

Partea I

CONTEXTUL LEGAL INTERNAȚIONAL

Capitolul 1

INTRODUCERE

Deși această carte este scrisă din perspectiva unui avocat de drept internațional, ea pune accentul pe indivizi și grupuri, mai mult decât pe state, obiectele și subiectele tradiționale ale dreptului internațional.¹ Desigur, sistemul statal reprezintă contextul în care se prezintă problemele, dar importanța cea mai mare este dată examinării modului în care legislația internațională și acordurile constituționale ale fiecărei țări pot contribui la soluționarea disputelor dintre grupurile minoritare și cele majoritare, dispute care, dacă nu sunt soluționate, pot duce la violente conflicte de anvergură.

Majoritatea situațiilor examinate în partea a II-a și a III-a reprezintă exemple de conflict etnic, un termen care a devenit, în ultimii douăzeci de ani, un subiect comun de investigații și discuții printre sociologi. S-ar putea crede că această carte reprezintă o listă a numeroaselor conflicte etnice sau religioase din lume, care ar putea justifica munca depusă; astăzi astfel de conflicte sunt atât de răspândite și de cunoscute, încât ni se pare de prisos să oferim justificarea referirii la ele.²

În timp ce desemnarea unor conflicte – ca cele din Irlanda de Nord, Sri Lanka sau Fiji – drept „etnice” este potrivită, este important să înțelegem complexitatea a ceea ce, în multe situații, ar fi mai potrivit de descris drept conflict între centru și periferie, minoritate și majoritate, cei cu putere și cei fără putere. Nu există o distincție etnică între locuitorii din Hong Kong și cei din China continentală, dar există, cu siguranță, diferențe; o parte dintre cazurile studiate aici reflectă diferențe rasiale reale, deși și distincțiile culturale (lingvistice, religioase) pot fi esențiale.³

În timp ce nevoia de a apăra interesele de grup și individuale împotriva unei societăți mai puternice poate să apară datorită unor factori diferiți, soluția căutată într-un mare număr de asemenea cazuri este similară. Legătura principală dintre situațiile specifice discutate în această carte este dorința exprimată de un segment al unei societăți mai mare, care este în mod obișnuit organizată într-un stat, pentru o autonomie politică mai largă, „Autonomie” nu este o figură de stil în dreptul internațional sau constituțional⁴ și lucrarea de față nu caută să adauge o altă expresie la jargonul din domeniul dreptului. Autonomia personală și politică este, într-un sens real, dreptul de a fi diferit și de a fi lăsat în pace; de a păstra, a proteja și a promova valori care să nu fie atacate, în mod legitim, de restul societății.

În unele cazuri, cererile de autonomie pot fi satisfăcute doar prin apariția unui stat nou, independent, în care segmentul nesatisfăcut poate să-și exercite autoritatea „suverană”. În altele, autonomia deplină poate implica doar protecția contra discriminării și apărarea valorilor culturale, lingvistice sau de alt fel de asaltul majorității. În multe cazuri este căutată adoptarea unui sistem federal sau delegarea adevăratei puteri de la centru către regiuni pe criterii geografice, lingvistice sau etnice.

Majoritatea conflictelor legate de minorități sau cele etnice din lumea contemporană au o importantă componentă internațională sau transnațională. Acest lucru se poate întâmpla deoarece unii membri ai comunității minoritare dintr-un stat aparțin comunității majoritare dintr-un stat vecin (de ex. naționaliștii catolici din Irlanda de Nord, vorbitorii de germană din Tiro-lul de Sud) sau pentru că o comunitate minoritară sau etnică violează granițele și, în felul acesta, implică mai mult de un stat (de ex. kurzii, bascii, saamizii). Dacă violența etnică sau colectivă se amplifică, interesul geopolitic dictează deseori implicarea în conflict a unor agenți din exterior și adesea guvernele centrale afirmă (și deseori corect) că guvernele străine încurajează conflictele separatiste.

