

**REGIMUL JURIDIC AL DUNĂRII
ÎN NEGOCIERI ȘI ACORDURI INTERNAȚIONALE
DUPĂ SFÂRȘITUL CONFLAGAȚIEI MONDIALE PÂNĂ ÎN
PREAJMA CONFERINȚEI DUNĂRENE DE LA BELGRAD (1945-1948)**

Arthur TULUȘ

Cadrul juridic al discuțiilor privind regimul actual și viitor al Dunării la sfârșitul celui de-Al Doilea Război Mondial

În funcție de interesele politice și/sau economice manifestate în zona Dunării, Marile Puteri victorioase în al doilea război mondial – Uniunea Sovietică, Franța, Marea Britanie și Statele Unite – și-au exprimat intenția, pe măsură ce înfrângerea Germaniei devenise tot mai evidentă, de a se implica în problematica reșezării Dunării pe un cadru juridic legal. Inevitabil, cabinetele diplomatice s-au raportat la Statutul Definitiv al Dunării din 1921, documentul ce a constituit baza jurisdicției interbelice a fluviului. Deși, după anul 1921, s-au mai încheiat acorduri și convenții în această chestiune, ele fie s-au făcut pe baza interpretării unor articole ale Statutului Definitiv – cum a fost cazul, Aranjamentului de la Sinaia (18 august 1938) și Acordului de la București (1 martie 1939), fie au conținut clauza provizoratului, exprimând adoptarea unor măsuri speciale în situații excepționale – respectiv, Aranjamentul de la Belgrad (12 septembrie 1940) și Acordul de la București (decembrie 1942).

Din această perspectivă, luând în discuție și istoricul prezenței lor în Comisiile dunărene, Puterile Aliate au exprimat și susținut, în momentul redefinirii postbelice a Dunării, trei puncte de vedere, toate plecând de la validitatea sau nu a Convenției din 1921:

1. Marea Britanie și Franța au considerat Statutul ca fiind valid, caz în care Dunărea își păstra regimul internațional antebelic și cele două organisme – Comisia Europeană și Comisia Internațională a Dunării – ce trebuiau restabilite și, eventual, completate prin includerea în rândul membrilor a Uniunii Sovietice și a Statelor Unite¹.

¹ Spre deosebire de Franța, Marea Britanie s-a dovedit a fi mai activă în a susține pe planul relațiilor internaționale poziția sa referitoare la statutul postbelic al Dunării. Intențiile Regatului Unit reies din orice negociere, acord sau prin inserarea în textul tratatelor cu România, Ungaria sau Bulgaria a unor prevederi ce fac referire la revenirea Dunării la statutul antebelic. John C. Campbell, *Diplomacy on the Danube*, în „Foreign Affairs”, nr. 27, 1949, p. 318.

2. Statele Unite, a cărei politică interbelică izolaționistă o îndepărtase din ipostaza de a avea în trecut un rol activ la Dunăre, a susținut cu ardoare includerea Dunării în viziunea sa privind regimul internațional al căilor navigabile, dar, în același timp, nu a manifestat aceeași energie în a susține validitatea Statutului Dunării din 1921. Dimpotrivă, diplomația de la Washington era adepta negocierii unui statut juridic nou, fără a porni în elaborarea acestuia de la unul actual².

3. Uniunea Sovietică, care, de asemenea, nu fusese membră în Comisiile dunărene, s-a pronunțat categoric pentru caducitatea Convenției din 1921, precum și pentru instituirea unui regim contrar celui preconizat de Washington. Considerând Dunărea ca făcând parte din propria zonă de influență, Kremlinul cerea, în numele dreptului riveranilor, eliminarea oricărui stat ce nu avea această calitate, măsura fiind o formă mascată de a-și asigura hegemonia politică, economică și ideologică pe cuprinsul fluviului. Dimpotrivă, dacă ar fi recunoscut validitatea Actului din 1921, diplomația moscovită ar fi fost nevoită, în momentul adoptării unei noi „constituții a Dunării”, sub presiunea forurilor internaționale, să țină cont de prevederile celei actuale (Statutul Definitiv al Dunării) sub raportul formelor juridice prin care se putea trece la un alt regim.

Nu în ultimă instanță, în perioada imediat postbelică, în chestiunea stabilirii viitorului regim al căilor fluviale ce traversau sau separau două sau mai multe țări, inclusiv Dunărea, opinia publică internațională și specialiștii în drept internațional au luat în dezbateră două doctrine, fiecare având sprijinul unei superputeri:

1) doctrina caracterului internațional al apelor navigabile, susținută de democrațiile occidentale în frunte cu Statele Unite, ce prevedea supravegherea libertății și egalității de tratament a tuturor pavilioanelor pe fluviile internaționale prin intermediul unor Comisii, formate din toți riveranii, la care se adăugau Marile Puteri învingătoare (Statele Unite, Franța, Marea Britanie și Uniunea Sovietică). Ea se revendica din acordurile și tratatele anterioare, începând cu Tratatul de la Paris (1856);

2) doctrina dreptului riveranilor, ca puteri suverane asupra acestor căi navigabile ce le străbat propriul teritoriu național, susținută de Uniunea Sovietică. Juriștii sovietici au considerat că primele principii ale acestei jurisdicții fuseseră adoptate la Congresul de la Viena din 1815. Fiind o caracteristică a unui stat totalitar, în care orice tip de literatură era politizată și dictată de partidul unic, la 5 octombrie 1946 Comitetul Central al Partidului Comunist Sovietic a lansat

² Statele Unite și-au manifestat interesul asupra regimului Dunării din perspectiva, declarată de ei, a menținerii libere a navigației și a comerțului. Nu Stalin sau Churchill, ci președintele Statelor Unite, Truman, a fost cel care a deschis la nivelul diplomației internaționale problema stabilirii unui nou regim internațional al Dunării, în cadrul întâlnirii de la Postdam. Louis B. Wehle, *International Administration of European Inland Waterways*, în „The American Journal of International Law”, vol. 40, nr. 1, 1946, p. 101.

directiva prin care atrăgea atenția că membrii devotați ai statului trebuiau să-și intensifice munca în vederea redactării mai multor studii de drept internațional maritim și fluvial, prin care să contracareze „imperialismul” occidental³. Prin urmare, se va naște o bogată literatură de specialitate, nu neapărat de calitate, dedicată susținerii dreptului riveranilor și, în general, politicii Kremlinului de eliminare a neriveranilor de pe cuprinsul fluviului controlat de Armata Roșie⁴.

La sfârșitul conflagrației mondiale, cursul Dunării era împărțit între Aliați, în funcție de prezența propriilor armate, astfel: sectorul cuprins între Linz (Austria) și vărsarea în Marea Neagră intra în sfera de control sovietică; restul fiind controlat de Aliații occidentali. Încă de la început, prin problemele ivite, legate de trecerea vaselor dintr-o parte în alta prin această linie de demarcație artificială din zona austriacă⁵, s-a putut observa clar că, pentru cele două tabere, fluviul prezintă un interes maxim și, în același timp, posibilitatea de a se ajunge la un consens în privința unificării celor două segmente era minimă.

Problema regimului Dunării în perioada premergătoare Conferinței de pace de la Paris (septembrie 1944 – iulie 1946)

Primele contacte internaționale în problema discutării regimului actual și a celui viitor al Dunării au fost determinate, în primul rând, de unele necesități militare și, în al doilea rând, de considerente economice. În vederea atingerii acestor scopuri, Londra a organizat o conferință a Aliaților, în toamna anului 1944, pentru a se găsi o formulă necesară organizării transporturilor, după prăbușirea Germaniei, în vederea aprovizionării cu alimente și alte bunuri a populației din

³ Vezi Oliver Lissitzyn, *Recent Soviet Literature on International Law*, în „American Slavic and East European Review”, vol. 11, nr. 4, 1952, p. 257 – 273.

