

Europa postcomunistă și minoritățile naționale

Minoritățile naționale în Europa postcomunistă: rolul normelor internaționale și al integrării europene

WILL KYMLICKA

Din 1989 sîntem martorii unei tendințe remarcabile de internaționalizare a chestiunilor legate de drepturile minorităților în contextul european. Există în momentul de față o paletă largă de instituții internaționale – care include Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), Consiliul Europei, Uniunea Europeană și NATO – implicate activ în deciziile cu privire la relațiile stat-minoritate. Aceste instituții formulează standarde cu privire la felul în care ar trebui să își trateze statele minoritățile, monitorizează dacă statele respectă aceste standarde și fac recomandări cu privire la modul de îmbunătățire a relațiilor stat-minoritate. De asemenea, ele oferă o paletă largă de recomandări internaționale și de recompense pentru țările care respectă aceste standarde, impunînd în același timp penalități statelor care nu o fac. În vreme ce se presupune că aceste norme se aplică în principiu tuturor țărilor europene, atît din vestul cît și din estul continentului, atenția acestor organizații s-a concentrat pînă acum aproape exclusiv asupra statelor postcomuniste din centrul și din estul Europei.

Detaliile exacte ale modului în care aceste organizații internaționale funcționează – standardele lor, funcțiile de monitorizare, procedurile de raportare și mecanismele de aplicare – au fost deja descrise.¹ și chiar dacă multe din aceste instituții sînt relativ noi, au existat unele încercări de evaluare a eficienței mecanismelor specifice de protecție a minorităților și prevenire sau reducere a violențelor etnice din Europa postcomunistă.²

În studiul de față, îmi propun să iau o oarecare distanță și să pun întrebări mai generale cu privire la această tendință de internaționalizare a drepturilor minorităților. Proiectul însuși de internaționalizare a drepturilor minorităților presupune faptul că există „norme internaționale” (sau cel puțin „standarde

europene”) cu privire la drepturile minorităților naționale. În realitate, totuși, există dezacorduri importante legate de drepturile minorităților naționale, atât între democrațiile occidentale însele cât și între Europa de Vest și cea de Est. În special, există dezacorduri profunde în legătură cu întrebarea dacă minoritățile naționale au dreptul la autonomie sau autogovernare teritorială.

Date fiind aceste dezacorduri, organizațiile europene au încercat să evite să recurgă la un asemenea drept în formularea normelor lor internaționale. În loc, ele s-au bazat din plin pe alte două idei, mai puțin controversate: (i) dreptul de a beneficia de propria cultură; și (ii) dreptul la participare efectivă. Organizațiile europene au sperat că, dacă aceste două drepturi vor fi respectate, nu vor fi necesare și nici nu vor fi revendicate mai controversatele idei de autonomie și autogovernare.

Voi încerca, totuși, să demonstrez că ideea autogovernării, chiar dacă este contestată și i se opune rezistență, nu poate fi lesne evitată. Ea adeseori reintră în dezbateri pe ușa din dos, chiar dacă în modalități *ad hoc*. Rezultatul este, cred, o serie de confuzii, ambiguități și inconsecvențe morale în aplicarea normelor internaționale în Europa postcomunistă. Aceste ambiguități își au utilitatea pe termen scurt amânând sau îngropând în documente chestiuni dificile, dar cred că perspectivele pe termen lung pentru o reconciliere pașnică și democratică cu naționalismele minorităților din Europa postcomunistă presupun regândirea naturii și funcției normelor internaționale cu privire la drepturile minorităților.

1. Internaționalizarea drepturilor minorităților în Europa postcomunistă

După ce comunismul s-a prăbușit în Europa Centrală și de Est, în 1989, a izbucnit o serie de conflicte etnice violente. Privind retrospectiv, aceste conflicte violente s-au limitat în cea mai mare parte la regiunea Caucazului și Balcanilor. Acest lucru nu era însă limpede la acea dată. La începutul anilor '90, mulți comentatori se temeau că tensiunile etnice vor scăpa de sub orice control în zone întinse ale Europei postcomuniste. De pildă, nu erau ieșite din comun previziunile de război civil între majoritatea slovacă și minoritatea maghiară din Slovacia sau între majoritatea estonă și minoritatea rusă din Estonia. Previziuni exagerat de optimiste despre înlocuirea rapidă a comunismului cu democrația liberală au lăsat locul previziunilor exagerat de pesimiste despre înlocuirea comunismului cu războiul civil.

Confruntată cu aceste posibile tendințe înfricoșătoare, democrațiile occidentale simțeau la începutul anilor '90 că trebuie să facă ceva. Și au hotărât, de fapt, să „internaționalizeze” tratamentul minorităților naționale în Europa postcomunistă. Ele au declarat, în cuvintele OSCE, în 1990, că statutul și tratamentul minorităților naționale „sînt chestiuni de interes internațional legitim și, ca atare, nu constituie exclusiv o afacere internă a statului respectiv”.

Comunitatea internațională face adesea declarații pioase despre interesul său față de drepturile și bunăstarea popoarelor din întreaga lume, fără să intenționeze

vreodată, cu adevărat, să întreprindă prea mult în legătură cu ele. În acest caz, însă, Occidentul și-a susținut cuvintele cu fapte. Cea mai importantă și mai concretă acțiune a fost decizia Uniunii Europene și a NATO din decembrie 1991 de a face din drepturile minorităților unul din cele patru criterii pe care trebuiau să le îndeplinească țările candidate pentru a deveni membre ale acestor organizații. Întrucât majoritatea țărilor postcomuniste considerau aderarea la UE și NATO drept crucială pentru prosperitatea și securitatea lor viitoare, orice „recomandări” făcute de Occident cu privire la drepturile minorităților au fost luate cât se poate de în serios. Drept urmare, drepturile minorităților au ajuns în centrul vieții politice postcomuniste, o componentă de bază a procesului de „reintegrare în Europa”.

