

# CRITERII CE CARACTERIZEAZĂ CO-RAPORTUL DINTRE DREPTUL INTERNAȚIONAL ȘI DIPLOMAȚIA PRIN CONFERINȚE

**Cristina ROBU**, doctorandă, ULIM (ORCID: 0000-0002-8320-998X)

Recenzent: **Nicolae OSMOCHESCU**, doctor în drept, profesor universitar

## **CHARACTERISTICS OF RELATIONSHIPS BETWEEN INTERNATIONAL LAW AND DIPLOMACY BY CONFERENCES**

*The increase in the number of states, the multitude of economic, political, technical and military problems that exist between states and in the world in general, the development of the media and many other radical changes that have taken place over the last century have inevitably led to the structural change of the world community and the changing configuration of diplomacy.*

**Key words:** *International congress, International conference, Agenda of conference, Ad-hoc, Quorum, Protocol.*

*Creșterea numărului de state, multitudinea problemelor de ordin economic, politic, tehnic și militar, existente între state și în general în lume, dezvoltarea mijloacelor de comunicație și multe alte schimbări radicale ce s-au produs pe parcursul ultimului secol au dus în mod inevitabil la modificarea structurală a comunității mondiale și la schimbarea configurației diplomației.*

**Cuvinte-cheie:** *Congres internațional, Conferință internațională, Agenda conferinței, Ad-hoc, Cvorum, Protocol.*

### **Aspecte istorice**

Organizațiile internaționale sunt rezultatul colaborării multilaterale a statelor în diverse domenii. Apariția acestor instituții a dus la apariția unor noi forme și metode de activitate diplomatică, definită în doctrina de drept internațional ca diplomație multilaterală. Concomitent este de reținut că normele de drept care guvernează acest domeniu al diplomației sunt neuniforme și lipsite de rigoarea necesară, ansamblul normelor de drept diplomatic care reglementează noua diplomație fiind încă vag și confuz.<sup>1</sup>

Organizațiile internaționale interguvernamentale au capacitate juridică civilă, care le califică ca subiecte de drept internațional dotate cu calități de personalitate juridică internațională. Comisia de drept internațional a O.N.U. a afirmat calitatea de subiect de drept internațional a organizațiilor internaționale. Totuși, datorită faptului că doctrina de drept internațional privește această problemă în mod divers, organizațiile internaționale fixează acest fapt sau în actul constitutiv, sau în alte acorduri și convenții.

1 Burian A. Introducere în practica diplomatică și procedura internațională. Ediția a II-a. Chișinău: Alma Mater, 2008, p.74.

Participarea la activitatea organizațiilor internaționale are loc prin reprezentanții statelor pe lângă o organizație internațională și prin funcționarii organizațiilor internaționale. Reprezentanții statelor pe lângă organizațiile internaționale pot fi, la rândul lor, divizați în:

- a) reprezentanțe sau misiunii permanente ale statelor membre și
- b) delegații ale statelor membre.

Conferințele sau congresele internaționale constituie forma tradițională a diplomației multilaterale și constau în reuniuni sau întâlniri ale delegațiilor din diferite state, care au fost convocate în scopul examinării și soluționării unor probleme de interes comun.<sup>2</sup>

Termenii de *congres internațional* și *conferință internațională* au fost pe timpuri folosiți și ca termeni distincții, și că termeni echivalenți, însă pe parcursul istoriei acești termeni se utilizează ca fiind identici. Ar fi cazul totuși să menționăm că inițial termenul congres se folosea în scopul clasificării reuniunilor de reprezentanți plenipotențari ai statelor menite să încheie tratate de pace și să reîmpartă teritoriile. Pe parcursul ultimelor secole au avut loc multe conferințe și congrese internaționale la care au fost soluționate și aplanate situațiile de criză și conflict existente în acea perioadă.

