utilitatea menținerii unor asemenea angajamente. Ca atare, România, în raporturile cu noile state independente, apărute ca urmare a destrămării fostelor federații, s-a orientat spre examinarea, în colaborare cu statele care s-au confruntat cu probleme de succesiune, a stadiului înțelegerilor internaționale anterioare, hotărând fie continuarea acestora, fie încetarea aplicării lor³⁸.

Referindu-ne la o primă categorie de raporturi bilaterale, relevăm, de pildă, continuarea unor tratate bilaterale a căror obligativitate era neîndoieabilă pentru noile autorități – ceea ce rezultă din chiar textul convențiilor încheiate ulterior, care arată că, la intrarea în vigoare a prezentei convenții, își încetează valabilitatea convenția anterioară³⁹. În această categorie intră și unele tratate de cooperare economică, tehnico-științifică, din domeniul turismului, navigației etc. În ce privește problemele generate de asemenea tratate de cooperare, relevăm, între altele, două acte juridice semnificative: Protocolul româno-ceh privind acordurile internaționale încheiate între România și ex-Cehoslovacia, care erau în vigoare la 31 decembrie 1992, semnat la 26 mai 1995, și Protocolul româno-macedonean privind cadrul juridic bilateral din 8 martie 1996. Prin aceste protocoale, pe bază de liste separate, s-au stabilit în mod distinct tratatele care rămăneau în vigoare până la încheierea unor noi acorduri (anexa nr. 1) și tratatele a căror existență înceta la data intrării în vigoare a protocoalelor respective (anexa nr. 2)⁴⁰.

Într-o a doua categorie de tratate care au fost preluate, dar nu integral, ci cu modificările necesare, sunt incluse tratatele de înțelegere, cooperare și bună vecinătate⁴¹.

O a treia categorie de înțelegeri internaționale include acordurile care și-au păstrat valabilitatea, dar desfășurarea lor necesită renegocierea condițiilor ce stau la baza acestora. Este, de pildă, cazul Convenției guvernamentale româno-sovietice semnată la Moscova la 29 decembrie 1986 privind construirea combinatului minier de îmbogățire a minereurilor acide cu conținut de fier de la Krivoi Rog (Ucraina).

A existat și o a patra categorie de înțelegeri internaționale, care, fiind incompatibile cu noile realități instaurate după 1989, au fost denunțate de statul român (erau înțelegeri încheiate de fosta conducere fără cunoștința Ministerului Afacerilor Externe). De asemenea, România a retras „rezervele și declarațiile interpretative” formulate în trecut la unele convenții și documente internaționale privind drepturile omului.

Din cele ce precedă rezultă că poziția României este, în general, de acceptare a continuității tratatelor încheiate de statele predecesoare, a căror obligativitate a fost preluată de statele succesoare.

În contextul acestei rețele dense, complexe, cu multiple ramificații de tratate, acorduri și multe alte angajamente internaționale, ne întrebăm care este situația raporturilor bilaterale ale României cu Republica Moldova la cea de-a 15-a aniversare a sa ?⁴²

Parlamentul Republicii Moldova a adoptat la 27 august 1991 Declarația de Independență a Republicii Moldova, prin care solicită tuturor statelor, guvernelor și lumii recunoașterea independenței sale și își exprimă dorința de a stabili relații cât mai diversificate cu toate statele, adresează O.N.U. cererea de a fi admisă ca membru în O.N.U. și în instituțiile sale specializate și alte asemenea cerințe pe cât de firești, pe atât de necesare Republicii Moldova ca stat nou, suveran și independent.

Pe aceeași dată, 27 august 1991 – după cum am arătat, – Guvernul României a emis Declarația de recunoaștere a Republicii Moldova. În timp, România a stabilit relații diplomatice și consulare cu Republica Moldova și, începând din 1992, a încheiat cu aceasta o serie de acorduri, tratate și alte înțelegeri internaționale (dintre care am reținut ca fiind mai importante 14 instrumente juridice), constituind cadrul juridic bilateral privind cooperarea în diferite domenii, cum sunt: învățământul și cultura, protejarea investițiilor și evitarea dublei impuneri, transporturile, navigația, turismul, cooperarea economică și tehnico-științifică etc.