După ce au decis în 1990-91 că tratamentul minorităților în Europa postcomunistă era o chestiune de interes internațional legitim, următorul pas l-a reprezentat crearea mecanismelor instituționale care puteau monitoriza modul în care țările postcomuniste își tratau minoritățile. De aceea, începând din 1991, au fost create diferite organisme internaționale cu mandatul de a monitoriza tratamentul minorităților și de a recomanda schimbările necesare pentru respectarea standardelor europene privind drepturile minorităților. Un pas crucial în acest sens a fost înființarea Oficiului Înaltului Comisar pentru Minoritățile Naționale al OSCE (OSCE-OICMN) în 1993, aflat în legătură cu birourile misiunilor OSCE din mai multe țări postcomuniste. Un alt pas important a avut loc în Consiliul Europei, care a înființat o serie de organe consultative și mecanisme de raportare ca parte a Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale (CCPMN), în 1995. Uniunea Europeană și NATO nu au creat ele însele noi organe de monitorizare care să se concentreze anume asupra drepturilor minorităților,³ dar au pus în evidență limpede faptul că sprijină activitatea OSCE-OICMN și a Consiliului Europei și că așteaptă din partea țărilor candidate să coopereze cu acestea, ca și condiție de aderare.

Pe scurt, statele occidentale s-au angajat cu toată seriozitatea să internaționalizeze drepturile minorităților, nu numai prin declarații oficiale ci și printr-o rețea densă de instituții europene. Este o întrebare interesantă cum și de ce a apărut acest angajament. De fapt, UE arătase foarte puțin interes față de chestiunea drepturilor minorităților înainte de 1989 și evitase în mod deliberat să includă orice referire la drepturile minorităților între principiile sale interne. Țările occidentale nu arătaseră în mod tradițional prea mult interes nici în protecția minorităților altundeva în lume. Dimpotrivă, statele occidentale au sprijinit adesea guverne din Africa, Asia sau America Latină despre care se știa că aveau o atitudine opresivă față de propriile minorități; le-au sprijinit pînă într-acolo încît le vînduseră echipament militar, știind că acesta urma a fi folosit împotriva grupurilor minoritare (de pildă, au vîndut arme Indoneziei pentru a reprima minoritățile din Aceh și Timorul de Est, sau Guatemalei pentru a-i reprima pe maiiași). Și atunci, de ce a

devenit Occidentul dintr-odată un susținător al minorităților din Europa postcomunistă?

Consider că a existat o serie de motive. Un factor l-a reprezentat grija umanitară de a pune capăt suferințelor minorităților confruntate cu persecuția, violența colectivă și epurarea etnică. Însă grija umanitară este rareori suficientă, ea însăși, pentru a mobiliza guvernele occidentale. Un motiv mai egoist a fost convingerea că escaladarea violențelor etnice va genera mari valuri de refugiați înspre Europa de Vest, cum s-a și întâmplat în cazul Kosovo și al Bosniei. De asemenea, războaiele civile creează adesea focare de anarhie care devin terenuri fertile pentru contrabanda cu arme și droguri sau pentru alte forme de criminalitate și extremism.

Un alt motiv, mai difuz, a fost sentimentul Occidentului că capacitatea țărilor postcomuniste de a-și administra diversitatea etnică era un test pentru maturitatea lor politică în general și, prin aceasta, pentru gradul lor de pregătire în vederea „readerării la Europa”. În cuvintele secretarului general al Consiliului Europei, respectul pentru minorități este o măsură fundamentală a „progresului moral” al unei țări.⁴ Capacitatea unei țări de a-și aduce deficitele sub pragul de 3% din PIB (unul din criteriile de aderare) poate fi importantă din punct de vedere economic, însă nu spune prea multe despre voința țării de a-și „găsi locul” în cadrul tradițiilor și instituțiilor europene.⁵

Pe scurt, din cauza unui amestec complex de motive umanitare, egoiste și ideologice, drepturile minorităților au devenit „internaționalizate” în Europa. Acceptarea monitorizării internaționale și aplicarea acestor norme a devenit un test al gradului de pregătire a unei țări pentru intrarea în Europa. Îndeplinirea normelor internaționale privind drepturile minorităților este considerată drept dovada că o țară și-a depășit „străvechile uri etnice” și „naționalismele tribale”, și este capabilă să se alăture unei Europe liberale și cosmopolite „moderne”.

2. Definirea normelor europene cu privire la drepturile omului

Între 1990 și 1993 s-a dezvoltat, așadar, rapid un consens între toate organizațiile occidentale majore potrivit căruia tratamentul aplicat minorităților naționale de către țările postcomuniste ar trebui să fie o chestiune de interes internațional și că ar trebui să existe mecanisme internaționale care să monitorizeze respectarea de către fiecare țară a normelor internaționale referitoare la drepturile minorităților.

Totuși, exista o problemă flagrantă a acestei abordări: și anume, ea presupunea că există „norme internaționale” sau „standarde internaționale” referitoare la drepturile minorităților pe care să le respecte țările postcomuniste. În realitate, nu existau astfel de standarde. Nu existau declarații sau convenții oficiale care să enumere drepturile minorităților naționale. Într-adevăr, însuși termenul de

„drepturile minorităților” sau „drepturile minorităților naționale” era aproape cu totul necunoscut în Occident.

Discursul țărilor occidentale diferă în mare măsură modul de abordare a diversității. Bunăoară, unele țări (cum ar fi Franța, Grecia, Turcia) pur și simplu neagă faptul că au „minorități”.⁶ Alte țări recunosc faptul că au „minorități”, însă au vederi deosebite în ce privește natura grupurilor cărora se aplică acest termen. În unele țări (cum ar fi Marea Britanie), termenul de „minorități” se referă, în general, la grupurile imigrante postbelice, provenite îndeobște din Insulele Caraibe și din Asia de Sud, iar nu la grupurile istorice ale galilor sau scoțienilor. În alte țări occidentale (precum în cea mai mare parte a Europei postcomuniste), lucrurile stau tocmai pe dos: „minoritățile” se referă, îndeobște, la grupurile istorice (cum ar fi slovenii din Austria), și nu la imigranții postbelici (cum ar fi turcii din Austria), care sînt în schimb descriși drept „străini”.