⁴ Amintim în special doar o parte a studiilor sovietice axate pe consecințele Conferinței și a Acordului de la Belgrad. V.N. Durdenevskij, *Dunajskaja problema (Problema Dunării)*, Moscova, 1947; D.D. Borarov, *Dunajskaja konferencija (Conferința Dunării)*, Moscova, 1948; M. V. Pochkaeva, *Mezhdunarodno – pravovoj režim sudokhodstva Dunaja (Regimul juridic internațional al navigației pe Dunăre)*, Moscova, 1951; V.D. Logunov, *Sovremennyi mezhdunarodno prava vo vzaimootnoshenijakh mezhdur gosudarstvami (Dreptul internațional contemporan în relațiile reciproce dintre state)*, Moscova, 1953; N. G. Fandikov, *Mezhdunarodno – pravovoj režim Dunaja (Regimul juridic internațional al Dunării)*, Moscova, 1955; J.J. Bakin, P.I. Ryzhikov, *Dunajskoe sudokhodstvo i evo pravovoj režim v XX veke (Navigația pe Dunăre și regimul său juridic în secolul al XX-lea)*, Moscova, 1958.

⁵ Mark W. Clark, *From the Danube to the Yalu*, New York, 1954, p. 7. În memoriile generalului american se regăsesc date privind înaintarea Armatei Roșii, dar și al celor Aliate occidentale în zona austriacă, precum și a modului în care s-a ajuns la delimitarea cursului Dunării între cele două părți.

Europa⁶. În cadrul lucrărilor, cei prezenți s-au pus de acord asupra proiectului constituirii unui organism internațional provizoriu cu menirea de a coordona transporturile în Europa, a cărui competență urma să se extindă asupra întregului continent, cu excepția teritoriului Marii Britanii și a Uniunii Sovietice. După cum era și normal, Dunărea intra și ea în sfera de activitate a noului organism, în textul inițial precizându-se că, „în interesul unei reinstaurări rapide a navigației pe Dunăre, atribuțiile Comisiei Internaționale, ca și cele ale Comisiei Europene vor fi îndeplinite de un singur corp consultativ, format din tehnicieni și un comisar. Administrația Porților de Fier se va afla sub controlul direct al comisarului”⁷.

În chestiunea Dunării, aranjamentul a fost un compromis reciproc avantajos. Din perspectiva Aliatilor occidentali, valoarea lui era dată de faptul că toți cei prezenți, inclusiv delegatul sovietic, au recunoscut existența celor două organisme dunărene (Comisia Internațională, respectiv Europeană a Dunării), fapt ce a confirmat că pe cuprinsul întregului curs al Dunării, la sfârșitul celui de-al doilea război mondial, cadrul juridic existent a rămas cel de dinainte de declanșarea conflagrației mondiale⁸. Așadar, Comisiile dunărene încă funcționau *de jure* (punct important pe agenda delegațiilor Franței și ai Marii Britanii)⁹; totodată, recunoscându-se și caracterul internațional al Dunării (poziție susținută de Statele

⁶ <http://library-2.lse.ac.uk/archives/handlists/EuropeCentral/EuropeCentral.html>. (Site-ul oficial-British Library of Political and Economic Science). Conține în rezumat activitatea ECITO (European Central Inland Transportation Organization - Organizația de Transport a Europei Central Continentale), organizație ce a activat între 1945 și 1946, născută politic și juridic în urma negocierilor de la Londra, în septembrie 1944. La această Conferință au participat reprezentanții: Belgiei, Cehoslovaciei, Franței, Greciei, Luxemburgului, Poloniei, Olandei, Norvegiei, Uniunii Sovietice, Regatului Unit, Statelor Unite și Iugoslaviei. Președintele Conferinței a fost ministrul britanic Philip John Noel-Baker, viitor avocat al dezarmării internaționale, fapt pentru care a primit premiul Nobel pentru Pace în 1959.

⁷ Carmen Atanasiu, *Problema suveranității României la Dunăre și „Navigația Fluvială Română” (1919-1945)*, București, 2003, p. 201-202; *România în fața Conferinței de pace - Paris 1946 (Memoriu adresat Conferinței de către opoziția anticomunistă din România)*, București, 1998, p. 116-117.

⁸ *România în fața Conferinței de pace - Paris 1946*, p. 118. În acest memoriu, opoziția anticomunistă din România a încercat să demonteze punct cu punct poziția susținută de blocul comunist, inclusiv de autoritățile comuniste din România, în legătură cu situația juridică a Dunării la sfârșitul conflagrației mondiale, comuniștii afirmând că Statutul Definitiv al Dunării fusese anulat prin acordurile impuse de Germania nazistă între 1940 și 1941. Din contră, opoziția anticomunistă din România a demonstrat validitatea Convenției din 1921. În acest sens, ei s-au raportat la rezoluția adoptată de Institutul de Drept Internațional la 31 august 1912, prin care s-a fixat doctrina în materie de jurisdicțiune maritimă și fluvială.

⁹ Pentru Marea Britanie, războiul și ocupația germană a bazinului Dunării au fost considerate doar elemente temporare în care cadrul juridic interbelic al Dunării fusese doar suspendat, nu anulat. Nici autoritățile statului și nici alte instituții de prestigiu ale Regatului Unit, precum The Royal Geographical Society, nu au luat în considerare un alt statut postbelic decât cel care deja exista. Drept dovadă, aducem în discuție conferința susținută, sub girul prestigioasei Societăți Regale Britanice de Geografie, la 8 noiembrie 1943, de fostul delegat tehnic cehoslovac din Comisia Internațională a Dunării, Otto Popper, discurs axat pe lucrările tehnice efectuate, dar și pe cele în viitor necesare la Porțile de Fier. Vezi Otto Popper, *The International Regime of the Danube*, în „The Geographical Journal”, vol. 102, nr. 5-6, 1943, p. 240-253.

Unite). Pe de altă parte, Uniunea Sovietică a reușit să câștige timp prețios în vederea subordonării politice și economice a spațiului „eliberat” sau în curs de „eliberare” de către Armata Roșie.

În momentul desfășurării lucrărilor de la Londra (septembrie 1944), pentru Stalin avea o mai mică importanță discuțiile de ordin juridic referitoare la regimul actual sau viitor al Dunării, politica pragmatică sovietică urmărind în acel moment atingerea a două obiective imediate: extinderea teritoriului „eliberat” de Armata Roșie, viitor coridor de siguranță constituit prin comunizare, și eliminarea influenței occidentale din acest spațiu. Autoritățile sovietice, în septembrie 1944, au recunoscut Comisiile dunărene, dar, în același timp, au obținut și amânarea restaurării lor în cadrul juridic antebelic. În realitate, așadar, navigația pe Dunăre până la Linz a fost controlată discreționar de Uniunea Sovietică și, mai mult decât atât, Aliții vestici au acordat Kremlinului această împuternicire.

Către sfârșitul anului 1944, chestiunea Dunării a mai făcut obiectul unor discuții sovieto-britanice purtate la nivel de ambasade. La 30 septembrie 1944, Marea Britanie, prin intermediul reprezentantului ei de la Moscova, Archibald Clark-Kerr, a propus autorităților sovietice să-și dea acordul în vederea formării, după încetarea ostilităților în Europa, a unei organizații internaționale provizorii peste întregul curs navigabil al Dunării. În schimbul acceptului Moscovei, Londra s-a arătat disponibilă să curețe fluviul de mine cu vasele sale dragoare. Uniunea Sovietică a oferit, abia în decembrie 1944, un răspuns parțial, păstrând tăcerea în problema gestiunii comune a Dunării, și *inacceptabil* (subl. ns. – A.T.) ofertei britanice. Kremlinul era de acord cu implicarea vedetelor-dragoare britanice pe Dunăre, doar dacă echipele lor erau înlocuite cu proprii oameni (de la comandant și până la ultimul marinăr). În aceste condiții, Regatul Unit și-a retras propunerea, deminarea fluviului fiind efectuată doar de către sovietici¹⁰.

