

Diana Lavinia Botău

Sucesiunea statelor la tratatele internaționale

*Teză de doctorat elaborată sub coordonarea științifică
a Prof. Univ. Dr. **Victor Duculescu***

Editura
Hamangiu
2024

ilicite o presupune – crearea unui pericol permanent și mereu crescând, incandescent, pentru securitatea relațiilor internaționale¹.

§2. Principalele teorii și tendințe exprimate de către doctrină în materia succesiunii la tratate a noilor state independente

Deși este un fenomen depășit de istorie și contrariu dreptului, colonialismul a reprezentat, vreme îndelungată, o realitate istorică și socială². În aceste condiții, fenomenul decolonizării nu putea să rămână fără ecou pe planul dreptului internațional. Cu toate că punctul de plecare al abordării acestei probleme îl reprezintă, așa cum am arătat, dreptul popoarelor la autodeterminare, consacrat în

¹ V., în acest sens, G. Palmisano, *op. cit.*, p. 649; G. Geamănu, *Principiile fundamentale ale dreptului internațional contemporan*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1967, p. 339; E. Campus, *Securitatea europeană în perioada dintre cele două războaie mondiale (1919-1939)*, în RRSI nr. 4(30)/1975, p. 385-395; A. Năstase, *Raportul dintre principiile dreptului internațional și principiile de politică internă a statelor*, în RRSI nr. 3(83)/1986, p. 178-181. Pentru a sublinia strânsa relație dintre dreptul la autodeterminare și securitatea internațională, Adunarea Generală ONU a adoptat, în 16 decembrie 1970, *Declarația privind întărirea securității internaționale*, document în care se pune accent tocmai pe aspectul invocat.

² În pragul Primului Război Mondial, făcând abstracție de câteva colonii japoneze (Formosa, Coreea) sau americane (Filipine) și de controlul pe care Imperiul Otoman l-a păstrat asupra țărilor arabe, europenii reușiseră, aproape în întregime, să-și împartă lumea. Cele mai importante imperii coloniale au fost cel britanic, urmat de cel francez, olandez, spaniol, portughez și rusesc; Belgia, Germania și Italia aveau, de asemenea, câteva colonii. După Cel de-Al Doilea Război Mondial, decolonizarea s-a impus ca un eveniment esențial. Început prin lupta Indiei și Indochinei, a populațiilor arabe din Orientul Mijlociu pentru desprinderea de metropole și independență, procesul decolonizării a luat un avânt puternic în anii '50-'60, când statele Africii și-au dobândit rând pe rând independența [pentru mai multe detalii despre fenomenul decolonizării și amploarea acestuia a se vedea J. Carpentier, F. Lebrune (coord.), *Istoria Europei*, Ed. Humanitas, București, 1997, p. 346 și urm.]; *Agenda de probleme internaționale*, *op. cit.*, p. 135 și urm.

Carta ONU¹, cadrul general de reglementare al situației complexe create după obținerea independenței este cel al contrarietății de interese între statele eliberate, care se străduiesc să-și consolideze independența, și fostele metropole ce tind, la rândul lor, să-și mențină în forme noi privilegiile asupra teritoriilor aflate până mai ieri sub dominația lor.

Având în vedere această tendință a fostelor metropole de a-și perpetua dominația colonială în diverse forme juridice (sistemul mandatelor internaționale, al tutelei internaționale etc.), se remarcă faptul că, de multe ori, noile state au fost obligate, în momentul dobândirii independenței, să accepte anumite tratate inegale, ca preț al răscumpărării suveranității.

Manfred Lachs sublinia, în acest sens, citându-l pe Jawaharlal Nehru, că cel mai serios inconvenient în ansamblul procesului de decolonizare este faptul că „aceste țări (decolonizate – n.n.) acced la independență, dar nu au dobândit libertatea”².

Nu întotdeauna independența este însă caracterizată printr-o disoluție sau succesiune violentă, bruscă, în tradiția partidei de ceai de la Boston³. Dar, chiar și atunci când transferul de suveranitate e „pacific și ordonat”, acesta „este precedat de o perioadă în timpul căreia exercițiul funcțiilor administrative a fost în mod progresiv remis indigenilor”⁴.

¹ După toate ezitățile anterioare și eșecul falsei soluții a sistemului tutelei internaționale, Adunarea Generală a ONU a adoptat pe 14 decembrie 1960 și o Declarație privind acordarea independenței țărilor și popoarelor coloniale, subliniind „necesitatea de a se pune capăt repede și necondiționat colonialismul sub toate formele și în toate manifestările sale” (Rezoluția Adunării Generale ONU 1514 (XV) din 14 decembrie 1960, *apud* V. Duculescu, **Continuitate...**, *op. cit.*, p. 27).