Așadar, termenul de „minoritate” are conotații diferite în lumea occidentală. În orice caz, în nici una din aceste țări nu exista o referință larg răspîdită la principiile generale cu privire la „drepturile minorităților naționale”. Să luăm în considerare dezbaterile despre scoțienii din Marea Britanie sau despre catalanii din Spania, sau despre slovenii din Austria. Aceste dezbateri nu erau formulate conform silogismului:

- toate minoritățile naționale au dreptul X;
- scoțienii/catalanii/slovenii sînt minorități naționale;
- deci, scoțienii/catalanii/slovenii au dreptul X.

Revendicările fiecărui grup național nu sînt deduse dintr-un principiu sau o teorie mai largă despre „minoritățile naționale” în calitate de categorie care are drepturi. Dimpotrivă, drepturile fiecărui grup sînt dezbătute în termeni de așezare istorică, construită în timp, prin care s-a ajuns la diferite compromisuri între comunități diferite.

În realitate, din cîte știu, termenul de „minoritate națională” nu a avut nici un statut sau sens juridic în nici o țară occidentală înainte de adoptarea Convenției-cadru, în 1995. Legislația nici unei țări occidentale nu specifica, pînă atunci, care grupuri erau „minorități naționale” și ce drepturi decurgeau din acest statut. Nici o țară occidentală nu avea un „Oficiu pentru Minoritățile Naționale” sau o „Lege a minorităților naționale”.

Pe scurt, nu exista nici un discurs occidental al „drepturilor minorităților naționale” înainte de 1990, nici în țările socotite separat, nici în Europa ca întreg. Dacă ai fi întrebat cetățenii obișnuiți sau elitele din Europa de Vest ce erau „drepturile minorităților naționale”, ai fi primit, cel mai probabil, drept răspuns o privire lipsită de expresie. Așadar, decizia de a internaționaliza relațiile stat-minoritate prin articularea unor „standarde europene de drepturile minorităților naționale” a fost, într-un sens, o decizie remarcabilă. Nu este surprinzător că guvernele occidentale vroiau „să facă ceva” în legătură cu conflictul etnic din

Europa postcomunistă, însă este surprinzător faptul că au ales să o facă într-un limbaj sau vocabular care este fundamental străin experienței occidentale. După cum observa Chandler, țările occidentale erau hotărâte să dezvolte standarde europene ca pe o modalitate de monitorizare a țărilor postcomuniste, însă ele însele „nu aveau nici o concepție despre modul în care să aplice asemenea politici în relație cu propriile lor minorități”.⁷

Cum sînt construite, așadar, aceste norme internaționale? Observatori cu o memorie mai lungă și-au amintit că această chestiune fusese abordată mai devreme, în ultima mare perioadă de destrămări imperiale de după primul război mondial, ce au dus la „planul” Ligii Națiunilor „de protecția minorităților”. A apărut o miniindustrie care a examinat acest plan mai vechi și care a încercat să tragă învățăminte din succesele și eșecurile sale pentru dezbaterile europene contemporane.⁸

Totuși, planul de protecție a minorităților al Ligii Națiunilor era specific, nu generalizat. El implica tratate multilaterale ce garantau drepturi anume pentru minorități anume, în anumite țări (învinse), în timp ce lăsa multe alte minorități neprotejate. El nu încerca să articuleze standarde generale sau norme internaționale pe care ar fi putut să le revendice minoritățile naționale. Acesta era într-adevăr un motiv pentru care ideea de drepturi ale minorităților a căzut în dizgrație și a dispărut în mare măsură din contextul juridic internațional postbelic, înlocuită fiind de o nouă concentrare asupra „drepturilor omului”.

Totuși, ideea de drepturile minorităților nu a dispărut cu totul din dreptul internațional. Ea și-a păstrat un punct de sprijin în unele din declarațiile Națiunilor Unite privitoare la drepturile omului. De fapt, existau două prevederi destul de diferite ale ONU care puteau fi considerate ca punînd bazele pentru normele internaționale cu privire la drepturile minorităților naționale. Prima prevedere, formulată încă în chiar Carta Națiunilor Unite și reafirmată în Articolul 1 al Convenției internaționale cu privire la drepturile civile și politice (CIDCP) din 1966, afirmă că toate „popoarele” au dreptul la „autodeterminare”, prin care ele pot să își „hotărască liber statutul lor politic”. Cea de-a doua prevedere, care se regăsește în Articolul 27 al aceleiași Convenții, afirmă că „membrii minorităților” au dreptul de „a se bucura de propria cultură... în comun cu alți membri ai grupului lor”.⁹

Aceste două prevederi fac parte din dreptul internațional cel puțin din 1966 și au fost invocate de minorități din întreaga lume. Însă nici una, sub forma din CIDCP a ONU, nu este adecvată pentru contextul minorităților naționale din Europa postcomunistă. Dacă simplificăm, putem spune că în cazul majorității minorităților naționale Articolul 1 (în accepția sa tradițională) este prea dur, iar Articolul 27 (în accepția sa tradițională) este prea slab. Majoritatea minorităților naționale au nevoie de o prevedere aflată între acestea două, iar evoluțiile recente din Europa cu privire la drepturile minorităților sînt tocmai o încercare de codificare a anumitor standarde situate între Articolele 1 și 27.

Dreptul la autodeterminare din Articolul 1 este prea puternic, pentru că a fost interpretat în mod tradițional ca incluzând dreptul de formare a unui stat propriu. Tocmai din această cauză, aria sa a fost restrânsă drastic în dreptul internațional. El a fost limitat la ceea ce se numește „teza apei mării”. Singurele „popoare” care au dreptul la independență sînt coloniile; minoritățile naționale din cadrul unui stat învecinat teritorial nu au dreptul la independență. Ca atare, minoritățile interne nu sînt definite ca „popoare” distincte, cu drept propriu la autodeterminare, chiar dacă ele au fost supuse unor procese similare de cucerire teritorială și colonizare ca și coloniile.