Totuși, din evantaiul desfășurat al acestor înțelegeri lipsește tocmai ceea ce ar trebui să fie suportul trainic și fundamental al tuturor înțelegerilor și raporturilor bilaterale româno-moldovene, în speță Tratatul de prietenie, bună vecinătate și cooperare, care ar configura o altă orientare relațiilor bilaterale dintre cele două state și poate ar deschide căi noi și pentru reglementarea altor probleme în această parte a lumii.

În legătură cu încheierea tratatului de bază cu Republica Moldova se aduc în discuție consecințele Pactului Ribbentrop-Molotov, inclusiv ale protocoalelor secrete. În această privință ne limităm la a remarca, în primul rând, că pe parcursul războiului atât conținutului Pactului, cât și consecințele acestuia au fost supuse unor modificări radicale și, în al doilea rând, că Tratatul de pace semnat la Paris la 19 februarie 1947 între România și Puterile Aliate (11 state) și Asociate prevede în preambul că tratatul de pace va reglementa, **în conformitate cu principiile de justiție**, chestiunile aflate încă în suspensie în urma evenimentelor de război.

Partea I din tratat, care se ocupă de „Frontiere”, cuprinde numai două articole. Primul în alin. 1 se referă la frontierele României în ansamblu, iar alin. 2 dispune că „Frontiera sovieto-română este astfel fixată în conformitate cu Acordul sovieto-român din 28 iunie 1940 și cu Acordul sovieto-ceshoslovac din 29 iunie 1945.”

Art. 2 din Tratat prevede că „Hotărârile Sentinței de la Viena din 30 august 1940 sunt declarate nule și neavenite. Frontiera dintre România și Ungaria este restabilită prin articolul de față astfel cum exista la 1 ianuarie 1938”.

Rezultă așadar, în mod clar, că voința puterilor aliate și asociate exprimată printr-un tratat multilateral solemn și, până la urmă, și a României a fost de a confirma situația existentă la 28 iunie 1940 (când Pactul Ribbentrop-Molotov era în vigoare), iar pentru partea de apus, dimpotrivă, din voința acelorași părți, Dictatul de la Viena a fost declarat nul și nulitatea sa a fost pusă în acțiune prin restabilirea frontierei în situația din 1 ianuarie 1938. Acest Tratat de pace este în vigoare și, ca orice tratat de pace, este încheiat pe termen nelimitat, producând drepturi și obligații pentru România, al cărei guvern s-a obligat să-l execute (articolul unic din Legea nr. 304 de ratificare a Tratatului).

Apariția Republicii Moldova ca stat nou, independent, prin desprinderea de U.R.S.S., a însemnat, conform principiilor de drept internațional (**cutumiar** și convențional) al succesiunii, două soluții certe: 1) Republica Moldova a înlocuit fosta federație pe partea de teritoriu pe care îl ocupă și în prezent, corespunzător diminuându-se teritoriul fostei federații; 2) succesiunea de state nu afectează frontierele stabilite printr-un tratat, precum și nici obligațiile și drepturile referitoare la regimul de frontieră sau alte regimuri teritoriale (art. 11 și 12 din Convenția privind succesiunea la tratate, 1978).

Republica Moldova substituindu-se în teritoriu ex-U.R.S.S., înseamnă în mod automat că Tratatul de pace din 1947, care consfințește frontiera între România și Uniunea Sovietică, a devenit după dezmembrarea U.R.S.S. un tratat cu privire la frontiera între Republica Moldova și România.

Reținem și faptul că C.I.J., în speță privind Barajul Gabcikovo - Nagymaros⁴³, a fundamentat soluția pe baza unei reguli general admise, consacrate tocmai de art. 11 și 12 ale Convenției din 1978, că tratatele de frontieră și cele care stabilesc un regim teritorial nu sunt afectate de succesiunea statelor.

Subliniem, totodată, că tendința actuală de dezvoltare în dreptul internațional general urmează aceeași linie, marcată de Convenția de la Viena din 1969 privind dreptul tratatelor, care în art.62 prevede că schimbarea fundamentală a împrejurărilor nu poate fi invocată de către un stat ca motiv pentru a pune capăt sau a se retrage dintr-un tratat care stabilește o frontieră.