² Jawaharlal Nehru, citat de M. Lachs în lucrarea **Le droit international...**, *op. cit.*, p. 531.

³ Aluzie la episodul celebru din 1773, când un grup de indigeni din Boston au aruncat în mare încărcătura de ceai de pe un vas aparținând companiei Indiilor Orientale, dând astfel semnalul insurecției care a dus trei ani mai târziu la războiul de independență.

⁴ I.A. Shearer, *op. cit.*, p. 8. Despre natura pașnică sau/și războinică a dobândirii independenței v. și A.P. Sereni, *op. cit.*, p. 318.

Obținerea independenței depline a impus astfel, uneori, parcurgerea unor trepte intermediare de către noul stat, în cadrul căroră se exercită unele competențe pe planul relațiilor internaționale. Deși în doctrina dreptului internațional s-a spus că aceste trepte intermediare reprezintă o „succesiune produsă pe faze sau pe momente”¹, de fapt, succesiunea nu poate fi fracționată sau efectuată pe faze succesive și, așa cum sublinia juristul ugandez Mugerwa, „în toate aceste cazuri nu este vorba propriu-zis de o succesiune, ci de o evoluție a statului (*state-evolution*), identitatea noului stat fiind urmărită în timpul mai multor perioade intermediare, până la deplina sa independență”².

În acest interval de afirmare a independenței se conturează, de regulă, poziția noilor state față de rețeaua complexă a raporturilor convenționale, stabilite de fosta metropolă. De cele mai multe ori, aceste tratate, nesocotind interesele statelor coloniale, urmăreau realizarea unor scopuri exclusiv în favoarea metropolei.

Noua suveranitate reprezentând, prin definiție, „o plenitudine de capacități pe plan intern și extern, care-și găsesc expresia în dreptul fiecărei țări de a-și organiza relațiile în interiorul țării și pe plan extern, în conformitate cu voința popoarelor”³, dispune de prerogativa de a privi cu un ochi critic vechile înțelegeri internaționale contractate de puterile coloniale⁴. „Suveranitatea noilor state ar fi puternic afectată dacă tânărul stat ar păși în viața internațională grevat de o serie de angajamente internaționale oneroase, de obli-

¹ A. Gonçalves Pereira, *op. cit.*, p. 59.

² N. Mugerwa, *Subjects of International Law*, în M. Sørensen (ed.), *Manual of Public International Law*, St. Martin's Press, Londra, 1968, p. 295.

³ Gh. Moca, *Dreptul internațional public*, vol. I, Universitatea din București, Facultatea de Drept, București, 1977, p. 256.

⁴ În trecut a existat prezumția că tratatele se extind și asupra teritoriilor coloniale numai în cazul unor prevederi exprese cuprinse în ele sau al unei declarații de extindere a puterii coloniale. Ulterior, s-a admis însă că toate tratatele metropolitane privesc și teritoriile coloniale, astfel încât revizuirea critică a acestora după obținerea independenței se impune și trebuie admisă în cazul fiecăruia (v. L. Takacs, M.I. Niciu, *op. cit.*, p. 245).

gația respectării unor acorduri potrivnice intereselor sale, contractate în perioada în care se afla în starea de dependență”¹.

Cu toate acestea, nenumăratele dezbateri care s-au purtat în jurul succesiunii sau nesuccesiunii statelor noi au reflectat, de fapt, anumite interese ale unor cercuri de a menține noile țări într-o rază de dependență, în măsură să garanteze perpetuarea intereselor fostelor metropole, precum și menținerea anumitor drepturi și privilegii în folosul acestora. Astfel, sub pretextul păstrării ordinii juridice, al asigurării continuității unor raporturi de drept, se urmărește menținerea unor situații de dependență care prejudiciază dezvoltarea economică și politică independentă a noilor state.

Concurența dintre teoria succesiunii și nesuccesiunii demonstrează că și în acest domeniu al relațiilor internaționale, se confruntă două tendințe devenite deja clasice: lupta pentru aspirațiile de independență și libertate a popoarelor și tendința împărțirii lumii în sfere de influență².

Pornind de la aceste orientări contradictorii, s-au formulat în doctrină multiple teorii în măsură să soluționeze problema succesiunii noilor state independente la tratatele internaționale. Problema la care s-au căutat răspunsuri a fost aceea de a ști dacă statul devenit independent are *obligatia* de a continua tratatele predecesorului său (cu toate drepturile și îndatoririle care decurg din aceste tratate), dacă are doar *îndreptățirea* de a se considera parte la ele, în virtutea succesiunii de state³, ori dacă eliberarea de sub puterea colonială înseamnă o ruptură totală de tratatele anterioare.