Pentru minoritățile naționale cărora li se refuză recunoașterea ca „popoare” de către Articolul 1, singura opțiune rămasă a fost să recurgă la Articolul 27 al CIDCP. Însă acest articol este prea slab, deoarece „dreptul de a se bucura de propria cultură” este înțeles în mod tradițional ca incluzând mai degrabă doar drepturi negative de neamestec, decît drepturile pozitive de asistență, finanțare, autonomie sau statut de limbă oficială. În realitate, el reafirmă pur și simplu că membrii minorităților naționale trebuie să fie liberi să își exercite drepturile lor standard la libertatea de exprimare, libertatea de asociere, libertatea de întrunire și libertatea de conștiință.

Inutil să mai spunem că este un spațiu vast între drepturile Articolului 1, la un stat independent, și drepturile din Articolul 27, la libertatea de expresie și asociere culturală. Într-adevăr, aproape toate conflictele legate de minoritățile naționale din Europa postcomunistă pivatează în jurul acestei zone de mijloc: de pildă, în jurul dreptului de a folosi o limbă minoritară în justiție sau în administrația locală; în jurul finanțării școlilor, universităților și presei minorităților; al gradului de autonomie locală sau regională; al garantării reprezentării politice a minorităților; al interzicerii politicilor de colonizare menite să satureze minoritățile în ținuturile lor natale istorice cu colonizatori din rîndul grupului dominant ș.a.m.d. Aceste chestiuni sînt surse importante de conflict etnic și de instabilitate politică în Europa postcomunistă, totuși, dreptul internațional, pînă de curînd, nu avea practic nimic de spus în legătură cu ele.

Ca urmare, minoritățile naționale au fost vulnerabile în fața unor nedreptăți grave. Articolul 27 a contribuit la protecția anumitor drepturi civile referitoare la expresia culturală, însă el nu a împiedicat statele să revoce finanțarea pentru școlile în limbile minoritare sau să desființeze forme tradiționale de autonomie locală sau să încurajeze majoritarii să se bulucească în ținuturile natale istorice ale minorităților. Nici una din aceste politici, care pot fi catastrofale pentru minoritățile naționale, nu încalcă dreptul la expresia culturală și la asociere protejat de Articolul 27.¹⁰

Din aceste cauze precum și din altele, este larg recunoscut faptul că avem nevoie de o nouă concepție a drepturilor minorităților naționale, care să poată umple golul căscat între Articolele 1 și 27. Avem nevoie de o concepție care să

acorde minorităților naționale drepturi și o protecție semnificativă (spre deosebire de Articolul 27), dar care să funcționeze în cadrul statelor mai mari (spre deosebire de Articolul 1). Aceasta era misiunea pe care o aveau în față organismele europene în dezvoltarea unor „standarde europene privind drepturile minorităților”.

În vreme ce exista un larg consens că aceste standarde ar trebui să umple golul căscat între Articolele 1 și 27, existau dezacorduri în ce privește punctul din care trebuia să se pornească. Ca să simplificăm, putem spune că unii actori vroiau să înceapă cu dreptul la autodeterminare al Articolului 1, însă să îl slăbească pentru a-l face compatibil cu integritatea teritorială a statelor. Aceasta ne conduce la diferitele modele de „autodeterminare internă”. Alți actori vroiau să înceapă cu dreptul de a se bucura de propria cultură al Articolului 27, însă să îl întărească pentru a asigura o protecție substanțială. Până în momentul de față, nici una dintre opțiuni nu s-a dovedit adecvată. Voi examina, în următoarele două secțiuni problemele cu care s-a confruntat fiecare opțiune.

3. Dreptul la autodeterminarea internă

În mod deloc surprinzător, majoritatea elitelor minorităților au preferat să înceapă cu o formă (slăbită) a dreptului la autodeterminare. La începutul anilor '90, mulți intelectuali și numeroase organizații politice care reprezentau minorități naționale au făcut presiuni pentru recunoașterea dreptului la autodeterminare internă, îndeobște printr-o formă de autonomie teritorială (AT de aici încolo). Și, pentru o scurtă perioadă, între 1990 și 1993, au existat semne că această campanie ar putea reuși. De pildă, chiar prima declarație de după căderea comunismului a unei organizații europene axate pe drepturile minorităților – declarația inițială de la Copenhaga din 1990 a CSCE – făcea un efort pentru a sprijini autonomia teritorială (articolul 35):

„Statele participante remarcă eforturile făcute pentru protecția și pentru crearea condițiilor pentru promovarea identității etnice, culturale, lingvistice și religioase a anumitor minorități naționale prin înființarea, ca unul din posibilele mijloace pentru atingerea acestor obiective, de administrații locale sau autonome adecvate, care să corespundă circumstanțelor istorice și teritoriale ale unor asemenea minorități și să fie în acord cu politicile statului în cauză.”

Acest paragraf nu recunoaște „dreptul” la AT, însă îl recomandă ca pe o cale bună de conciliere cu minoritățile naționale.

O susținere încă și mai puternică a AT a venit în 1993, în Recomandarea 1201 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei. Aceasta conținea o frază (articolul 11) care afirma că „în regiunile în care constituie majoritatea, persoanele aparținând unei minorități naționale vor avea dreptul de a avea la dispoziție autorități locale sau autonome adecvate sau de a avea un statut special, care să corespundă situației istorice și teritoriale specifice și să fie în acord cu legislația internă a statului.”

Spre deosebire de declarația de la Copenhaga a CSCE, această Recomandare recunoaște AT ca pe un „drept”. Desigur, recomandările parlamentare sînt doar aîft: recomandări, nu documente juridice cu caracter de obligativitate. Totuși, aceasta arată că la începutul anilor '90 exista o mișcare în direcția susținerii unui principiu general, că justiția cerea un fel sau altul de mecanism eficient de împărțire a puterii între majoritate și minoritățile naționale, menționînd AT în mod particular ca un asemenea mecanism.