Chiar și în situațiile pur interne, unde autonomia este avansată de una din părți ca o soluție a con-

flictului, fiecare parte invocă în mod obișnuit normele legale internaționale pentru a-și sprijini cererile. Suveranitatea, autodeterminarea și drepturile omului sunt axiomele fundamentale revendicate de un grup sau altul (sau ambele) și asemenea mituri legale reprezintă motivele principale de apel la sprijin din exterior. Grupuri de state sau grupuri care nu sunt organizate în state se autodefinesc popoare sau națiuni nu pentru că acești termeni sunt în mod necesar descriptivi sau pentru că ei vor contribui la o mai bună înțelegere a unei situații date ci, mai degrabă, pentru că se consideră că din asemenea denumiri decurg anumite consecințe legale.

Aceștia sunt termenii de drept internațional, cu toate că juriștii de drept internațional acordă un interes scăzut analizării acestora în contextul conflictelor politice. Poate datorită faptului că astfel de concepte ca suveranitatea și autodeterminarea au sensuri comune, juriștii de drept internațional au fost mulțumiți să lase definirea lor tehnică condeielor academicienilor, iar implicațiile în seama politicianilor. În mod similar s-a efectuat o cercetare restrânsă a problemei relației dintre drepturile omului și legitimitatea statului (în comparație cu investigațiile filosofice).

O dificultate în adoptarea unei abordări esențialmente legale a conflictelor etnice și a altor conflicte contemporane colective este că dreptul, fie internațional, fie intern, tinde să-și asume o structură rațională, egalitaristă și individualistă. Legalitatea suverană a statelor – cu siguranță o ficțiune, dacă a existat vreodată vreuna – reflectă concepția vestică a politicii interne a unui stat ca fiind compus „din indivizi liberi, fiecare fiind înzestrat cu un set de drepturi și imunități fundamentale și fiecare fiind disponibil pentru acele sarcini și asociații care se potrivesc talentului și preferințelor lui”⁵. Conflictele etnice, care sunt aproape prin definiție bazate pe atribute imprevizibile, nu se potrivesc în sfera unui sistem de drept care a fost creat, parțial, tocmai pentru a ignora aceste atribute⁶.

Cu toate acestea, dreptul este mijlocul prin care sunt dezvoltate constituțiile și unde sunt definite și implementate drepturile omului. În măsura în care normele legale oferă un cadru pentru rezolvarea conflictului

și tehnicile legale un mijloc de a facilita înțelegerea formală, juristul are obligația de a contribui cu perspectiva lui la cea a politologului, sociologului, economistului, antropologului sau strategului militar.

Resuscitarea etnicității ca un strigăt de bătaie conflictual rezultă, parțial, din încercările făcute în special de multe state apărute după 1945, de a substitui ideologia sau tehnocrația identității etnice în societățile multinaționale pe care aproape toate statele noi le-au moștenit. Totuși, acolo unde există un grup etnic dominant, afirmarea identității lui pare de neevitat și minoritățile etnice, dacă nu au succes în asigurarea drepturilor fundamentale ale omului, ca nediscriminarea și egalitatea, pot fi împinse spre a-și consolida propria identitate etnică – sau spre dispariție.

Într-adevăr, chiar garanțiile de egalitate și nediscriminare pot fi insuficiente, deoarece libertatea de mișcare și rezidență poate permite diluarea puterii minorității prin imigrarea membrilor grupului majoritar în locul de baștină al minorității; accesul egal la administrația publică poate fi insuficient pentru a garanta efectiv afirmarea glasului minorității.

Există o tendință, atât în societățile dezvoltate, cât și în cele în curs de dezvoltare, de a ignora, pur și simplu, existența grupurilor minoritare și contribuția lor la dezvoltarea unei identități „naționale” (sau, mai degrabă, statale). Dacă valorile esențiale culturale, religioase sau lingvistice ale minorității sunt considerate lipsite de importanță sau contrare acelorale ale politicii majoritare (ca în cazul irlandezilor catolici din Irlanda de Nord, tamililor din Sri Lanka și kurzilor din Turcia), n-ar trebui să ne surprindă faptul că, în schimb, acea minoritate acceptă în mod limitat valorile sau legitimitatea statului majorității.