¹ V. Duculescu, *Continuitate...*, op. cit., p. 79.

² Se poate vorbi despre un adevărat *joc al puterii* în care politicul și juridicul își dispută prioritățile.

³ Referitor la această ultimă ipoteză, în cazul în care din atitudinea statului succesor rezultă intenția de a continua tratatele (sau anumite tratate) ale statului predecesor, se pune, de asemenea, întrebarea dacă succesiunea operează de drept sau este nevoie de o ratificare în acest sens. Credem că într-o asemenea situație, pentru o mai mare siguranță și stabilitate a relațiilor internaționale, statul succesor ar trebui să-și manifeste prin ratificare sau declarații unilaterale intenția expresă de a continua tratatele, înlăturând astfel incertitudinea tacitului, a implicitei.

1. Teoria care s-a impus în primul rând a fost cea a *tabulei rase* (*clean slate*)¹, prin care se susține ca odată cu dobândirea independenței, toate obligațiile contractuale asumate de statul predecesor sunt abrogate, iar noul stat se angajează în viața internațională doar prin acorduri noi, contractate de el în mod direct. Adepții acestei teorii invocă în sprijinul tezei prezentate, poziția coloniilor americane în momentul dobândirii independenței, și consideră că „simplul fapt al apariției unui nou stat independent este suficient pentru a șterge toate tratatele anterioare afectând teritoriul respectiv”².

„*Metafora clean slate*”, cum o numesc unii autori³, pare un mod adecvat de a exprima ideea fundamentală potrivit căreia statele desprinse de sub puterea colonială pășesc în cadrul relațiilor internaționale libere de orice obligație de a continua tratatele anterioare. Dar, așa cum s-a subliniat în doctrină⁴, chiar și atunci când această variantă a fost acceptată, practica statelor a dovedit că varianta *clean slate* este, pe de-o parte, prea largă, iar pe de altă parte necondiționată. Este prea largă în sensul că tratatele anterioare sunt în totalitate considerate inaplicabile teritoriului devenit independent (iar continuarea sau reînnoirea, în anumite cazuri, a unor tratate anterioare, dovedește relativitatea variantei *clean slate*) și este ne-

¹ Teoria *tabulei rase* a fost susținută de autori precum Jellinek, Cavaglieri, Oppenheim, Paul Louis Lucas, Rossene, McNair ș.a. Această variantă a succesiunii statelor la tratatele internaționale este dezvoltată și prezentată pe larg de L. Cavare, *op. cit.*, p. 347 și urm.; pentru diverse opinii, a se vedea, de asemenea, P. Guggenheim, *op. cit.*, p. 268 și urm.; Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 190; V. Duculescu, *Continuitate...*, *op. cit.*, p. 29; V. Duculescu, *Succesiunea...*, *op. cit.*, p. 154; V. Duculescu, *Dreptul succesiunii...*, *op. cit.*, p. 925; G. Geamănu, *Dreptul internațional contemporan*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1975, p. 323; M.N. Shaw, *op. cit.*, p. 686; R. August, *Public International Law*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1995, p. 80-83; A.G. Mochi Onory, *op. cit.*, p. 605-60; I.A. Shearer, *op. cit.*, p. 31; M.G. Cohen, *op. cit.*, p. 952, nota 43; I.M. Anghel, *op. cit.*, p. 281; L. Henkin, H. Smit, O. Schachter, R. Crawford Pugh, *op. cit.*, p. 537-538 (aceștia din urmă prezintă teoria „tradițională” a *tabulei rase* sub rezerva tratatelor reale și a celor localizate care, în viziunea lor, se transmit statului succesor).

² S. Rosenne, citat de V. Duculescu în lucrarea *Succesiunea...*, p. 154.

³ L. Henkin, H. Smit, O. Schachter, R. Crawford Pugh, *op. cit.*, p. 537.

⁴ *Ibidem*.

condiționată în sensul că nu este suficient de clară în precizarea faptului dacă noile state independente nu sunt *obligate* să recunoască vechile tratate ori nu sunt *îndreptățite* să se considere parte la acestea. Credem că este în interesul relațiilor internaționale, și chiar a noilor state independente, să apreciem că acestea nu au *obligatia* de a continua tratatele anterioare, dar au *dreptul* de a se considera parte la ele¹.

