FUNDAMENTUL JURIDIC AL STATUTULUI DE NEUTRALITATE PERMANENTĂ. REPERE DE DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI DREPT INTERNAȚIONAL PUBLIC

Olga DORUL,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SOMMAIRE

L'objet du présent étude suppose une analyse profonde du fondement juridique du statut de neutralité permanente. Toutefois toute recherche portant sur le sujet mentionné est incomplète sans une analyse des motifs étant à la base d'adoption par l'Etat du statut de neutralité et en ce sens peuvent être invoquées : les facteurs géographiques, politiques, économiques de développement de l'Etat, car les exemples de l'Autriche et de la Suisse prouvent que notamment les conditions géopolitiques définissent la politique de sécurité de l'Etat et déterminent le statut de neutralité.

Niciun stat nu poate să exercite o politică externă complet separată de componentele sistemului internațional. Politica de neutralitate – manifestarea extremă a aspirațiilor de asigurare a propriei securități - nu se va solda cu succes decât dacă nu vor exista condițiile de mediu prielnice și anume: poziționarea geostrategică, balanța de puteri între beligeranți, cooperarea internațională. [1, p. 80]

Situarea geostrategică a statului este, probabil, prima circumstanță necesară existenței statului. Statele, asemenea oamenilor, nu-și pot alege vecinii. Anume pe această idee își fundamentează afirmația filozoful indian Kautilya: statele vecine sunt inevitabil *„dușmanii naturali,"* pe când statele situate de cealaltă parte a vecinilor, sunt *„aliații naturali."* În acest context, cert este faptul că cu cât este mai periferică localizarea geostrategică a statului, cu atât mai mult cresc șansele sale de supraviețuire. Teza este valabilă mai ales pentru statele neutre, deoarece în acest caz ele au o dublă asigurare a securității lor. În primul rând, această securitate le este garantată prin însuși statutul lor de neutralitate. În al doilea rând, cu cât mai periferic este situat statul, el prezintă o importanță strategică minoră pentru alte state și, strâns legat de acest aspect, cu cât este mai mare distanța dintre acest stat și centrul unui stat puternic, cu atât mai dificil este accesul ultimului în teritoriul statului neutru. [1, p. 82]

Un alt aspect al poziționării geostrategice o prezintă situația statelor – *„bariere"*, or, aceasta este cea mai precară situație în care se poate afla un stat neutru. Istoria ne arată că zonele – „bariere" au fost create, mai ales, între statele puternice, pentru a asigura în oarecare măsură pacea temporară. Astfel, acestea au plasat în aceste puncte un stat inofensiv, prezentând tuturor vecinilor săi condițiile de securitate pentru frontierele lor. Neutralitatea trebuie să contribuie menținerii păcii generale limitând câmpul de luptă. Ea trebuie să constituie o *barieră morală* contra invaziei marilor puteri cuceritoare, blocându-le căile militare cele mai avantajoase, [2, p. 695] cum a fost cazul Belgiei în secolul al XIX-lea, care a fost o astfel de zonă între Franța, Germania și Marea Britanie. [1, p. 82-83] La fel, putem invoca și exemplul Elveției, modelul clasic al neutralității permanente. Acest stat este situat între patru state mari. Populația sa este alcătuită din fragmente împrumutate de la naționalitățile germană, franceză și italiană. Elveția deține trecerile din Germania spre Franța și în Italia, din Franța spre Italia; iar Rinul își ia începutul din munții Elveției. Un alt exemplu de zonă-barieră este și situația Austriei care, adoptând statutul de neutralitate permanentă în anul 1955, a făcut-o la insistența U.R.S.S., care vedea în Austria, alături de Elveția o barieră între blocul sovietic și statele membre ale N.A.T.O. [3, p. 15]

Probabil, pornind de la aceste exemple oferite de practica internațională a statelor, în literatura de specialitate din secolul trecut au fost menționate condițiile înaintate pentru statul neutru. În *„Traité de droit international public"* de P. Fauchille, acestea erau rezumate la următoarele: 1) statul neutru trebuie să fie destul de slab pentru ca să nu poată aspira să influențeze politica generală; 2) să fie apt să se apere contra oricărei tentative de agresiune sau anexare din partea vecinilor; 3) el trebuie să fie situat între două state mari, să nu fie calea unică a forțelor lor armate.