Primele reuniuni de acest tip, denumite *congrese*, au fost consemnate încă din secolul al XVII-lea. Practica statelor de a coopera prin congrese și conferințe internaționale s-a amplificat în secolul XIX-lea, cu efecte directe, mai ales, asupra dezvoltării dreptului internațional public. De exemplu: *Congresul de la Viena din 1814—1815*, care a codificat, pentru prima dată, aspecte ale reprezentării diplomatice și ale navigației pe fluviile internaționale; *Congresul de la Paris din 1856*, prin care s-a pus capăt războiului Crimeii și a adus reguli noi în dreptul maritim și fluvial; *Conferința Internațională de la Geneva din 1864*, care a pus bazele dreptului internațional umanitar prin adoptarea primei convenții umanitare; *Conferințele de la Haga din 1899 și 1907*, care au pus bazele dreptului conflictelor armate etc.<sup>3</sup>

*Convenția de la Viena din 1961* a specificat în relațiile diplomatice într-o anumită ordine, clasificând pe prim-plan misiunea diplomatică, ca organ complex, căruia îi revin anumite funcții și care se bucură de anumite imunități. Plasând misiunea diplomatică în centrul dreptului diplomatic, Convenția a extins prin aceasta acordarea imunităților și privilegiilor la o nouă categorie de persoane — membrii misiunii diplomatice, care până atunci se bucurau de o situație privilegiată doar grație apartenenței lor la suita șefului misiunii diplomatice. În acest context, personalul diplomatic al misiunii a obținut privilegii și imunități importante și în anumite limite a fost acceptată acordarea imunităților și privilegiilor personalului administrativ și tehnic al misiunii.

Statutul misiunilor speciale a fost reglementat prin *Convenția cu privire la misiunile speciale* din 16 decembrie 1969, în care misiunea specială este definită ca o „misiune temporară, având un caracter reprezentativ de stat, trimisă de un stat în

2 Idem, p.83.

3 <https://administrare.info/drept/132-diplomația-prin-conferințe-internaționale> (consultat la 15.10.2020).

alt stat cu consimțământul acestuia din urmă pentru a trata chestiuni determinate sau pentru a îndeplini în acest stat o sarcină determinată“.

Convenția a fost și este criticată pentru „asimilarea aproape completă a misiunilor speciale cu cele permanente“ ce a condus în mod inevitabil la conceperea existenței acestor misiuni doar în cadrul raporturilor bilaterale. Un alt subiect al criticii îl constituie faptul că, conform Convenției, misiuni speciale pot trimite doar statele, pe când alte subiecte de drept internațional nu beneficiază de această posibilitate.

În 1975 a fost făcută tentativa de a adopta *Convenția de la Viena cu privire la reprezentarea statelor în relațiile lor cu organizațiile internaționale cu caracter universal*, care însă nu a intrat în vigoare până în prezent din cauză opunerii exercitate de statele gazdă față de organizațiile internaționale.<sup>4</sup> Prevederile Convenției au fost criticate de reprezentanții multor state și de specialiști în domeniul dreptului internațional. Esența criticilor a constat în faptul că unele delegații au examinat problemele numai din punctul de vedere al statului trimitător, neluând în considerație interesele statului-gazdă a organizației internaționale respective. O altă direcție a criticii a fost faptul că la conferință s-a folosit principiul majorității pentru a adopta un document neechilibrat, care creează un regim de imunități și privilegii mult mai mare decât sunt gata să-l acorde statele de sediu. Relațiile dintre state și organizațiile internaționale și relațiile dintre înseși organizațiile internaționale sunt reglementate de tratate internaționale multilaterale și bilaterale. Astfel la 13 februarie 1946 a fost adoptată *Convenția cu privire la imunitățile și privilegiile Națiunilor Unite*, care a conferit ONU calitatea de persoană juridică internațională și a recunoscut imunitatea ei de jurisdicție pentru bunurile și activele sale, inviolabilitatea sediului și a arhivelor, imunitatea de jurisdicție penală și civilă pentru reprezentanții statelor-membre ale organizației și pentru funcționarii și experții ONU. La 21 noiembrie 1947 a fost adoptată *Convenția cu privire la privilegiile și imunitățile instituțiilor specializate ale Organizației Națiunilor Unite*, care prevede, în esență, aceleași drepturi, imunități și privilegii ca și cele acordate ONU.

Uneori însă aceste reuniuni se numeau *conferințe*, ca, de exemplu, conferința de la Londra din 1830—1833 după proclamarea independenței de către Belgia, conferința de la Londra din 1912—1913 după războaiele balcanice, conferințele de pace de la Paris din 1919 și 1946—1947.

După Congresul de la Viena din 1814—1815 tehnica diplomației multilaterale a devenit o procedură curentă. Experiența dobândită de state în cadrul congreselor și conferințelor internaționale a constituit un model folosit mai târziu la stabilirea structurii și funcționării organizațiilor internaționale.