Respingerea, *fără menajamente și maniere* (subl. ns. – A.T.), a dorinței Marii Britanii de a reveni la Dunăre a exprimat o poziție de forță pe care Uniunea Sovietică o dobândise între timp în bazinul dunărean și pe care intenționa să o transforme într-o hegemonie economică și politică permanentă. Autoritățile sovietice erau conștiente că impunerea totalitarismului sovietic în bazinul mijlociu și inferior al Dunării era incompatibilă cu menținerea unui regim internațional pe fluviu și, de aceea, au împiedicat revenirea la cadrul juridic antebelic.

După respingerea militară a Germaniei pe cursul superior al Dunării, politica Rusiei sovietice a fost ușurată de faptul că nici cele două Comisii internaționale dunărene nu au întreprins demersuri oficiale în vederea reluării activității prin repunerea lor în drepturile antebelice. De asemenea, redeschiderea navigației prin

¹⁰ Agnieszka Kastory, *La Conference de Belgrade de 1948 et la nouvelle organisation de la navigation danubienne*, în „Revue Roumaine d’Histoire”, tom XLIII, 2004, București, p. 289-290.

Porțile de Fier și gurile Dunării nu a determinat reinstalarea vechilor organe administrativ-tehnice din trecut – iugoslavo-român la Porțile de Fier; respectiv, Direcția Dunării Maritime pe sectorul Brăila – Sulina¹¹.

În paralel cu subordonarea economică a statelor dunărene învinse, Uniunea Sovietică s-a substituit ilegal și de la sine putere atât instituțiilor internaționale (Comisiilor dunărene), cât și organelor tehnice și administrative: în martie 1945, fără a informa ceilalți membri ai Comisiei Aliate de Control din România, reprezentantul sovietic și-a trimis proprii delegați în vederea „simulării” sesiunii de primăvară a Comisiei Europene. Tot acum, Moscova și-a desemnat un delegat în administrația Porților de Fier și a Cataractelor¹².

În concluzie, U.R.S.S. nu a respectat jurisdicția existentă pe Dunăre în momentul „eliberării” de către propria armată a bazinului dunărean. Totuși, autoritățile moscovite nu au neglijat latura juridică. Din contra, în februarie 1945, specialiști sovietici în drept au pătruns în arhivele Comisiei Europene a Dunării de la Galați pentru a se familiariza cu legislația și istoricul activității acestui organism internațional¹³.

În timp ce Uniunea Sovietică a deținut toate pârghiile necesare pentru a constrânge statele riverane să se subordoneze propriului proiect privind viitorul statut al fluviului, paradoxal, singurul său adversar, Statele Unite ale Americii, dacă privim trecutul Comisiei dunărene¹⁴, s-a transformat în cel mai viguros avocat al libertății de navigație al tuturor pavilioanelor pe Dunăre. Demersurile diplomației de la Washington s-au axat pe următorul raționament: dacă la sfârșitul războiului sovieticii controlau Dunărea de la Linz din Austria și până la Marea Neagră, atunci singura posibilitate de a ușura presiunile Puterii comuniste asupra bazinului Dunării se puteau face fie prin presiunea unor contacte și organisme internaționale, fie prin atragerea Uniunii Sovietice și a statelor în curs de comunizare în convenții comerciale sau în alte acorduri de natură economico-financiară – cum a fost planul Marshall¹⁵.

¹¹ *Ibidem*, p. 290.

¹² *Ibidem*, p. 290-291. În februarie 1946, Uniunea Sovietică a format o nouă administrație la Porțile de Fier, cu participarea a câte unui reprezentant al României, Iugoslaviei și Uniunii Sovietice. Poliția pe fluviu era exercitată de Uniunea Sovietică.

¹³ *Ibidem*, p. 291. Contraamiralul Preda Fundățeanu a relatat unui reprezentant al Ambasadei britanice din București episodul pătrunderii funcționarilor sovietici în arhivele Comisiei Europene de la Galați.

¹⁴ Statele Unite nu a făcut parte, până în acel moment, dintr-un organism care reglementa navigația pe apele internaționale europene. În perioada interbelică, Comisia Europeană a Dunării a fost formată, în afara României și Germaniei (ultima intrată abia în 1939), și din trei state neriverane: Marea Britanie, Franța și Italia.

¹⁵ Joseph F. Harrington, Bruce J. Courtney, *Relații româno-americane. 1940-1990*, Iași, 2002, p. 100.

Un asemenea demers a fost susținut de președintele Statelor Unite la Conferința tripartită de la Postdam (17 iulie – 2 august 1945). Marii lideri învingători – Truman, Churchill și Stalin – au urmărit să se pună de acord asupra unor principii generale, de la care să pornească negocierile comune în vederea elaborării textului tratatelor de pace cu statele învinse. În acest mod, Marile Puteri învingătoare doreau să nu repete greșelile de organizare ale învingătorilor din primul război mondial, „care fuseseră o pacoste” pentru Conferința de la Versailles din 1919-1920¹⁶.

Inevitabil, la Postdam, printre principiile enunțate s-a aflat și cel referitor la modul de organizare postbelică a căilor fluviale. Statele Unite a prezentat un proiect privitor la menținerea libertății de navigație pentru toate națiunile pe cursurile de apă interne europene prin controlul și supraveghere internațională. Astfel, președintele Truman a propus constituirea, pentru orice fluviu navigabil ce traversa două sau mai multe țări, a unei agenții formată din reprezentanți ai Statelor Unite, Marii Britanii, Franței, Uniunii Sovietice și ai riveranilor¹⁷. Mai târziu, *istoriografia de factură comunistă va considera proiectul american ca un exemplu clar al intereselor „imperialiste” ale Marilor Puteri universale în a-și exercita, ca și în trecut, dominația asupra Dunării prin organismul internațional preconizat a fi înființat* (subl. ns. – A.T.)¹⁸.

La Postdam, Stalin nu a avut o reacție vehement negativă în chestiunea impunerii regimului internațional căilor navigabile fluviale, ceea ce a determinat președintele american să tragă concluzia pripită că un asemenea demers se și putea realiza. Prin urmare, proaspăt întors din Germania, președintele Truman a declarat în celebrul său raport către națiune, din 9 august 1945, transmis prin unde radio și publicat ulterior de o parte a presei¹⁹, următoarele:

„ (...) Una dintre cele mai persistente cauze a războaielor în Europa din ultimele două secole s-a datorat controlului egoist al căilor navigabile din Europa. Mă refer la Dunăre, la strâmtoarele Mării Negre, la Rin, la canalul Kiel, și la toate căile navigabile ale Europei care traversează două sau mai multe state.

Statele Unite a propus la Berlin ca și acolo apele navigabile interne să fie libere și nerestricționate. Noi credem că această propunere este importantă pentru

¹⁶ Henry Kissinger, *Diplomația*, București, 1998, p. 394.

¹⁷ Louis B. Wehle, *op. cit.*, p. 116; John C. Campbell, *op. cit.*, p. 318.

¹⁸ Vezi Grigore Geamănu, *Dreptul internațional contemporan*, București, 1965, p. 373; Paul Gogeanu, *Dunărea în relațiile internaționale*, București, 1970, p. 248. „Proiectul american – afirma Paul Gogeanu – urma teza clasică a Marilor Puteri neriverane, după care interesele economice solicitau prezența lor în aceste organisme referitoare la navigația pe marile fluvii având un caracter internațional. E de mirare că delegația S.U.A. a ridicat această chestiune? Nicidecum. Faptul trebuie înțeles mai cu seamă prin tendințele de dominație asupra Europei manifestate imediat după război”.

¹⁹ „The New York Times”, 10 august 1945.

securitatea și pacea viitoare a lumii. Noi propunem ca regulamentele pentru o astfel de navigație să fie elaborate de autorități internaționale.