Cu referire la ***balanța de puteri***, este util să menționăm concluzia trasă de diplomatul suedez Gunnar Hägglöf din experiența Suediei în cel de-al Doilea Război Mondial, precum că: *„Condiția de bază a neutralității constă în existența balanței de puteri."* Această afirmație rezultă din argumentul că cât de puternic n-ar fi un stat, acesta nu va fi suficient de puternic pentru a le cuceri pe toate, și această gelozie a marilor puteri a păstrat existența și a statelor mici. Cu alte cuvinte, statele neutre își găsesc securitatea în neutralizarea aspirațiilor marilor puteri. Cu titlul de exemplu la acest subiect putem aduce situația Suediei, Elveției și Irlandei, care au exercitat neutralitatea în timpul celui de-al Doilea Război Mondial. [1, p. 98-99]

În ce privește cel de-al treilea factor extern care stă la baza statutului de neutralitate, ***cooperarea internaționalăa statelor neutre***, acesta a devenit subiect discutat aprins mai ales după cel de-al Doilea Război Mondial, când acestea au fost puse în fața problemelor legate de asigurarea securității internaționale, cum ar fi participarea în organizațiile inter-

naționale bazate pe ideea organizării securității colective, cerințele de nealiniere și chiar izolare în situația în care aceasta este cerută de obligațiile ce decurg din statutul de neutralitate. [4, p. 101] Dar izolarea nu trebuie concepută ca fiind una absolută, îndeosebi în contextul securității internaționale. Merită să menționăm la acest subiect citatul din discursul ministrului afacerilor externe al Austriei, Alois Mock, pronunțat în timpul discuțiilor politice din Alpbach la 27 august 1991: *„Mitul că un stat își poate asigura securitatea pe o insulă izolată a dispărut. Securitatea europeană este, de asemenea securitatea noastră"*. Mai mult ca atât, cancelarul socialist Franz Vranitzky, în discursul său în fața Academiei Regale de Științe din Dublin intitulat *„Bilanțul dezvoltărilor în Europa din punctul de vedere al Austriei"* subliniază că cooperarea este soluția cea mai adaptată și mai eficace noului context internațional. El recunoaște o obligație de solidaritate care se impune ab initio unui stat neutru: *„Conceptul că un stat poate să existe și să supraviețuiască independent și prosper în autarhie, este depășit (...) Însă acest compromis între autarhie și dependență rezultă din deciziile politice conștiente, dintr-o mai mare acceptare a cooperării internaționale."* [3, p. 30]

Regula generală cu referire la statutul de neutralitate permanentă, aplicabilă în trecut, presupunea că acest statut își are fundamentul în tratatele internaționale, după ale căror texte neutralitatea permanentă este situația unui stat, cărui un tratat încheiat cu alte state i-a garantat o *pace indefinită*. [2, p. 694] Aceasta a fost valabilă pentru situația Belgiei (tratatele din 1831 și 1839), Luxemburgului (1867), Laosului (1962), Elveției (Actul final al Conferinței de la Viena din anul 1815, reafirmat prin Tratatele de pace din 1919) sau cazul Austriei (Tratatul de stat din 1955). Acțiunea acestor tratate nu era condiționată de un anumit termen – ele erau încheiate pentru viitor. [5, p. 53]