Astfel, deși susținută de numeroși autori, teoria *tabulei rasa* s-a dovedit a fi susceptibilă de o mulțime de critici. S-a obiectat mai ales faptul că acceptarea ei ar contraveni stabilității și continuității angajamentelor internaționale, punând noul stat într-o situație non-contractantă față de ceilalți membri ai comunității internaționale², spunându-se în acest sens, că stingerea tuturor tratatelor anterioare ar pune noul stat independent în situația de a renunța nu doar la tratatele oneroase, dar și la acele acorduri care ar putea favoriza integrarea sa în viața internațională.

2. Ca reacție la teoria *tabulei rasa*, s-a formulat în doctrină o teorie diametral opusă celei precedente, a succesiunii *ipso jure* a noilor state la tratatele încheiate de fostele metropole. Dar, așa cum justificat s-a precizat în doctrină, o asemenea teză „nu făcea decât să reediteze anumite teorii mai vechi, transpuse în mod automat în dreptul internațional din dreptul civil, care căutau să legitimeze asumarea integrală de către noile state a tuturor obligațiilor internaționale anterior aplicate pe teritoriul lor de către fostele metro-

¹ Practica statelor a confirmat, de altfel, această opinie. Mai mult chiar, deși „metafora *clean slate*” se aplică și tratatelor bilaterale, s-a remarcat tendința continuării anumitor categorii de tratate bilaterale. Această continuitate *de facto* este frecventă în cazul acordurilor privind transporturile, comerțul, taxele, exigențele legate de vize etc. Comisia Internațională de Drept a remarcat continuitatea unor astfel de tratate, dar a concluzionat că aceasta este rezultatul unui consens *reciproc* și nu a unei reguli internaționale consacrate. Pentru mai multe detalii referitoare la aceste aspecte, a se vedea L. Henkin, H. Smit, O. Schachter, R. Crawford Pugh, *op. cit.*, p. 540.

² V. Duculescu, *Succesiunea...*, *op. cit.*, p. 154; aceeași idee este exprimată și în V. Duculescu, *Continuitate...*, *op. cit.*, p. 52.

pole”¹. Evident, teoria succesiunii *ipso jure* nu a câștigat prea mult teren, fiind respinsă de practica statelor.

3. Mult mai nuanțată s-a dovedit însă a fi ideea dreptului de opțiune al statelor noi în privința tratatelor anterior aplicabile, potrivit căreia statul care și-a dobândit anterior independența are dreptul de a declara, într-un anumit interval de timp, tratatele încheiate de fosta metropolă, pe care înțelege să le mențină în vigoare.

Potrivit lui Jonathan Mallamud, „exercitarea dreptului de opțiune al noilor state și operațiunea de selectare a noilor tratate, poate fi concepută în două feluri: prin menținerea în vigoare a tuturor tratatelor pentru un anumit interval, timp în care ar fi indicate expres numai tratatele incompatibile, care și-ar înceta aplicațiunea (*the opting-out theory*) sau prin menținerea în vigoare a tratatelor, dar cu obligația reconfirmării fiecăruia dintre vechile tratate, care își va păstra în continuare aplicațiunea numai dacă va fi astfel reconfirmat (*the opting-in theory*)².

Ca variante ale acestei teorii pot fi menționate ideea „continuării cu drept de denunțare”, a „dreptului la un interval de reflectare” și chiar „teza divizibilității tratatelor”, potrivit căreia noul stat ar avea posibilitatea să păstreze numai acele părți din tratat care nu ar contraveni dreptului popoarelor de a-și hotărî singure soarta, respingându-le însă pe cele care sunt în dezacord cu raporturile contractuale egale între părți.

În ceea ce privește „ideea continuării cu drept de denunțare” și cea a „dreptului la un interval de reflectare”, părerile sunt împărțite, în sensul că unii autori le consideră teorii distincte, în timp ce alții le prezintă ca variante ale dreptului de opțiune; având în vede-

¹ V. Duculescu, *Sucesiunea...*, op. cit., p. 155; V. Duculescu, *Continuitate...*, op. cit., p. 51 și V. Duculescu, *Dreptul succesiunii...*, op. cit., p. 125. Autoarea maghiară Hanna Bokorné Szegő (citată de V. Duculescu), care preconizează acest punct de vedere, exceptează totuși de la aplicarea succesiunii *ipso jure* tratatele care contravin dreptului popoarelor de a-și hotărî singure soarta. Credem că această poziție este, în fapt, un contraargument al teoriei prezentate pentru că, în fond, succesiunea *ipso jure* în sine contravine oarecum dreptului popoarelor de a-și hotărî singure soarta.