Funcționarea acestor agenții va asigura dezvoltarea prin utilizarea de către toți a apelor navigabile și prin egalitatea în tratament a tuturor națiunilor membre în aceste agenții. Vom include Statele Unite, Marea Britanie, Uniunea Sovietică și Franța, plus toate statele pe care aceste căi navigabile le traversează”²⁰.

Analizând declarația președintelui Truman și eliminând elementele de propagandă, reiese clar că obiectivul diplomației americane după sfârșitul celui de-al doilea război mondial în privința Dunării a fost de a se reveni la un regim similar celui stabilit după primul război mondial, dar ale cărui principii fuseseră fixate încă din 1856 (Congresul de pace de la Paris, după războiul Crimeei). Mai exact, în condițiile în care cele două Comisii ale Dunării erau doar suspendate, nu și eliminate, Truman dorea păstrarea regimului internațional al Dunării (actualul statut), singurele modificări dorite constând în unificarea statutului și a cursului navigabil prin contopirea celor două Comisii dunărene într-una singură²¹.

Pe o poziție total opusă s-a plasat Uniunea Sovietică. Pentru a îndepărta orice potențial adversar, Rusia Sovietică a afirmat că singurele principii posibile pentru a fi aplicate în stabilirea unui nou regim al Dunării nu puteau fi decât cele enunțate în Actul de la Viena din 1815. În sensul dorit de autoritățile comuniste, fluviul nu putea fi administrat decât de riverani²². Măsura contravenea însă principiului enunțat în cadrul Conferinței de la Postdam privind internaționalizarea principalelor căi navigabile europene²³.

Proiectul american privind statutul căilor navigabile interne europene, prezentat Alianților la Postdam, s-a încadrat într-o viziune mai largă a Washingtonului asupra viitorului postbelic, caracterizat prin libertatea comerțului și a transportului pentru toate națiunile, atât pe apă cât și pe uscat, sub supravegherea unor agenții internaționale, puse sub autoritatea Organizației Națiunilor Unite, în care obligatoriu urmau a fi reprezentate cele patru Mari Puteri (Statele Unite, U.R.S.S., Marea Britanie și Franța). Într-un asemenea demers, s-au încadrat discuțiile începute la Londra, în toamna anului 1944, continuate la

²⁰ Louis B. Wehle, *op. cit.*, p. 101; Spiridon G. Focas, *The Lower Danube River in the Southeastern European Political and Economic Complex from Antiquity to the Conference of Belgrade of 1948*, New York, 1987, p. 587.

²¹ *Ibidem*, p. 589. În cadrul noii Comisii Dunărene, Italia și Germania urmau a fi înlocuite cu Uniunea Sovietică și Statele Unite. Statutul Definitiv al Dunării a fost considerat și de către britanici ca fiind parțial valid. Jebbe, delegatul acestei țări în cadrul Consiliului Economic pentru Balcani și Finlanda, declara referitor la acest Statut că „(...) va trebui modificat prin consensul tuturor”.

²² *Ibidem*, p. 587.

²³ Paul Gogeanu, *op. cit.*, p. 248. Statele Unite a prezentat în cadrul acestei Conferințe un proiect pivotor la internaționalizarea căilor fluviale navigabile.

Postdam (iulie-august 1945) și finalizate parțial la 27 septembrie 1945, prin constituirea Organizației de Transport a Europei Central Continentale (ECITO). Scopul ei declarat a fost de a coordona, împreună cu autoritățile militare, restaurarea traficului comercial și a transporturilor pe apă și pe uscat. Organizația a activat doar un an, până în 1946, când a fost nevoită să-și înceteze activitatea din cauza „lăsării Cortinei de Fier”, ce a blocat practic orice mișcare liberă de o parte sau alta a frontierei dintre cele două ideologii²⁴.

Problema reglementării navigației pe Dunăre a fost reluată în cadrul dezbaterilor Consiliului Aliat al Miniștrilor Afacerilor Străine al celor patru Mari Puteri – James F. Byrnes (S.U.A.), Viaceslav Molotov (U.R.S.S.), Ernest Bevin (Marea Britanie) și Georges Bidault (Franța). Acest organism internațional permanent, conceput în cadrul întâlnirii de la Postdam, trebuia să joace rolul de antecameră de discuție a tuturor elementelor litigioase încă nerezolvate între Alianții învingători. Până la 29 iulie 1946, zi în care s-au deschis lucrările Conferinței de pace de la Paris, tratativele celor patru miniștri de externe s-au desfășurat în trei etape: la Londra, între 11 septembrie – 2 octombrie 1945, și la Paris, între 25 aprilie – 16 mai și 15 iunie – 12 iulie 1946²⁵. Principala preocupare a celor patru a constat în pregătirea textelor tratatelor de pace cu România, Bulgaria, Ungaria, Italia și Finlanda, în formularea unor propuneri privind reglementarea divergențelor teritoriale și, de asemenea, în găsirea unor puncte comune în chestiunea situației postbelice a Germaniei. Tot în acest for, s-a căzut de acord asupra convocării la Paris, începând din 29 iulie 1946, a lucrărilor Conferinței de pace cu participarea a 21 de state²⁶.

²⁴ Louis B. Wehle, *op. cit.*, p. 115-120. Louis B. Wehle, șeful unei misiuni economice americane în Olanda la sfârșitul conflagrației mondiale, a redactat acest studiu, fiind preocupat, după afirmația sa, de problema ridicată de regimul navigației pe Rin. Punctul său de vedere asupra Rinului a fost extins prin comparație și la celelalte fluvii continentale europene, inclusiv asupra Dunării. În chestiunea impunerii unui regim internațional căilor fluviale navigabile europene, Louis B. Wehle elaborează o teorie prin care principiile, după care ar trebui organizat un asemenea sistem aplicabil fluviilor, erau grupate în șapte rubrici, ce constituiau tot atâtea controverse: 1) clauze privind funcționarea și puterile conducerii executive a agenției asupra întregului curs navigabil sau doar asupra unui sector; 2) clauze legate de statutul personalului; 3) clauze privind jurisdicția agenției internaționale – dacă încorporează și țărmul (porturile) sau se referă doar la elementele de navigație (șenalul navigabil); 4) clauze referitoare la problemele speciale și la raporturile agenției cu autoritatea teritorială; 5) clauze privind raporturile între autoritățile teritoriale, agenții și organismele internaționale – dacă o putere teritorială putea ajusta legislația în vigoare în afara acordului organelor Organizației Unite; 6) clauze privind rezolvarea controverselor judiciare; 7) clauze privind asigurarea uniformității principiilor enunțate pe întregul continent.

²⁵ Agnieszka Kastory, *op. cit.*, p. 291-292.

²⁶ Carmen Atanasiu, *op. cit.*, p. 217.

În cele trei runde de negocieri, democrațiile occidentale au inclus, pe lângă alte probleme, și pe cea referitoare la regimul viitor al Dunării. Disputele sovieto-occidentale s-au plasat către inserarea sau nu în textele tratatelor de pace cu România, Ungaria și Bulgaria (state învinse) a unor prevederi referitoare la regimul de navigație pe fluviu. Introducerea unor asemenea clauze a avut pentru vestici un dublu scop: fixau unele repere ce trebuiau să fie afirmate ca principii de bază la o viitoare conferință danubiană și, în al doilea rând, includeau un calendar de rezolvare a problemei ce obliga Rusia Sovietică să renunțe la politica amânării *sine die* și să participe la masa tratativelor.