Multe organizații ale minorităților naționale din Europa postcomunistă au considerat acest pasaj din Recomandarea 1201 drept o mare victorie. Organizațiile etnice maghiare, în special, l-au considerat dovada că Europa le va sprijini revendicările de AT în Slovacia, România și Serbia. Ei au presupus că această Recomandare va juca un rol central în CCPMN, care era în curs de redactare la acea vreme, și că li se va cere țărilor candidate la UE respectarea acestei Recomandări.

Această așteptare era susținută de faptul că autodeterminarea internă pentru minoritățile naționale devenise în mod limpede curentul general dinăuntrul Occidentului însuși. Practica autonomiei teritoriale pentru minoritățile naționale mai mari, compacte teritorial, devenise practic universală în Occident. Într-adevăr, una din cele mai izbitoare evoluții în relațiile etnice din democrațiile occidentale din ultimul secol a reprezentat-o tendința de a crea subunități politice în care minoritățile naționale formează o majoritate locală și în care limba lor este recunoscută ca limbă oficială, cel puțin în regiunea lor autonomă și, probabil, în întreaga țară. La începutul secolului al douăzecilea, numai Elveția și Canada adoptaseră această combinație de autonomie teritorială și statut de limbă oficială pentru grupuri naționale substatale. De atunci însă, practic, toate democrațiile occidentale care conțin mișcări naționaliste substatale destul de mari s-au orientat în această direcție. Lista include adoptarea autonomiei pentru Insulele Åland (în care se vorbește suedeza), în Finlanda, după primul război mondial; autonomia Tirolului de Sud în Italia și a Puerto Rico în Statele Unite, după cel de-al doilea război mondial; autonomia federală a Cataloniei și a Țării Bașcilor în Spania, în anii '70; a Flandrei în Belgia, în anii '80; iar cel mai recent, a Scoției și Țării Galilor, în anii '90.

Dacă ne restrîngem atenția la minoritățile naționale mai mari și compacte teritorial, această tendință este esențial universală în Occident. Toate grupurile de peste 250.000 de persoane care și-au demonstrat dorința de AT se bucură în prezent de ea în Occident, precum și multe alte grupuri mai mici (precum minoritatea germană din Belgia).¹¹ Cel mai mare grup care s-a mobilizat fără succes pentru autonomie îl reprezintă corsicanii din Franța (175.000 de persoane). Însă chiar și în acest caz, s-a adoptat de curînd legislația în sensul acordării autonomiei Corsicii și a fost doar o decizie a Curții Constituționale care a împiedicat implementarea sa. Și Franța, așadar, cred, va adera în curînd la această tendință.

Mai mult, în vreme ce tendința spre autonomia teritorială a fost la origine controversată în fiecare din țările care au adoptat-o, ea a devenit în curînd o parte adînc înrădăcinată a vieții politice din aceste țări. Este de neconceput că Spania sau Belgia sau Canada, de exemplu, ar putea vreodată reveni la un stat unitar și monolingv. Și nici nu duce nimeni o campanie pentru o astfel de revenire. Într-adevăr, nici o democrație occidentală care a adoptat autonomia teritorială și bilingvismul oficial nu a revenit asupra acestei decizii. Aceasta este o dovadă, cred, că acest model de conciliere a minorităților naționale mai mari/compacte este foarte reușit în ce privește valorile liberal-democratice ale păcii, prosperității, drepturilor individuale și democrației.¹²

Pe scurt, dacă există un asemenea lucru precum „standarde europene” pentru tratamentul minorităților naționale mobilizate, o formă de autonomie internă ar părea să fie tocmai lucrul acela. Acesta este modelul pe care îl folosesc democrațiile occidentale astăzi în abordarea fenomenului grupurilor naționaliste subnaționale, iar minoritățile naționale din Europa postcomunistă sînt îndreptățite să speră că el va fi stabilit ca normă și pentru țările lor.

Bineînțeles, faptul că autonomia internă a devenit norma practică în Occident nu înseamnă că ea poate fi codificată ca normă generală în dreptul internațional. După cum remarcam mai devreme, aceste practici occidentale nu au fost dezbătute în termeni de principii generale ale „drepturilor minorităților naționale” și nu este limpede în ce mod o normă a autonomiei interne ar putea fi formulată într-un fel generalizat. Totuși, merită observat că tocmai această chestiune era dezbătută într-un asemenea context al dreptului internațional: și anume, drepturile populațiilor băștinașe. Proiectul Declarației ONU cu privire la drepturile populațiilor băștinașe, înaintat în 1993, conține cîteva articole ce afirmă principiul autodeterminării interne, incluzînd:

„Articolul 3: Popoarele băștinașe au dreptul la autodeterminare. În virtutea acestui principiu, ele își determină liber statutul lor politic și își urmăresc liber dezvoltarea lor economică, socială și culturală.

Articolul 15: (Popoarele băștinașe) au dreptul de a crea și controla sistemele și instituțiile lor de învățămînt care să le asigure educația în propria lor limbă, într-o manieră corespunzătoare metodelor lor culturale de predare și învățare.

Articolul 26: Popoarele băștinașe au dreptul de a deține, dezvolta, controla și folosi pămînturile și teritoriile... pe care le-au deținut sau ocupat, sau folosit în orice alt fel, în mod tradițional. Acesta include dreptul la recunoașterea deplină a legilor, tradițiilor și obiceiurilor, sistemelor de posesiune a pămîntului și instituțiilor lor pentru dezvoltarea și administrarea resurselor...

Articolul 31: Ca formă specifică de exercitare a dreptului lor la autodeterminare, popoarele băștinașe au dreptul la autonomie sau autogovernare în chestiuni legate de treburile lor interne...

Articolul 33: Popoarele băștinașe au dreptul de a promova, dezvolta și menține structurile lor instituționale și obiceiurile, tradițiile, procedurile și practicile lor juridice specifice, în concordanță cu standardele drepturilor omului recunoscute internațional.”