Iar în literatura de specialitate din secolul trecut, în special, în manualul *„Dreptul internațional public"* semnat de Dionisio Anzilotti era susținută ideea că neutralitatea permanentă nu poate avea ca fundament, în primul rând, *o declarație unilaterală cu privire la respectarea neutralității permanente*. Astfel, după spusele lui Anzilotti, acest gen de declarație poate reprezenta doar un program politic, însă datorită faptului că ea nu are forța juridică necesară pentru a obliga statele să adopte un anumit tip de comportament, ea nu poate provoca apariția anumitor raporturi juridice. În cel mai bun caz, această declarație poate fi privită drept o propunere care va da anumite rezultate juridice, dacă va fi primită de către statele căror le este destinată. [6, p. 225] Suplimentar, se susținea că un stat nu poate să-și atribuie prin propria voință și prin declarație unilaterală această stare avantajoasă, cum este statutul de neutralitate permanentă, care ține să asigure pacea în interesul general al comunității statelor. O trăsătură a acestui statut este faptul că el este instituit mai degrabă în interesul altor state, decât în interesul statului neutru. Celelalte state trebuie să poată conta pe această neutralitate; ea nu depinde de simpla plăcere a statului neutru. Pornind de la aceste considerente, F. Martens susținea în revista *„La neutralization du Danemark"* din 15 noiembrie 1903 că un stat are dreptul, la propria voință, de a se declara neutru permanent și că toate statele sunt obligate să respecte această neutralitate. Această neutralitate există în timpul stării de pace și ea oferă statului facultatea de a alege, libertatea de opțiune între a fi neutru sau a nu fi în momentul în care este declanșat un război. Totodată, ea îi oferă asigurarea că statele vecine nu-i pot declara război și că beligeranții nu vor putea în războaiele survenite între ele să acționeze ținând cont de propriile interese în ce privește teritoriul statului neutru: acesta va trebui respectat. Prin urmare, statul neutru trebuie să consimtă neutralizarea sa și să semneze liber tratatul de neutralizare, să negocieze cu garanții pe poziții de deplină egalitate. Un tratat încheiat doar între garanți, fără participarea statului ce urmează a fi neutralizat, niciodată nu va produce efecte juridice pentru ultimul. [2, p. 694] Autorul rus Ganiușkin citează în monografia *„Нейтралитет и неприсоединение"* („Neutralitatea și nealinierea"), în vederea fundamentării tezei că declarația unilaterală este insuficientă pentru crearea statutului veritabil de neutralitate permanentă, exemplul Islandei, care la 30 noiembrie 1918, prin Legea cu privire la crearea uniunii Danemarca-Islanda, s-a declarat stat neutru permanent. Islanda a întreprins un șir de măsuri practice în vederea realizării statutului său de neutralitate permanentă, astfel efectivul armat se limita doar la forțele polițienești, de asemenea, s-a renunțat la flota militară. Însă în anul 1944 uniunea menționată s-a dizolvat, Islanda a fost proclamată Republică, iar statutul său de neutralitate permanentă n-a fost confirmat, nici anulat. Astăzi, statutul Islandei nu mai provoacă dubii, deoarece ea este membru al N.A.T.O., renunțând, astfel, la statutul de neutralitate permanentă. [7, p. 115].

Pentru a rezuma, ne permitem să ne exprimăm dezacordul în ceea ce privește opiniile evocate mai sus, deoarece, în practica contemporană a statelor, statutul de neutralitate permanentă este stabilit deseori prin actul intern al statului. Fiecare stat are dreptul suveran să-și stabilească în mod independent politica sa externă cu luarea în considerare a principiilor și normelor de drept internațional. O reflectare a acestui drept este alegerea de către state a mijloacelor de stabilire a statutului său de neutralitate permanentă. Aceasta presupune că statutul dat poate fi adoptat de către stat și doar în baza adoptării actelor respective interne. [5, p. 53] Astfel, neutralitatea Maltei este opozabilă statelor terțe, în special statelor-membre ale Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (O.S.C.E.), care prin actul final al Reuniunii de la Madrid, care a avut loc la 6 septembrie 1983, au luat cunoștință de declarația Maltei privind neutralitatea sa permanentă. [8, p. 184] Este valabil și exemplul Laosului, cu referire la care, în declarația din 23 iulie 1962, semnată de statele participante la Conferința de la Geneva pentru Laos, acestea notifică: *„Potrivit voinței guvernului și poporului Regatului Laos, exprimate la 9 iulie 1962 în declarația Guvernului Laosului cu privire la neutralitate, recunosc și vor respecta, prin toate mijloacele, neutralitatea Laosului."* [9] Neutralitatea Laosului a fost garantată prin acordurile care au pus capăt războiului din Vietnam.