### *Tipurile și clasificarea conferințelor*

Diplomația contemporană multilaterală se realizează tot mai mult prin intermediul organizațiilor internaționale și prin intermediul întâlnirilor la nivel înalt al șefilor de stat și șefilor de guvern. Ca rezultat, instituția conferinței internaționale a

4 Buruiian A., Ilașciuc D. *Serviciul Diplomatic: Teorie și Practică*. Chișinău, 2011, p.36.

suferit schimbări în structură și procedee: convocarea conferințelor este simplificată din cauza periodicității; alcătuirea delegațiilor se bazează pe principiile democratice și reprezentative, pregătirea conferinței este efectuată prin comisii, alegerea organelor de lucru ale conferinței și modul de votare a actelor finale sunt esențial modificate.

Elementul principal care distinge conferința internațională de o simplă întrunire a oamenilor politici de diferit nivel îl constituie faptul că la conferință (congres) participă delegații ai statelor sau ai organizațiilor internaționale, care au calitate de reprezentanți temporari. Conferința, spre deosebire de simplele reuniuni, urmărește scopul realizării unui acord, al negocierii unui tratat sau al ajungerii prin negocieri la un acord.<sup>5</sup>

Nefiind subiect de drept internațional, conferința internațională nu are o personalitate juridică internațională și este doar o entitate temporară comună statelor care o compun. În acest context este de menționat că Convenția de la Viena din 1975 atribuie conferinței internaționale competențe, drepturi și obligații juridice.

Conferințele internaționale pot fi clasificate după diverse criterii, în funcție de scopul, obiectivele, sfera persoanelor participante, rangul persoanelor participante, scopul operativ, forma de organizare și desfășurare etc.<sup>6</sup>

În funcție de *scopul* lor, conferințele internaționale pot fi *politice*, care urmăresc obiective cu caracter general ca: instaurarea păcii în plan global sau regional în urma unui conflict ce a fost deja depășit, crearea unei alianțe politico-militare sau politico-economice, formarea unei organizații internaționale mondiale sau regionale etc., și *tehnice* specializate în anumite domenii de activitate: colaborarea în domeniul combaterii crimei organizate, colaborarea în domeniul ecologic, colaborarea în domeniul explorării cosmosului în scopuri pașnice etc.

În funcție de *obiectivele* lor, conferințele internaționale pot fi *deliberative* (fac recomandări neobligatorii guvernelor sau iau decizii care să ofere îndrumări sau instrucțiuni secretariatului unei organizații internaționale), *legislative* (negociază și adoptă textul unui tratat internațional) și *informaționale* (să ofere cadrul pentru un schimb internațional de informații).

În funcție de *forma de organizare* și *desfășurare*, conferințele internaționale pot fi *bilaterale* sau *multilaterale*, având o *singură temă* sau mai *multe teme*, purtând calificativul de conferință specială (ad-hoc) sau obișnuită etc.

În funcție de *rangul participanților*, conferințele internaționale pot fi la *cel mai înalt nivel* (șefii de state), la *nivel înalt* (șefii de guverne și miniștrii de externe), la *nivel mediu* (funcționari din Ministerul Afacerilor Externe și experți) etc.

În funcție de *sfera persoanelor participante*, conferințele internaționale pot fi *generale*, la care participă maximum de state sau *restrânse*, la care participă doar un grup determinat de state.

5 Anghel Ion M. Dreptul Diplomatic și consular. București: Universul Juridic, 2011, p.235.

6 Сагоу Э. Руководство по дипломатической практике. Москва: Международные отношения, 2018, с.298-300.

În funcție de *scopul operativ*, conferințele internaționale pot fi *diplomatice* sau de *plenipotențieri*, care iau decizii având relevanță internațională și imperative pentru statele participante, și *preliminare* sau de *experți*, care nu iau decizii, ci doar formulează și alcătuiesc proiectul unui tratat sau al unui act oficial internațional.<sup>7</sup>

### *Desfășurarea Conferințelor*

Practica și procedura conferințelor se referă la regulile de comun acord acceptate de către participanții la conferință. Regulile de procedură cu privire la organizarea și desfășurarea conferințelor internaționale au un caracter supletiv, de model ce este adesea urmat, și nu sunt unificate sau codificate într-un document aparte, în pofida faptului că există anumite practici repetate și generale, care au aplicare față de toate tipurile și categoriile de conferințe internaționale.