În ciuda afirmațiilor legate de dorința sau inevitabilitatea asimilării, fie în cazul statelor nou formate fie a celor existente, „*exact opusul este adevărat. Problema societăților divizate din punct de vedere cultural este că... ele doresc să rămână divizate...* Cei care văd divizarea ca o sursă de conflict trec cu vederea faptul că conflictul apare datorită amenințărilor îndreptate împotriva factorilor care au dus la această divizare”.⁷

O explicație obișnuită a resuscitării aparente a conflictelor etnice este că aceasta oferă un vehicul convenabil pentru canalizarea insatisfacțiilor politice în organizarea politică. Așa cum susține un analist mult respectat, „etnopolitica” caută să stabilească două seturi de contradicții: inegalitatea structurală a regiunilor și grupurilor, în ciuda dezvoltării teoretice egale și eșecul statului de a implementa „promisiunea normativă” care este scopul existenței sale.⁸ Dată fiind complexitatea vieții moderne și existența grupurilor suprapuse, care atrag atenția structurii de putere existente, etnicitatea apare ca un principiu organizatoric rațional întotdeauna la îndemâna elitei politice, la fel ca și la îndemâna celor care caută să o înlocuiască⁹.

Cererile de legitimitate a grupului oferă metode alternative de măsurare a valorii. Dacă un grup are de suferit datorită unei comparații ofensatoare din pricina dimensiunii motivației „realizării”, acest lucru poate avea, fără discuție, o legătură specială cu țara care oferă o bază alternativă pentru evaluarea relativă a grupului. Grupurile care suferă asemenea comparație, tind, prin urmare, să aibă pretenții mai mari la prioritate în virtutea legitimității, așa încât să refacă pe un front ceea ce au pierdut pe celălalt.

Bunăstarea relativă a grupului și legitimitatea relativă a grupului se confundă în felul acesta cu o politică de îndreptățire etnică¹⁰.

Etnicitatea este un punct de plecare mult mai evident pe baza căruia se poate revendica puterea politică când se consideră că, sub pretextul de „națiune-stat”, etnicitatea (sau afinitatea lingvistică sau religia) au devenit fundamentul organizării politice în ultima parte a secolului al XIX-lea.

Principiul autodeterminării susține că orice popor, pur și simplu pentru că se consideră a fi un grup național separat, este îndreptățit, în mod unic și exclusiv, să-și hotărască propriul său statut politic, inclusiv, dacă dorește, dreptul la propriul stat. Prin urmare, conceptul aduce etnicitatea la standardul de legitimitate politică¹¹.

După cum s-a demonstrat în capitolul 3, acest așa-numit principiu al „autodeterminării” nu a fost niciodată luat în considerație în mod serios de comunitatea internațională, ca fiind singurul, sau chiar principalul factor pentru impunerea unei pretenții la statalitate. Cu toate acestea, retoricul „un popor, un stat” se repetă în discursurile fiecărei minorități nesatisfăcute.

O scurtă trecere în revistă a conflictelor etnice sugerează că aspectele economice sau de clasă, ce pot fi importante în multe situații, nu pot explica prin ele însele existența sau intensitatea multor conflicte¹². Declarațiile separatiste sau minoritare sunt făcute de regiunile sărace care se plâng de subdezvoltare (de ex., țara de baștină a tamiilor sau sudul Sudanului) și de regiunile bogate care se plâng de exploatare sau tratament inegal (de ex., Țara Bascilor, Punjab), de regiuni care ar putea fi mai prospere economic după separare (de ex., Biafra), sau de acelea care ar fi cu siguranță mai puțin înfloritoare (de ex., Quebec, Irlanda de Nord, Anglia); de grupuri înapoiate economic (de ex., malay și locuitorii din Fiji) și grupurile avansate din punct de vedere economic (de ex., populațiile sikhs și ibos).