Acest proiect de declarație este totuși un proiect și, de aceea, nu are caracter de obligativitate în dreptul internațional.¹³ Însă ideea fundamentală că popoarele băștinașe au dreptul la autodeterminare internă este acum larg susținută de întreaga comunitate internațională și se reflectă în alte declarații internaționale recente cu privire la drepturile băștinașilor, inclusiv a Organizației Statelor Americane și a Organizației Internaționale a Muncii.

Aceasta demonstrează că nu există un motiv inerent din pricina căruia dreptul internațional nu poate accepta ideea autodeterminării interne. Statutul minorităților naționale în Europa postcomunistă nu este identic cu cel al popoarelor băștinașe din cele două Americi sau Asia. Însă există câteva similarități importante atât în istorie cât și în aspirații și multe din argumentele standard pentru recunoașterea dreptului la autodeterminare internă pentru popoarele băștinașe se aplică și minorităților naționale.¹⁴

Existau așadar mai multe motive din cauza cărora minoritățile naționale din statele postcomuniste puteau să spera rezonabil că o formă de autogovernare internă ar putea fi codificată ca parte a „standardelor europene” în tratamentul minorităților naționale. Această abordare este de fapt norma în cadrul Europei de Vest astăzi, ea a fost recunoscută ca un principiu valid în dreptul internațional în ce privește popoarele băștinașe și a fost susținută în declarații importante ale organizațiilor europene, inclusiv în declarația CSCE în 1990 și a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei din 1993.

Totuși, din câte se pare pînă la urmă, Recomandarea 1201 a Adunării reflectă culmea desăvîrșirii sprijinului pentru AT în cadrul organizațiilor europene. De atunci, a avut loc o îndepărtare semnificativă de poziția de susținere a AT. Convenția-cadru, adoptată la numai doi ani după Recomandarea 1201, evită orice referire la AT. Nu numai că AT nu este recunoscută ca „drept”, ea nici măcar nu este menționată ca practică recomandată. AT nu apare în nici o declarație sau recomandare ulterioară a organizațiilor europene, cum ar fi seriile de recomandări de la Haga, Oslo sau Lund adoptate de OSCE din 1996 pînă în 1999,¹⁵ sau în noua Constituție a Uniunii Europene. Iar Comisia Europeană pentru Democrație prin Lege a hotărît că minoritățile naționale nu au dreptul la autodeterminare.¹⁶ În realitate, ideile de autodeterminare internă au dispărut din dezbaterile despre „standardele europene” privind drepturile minorităților.

Există o serie de motive pentru aceasta. În mod cert, ideea de autonomie s-a confruntat cu o opoziție intensă din partea statelor postcomuniste. Ele s-au temut că recunoașterea oricărei idei de autodeterminare internă sau autonomie a

minorităților ar fi destabilizatoare. Guvernele s-au temut că acordarea AT unor grupuri ar conduce la probleme atât de „escaladare” cât și de „proliferare”.¹⁷ Prima teamă este că grupurile cărora li s-ar acorda autodeterminare internă și-ar escalada revendicările pînă la secesiunea completă. Cea din urmă teamă este că, oferită fiind autodeterminarea internă unui grup foarte zgomotos sau mobilizat, atunci și alte grupuri, pînă atunci pasive, vor ieși din expectativă și vor revendica autonomia.

Desigur, tocmai aceste două temeri, ale escaladării și proliferării, au fost prezente și în Occident. Totuși, statele occidentale, au dat curs autonomiei interne. Temerile escaladării și proliferării s-au dovedit exagerate, cel puțin în contextul occidental.¹⁸ Totuși, aceste temeri sînt exacerbate în multe țări postcomuniste de faptul că minoritățile naționale împărtășesc adesea o identitate etnică sau națională comună cu un stat învecinat, pe care îl pot considera de aceea ca „stat înrudit” sau „țară-mamă” (de pildă, minoritatea etnică maghiară din Slovacia, față de Ungaria; minoritățile etnice ruse din statele baltice, față de Rusia). În asemenea cazuri, teama de escaladare nu constă atât de mult în faptul că minoritățile vor deveni secesioniste, ci mai degrabă că ele vor deveni iredentiste – adică, servind ca cea de-a cincea coloană, sprijinind eforturile statului înrudit învecinat pentru a anexa o parte sau întreaga țară.¹⁹

Mai general, însăși ideea recunoașterii minorităților ca „națiuni interne”, care să dispună de drepturile lor inerente la autoguvernare, constituie o provocare la adresa ideologiei majorității statelor postcomuniste. Aceste state aspiră să fie percepute ca state naționale unitare, bazate mai degrabă pe o concepție monolitică a suveranității populare decît ca uniuni sau federații a două sau mai multe popoare.²⁰

Dintr-o serie de motive, așadar, revendicările de autodeterminare internă au întâmpinat o rezistență înverșunată în Europa postcomunistă. După cum remarca Înalțul comisar pentru minorități naționale al OSCE, revendicările de AT întâmpină „rezistența maximă” din partea statelor din regiune. Orice încercare a organizațiilor occidentale de a impune asemenea modele ar pretinde, de aceea, presiune maximă și ar face relațiile dintre Est și Vest mult mai conflictuale și mai costisitoare. De aceea, în opinia Înalțului comisar, este mai „pragmatică” concentrarea asupra unor forme mai modeste ale drepturilor minorităților.²¹

Mai mult, a existat de asemenea o opoziție puternică și față de ideea de a întări dreptul la AT pentru minoritățile din Vest, și față de ideea existenței unei monitorizări internaționale a modului în care își tratează statele occidentale minoritățile. După cum am văzut, Franța, Grecia și Turcia s-au opus tradițional înseși ideii dreptului la autoguvernare a minorităților naționale și neagă, într-adevăr, însăși existența minorităților naționale. Chiar și acele țări occidentale care acceptă principiul, nu vor neapărat ca legile și politicile lor cu privire la minoritățile naționale să fie supuse monitorizării internaționale. Acest lucru este adevărat, de pildă, în ce privește Elveția și Statele Unite.²² Tratamentul minorităților naționale

în diferite țări occidentale rămîne un subiect sensibil din punct de vedere politic și multe țări nu vor ca înțelegerile lor majoritate-minoritate, adesea rezultatul unor procese de negociere lungi și dureroase, să fie redeschise de organismele internaționale de monitorizare. Pe scurt, în vreme ce ele erau dispuse să insiste ca statele postcomuniste să fie monitorizate în ce privește tratamentul minorităților, ele nu vor să fie examinat propriul lor tratament aplicat minorităților.