Mai mult, Actul final de la Helsinki (1975), confirmând soluția, consacră ca principiu fundamental inviolabilitatea frontierelor, care nu vor putea fi modificate decât prin mijloace pașnice și de comun acord. Mai recent, cele două declarații adoptate în cadrul Comunității Europene (1991), între condițiile stabilite pentru recunoașterea noilor state din Europa de Est și fosta U.R.S.S., includ și respectarea inviolabilității tuturor frontierelor, ca și rezolvarea problemelor privind succesiunea statelor prin acord comun.

În concluzie, față de cele ce precedă, ne exprimăm convingerea că în conformitate cu normele dreptului internațional, ținând seama în special de principiul egalității în drepturi, al independenței și integrității teritoriale, precum și de principiul inviolabilității frontierelor, de cerințele conviețuirii pașnice, de interesele naționale ale ambelor state, România și Republica Moldova vor fi în măsură – într-un viitor cât mai apropiat – să încheie tratatul de bază și să rezolve și alte probleme aferente.

Referințe bibliografice:

1. **Al. Burian**, *Geopolitica lumii contemporane*, F.E.P. „Tipografia Centrală”, Chișinău, 2003, p. 171.

2. Ibidem.

3. **V. Duculescu**, *Instituții de drept public și relații internaționale în dinamică*, Editura „Lumina Lex”, București, 2002, p. 456-458; **R. Miga-Besteliu**, *Drept internațional, Introducere în dreptul internațional public*, Ediția a III-a, Editura All Beck, 2003, p. 106; **P.M. Dupuy**, *Droit international public*, 5e edition, DALLOZ – 2000, p. 92-94.

4. „Declarația asupra liniilor directe ale recunoașterii noilor state în Europa de Est și Uniunea Sovietică”. Vezi **A. Bolintineanu, A. Năstase, B. Aurescu**, *Drept internațional contemporan*, ediția a II-a, Editura All Beck, 2000, p. 86-87.

5. **A. Pellet**, *L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie*, în AFDI, 1993; **P.M. Duluy**, *op.cit.*, p. 93, 45.

6. **D. Popescu, A. Năstase**, *Drept internațional public*, ediție revăzută și adăugită, Casa de Editură și Presă „ȘANSA” – S.R.L., București, 1997, p.78.

7. Pentru textul Declarației de Independență a Republicii Moldova și al Declarației Guvernului României de recunoaștere a Republicii Moldova, din 27 august 1991, vezi **A. Bolintineanu, A. Năstase, B. Aurescu**, *op. cit.*, p. 356-357; 358.

8. Pe data de 12 februarie 2003 R.F. Iugoslavia a informat O.N.U. că și-a schimbat denumirea, devenind Serbia și Muntenegru începând cu 4 februarie 2003 (Basic Facts about the United Nation, United Nation, New York, 2004, p. 305-306), denumire care și aceasta s-a schimbat.

9. România nu a devenit parte la niciuna dintre aceste convenții. Pentru textul ambelor convenții, vezi **M. Niciu, V. Marcu** și alții, *Documente de drept internațional public*, vol. II, Lumina Lex, București, 2002, p. 37-61; 61-80.

10. **V. Duculescu**, *Dreptul succesiunii statelor. Tratatul internațional și problemele succesiunii statelor*, Editura Veritas, Tg.Mureș, p.275; **P.M. Dupuy**, *op. cit.*, p.45.

11. Conform art.2 alin. b (respectiv a) identic al Convențiilor din 1978 și 1983, expresia „succesiunea statelor” înseamnă înlocuirea unui stat cu altul în privința responsabilității în relațiile internaționale ale unui teritoriu. Această „înlocuire” este calificată drept succesiune a statelor și pune problema transmiterii către statul succesor a drepturilor și obligațiilor statului care și-a încetat existența sau a suferit schimbări în exercițiul suveranității sale.

12. **V. Duculescu**, *op. cit.*, 2000, p. 286; **P.M. Dupuy**, *op.cit.*, p.45.

13. Lettre datée du 24 décembre 1991, adressée au Secrétaire Général par le Président de la Fédération de Russie. Reținem și faptul că preluarea tuturor acordurilor nu a fost contestată nici de depozitarii tratatelor și nici de celelalte părți.