În cadrul primei runde de negocieri, desfășurată la Londra între 11 septembrie și 2 octombrie 1945, sovieticii și-au dat acordul în vederea introducerii în tratatul cu România a mențiunii privind internaționalizarea fluviului. La 22 septembrie, James Byrnes, secretarul de stat american, a supralicitat, propunând constituirea unei organizații internaționale temporare pe Dunăre compusă din cele patru Mari Puteri (Statele Unite, Franța, Marea Britanie și Uniunea Sovietică) și din statele riverane, ceea ce a declanșat contrareacția sovietică. În replică, Viaceslav Molotov nu s-a pronunțat împotriva înființării Comisiei internaționale cerută de Aliații vestici, însă a cerut ca stabilirea și aplicarea condițiilor de navigație, inclusiv în zonele dificile (gurile Dunării, Porțile de Fier), să fie realizată de către Comandamentele militare aliate. Practic, ministrul sovietic de externe a vidat de conținut înființarea unei asemenea Comisii internaționale dunărene, deoarece, prin menținerea *statu-quo*-ului teritorial dobândit la sfârșitul războiului de cele două armate (sovietică, respectiv occidentală) și a puterii de decizie asupra propriului sector ocupat, o asemenea instituție internațională era deposedată de orice competență reală²⁷. Refuzul reprezentanților Marii Britanii și ai Statelor Unite de a accepta clauzele sovietice au determinat eșecul acestei prime runde de negocieri. Viaceslav Molotov a sistat discuțiile, invocând imoralitatea stabilirii unui viitor statut al Dunării în lipsa altor state învingătoare riverane pe acest fluviu: Cehoslovacia și Iugoslavia²⁸.

În cadrul celei de a doua întâlniri a Consiliului Miniștrilor Afacerilor Străine, desfășurată la Paris între 25 aprilie și 16 mai 1946, secretarul de stat american, James Byrnes, a mutat cadrul discuțiilor privitoare la regimul Dunării, cerând inserarea în textele tratatelor cu cele trei state învinse (România, Ungaria și Bulgaria) a unor prevederi: asigurarea egalității și libertății vaselor și a cetățenilor,

²⁷ O poziție similară a fost exprimată de Uniunea Sovietică în cadrul negocierilor de la București din 1940, când a condiționat acceptul său în vederea menținerii regimului internațional – exercitat printr-un Consiliu al Dunării Maritime (Germania, Italia, Uniunea Sovietică și România), de instituirea unei administrații mixte româno-sovietice asupra gurilor Dunării – ultimul organism, de natură tehnică, era cel care avea rolul executiv și, în concluzie, era cel ce deținea puterile reale în acest sector.

a navigației și a comerțului tuturor națiunilor; aplicarea fără discriminare a legilor și regulamentelor sanitare, de poliție și a oricărui alt tip de regulament; eliminarea discriminării prin obstacole și piedici puse navigației sau prin perceperea diferențiată a taxelor; România (respectiv Bulgaria sau Ungaria) se va bucura de un statut egal cu al celorlalte națiuni. Pe lângă propunerile americane, Marea Britanie a solicitat adăugarea unei clauze prin care statul învins va fi convocat în termen de șase luni de la data intrării în vigoare a tratatului la o viitoare conferință, în vederea stabilirii unui nou regim internațional permanent al fluviului²⁹. Viaceslav Molotov a refuzat să accepte cererile democrațiilor occidentale. Mai mult, el va replica malițios, cerând o consultare a tuturor celor interesați în vederea internaționalizării fluviilor americane Mississippi și Missouri³⁰.

Problema introducerii sau nu a unor clauze referitoare la navigație în textele tratatelor cu statele riverane învinse a fost reluată în cadrul celei de-a treia rundă de negocieri a Consiliului Miniștrilor Afacerilor Străine, desfășurată la Paris în perioada 15 iunie – 12 iulie 1946, aceasta fiind și ultima întâlnire a celor patru miniștri de externe înaintea deschiderii lucrărilor Conferinței de pace de la Paris. Și aici, ca și în celelalte două întâlniri precedente, neînțelegerile dintre Uniunea Sovietică și Alianții occidentali au continuat³¹. Numai în cazul tratatului cu România, miniștrii de externe ai celor patru Mari Puteri nu au reușit să ajungă la un acord asupra textului definitiv în cazul articolelor 24, 27, 30, 31, 34 și 36 (ultimul, referitor la Dunăre) și în trei anexe³².

Până la deschiderea Conferinței de pace de la Paris, preconizată la 29 iulie 1946, chestiunea includerii unor prevederi legate de regimul Dunării în textul tratatelor de pace cu România, Ungaria și Bulgaria a fost trimisă spre rezolvare Comisiei Economice pentru Balcani și Finlanda. În cadrul acestui ultim organism, au fost supuse inițial dezbaterii două proiecte antagonice. Planului americano – britanic, expus în ultimele două întâlniri ale miniștrilor de externe de la Paris, i se opunea cel sovietic, contrar primului, sovieticii pronunțându-se pentru reglementarea regimului Dunării doar de către riverani. În cele din urmă, a fost supusă votului o a treia variantă, propusă de Franța și prezentată oficial ca un compromis, însă, în realitate, ea era o copie a ideilor anglo-americane. Versiunea franceză a primit nouă voturi pentru și cinci împotriva (U.R.S.S., Ucraina,

²⁸ Agnieszka Kastory, *op. cit.*, p. 292.

²⁹ Paul Gogeanu, *op. cit.*, p. 249-250; Spiridon G. Focas, *op. cit.*, p. 589; Gheorghe Bădescu, *Dunărea din 1945 până azi*, în „Revista Română de Studii Internaționale”, tom XXVI, nr. 5-6 (121-122), 1992, București, p. 337.

³⁰ Agnieszka Kastory, *op. cit.*, p. 292.

³¹ Carmen Atanasiu, *op. cit.*, p. 219.

³² Valeriu Florin Dobrinescu, *România și organizarea postbelică a lumii (1945-1947)*, București, 1988, p. 154.

Bielorusia, Iugoslavia, Cehoslovacia). Textul proiectului francez, format din două aliniate, recomanda:

- navigația pe Dunăre va fi liberă și deschisă în condiții de deplină egalitate, supușilor, vaselor comerciale și mărfurilor tuturor statelor;

- după șase luni de la ratificarea tratatelor de pace, urma a fi convocată o conferință internațională (subl.ns.-A.T.) menită să stabilească statutul internațional al Dunării³³.

Propunerile anglo – americane privind inserarea în textele tratatelor cu România, Ungaria și Bulgaria a unor asemenea clauze au exprimat un anumit grad de disperare și neputință a vesticilor în rezolvarea favorabilă a chestiunii și, sub aspect juridic, ridicau unele semne de întrebare. Rusia Sovietică a speculat imediat aceste așa-zise nereguli, pentru a refuza acceptarea revendicărilor occidentale: putea fi rezolvată problema Dunării prin tratatele de pace cu România, Bulgaria și Ungaria, lăsând la o parte Cehoslovacia și Iugoslavia, de asemenea state riverane³⁴?

Paul Gogeanu, în lucrarea sa *Dunărea în relațiile internaționale*, a căutat să întărească argumentele sovietice: „ (...) includerea într-un tratat de pace a unor clauze cu caracter specific, privind o problemă aparte, de interes pentru statul cu care se încheie tratatul, era fără precedent”³⁵.

Din punctul nostru de vedere, acuzele aduse vestului pot fi ușor de demontat. În primul rând, propunerile anglo-americane au fost departe de a stabili un nou regim al Dunării și, dimpotrivă, ele erau, de fapt, principii conforme „Regimului internațional al căilor fluviale navigabile”, statut adoptat la Postdam, inclusiv de Uniunea Sovietică”. În al doilea rând, aplicabilitatea acestor principii era raportată în cazul unui stat riveran la propriul sector al fluviului.

Problema Dunării a rămas să-și găsească rezolvarea în cadrul lucrărilor Conferinței de pace de la Paris.