Date fiind aceste obstacole, nu este surprinzător că eforturile de codificare a dreptului la autonomie sau autodeterminare internă pentru minoritățile naționale nu au fost încununate de succes.

4. Dreptul de a se bucura de cultura proprie

Pe măsură ce susținerea pentru recunoașterea dreptului la autodeterminarea internă a scăzut, alternativa evidentă a fost dezvoltarea în locul său a principiului aflat la baza Articolului 27 al CIDCP – adică, a „dreptului de a se bucura de cultura proprie”. Prevederile Convenției-cadru din 1995 a Consiliului Europei și ale Recomandărilor dintre 1996-1999 ale OSCE pot fi înțelese în acest sens. Ele au ca punct de pornire dreptul de a se bucura de cultura proprie, însă caută să îl întărească astfel încît să atragă după sine anumite drepturi și o protecție fermă.²³ Aceste drepturi ferme includ lucruri precum finanțarea publică a școlilor elementare ale minorităților și a presei minorităților sau dreptul de a-și scrie numele de familie în propria limbă. În contextele în care minoritățile formează o majoritate locală, aceste drepturi ar mai putea include dreptul la inscripționarea bilingvă a străzilor și dreptul de a depune documente la autoritățile publice în limba minorității. Despre toate acestea se spune că dau posibilitatea membrilor minorităților să „se bucure de cultura proprie, să profeseze și să își practice religia proprie sau să-și folosească limba proprie”.

Chiar dacă este mai tare decît inițialul Articol 27, această abordare este totuși relativ slabă în drepturile pe care le acordă minorităților naționale. În special, ea nu asigură nici o recunoaștere a dreptului la autoguvernare și nici o garanție a statutului de limbă oficială. Nu garantează nici că minoritățile pot urma învățămîntul superior sau perfecționarea profesională în propria limbă.

Mai general, nu există nimic nici în Convenția-cadru și nici în recomandările OSCE care să se constituie într-o provocare la adresa dorinelor statelor postcomuniste de a fi state naționale unitare cu o unică limbă oficială. Statele pot respecta pe deplin aceste standarde și totuși să centralizeze puterea în asemenea mod încît toate deciziile să fie luate în foruri controlate de grupul național dominant. Ele pot, de asemenea, să își organizeze învățămîntul superior, acreditarea profesională și funcțiile politice în așa fel încît membrii minorităților trebuie fie să se asimileze din punct de vedere lingvistic pentru a se bucura de succes profesional sau putere politică, fie să emigreze în statul înrudit. (Acest lucru este adeseori

denumit „decapitare” a grupurilor minoritare: forțarea potențialelor elite din comunitățile minoritare să își părăsească comunitatea pentru a putea să aibă acces la învățământ superior sau la succes profesional). Pe scurt, aceste norme nu împiedică politicile statelor, menite să lipsească de putere minoritățile și să le decapiteze.

Tocmai de aceea, din perspectiva minorităților, dar și a multor comentatori, aceste documente au iz de „paternalism și simbolism”.²⁴ Dimpotrivă, majoritatea statelor postcomuniste au un sentiment de ușurare în legătură cu direcția generală pe care o iau în momentul de față aceste norme. Ele au manifestat mult mai puțină rezistență față de Convenția-cadru din 1995 și recomandările din 1996-1999 ale OSCE decât față de mai timpuriile documente care susțineau AT. Statele postcomuniste cîrtesc în legătură cu standardele duble folosite în aplicarea acestor norme, însă nu le contestă validitatea fundamentală.²⁵ În acest sens, decizia de a baza standardele europene pe o versiune actualizată a Articolului 27, privind drepturile minorităților, de a se bucura de cultura proprie, s-a dovedit într-adevăr mai „pragmatică”.

Într-un alt sens, totuși, această abordare s-a dovedit destul de ineficientă. Să ne amintim că punctul de pornire în dezvoltarea acestor norme a fost soluționarea conflictelor etnice violente din Europa postcomunistă, precum cele din Kosovo, Bosnia, Croația, Macedonia, Georgia, Azerbaidjan, Moldova și Cecenia. Nici unul din aceste conflicte nu orbita în jurul drepturilor (de tipul Articolului 27) de a se bucura de cultura proprie. Nu încălcarea acestor drepturi a reprezentat cauza conflictului etnic, iar respectarea acestor drepturi nu ar soluționa aceste conflicte. Același lucru este adevărat și în ce privește alte cazuri majore în care organizațiile europene s-au temut de potențiale violențe, precum în cazul minorității maghiare din România și Slovacia sau al minorității ruse din Ucraina.

În toate aceste cazuri, chestiunile în litigiu nu sînt cuprinse în Convenția-cadru sau în recomandările OSCE. Acestea sînt conflicte care implică grupuri mari, compacte teritorial, care și-au manifestat capacitatea și aspirația de a se guverna pe ele însele și de a-și administra propriile instituții publice în propria limbă și care au deținut îndeobște o formă de autogovernare și statut de limbă oficială în trecut. Ele s-au mobilizat pentru autonomia teritorială, statutul de limbă oficială, universități în limba minoritară și împărțirea consociațională a puterii. Nici unul din aceste grupuri nu ar fi satisfăcut cu drepturile limitate garantate de Convenția-cadru sau de recomandările OSCE.