14. The International Law Association (I.L.A. – founded 1873), Report of the Sixty-eight Conference, held at Taipei, Republic of China, 24-30 May 1998, Londra, 1998, p.620-622.

15. I.L.A. Report, p. 625

16. Idem, p.225-226.

17. Idem, p.226-227.

18. Idem, p. 227; **M. Popescu**, *Dreptul mării – zone de jurisdicție națională*, Editura ARTPRINT, București, 2000, p. 296 și urm.

19. Vezi art. 9 din Tratatul dintre Rusia și Armenia, semnat la Moscova la 29 decembrie 1991; Comunicatul cu privire la convorbirile dintre delegațiile guvernamentale ale Federației Ruse și Republicii Letone, semnat la Riga la 1 februarie 1992 (ambele citate de **V. Duculescu**, *op.cit.*, 2000, p.299).

20. Vezi Tratatul dintre R.S.F.S.R. și Ucraina, semnat la Kiev la 19 noiembrie 1990, art. 9 alin. 3 (Sovetskii jurnal Mejdunarodnogo prava, 1991, nr. 1, p. 133).

21. **Horia Matei**, *Statele lumii. Mică enciclopedie de istorie*, Editura Merone, București, 1999, p. 484; vezi și **M. Rădulescu**, *Kievul și Moscova își normalizează relațiile bilaterale*, în „Adevărul” nr. 2185, 31 mai 1997.

22. I.L.A. Report, p. 628; **V. Duculescu**, *op.cit.*, 2000, p.292.

23. Idem, p. 629; 636 – 638 și resp. 293.

24. C.I.J. Report, 1996, p.4.

25. I.L.A. Report, p.630.

26. Idem, p.631 – 632; 645.

27. Basic Facts, *op.cit.*, p. 297 și urm.

28. Doc. ONU, ST/LEG/SERE, 16 Multilateral Treaties Deposited with the secretary general, Status as at 31 December 1998, United Nations, New York, 1998.
29. **M. Popescu**, *op. cit.*, p. 295 și urm.
30. **M. Bothe, Ch. Schmidt**, *Sur quelque questions de succession posées par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie*, în R.G.D.I.P., nr. 4, 1992, p. 811-842.
31. **V. Duculescu**, *op.cit.*, 1999, p.282.
32. **P.M. Dupuy**, *op. cit.*, p. 45.
33. I.C.J. Report, 1996, p. 4.
34. I.L.A. Report, p.630.
35. Idem, p.641, 633-634.
36. Idem, p.638.
37. În „Comunicatul către țară al Consiliului Frontului Salvării Naționale” din 22 decembrie 1989 se arăta că vor fi respectate „angajamentele internaționale ale României, iar întreaga politică a țării trebuie să servească promovării bunei vecinătăți, prieteniei și păcii în lume...”. (M. Of. al României, Anul I, nr.I, 22 dec. 1989).
38. **V. Duculescu**, *op.cit.*, 1999, p. 443; 169.
39. Vezi, de ex.: Convenția consulară româno-polonă din 25 ianuarie 1993, cea româno-albaneză din 31 iulie 1992.
40. Menționăm că rămâneau în vigoare Tratatul româno-cehoslovac de comerț și navigație din 1963, Acordul dintre România și R.F. Cehă și Slovacă privind schimburile de mărfuri și plăți din 1991 și, respectiv, Acordul comercial româno-iugoslav din 1961, Convenția româno-iugoslavă din 1970 privind colaborarea vamală etc.
41. Astfel de tratate au fost încheiate cu : Bulgaria (1992), Polonia (1993), Republica Slovacă (1993), R.F. Iugoslavia (1996), Ungaria (1996), Ucraina (1997), Federația Rusă (2004).
42. În legătură cu interesantele și complexe probleme ținând de istoricul mai îndepărtat sau mai recent al Republicii Moldova, vezi **Al. Burian**, *op.cit.*, p. 333-342. Din doctrina românească, vezi **V. Duculescu**, *op.cit.*, 1999. p.151-157.
43. Arrêt du 23 septembre 1997, C.I.J., 1997.

*Raport prezentat la Conferința științifică internațională
„15 ani de independență a Republicii Moldova”, Chișinău,
22.08.2006*

© Dumitra Popescu, 2006.