² J. Mallamud, citat de V. Duculescu în lucrările *Sucesiunea...*, op. cit., p. 155, nota 74 și *Continuitate...*, op. cit., p. 51, nota 31.

re posibilitatea statelor nou formate de a se exprima pozitiv sau negativ în legătură cu tratatele încheiate de fostele metropole, le-am încadra totuși în categoria variantelor.

Într-o prezentare succintă, s-ar putea spune că ideea „continuării cu drept de denunțare” pledează pentru admiterea succesiunii noului stat la tratatele încheiate de fosta metropolă, dar recunoaște un drept de denunțare, atât acestuia, cât și partenerului său, într-un termen prestabilit. În acest fel, încetarea efectelor tratatelor s-ar produce însă *ex nunc*, din momentul denunțării acestora, și nu *ex tunc*, din momentul dobândirii independenței.

Ideea „dreptului la un interval de reflectare” a fost formulată pentru prima dată de guvernul Republicii Tanganica și recunoaște validitatea tuturor obligațiilor încheiate de fostul suveran pe o perioadă limitată, interval în care noul stat ar urma să-și reglementeze raporturile, expirarea termenului fixat având drept consecință denunțarea generală a tuturor tratatelor.

4. Printre numeroasele teorii exprimate în doctrină s-a susținut și varianta nesuccesiunii noilor state la tratatele înrobitoare încheiate de fostele metropole, dar, dimpotrivă, continuitatea „indiscutabilă” a tratatelor conforme cu principiile dreptului internațional¹. Dar această continuitate „indiscutabilă” este, în opinia noastră, îndoielnică, întrucât un tratat încheiat în condiții de dominație politică și economică nu este liber consimțit ci, într-o oarecare măsură, impus. Dacă acel tratat corespunde totuși anumitor interese ale noului stat independent, menținerea lui se justifică tocmai prin avantajul creat de instrumentul internațional respectiv, și nu prin respectarea principiilor dreptului internațional public, care, din orice unghi ar fi analizată, lipsește.

5. Au existat, de asemenea, și opinii în favoarea unei „succesiuni parțiale”, plecând de la ideea că toate cazurile accesiiunii la independență a coloniilor se pliază pe schema secesiunii, a amputării din statul metropolă, care continuă să subziste, a unui teritoriu ce constituie baza de formare a noului stat independent². Această

¹ I.M. Anghel, *Subiectele...*, op. cit., p. 280.

² În legătură cu aceste opinii, v., printre alții, I.A. Shearer, op. cit., p. 6-7.

soluție nu poate fi însă nici ea admisă¹, dacă ținem seama de condițiile specifice în care au apărut statele decolonizate, condiții marcate de numeroase presiuni potrivnice din partea metropolelor.

În concluzie, putem afirma că aceste teorii formulate în doctrină, deși oferă posibile soluții pentru problema succesiunii noilor state independente la tratatele internaționale, nu respectă întru totul cerințele fundamentale ale dreptului internațional, încălcând într-un fel sau altul, principii esențiale, precum suveranitatea și independența națională, egalitatea în drepturi, avantajul reciproc, neamestecul în treburile interne ș.a. Astfel, așa cum se precizează într-o opinie², „teoriile care preconizează transmisiunea automată a tuturor tratatelor încheiate de fosta putere colonială, sunt vădit incompatibile cu suveranitatea statelor și dreptul popoarelor la autodeterminare”, teoria dreptului de opțiune oferă „soluții care nu pot fi generalizate și ridicate la rang de principiu”, în timp ce formula dreptului de denunțare nelimitat „nesocotește principiul *pacta sunt servanda* și raporturile egale care trebuie să existe între partenerii la tratat”³.

§3. Practica internațională în materia succesiunii la tratate a statelor decolonizate

Dincolo de toate teoriile formulate care au, evident, atât avantaje cât și dezavantaje, s-a observat că cerințele practice ale dezvoltării noilor state impun, de cele mai multe ori, asigurarea unei anumite continuități între vechile raporturi de drept internațional și cele noi. În acest sens, deși remarcă practica inconsecventă a state-

¹ Pentru critica acestei teorii, v. V. Duculescu, *Dreptul succesiunii...*, op. cit., p. 107-108.

² V. Duculescu, *Succesiunea...*, op. cit., p. 156; V. Duculescu, *Dreptul succesiunii...*, op. cit., p. 126-127.

³ Despre importanța principiului *pacta sunt servanda* în materia succesiunii statelor la tratatele internaționale a se vedea Th. Buerghenthal, H.G. Maier, *Public International Law*, West Publishing Company, Minnesota, 1990, p. 104; A. Bolintineanu, A. Năstase, B. Aurescu, *Drept internațional contemporan*, Ed. All Beck, București, 2000, p. 62.