Se confirmă, astfel, că actul prin care se creează statutul de neutralitate este un act de drept constituțional (intern),

care emană din suveranitatea statului, provocând efecte juridice, pe plan internațional putând interveni recunoașterea și garantarea acestui statut.

Totodată, majoritatea autorilor susțin opinia că, pentru a asigura bunăstarea și securitatea statutului cu statut de neutralitate permanentă, este necesară recunoașterea acestui statut de către comunitatea internațională și, în primul rând, de către statele puternice și statele vecine. [10] De exemplu, neutralitatea finlandeză se bazează pe declarația neutralității, recunoscută de către două mari puteri – U.R.S.S. (astăzi Federația Rusă) și S.U.A. Statele care au recunoscut neutralitatea unui stat, trebuie să-l respecte. O neutralitate nerecunoscută de către statele vecine pare a fi inutilă. [11] Ele trebuie, de asemenea, să intervină pentru a proteja această neutralitate, militar sau prin alte mijloace.

Cel de-al doilea fundament examinat în literatura de specialitate din secolul trecut ca neprovocând efecte juridice pe plan internațional în materia neutralității permanente este *decizia statelor terțe*, care poate da naștere drepturilor și obligațiilor reciproce doar pentru statele care au participat la elaborarea deciziei. Însă această decizie poate să conțină o anumită propunere, adresată statului, care va fi supus neutralizării. În special, aceasta poate servi drept o anumită condiție pentru recunoașterea statului nou creat. Dacă o astfel de propunere va fi acceptată expres sau tacit de către statul căruia îi este adresată, atunci va avea loc acordul, care constituie fundamentul juridic al neutralității permanente a acestui stat. Astfel, putem trage concluzia că până în timpurile noastre s-a stabilit regula că statutul de neutralitate permanentă poate fi instituit fie printr-un tratat internațional sau *lato sensu*, printr-un acord, care poate să nu capete forma unui tratat în sensul strict al cuvântului, [6, p. 225] încheiat cu acordul statului interesat, fie printr-o declarație a statului respectiv. În ambele cazuri, elementul determinant îl constituie manifestarea liberă a voinței suverane a statului care adoptă acest statut. [12, p. 71]

Estimăm ca fiind necesar să ne pronunțăm cu privire la confuziile întâlnite în literatura de specialitate cu referire la cel de-al doilea temei, care nu poate servi drept fundament al statutului de neutralitate. În acest sens, aducem citate din monografia *„Neutrality and international sanctions. Sweden, Switzerland and Collective Security" semnată de J. F. L. Ross: „La o anumită etapă istorică, unele puteri de pe arena internațională au plasat state și teritorii sub garanția internațională a unor tratate cu scopul de a asigura faptul că acestea nu vor deveni în viitor teatre de război. Această procedură denumită „neutralizare" reprezintă o extindere a anumitor principii neutre de la politica pe timp de război la cea pe timp de pace; principalul scop fiind „localizarea" viitoarelor conflicte europene, prin determinarea concretă a cerințelor pentru statele neutre și garanții lor. Primele state neutre, ale căror statut de neutralitate permanentă a fost garantat pe această cale, au fost Cracovia și Elveția prin tratatele din anul 1815, deși ceva mai înainte un statut asemănător a fost prevăzut pentru Malta prin Pacea de la Amiens din anul 1802. Mai târziu, ambele, Belgia (1839) și Luxemburgul (1867), au fost, de asemenea, neutralizate, urmând recunoașterea internațională a independenței lor. Alte astfel de teritorii au fost insulele Ionice din Corfu și Paxi (1864), bazinul Congo (1885), Albania (1913), Austria (1955) și Laos (1962)."* [13, p. 7-8] Calificăm aceste afirmații ca fiind injuste, având ca temei confuzia de termeni – statut de neutralitate și neutralizarea teritoriilor. Cunoaștem deja că, afară de cazul Cracoviei, statele, ale căror exemple sunt aduse mai sus, au adoptat statutul de neutralitate benevol, iar tratatele internaționale care le-au consfințit neutralitatea permanentă pe plan internațional, n-au avut decât meritul să le recunoască sau/și să le garanteze acest statut.