Problema regimului Dunării în timpul și după lucrările Conferinței de pace de la Paris (iulie 1946 – iulie 1948)

Conferința de pace de la Paris s-a desfășurat între 29 iulie și 5 octombrie 1946 în prezența delegaților a 21 de națiuni. Atmosfera din capitala Franței a fost încinsă, din cauza numeroaselor divergențe dintre Marile Puteri, dintre învinși și învingători. Pentru Uniunea Sovietică, rolul Conferinței nu era decât acela de a

³³ Carmen Atanasiu, *op. cit.*, p. 219; Spiridon G. Focas, *op. cit.*, p. 589; Lucia Bădulescu, Gheorghe Canja, Edwin Glaser, *Contribuții la studiul istoriei regimului internațional de navigație pe Dunăre*, București, 1957, p. 309-325.

³⁴ Austria și Germania erau și ele state riverane!

³⁵ Paul Gogeanu, *op. cit.*, p. 250-251.

ratifica concluziile adoptate de cei mari, pe când James Byrnes, Ernest Bevin și Georges Bidault, reprezentanții Statelor Unite, Marii Britanii și ai Franței, înțelegeau, dimpotrivă, de a accepta amendamente venite din partea altor state³⁶.

Problema regimului Dunării a fost legată de proiectul tratatului de pace cu România, textul respectiv fiind publicat simultan la Londra, Moscova și Washington la 31 iulie 1946³⁷. S-a convenit ca paragraful referitor la statutul fluviului să se regăsească identic și în tratatele de pace încheiate cu alte două state dunărene învinse: Ungaria și Bulgaria³⁸.

România a prezentat la Conferința de pace de la Paris două poziții: una oficială, prosovietică, susținută de cei 13 delegați în frunte cu vicepremierul și ministrul de externe Gheorghe Tătărescu; cealaltă neoficială, reprezentată de unii membri ai partidelor istorice sau de personalități din rândul emigrației – Grigore Gafencu, Alexandru Cretzianu³⁹, Nicolae Rădescu, Constantin Vișoianu, Cristian Niculescu-Buzești, Viorel V. Tilea ș.a.

În chestiunea Dunării, punctul de vedere al guvernului român prosovietic nu a ieșit din matca ideilor expuse de Molotov – neinclusiunea în textul tratatului a reglementării regimului Dunării, acesta urmând a fi rezolvat de statele riverane⁴⁰. Dimpotrivă, reprezentanții opoziției au reluat mai vechile deziderate antebelice, care toate se grupau în jurul *libertății navigației pe Dunăre și punerea ei sub controlul internațional* (subl. ns.- A.T.)⁴¹.

După cum era de așteptat, în cadrul lucrărilor s-a observat opoziția instalată deja între cele două tabere (comunism și capitalism), fapt ce a determinat și un bipolarism al opiniilor. Prin cuvântările lor, reprezentanții Iugoslaviei, Cehoslovaciei, României, Ungariei și ai Bulgariei, în calitatea lor de state dunărene, s-au pronunțat în favoarea elaborării viitorului regim al Dunării doar de

³⁶ Valeriu Florin Dobrinescu, *Diplomația României la cele două conferințe de pace de la Paris (1919-1920, 1946-1947)*, în *România și civilizația occidentală*, Iași, 1997, p. 370-371.

³⁷ *Ibidem*, p. 370.

³⁸ Carmen Atanasiu, *op. cit.*, p. 220.

³⁹ În concluziile memoriilor sale, Alexandru Cretzianu deplângea destinul tragic al poporului român și conjunctura politică și militară prin care România alunecase în tabăra comunistă. Alexandru Cretzianu, *Relapse into Bondage: Political Memoirs of a Romanian Diplomat, 1918-1947*, Iași – Oxford – Portland, 1998, p. 324-343.

⁴⁰ Nicolae Chiachir, *Marile Puteri și România. 1856-1947*, București, 1996, p. 349-350.

⁴¹ Valeriu Florin Dobrinescu, *Diplomația României la cele două conferințe de pace de la Paris*, p. 371-372. Opoziția română necomunistă a fost deosebit de activă, publicând articole și interviuri în ziare, înaintând în cadrul Conferinței mai multe memorii, declarații și scrisori. Cel mai amplu memoriu a fost expus de Grigore Gafencu, la 9 august 1946, fiind intitulat *România în fața Conferinței de Pace*.

către riverani⁴². „Acest regim (internațional, conform Statutului Definitiv al Dunării) – aprecia delegatul iugoslav Eduard Kardelj – care nu a fost decât un mijloc de opresiune și de influență asupra statelor riverane trebuie să înceteze”, motiv pentru care Iugoslavia respingea cu tărie principiul unei Conferințe internaționale a Dunării și reafirma drepturile ei suverane asupra canalului Porțile de Fier⁴³. Reprezentantul Cehoslovaciei, generalul Pika, în ședința din 10 octombrie, a considerat că problema noului regim al Dunării depășește cadrul Conferinței și aduce prejudicii libertății de acțiune a statelor interesate⁴⁴.

La 2 octombrie, chestiunea Dunării a fost iarăși abordată de reprezentanții Marii Britanii și ai Statelor Unite. Aceștia au cerut, din nou, introducerea în textul tratatelor de pace cu România, Bulgaria și Ungaria a unor mențiuni privind garantarea egalității în drepturi a navigației tuturor pavilioanelor pe Dunăre. Delegatul sovietic a refuzat o asemenea prevedere⁴⁵. Totuși, supusă la vot, propunerea Marilor Puteri occidentale de a insera în textele tratatelor cu cele trei state dunărene învinse a principiului libertății de navigație și de a se convoca, în scurtă vreme, o Conferință dunăreană a obținut majoritatea în plenul Conferinței⁴⁶.

Opoziția fermă a Uniunii Sovietice îl va determina pe Truman să declare că „forța este singurul lucru pe care Rusia îl înțelege” și, de aceea, a încercat prin intermediul Organizației Națiunilor Unite (ONU) să convingă Moscova în a face o serie de concesii⁴⁷. La 3 octombrie 1946, Consiliul Economic și Social, instituție a Națiunilor Unite, a adoptat o rezoluție prin care a recomandat organizarea unei Conferințe danubiene la Viena, sub auspiciile forului internațional de securitate colectivă, nu mai târziu de 1 noiembrie 1946, în care urmau să participe toate statele riverane aliate și acele națiuni care demonstrează că au interese în zona fluviului. Ultima formulă ascundea invitarea la dezbateri și a Marilor Puteri neriverane⁴⁸.

Peste cinci zile, pe 8 octombrie, secretarul general al ONU a comunicat o rezoluție (adoptată în sesiunea plenară cu 8 voturi pentru și 5 împotriva), care

⁴² Și alte state intrate în sfera de control sovietică, dar neriverane la Dunăre, s-au pronunțat în favoarea proiectului sovietic, cum a fost cazul Poloniei.

⁴³ Apud Carmen Atanasiu, *op. cit.*, p. 220-221.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 221.

⁴⁵ Agnieszka Kastory, *op. cit.*, p. 293.

⁴⁶ Carmen Atanasiu, *op. cit.*, p. 222.

⁴⁷ Spiridon G. Focas, *op. cit.*, p. 587.

⁴⁸ Statele neriverane participante trebuiau să dovedească că folosiseră Dunărea înainte de război drept cale de navigație pentru vasele lor.

prevedea invitarea la lucrările conferinței doar a următoarelor state aliante: Marea Britanie, Uniunea Sovietică, Cehoslovacia, Franța, Grecia și Iugoslavia⁴⁹.

Rusia Sovietică nu a căzut în capcana diplomației americane și a respins organizarea unei asemenea conferințe danubiene sub patronajul Națiunilor Unite, constrângând Iugoslavia și Cehoslovacia să procedeze la fel, fapt pentru care proiectul organizării Conferinței dunărene de la Viena nu a putut fi pus în practică⁵⁰.