În doctrina de drept diplomatic se expune părerea că regulile și procedurile de organizare ale conferințelor nu trebuie să contrazică normele de drept internațional. Oricum, această procedură-preluată sau elaborată-trebuie să fie în concordanță cu normele fundamentale ale dreptului internațional. Notăm că aceste reguli tind să dobândească un caracter de generalitate, alcătuind acea parte de sine stătătoare a dreptului internațional numită *proceduri internaționale*.<sup>8</sup>

Ținem să accentuăm aici că noțiunea de procedură internațională este mai largă decât noțiunea de reguli și proceduri privind organizarea conferințelor internaționale și cuprinde totalitatea de reguli, procedee și modele organizaționale și structurale din diverse domenii ale activității diplomatice, inclusiv în ceea ce privește diplomația ad-hoc și diplomația prin conferințe internaționale.

Prima cerință a oricărei conferințe internaționale este un set de reguli scrise care să îndrume și să determine activitățile participanților și la care președintele conferinței se poate referi în caz de dubii sau dezacorduri. Acestea pot fi ori reguli permanente, care sunt acceptate ca procedură standard de către sesiunile ulterioare, ori reguli care necesită să fie puse la vot și aprobate de către însăși conferința respectivă.

Regulile de procedură, de obicei, stabilesc data și locul conferinței, agenda, componența delegaților, acreditările, limbile oficiale și de lucru, drepturile participanților, modalitățile de discuții, de formulare a propunerilor și luare a deciziilor, modalitățile de votare chestiunile de protocol și de precădere, formele și procedura de conducere ale conferințelor.

Data și locul de desfășurare a conferințelor, de obicei, se negociază din timp și se includ în *agenda* conferinței, care listează problemele ce vor fi discutate la conferință.<sup>9</sup>

7 Burian A. Introducere în practica diplomatică și procedura internațională. Chișinău: Cartier, 2000, p.84-85.

8 <https://administrare.info/drept/11625-diplomația-prin-conferințe-internaționale> (consultat la 15.10.2020).

9 Зорин В.А. Основы дипломатической службы. Москва: Международные отношения, 1977, с. 324-329.

Agenda provizorie sau agenda-proiect include subiectele și chestiunile care urmează să fie luate în discuție și ordinea în care vor fi luate în considerație fiecare. Agenda proiect, de regulă, este pusă în circulație cu mult timp înaintea conferinței, pentru a da posibilitatea participanților să ia cunoștință de aspectele problematice discutate.

Componența delegaților este stabilită prin negocieri preliminare și, de obicei, se determină numărul maxim al reprezentanților plenipotențari, reprezentanților supleanți, experților, consilierilor etc.

Organizația Națiunilor Unite limitează doar numărul reprezentanților (maximum cinci) și numărul reprezentanților supleanți (maximum cinci), dând participanților posibilitatea de a determina singuri numărul necesar de experți, consilieri etc.

Procedura de acreditare este legată de statutul juridic al reprezentanților și necesită prezentarea de către ei a deplinelor puteri, care îi identifică și îi autorizează să acționeze în numele statului lor. Acreditările trebuie să fie emise de autoritățile corespunzătoare ale fiecărui stat și sunt supuse, de regulă, unei verificări de către un comitet de acreditare al conferinței, care raportează ședinței plenare rezultatele acreditării.

Regulile de procedură stabilesc limbile oficiale și limbile de lucru ale conferinței. Limbile oficiale sunt limbile în care se poartă discuțiile și se publică textele și rezoluțiile conferinței. Limbile de lucru sunt limbile în care se poartă discuțiile atât la ședințele plenare, cât și la ședințele în comisii și comitete și în care se asigură traducerea.

Drepturile participanților la conferință, de obicei, sânt specificate în regulile de procedură și constau în:

- a) dreptul de a vorbi (a lua cuvântul) o dată la ședința în plen în legătură cu fiecare chestiune pusă în discuție;
- b) dreptul de a iniția o moțiune procedurală (se are în vedere felul cum este condusă ședința). Moțiunea procedurală se pune imediat la vot de către președintele ședinței;
- c) dreptul la replică;
- d) dreptul de a face un punct de ordine (se are în vedere dreptul de a obiecta la remarcile unui participant considerate de netolerat sau ofensatoare).