Într-adevăr, una dintre cele mai importante lupte politice din interiorul grupurilor etnice minoritare se duce deseori între cei care adoptă o atitudine mai tradiționalistă și naționalistă și cei care leagă solidaritatea etnică cu clasa interetnică sau cu problematica economică¹³. În timp ce interesele economice reprezintă probabil factorul principal de motivație în preocuparea Hong Kongului în ceea ce privește autonomia în cadrul Chinei, ele nu sunt atât de relevante pentru populația saamis din Norvegia sau pentru kurzii din Turcia.

Totuși, este adevărat că fără discriminarea economică sau politică evidentă și slăbirea care rezultă de aici a poziției minorității în societate, este posibil ca protecția atributelor pur culturale să nu devină o problemă. „Agitația naționalistă dobândește o bază de masă și, prin urmare, o semnificație reală numai când persoanele aparținând minorității ajung să-și dea seama că persecuția culturală pe care o suferă este însoțită de un tratament discriminatoriu mult mai dăunător în probleme de înlesniri economice, accesul la învățământ și progres social.”¹⁴

Multe grupuri etnice minoritare și-au păstrat identitatea din cauza relativei izolări economice față de guvernul și de cultura centrală și regiunile periferice sunt în mod frecvent mai puțin dezvoltate decât cele din centru. Conceptul de „colonialism intern” a fost folosit atât pentru a descrie exploatarea regiunilor care sunt mai slabe din punct de vedere politic și economic și/sau a grupurilor de către cea mai puternică elită urbană, cât și pentru a sugera paralela între drepturile indigenilor și ale altor grupuri la autodeterminare și autodeterminarea recunoscută a popoarelor colonizate din punct de vedere oficial¹⁵. Totuși, problema colonialismului intern pare să fie atât o problemă de marginalizare politică, cât și de dezavantaj economic (deși cele două tind, în mod evident, să meargă mână în mână) și, ca o analiză economică, nu are mai mult succes decât altele în a oferi o teorie generală a conflictelor regionale sau etnice în ce privește autonomia.

În timp ce teoriile modernizării nu pot fi aplicate în conflicte ca, de exemplu, cele din Burma, India și Uganda, ele nu trebuie să fie scoase din discuție în ceea ce privește, de exemplu, mișcările regionale sau separatiste din Franța și Marea Britanie¹⁶. Expansiunea „culturii” moderne, tehnologice, omogene, transnaționale și slăbirea legăturilor familiale tradiționale duc adesea la o reafirmare a valorilor culturale ale minorității cu care membrii comunităților locale sau regionale se pot identifica cu mai multă ușurință¹⁷; ar putea fi posibil ca aceste valori să fie protejate numai prin dobândirea puterii politice și economice la nivel regional sau de grup.

Purtătorii de cuvânt etnici invocă strânsa legătură între modernizare și dezvoltare. Dacă modernitatea duce la alienarea individului și la nedreptatea centralizată în numele planificării raționale, atunci probabil modernizarea este opusă dezvoltării autentice...

Pierderea sensului granițelor, nu numai teritoriale, dar și sociale și psihologice, poate sta la baza izbucnirii actuale a tensiunilor grupurilor contra națiunii-stat.¹⁸

Deoarece importanța agenților economici transnaționali crește, oamenii se simt din ce în ce mai îndepărtați față de centrele de decizie economice și politice; Bruxelles și sediul Fondului Monetar Internațional sunt, cu siguranță, mai puțin accesibile majorității cetățenilor decât capitala țării lor și astfel de noi „centre” internaționale s-au distanțat de periferii. Acolo unde puterea politică s-a concentrat într-un guvern statal centralizat, chiar alegerile democratice obișnuite pot să nu aibă o semnificație deosebită pentru alegător, care își vede votul ca un gest în mare măsură lipsit de semnificație, în cadrul altor milioane de alegători. Reinvestirea puterii la nivel regional sau local este o modalitate de a mări participarea reală la procesul politic.