Moscova a refuzat desfășurarea dezbaterilor privind noul regim al fluviului, sub pretextul că nu există bază juridică în privința implicării Consiliului Economic și Social din cadrul Națiunilor Unite și nici al Statelor Unite în această problemă, iar noul regim al Dunării este doar o chestiune ce ar trebui să preocupe statele riverane⁵¹. În realitate, refuzul diplomației sovietice a avut un dublu motiv :

1) Nu deținea majoritatea voturilor necesară adoptării proiectului sovietic (raportul era egal: Marea Britanie, Franța și Grecia versus Uniunea Sovietică, Iugoslavia și Cehoslovacia) și, în acest caz, probabil ar fi urmat medierea Națiunilor Unite, cu obligativitatea părților de a respecta deciziile luate de forul tutelar.

2) La 1 noiembrie 1946 (dată preconizată pentru începerea lucrărilor Conferinței de la Viena), comunizarea statelor din bazinul dunărean (fără Austria) nu era realizată în totalitate și exista riscul, este adevărat minim, al unei sincope în subordonarea fără condiții a sateliților la ordinele Moscovei. În concluzie, întârzierea negocierilor nu făcea decât să încline tot mai mult balanța în favoarea viziunii și a proiectului sovietic privind viitorul regim al Dunării.

Diplomația sovietică și cea occidentală erau într-un acord că la o viitoare conferință danubiană aveau dreptul de a participa toate statele riverane, însă Consiliul Economic și Social din cadrul Națiunilor Unite nu a trimis asemenea invitații majorității țărilor ce aveau această calitate: România, Ungaria, Bulgaria, Austria și Germania. Desigur că aceste state fuseseră adversare ale Alianților în cea de-a doua conflagrație mondială, însă acest fapt nu scuza flagrantă deviație față de principiile enunțate în Actul de la Viena din 1815, cele pe care Moscova le tot aducea în discuție, și anume, regimul Dunării reglementat doar de riverani. Conform doctrinei sovietice și eliminând statele învinse viitorul statut al fluviului urma să fie o decizie în trei: Uniunea Sovietică, Iugoslavia și Cehoslovacia.

⁴⁹ Spiridon G. Focas, *op. cit.*, p. 587-588. Surprinde lipsa unei asemenea invitații adresate Statelor Unite, însă ea nu participase la încheierea Statutului Definitiv al Dunării din 1921, de asemenea pavilionul american fusese rar întâlnit în perioada interbelică prin bara Sulina.

⁵⁰ Carmen Atanasiu, *op. cit.*, p. 222.

⁵¹ Spiridon G. Focas, *op. cit.*, p. 587-588.

Sesizând fragilitatea unui asemenea demers⁵², diplomația sovietică a acceptat ideea unui compromis prin creșterea numărului statelor riverane la o viitoare conferință danubiană, dar numai a acelor state care ofereau garanții solide că sunt obediente Moscovei. În ultima categorie au intrat următoarele „democrații populare”: România, Bulgaria și Ungaria. Dimpotrivă, Austria, care nu alunecase spre comunism, i se va acorda la lucrările Conferinței de la Belgrad doar un rol consultativ, fără a avea drept de vot, în timp ce Germania a fost exclusă în totalitate, atât de către occidentali, cât și de Uniunea Sovietică.

După încheierea lucrărilor Conferinței de pace de la Paris, problemele litigioase au fost discutate în cadrul celei de-a patra întâlniri a Consiliului Miniștrilor Afacerilor Străine, desfășurată la New York între 4 noiembrie și 11 decembrie 1946. Se părea că votul din plenul Conferinței de pace de la Paris și rezoluțiile Organizației Națiunilor Unite, din 3 și 8 octombrie 1946, își atinseseră, în final, scopul. Poziția Uniunii Sovietice devenise mult mai flexibilă și, în cele din urmă, Kremlinul a acceptat propunerea anterioară franceză din cadrul Comisiei Economice pentru Balcani și Finlanda: 1) *inserarea în textele tratatelor cu România, Ungaria și Bulgaria a principiului libertății de comerț și navigație pe Dunăre*; 2) *convocarea unei conferințe dunărene, la șase luni de la ratificarea acestor tratate, cu participarea alături de statele riverane a celor patru Mari Puteri (Statele Unite, Marea Britanie, Franța și U.R.S.S.)* (subl. ns. – A.T)⁵³. Deși a fost declarat un compromis, formula franceză a corespuns condițiilor cerute de anglo-americani și părea o victorie a vestului. În realitate, prețul negocierilor a fost suportat de occidentali, care, în speranța găsirii unei soluții apropiate de interesul lor, au fost îngăduitori cu Uniunea Sovietică, lăsându-i acesteia din urmă posibilitatea de a stabili locul și detaliile de organizare a viitoarei conferințe danubiene. Între timp, Moscova și-a consolidat dominația sa asupra estului și centrului Europei, iar în momentul discuțiilor de la Belgrad (august 1948) comunizarea statelor danubiene, cu excepția Austriei și a Germaniei de vest, era totală. Pe de altă parte, mulțumiți de succesul obținut, Aliații occidentali au acceptat cu ușurință decizia de a nu invita la viitoarele dezbateri privind noul regim al fluviului a Belgiei, Greciei, Italiei și Germaniei, Austria participând doar cu rol consultativ.

O situație oarecum specială a avut-o Grecia. Interesul economic al acestui stat, cel puțin asupra gurilor Dunării, a fost evident numai dacă luăm în considerare doi factori: prezența masivă a pavilionului grec în traficul naval dunărean interbelic și în schimburile comerciale prin bara Sulina, precum și existența unei importante

⁵² Un astfel de Statut al Dunării putea fi oricând contestat ca bază ideologică – nu fuseseră respectate principiile enunțate la Viena în 1815, privind dreptul riveranilor asupra propriului sector.

⁵³ Spiridon G. Focas, *op. cit.*, p. 590; Paul Gogeanu, *op. cit.*, p. 251.

minorități, formată din acest grup etnic, în zona sectorului maritim. Așadar, nu trebuie să ne mire faptul că Grecia a primit și ea invitația Națiunilor Unite de a participa la o viitoare conferință danubiană (rezoluția din 8 octombrie 1946). Cu toate acestea, la Belgrad ea a fost exclusă, explicația fiind foarte simplă. Greșeala diplomației grecești și occidentale s-a datorat punerii în discuție a retrocedării vaselor confiscate în timpul războiului, aflate acum în marea lor majoritate în proprietatea Uniunii Sovietice. În replică, delegatul Moscovei din Consiliul Economic și Social a cerut respingerea participării Greciei pe considerentul că țara sa nu cunoaște nimic care ar putea să demonstreze interesul elen pe Dunăre. Din păcate, în numele compromisului, Grecia a fost sacrificată de proprii aliați⁵⁴. Italia și Belgia, alte două state semnatare ale Statutului Definitiv al Dunării din 1921, au fost eliminate de la o viitoare dezbateră. S-a acceptat, pe de altă parte, ca Uniunea Sovietică să beneficieze de încă o voce și un vot în plus prin admiterea unei republici din interiorul propriului stat, fără personalitate juridică, Ucraina.

În cele din urmă, Tratatul de pace cu România a fost semnat la 10 februarie 1947⁵⁵. Clauza referitoare la Dunăre a fost cuprinsă în articolul 36, ea având următorul conținut: „navigația pe Dunăre va fi liberă și deschisă cetățenilor, vaselor de comerț și mărfurilor tuturor statelor, pe picior de egalitate, în ce privește taxele portuare și de navigațiune și condițiile la care este supusă navigațiunea comercială. Dispozițiunile de mai sus nu se aplică traficului (*cabotajului*, subl. ns. – A.T.) între porturile aceluiași stat”⁵⁶. Acest text se va regăsi identic și în tratatele similare încheiate de Aliați cu Ungaria și Bulgaria⁵⁷.