Concluzionând expunerea pe marginea subiectului fundamentului neutralității permanente, este necesar să aducem o precizare și anume – termenul „tratat cu privire la neutralitate" întâlnit în literatura de specialitate nu presupune asocierea statelor neutre pentru apărarea reciprocă a neutralității lor, asemănător ligilor care s-au format anterior pe timp de război sau în așteptarea războiului, cum a fost, de exemplu, neutralitatea armată din anii 1780 și 1800 sau Liga neutrilor din timpul războiului franco-prusac din anii 1870-1871, sau Liga care a fost proiectată în timpul Primului Război Mondial. [14, p. 485] Acest termen presupune tratatul între două state, în conformitate cu care ele își exprimă reciproc acordul că în cazul în care una dintre părți va fi agresată de către un stat terț, cealaltă parte va respecta neutralitatea. Suplimentar, uneori la tratatul cu privire la neutralitate se anexează *garantarea neutralității,* adică obligația de a impune să respecte neutralitatea acele state, care încearcă să o încalce. [6, p. 227] Evităm însă să ne pronunțăm asupra aspectului menționat, deoarece subiectul garantării neutralității, la fel de controversat în doctrină și practică, depășește cadrul prezentului studiu.

BIBLIOGRAFIE

1. Karsh E. Neutrality and small states. London, New York: Routledge, 1990, 225 p.
2. Fauchille P. Traité de droitinternational public. Paris: Rousseau&C-ie, tome I-er, 1922, 1060 p.
3. Lange M. L'Autriche: un Etat neutre dans l'Union Européenne. Paris: L'Harmattan, 2006, 146 p.
4. Seche L., Seche M. Dicționar de sinonime al limbii române. București: Univers enciclopedic, ediția a II-a, revăzută și adăugită, 1999, 974 p.
5. Игнатенко Г., Тиунов О. Международное право. Москва: «Норма», 2000, 570 с.
6. Анзилотти Д. Курс международного права. Москва: Издательство иностранной литературы, том первый, 1961, 447 с.
7. Mazilu D. Dreptul păcii. Tratat. București: Juridica, 1998, 422p.
8. Balan O., Serbenco E. Drept internațional public. Chișinău: Tipografia „Reclama," vol. I, 2001, 358 p.

9. Declarația asupra neutralității Laosului, Geneva, 1962, <http://www.laosnet.org>.
10. <http://neytralitet.org.ua/analytics/?id=302>.
11. <http://www.gymnase-morges.ch/docs/Eleve/NeutralCH.html>.
12. Takacs L., Niciu M. Drept internațional public. București: Editura didactică și pedagogică, 1976, 320 p.
13. Ross J. F. L. Neutrality and international sanctions. Sweden, Switzerland and collective security. New York, Connecticut, London: Praeger, 1989, 250 p.
14. Оппенгейм Л. Международное право. Москва: Издательство иностранной литературы, том 1, полутом 2-ой, 1949, 407 с.