Modalitățile de a prezenta propuneri și procedura luărilor de decizii sunt specificate în regulile de procedură și, de obicei, constau în aceea că deciziile sunt luate în baza unor propuneri în scris, supuse discuției de către participanți, care sunt formulate mai apoi ca rezoluție proiect. Propunerile sub formă de amendament la rezoluțiile proiect sunt prezentate înainte de procedura votării.

Votarea, de regulă, se face pe baza unei majorități simple sau calificate a reprezentanților statelor cu *drept de vot*. Regulile de procedură pot specifica modalitățile de votare în baza cărora se efectuează procedura propriu-zisă. Unele chestiuni pot fi votate cu o *majoritate simplă* din numărul de reprezentanți *prezenți* spre exemplu chestiunile de procedură, altele- cu o *majoritate simplă* din *numărul total* de membri ai conferinței sau cu o *majoritate calificată*, de două treimi, din *numărul prezent* sau *total* al membrilor conferinței (spre exemplu, rezoluții pe marginea problemelor discutate și textul final al tratatului internațional).

În unele cazuri apare problema *votării proporționale*, când o țară membru are un număr de voturi (în mod normal *un vot*) iar altă țară membru dispune de alt număr de voturi (mai *multe voturi*), în funcție de aportul și interesul financiar și practic al acestei țări în problema pusă în discuție (spre exemplu Statele Unite ale Americii are la Fondul Monetar Internațional mai multe voturi decât alte țări membre).

Regulile de procedură prevăd și chestiunile legate de *cvorum*, specificând numărul necesar (minim) de membri care trebuie să fie prezenți pentru a începe lucrările conferinței și numărul minim necesar pentru a efectua procedura de votare.

Chestiunile de protocol și ceremonial la congresele și conferințele internaționale erau examinate relativ nu demult cu foarte mare precauție și atenție. Chestiunile de precădere, de exercitare a alternatului, modalitățile scrise și orale de negociere (*pro-memoria* și *viva voce*), modelele scrisorilor de acreditare și de puteri depline, problemele legate de titluri, ranguri și adresări.

În prezent chestiunile de protocol și ceremonial s-au simplificat datorită faptului că procedura protocolară este mai mult sau mai puțin cunoscută și acceptată de majoritatea statelor. La conferințele bilaterale, de obicei, este respectat protocolul diplomatic tradițional. La conferințele multilaterale precăderea se bazează, de regulă, pe ordinea alfabetică a numelui țării ( în limba engleză, cea franceză sau în limba țării de reședință a conferinței internaționale).

Formele și procedura de conducere ale conferințelor internaționale constituie la fel o chestiune ce se specifică în regulile de procedură. De obicei, se indică organele ad-hoc alese ale conferinței, care sunt *președintele și secretariatul*.

*Președintele* are două categorii de atribuții: *procedurale* care vizează deschiderea, încheierea și amânarea ședințelor, explicarea regulamentului, darea cuvântului reprezentanților etc. și *atribuții de conținut* prin care președintele îndeplinește atribuții ad-hoc, activează ca mediator etc.<sup>10</sup>

*Secretariatul* conferinței de regulă se ocupă de pregătirea conferinței și de cadrul ei administrativ: de invitații, de primirea reprezentanților, de protocol, de acreditare, de ținerea legăturilor cu autoritățile locale, de pregătirea și distribuirea agendei, de pregătirea și distribuirea proiectului regulilor de procedură, de pregătirea și distribuirea proiectelor și materialelor conferinței, de amenajarea sălii de ședințe a conferinței etc.

Conferința se încheie, în caz de succes, cu adoptarea unor hotărâri în problemele care au constituit obiectul dezbaterilor, iar aceasta se concretizează în documentele ce se aprobă de către participanți. Documentele conferinței se pot prezenta sub formă de tratate, declarații, protocoale, rezoluții, recomandări, moțiuni etc.

Diplomația prin conferințe servește ca sursă de consens sau soluționare pașnică a relațiilor externe ale unui subiect de drept internațional cu oricare alt subiect de drept internațional.

10 Feltham R.G. Introducere în dreptul și practica diplomației. București: All BECK, 1997, p.160.