Concluzii

La sfârșitul celei de-a doua conflagrații mondiale, Marile Puteri victorioase – Uniunea Sovietică, Franța, Marea Britanie și Statele Unite – au luat în considerare reșezarea Dunării pe un cadru juridic legal. Inevitabil, cabinetele diplomatice s-au raportat la Statutul Definitiv al Dunării din 1921, documentul ce a constituit baza jurisdicției interbelice a fluviului. Din această perspectivă, Marea Britanie și Franța au considerat Statutul ca fiind valid, caz în care Dunărea își păstra regimul internațional antebelic și cele două organisme – Comisia Europeană și Comisia Internațională a Dunării. Statele Unite, a cărei politică interbelică izolaționistă o îndepărtase din ipostaza de a avea în trecut un rol activ la Dunăre, nu a manifestat

⁵⁴ Spiridon G. Focas, *op. cit.*, p. 590.

⁵⁵ Paul Gogeanu, *op. cit.*, p. 153. Tratatul cu România a intrat în vigoare la 15 septembrie 1947.

⁵⁶ „Monitorul Oficial”, nr. 199, din 30 august 1946.

⁵⁷ Joseph L. Kunz, *The Danube Regime and the Belgrade Conference*, în „The American Journal of International Law”, vol. 43, nr. 1, 1949, p. 107, nota 20. Textul este conținut în articolul 34 al Tratatului de pace cu Bulgaria; articolul 38 al celui cu Ungaria și 36 în cazul României.

aceeași energie în a susține validitatea Statutului Dunării din 1921, însă, la fel ca și diplomația franceză sau britanică, era adepta aplicării doctrinei privind caracterul internațional al apelor navigabile, ce prevedea supravegherea libertății și egalității de tratament a tuturor pavilioanelor pe fluviile internaționale prin intermediul unor Comisii, formate din toți riveranii, la care se adăugau Marile Puteri învingătoare (Statele Unite, Franța, Marea Britanie și Uniunea Sovietică). La polul opus, s-a plasat Uniunea Sovietică, care s-a pronunțat atât împotriva valabilității Convenției din 1921, cât și, în numele doctrinei dreptului riveranilor, împotriva oricărei internaționalizări.

Până în preajma Conferinței dunărene de la Belgrad (30 iulie – 18 august 1948), pentru Kremlin aveau o mai mică importanță discuțiile de ordin juridic referitoare la regimul actual sau viitor al Dunării, Uniunea Sovietică căutând să câștige timp prețios în vederea subordonării politice și economice a spațiului „eliberat” sau în curs de „eliberare” de către Armata Roșie. Pentru a slăbi controlul Puterii comuniste asupra bazinului Dunării, foștii Aliați capitaliști ai Moscovei au jucat fie cartea presiunilor prin intermediul organismelor internaționale (Consiliul Miniștrilor Afacerilor Străine ai celor patru Mari Puteri, Organizația Națiunilor Unite ș.a) sau prin inserarea în cadrul tratatelor de pace cu statele dunărene învinse a unor articole ce făceau referire la regimul postbelic al fluviului, fie au încercat, fără a reuși, să atragă Uniunea Sovietică și statele în curs de comunizare în convenții comerciale sau în alte acorduri de natură economico-financiară – cum a fost planul Marshall.

În cele din urmă s-a ajuns la o formulă de compromis ce se anunța ca o victorie a Vestului, Kremlinul acceptând includerea în textele tratatelor cu România, Ungaria și Bulgaria a principiului libertății de comerț și navigație pe Dunăre, precum și organizarea unei conferințe dunărene cu participarea, alături de statele riverane, și a celor patru Mari Puteri (Statele Unite, Marea Britanie, Franța și U.R.S.S.). În realitate, prețul negocierilor a fost suportat de occidentali, care, în speranța găsirii unei soluții apropiate de interesul lor, au fost îngăduitori cu Uniunea Sovietică, lăsându-i acesteia din urmă posibilitatea de a stabili locul și detaliile de organizare a viitoarei conferințe danubiene. Între timp, Moscova și-a consolidat dominația sa asupra estului și centrului Europei, iar în momentul discuțiilor de la Belgrad (august 1948) comunizarea statelor danubiene, cu excepția Austriei și a Germaniei de vest, era totală. Pe de altă parte, mulțumiți de succesul obținut, Aliații occidentali au acceptat cu ușurință decizia de a nu invita la viitoarele dezbateri privind noul regim al fluviului a Belgiei, Greciei, Italiei și Germaniei, Austria participând doar cu rol consultativ.

***THE JUDICIAL STATUTE OF THE DANUBE,
INVOLVED IN INTERNATIONAL NEGOTIATIONS AND AGREEMENTS,
AFTER THE END OF THE FIRST WORLD WAR AND UNTIL THE TIME
OF THE DANUBE CONFERENCE FROM BELGRAD (1945-1948)***

- Abstract -

At the end of the Second World War, the triumphant Great Powers – the Soviet Union, France, Great Britain and the United States – started to consider the necessity to establish a new judicial statute for the Danube. Naturally, the parties have considered as a starting point the Definitive Statute of the Danube from 1921, the document which represented the basis of the judicial statute of the river between the two World Wars. Great Britain and France claimed the validity of the Statute; in that case, Danube would have maintained the international statute that it had between the two World Wars. Also the two institutions, The European Commission of the Danube and the International Commission of the Danube, would have maintained their authority. The United States, whose isolationist politics carried on between the two World Wars prevented any active role on the Danube held by the United States, didn't prove the same strong desire to maintain the validity of the Statute of the Danube from 1921. But, no less than the French or English diplomacy, the United States supported the international statute of the navigable rivers, which was promoting the freedom and the equal rights of all the ships sailing on international waters, irrespective of the country to which they belonged. These rights were to be defended by a Commission consisting of representatives of all the riverside countries and also of the 4 triumphant Great Powers (United States, France, Great Britain and the Soviet Union). An opposite position was adopted by the Soviet Union, which objected both against the validity of the Convention from 1921 and against any form of conceding an international statute to the waters of the Danube (invoking the rights of the riverside countries).

Until around the time of the Danube Conference from Belgrade (July, 30 – August, 18, 1948) the government from Kremlin had hardly been concerned with

discussing the actual or future judicial statute of the Danube; the Soviet Union was rather trying to delay all this process in order to subdue, economically and politically, the territories which were „liberated” or which were „about to be liberated” by the Red Army. Aiming at a decrease of the control of the Communist Power upon the basin of the Danube, the capitalist countries which previously had been allies of the Soviet Union either tried to put pressure on the government from Moscow through some international organizations (The Council of the Ministers of Foreign Affairs of the four Great Powers, the United Nations etc.), either tried to insert, in the peace treaties concluded with the defended Danubian countries, some articles concerning the statute of the river after the War, either vainly tried to persuade the Soviet Union and the countries which were in the process of becoming communist countries to participate in various commercial conventions or in other economic or financial agreements, such as the Marshall project.

Finally, the parties agreed upon a compromise formula, which seemed to be a victory of the Western block; the government from Kremlin accepted to include, in the agreements concluded with Romania, Hungary and Bulgaria, the principle of the freedom of trade and navigation on the Danube, and also agreed upon the constitution of a Conference of the Danube, with the participation, apart from the riverside countries, of the four Great Powers (the United States, Great Britain, France and the Soviet Union). But the real situation proved to be a different one, which was rather favourable to the Soviet Union; the Western block, aiming at finding a solution corresponding to its interests, was tolerant with the Soviet Union, which was offered the possibility to decide the place and the organizing details of the future Danube Conference. In the mean time, Moscow strengthened its domination upon the East and the Centre of Europe, and, at the moment discussions started at Belgrad (August, 1948), all the Danubian countries, except Austria and Western Germany, were under Communism. On the other side, satisfied with the success they achieved, the Western allies easily accepted the decision not to invite Belgium, Greece, Italy and Germany to the discussions regarding the new statute of the Danube. Austria also was supposed to participate only with an advisory role.