Grupurile minoritare pot fi subiecții discriminării și persecuției pur și simplu pentru că sunt diferiți. Prejudicata rasială și intoleranța religioasă rămân comune în toate regiunile lumii și faptul că ele pot fi în mod deliberat exacerbate de cei care intenționează să câștige puterea politică sau să o mențină nu le face mai puțin reale¹⁹. Chiar dacă membrii grupurilor minoritare preferă asimilarea sau participarea în societatea pe baze egalitare și non-discriminatorii, ei pot fi forțați să-și apere interesele ca parte a grupului dacă discriminarea este suficient de puternică sau de consolidată.

În general, politica etnică chiar atacă temelia statului, în parte pentru că liderii etnici au puțin de câștigat dacă oferă alternative specifice, ne-etnice, pentru ameliorarea condițiilor care duc la nemulțumirea etnică. „Deși etnicitatea politizată deseori erodează legitimitatea statului și eficiența aparatului de stat... În mod obișnuit ea nu oferă modelul conceptual de urmat pentru revoluții sociale majore, istorice, sistematice.”²⁰

Dacă grupul minoritar/secesionist nu are un program foarte coerent ca bază de negocieri, se ajunge la escaladarea unui conflict care gravitează în jurul puterii politice și amândouă părțile se găsesc în poziția în care atimdinile absolutiste – fie separarea, fie unitatea forțată în termenii majorității – apar ca singurele opțiuni viabile. Multe dintre studiile de caz din partea a II-a demonstrează că reprimarea de către stat a luptelor legitime împotriva a conflictului, în așa fel încât reîn-

CUPRINS

Cuvânt de mulțumire 7

Partea I. CONTEXTUL LEGAL

INTERNAȚIONAL	11
Capitolul 1. <i>Introducere</i>	11
Capitolul 2. <i>Suveranitate, statalitate și naționalism</i>	23
Capitolul 3. <i>Autodeterminarea</i>	36
Capitolul 4. <i>Drepturile minorităților</i>	58
Capitolul 5. <i>Drepturile indigenilor</i>	80
Capitolul 6. <i>Drepturile omului</i>	110

Partea a II-a. CĂUTAREA SOLUȚIILOR:

NOUĂ STUDII DE CAZ	125
<i>Introducere</i>	125
Capitolul 7. <i>Hong Kong</i>	131
Capitolul 8. <i>India și regiunea Punjab</i>	154
Capitolul 9. <i>Kurzii</i>	186
Capitolul 10. <i>Nicaragua – Coasta Atlantică</i>	214
Capitolul 11. <i>Irlanda de Nord</i>	240
Capitolul 12. <i>Populația saami (lapp) din Norvegia, Suedia și Finlanda</i>	265
Capitolul 13. <i>Spania – Țara Bascilor și Catalonia</i>	283
Capitolul 14. <i>Sri Lanka</i>	301
Capitolul 15. <i>Sudanul</i>	334

Partea a III-a. ALTE EXEMPLE DE

REGLEMENTĂRI ALE AUTONOMIEI	357
<i>Introducere</i>	359

Capitolul 16. <i>Structuri federale</i>	
<i>sau cvasifederale</i>	363
Eritrea (1952-1962).....	363
Groenlanda	368
Antilele Olandeze.....	374
Elveția (1848-1874).....	381
Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste....	388
Capitolul 17. <i>Teritorii de importanță</i>	
<i>internațională</i>	401
Insulele Aland.....	401
Orașul liber Danzig	407
Teritoriul Memel	411
Noua Zeelandă – Statele asociate, Insulelor	
Cook, Niue și Tokelau.....	416
Regiunea Saar (1920-1935).....	423
Regiunea Saar (1945-1956).....	429
Teritoriul liber Triest	435
Capitolul 18. <i>Alte situații interesante</i>	442
Belgia	442
Popoarele indiene din Brazilia	449
China	457
Fiji	466
Italia – Tirolul de Sud.....	472
Malaysia	481
Partea a IV-a. CONCLUZII	493
Capitolul 19. <i>Concluzii</i>	495
Conținutul autonomiei.....	501
Dreptul la autonomie.....	513
<i>Note</i>	525
<i>Bibliografie selectivă</i>	653