Faptul că aceste minorități naționale nu sînt mulțumite cu aceste prevederi este socotit uneori drept dovada lipsei de liberalism a culturii lor politice sau a radicalismului liderilor lor. Merită însă remarcat că nici o minoritate națională mai mare și mobilizată politic din Occident nu ar fi nici ea satisfăcută. Nimeni nu poate presupune în mod serios că minoritățile naționale din Catalonia, Flandra, Quebec, Berna, Tirolul de Sud, Insulele Åland sau Puerto Rico ar fi satisfăcute

pur și simplu cu școli elementare minoritare, dar nu și cu universități în limba maternă; cu inscripționarea bilingvă a străzilor, dar nu cu statutul de limbă oficială; sau cu administrație locală, dar nu și cu autonomie regională.

Aceasta nu vrea să însemne că nu există contexte în Europa postcomunistă în care normele Convenției-cadru sau ale OSCE nu ar asigura o bază realistă pentru relațiile stat-minoritate. Cred că ele vor funcționa bine în țările care sînt esențial omogene etnic – de pildă, în care grupul dominant formează 90-95% din populație – și unde grupurile etnice minoritare sînt mici, dispersate și aflate deja pe calea asimilării. Aceasta este situația, de exemplu, din Republica Cehă, Slovenia și Ungaria. Nici una din minoritățile din aceste țări nu este în realitate capabilă să exercite autonomie regională sau să susțină un grad înalt de realizare instituțională (să își susțină, de pildă, propriile universități) și cea mai mare parte a lor înregistrează nivele crescute de asimilare lingvistică. Pentru aceste grupuri, normele Convenției-cadru și ale OSCE asigură tot ce ar putea ele cere. Ele permit unor asemenea minorități mici, pe jumătate asimilate, să își negocieze integrarea în societatea dominantă cu un anumit grad de demnitate și securitate. Le permit să „moară la datorie”.²⁶ În chip asemănător, este probabil ca normele Convenției-cadru și ale OSCE să fie satisfăcătoare pentru minoritățile mici, dispersate și parțial asimilate din alte țări postcomuniste, cum ar fi vlahii din Macedonia sau armenii din România.

Problema, desigur, este aceea că aceste minorități nu au fost (și nu sînt) cele implicate în conflicte etnice grave. Problema violenței etnice și a conflictului etnic cu potențial destabilizator din Europa postcomunistă se limitează aproape exclusiv la grupurile care sînt capabile să exercite o formă de autogovernare, să își susțină propriile instituții publice și care, de aceea, îi contestă statului controlul asupra instituțiilor publice.²⁷ Iar pentru aceste grupuri, normele Convenției-cadru și ale OSCE sînt în mare măsură irelevante.

De aceea, pînă la urmă, noile standarde europene nu sînt cu adevărat foarte pragmatice. Dacă obiectivul este soluționarea problemei conflictului etnic cu potențial destabilizator, atunci avem nevoie de norme care să meargă de fapt la rădăcina acestor conflicte. Și este improbabil ca vreo normă care pornește de la genul de „drept de a se bucura de cultura proprie” al Articolului 27 să o facă.²⁸

5. O retragere din dreptul minorităților?

Se pare că nici una din cele două abordări în dezvoltarea standardelor europene privind drepturile minorităților – fie că se bazează pe dreptul la autodeterminare, fie pe dreptul de a se bucura de cultura proprie – nu a reușit să elaboreze norme internaționale semnificative și eficiente. Chiar dacă autodeterminarea este interpretată într-o formă slăbită în comparație cu formularea inițială din Articolul 1 al CIDCP, ea este totuși prea puternică pentru a fi acceptată de multe dintre

țările postcomuniste. Și chiar dacă dreptul de a se bucura de propria cultură este interpretat într-o formă întărită în comparație cu formularea sa inițială din Articolul 27 al CIDCP, ea este totuși prea slabă pentru a rezolva în realitate sursele conflictului etnic.

Dacă nici una din aceste opțiuni nu este fezabilă și eficientă, care sînt alternativele? O opțiune o reprezintă abandonarea ideii de a dezvolta norme europene privind drepturile minorităților. Pînă la urmă, UE și NATO au supraviețuit și au înflorit mulți ani la rînd fără să acorde vreo atenție drepturilor minorităților.²⁹ De ce nu s-ar reveni asupra deciziei de a face din drepturile minorităților una din valorile de la baza ordinii europene?

Într-adevăr, s-ar putea susține că decizia inițială de la începutul anilor '90 de a elabora asemenea norme s-a bazat pe previziunea eronată despre posibilitatea scăpării de sub control a conflictului etnic. A devenit de atunci limpede că violența etnică este un fenomen izolat în Europa postcomunistă și că perspectivele violenței în țări ca Slovacia sau Estonia sînt practic zero pentru viitorul previzibil. Așa că poate este inutil să se monitorizeze dacă aceste țări își tratează minoritățile în concordanță cu (așa-zisele) norme europene.

Fără îndoială, s-ar putea ca observatorilor occidentali să nu le placă unele din politicile pe care aceste țări le-ar adopta în cazul în care chestiunea minorităților ar fi lăsată în totalitate la latitudinea lor. Dar este improbabil ca aceste politici să ducă la violențe și instabilitate. Unele din aceste țări ar putea face experimente cu politici asimilaționiste dure, însă, în acest caz, aceste politici ar eșua aproape sigur și, în cele din urmă, ar apărea consensul intern asupra unor politici mai liberale. Tocmai aceasta s-a întîmplat în Occident și nu există nici un motiv să presupunem că nu s-ar întîmpla sau nu ar putea să se întîmple și în Est. Mai mult, este mai probabil ca politicile liberale să fie percepute ca legitime, și ca atare stabile, dacă sînt generate mai degrabă de aceste procese interne decît dacă sînt impuse din exterior.

Din aceste cauze, unii comentatori sugerează stoparea presiunii asupra țărilor postcomuniste pentru a respecta normele internaționale privind drepturile minorităților.³⁰ Aceasta nu ar împiedica neapărat toate formele de intervenție ale Occidentului. După cum remarcam mai devreme, conflictele etnice pot submina pacea și stabilitatea regională. Violența, fluxurile masive de refugiați și contrabanda cu arme se pot propaga în țările învecinate și pot destabiliza întreaga regiune. Comunitatea internațională are dreptul de a se proteja împotriva unor asemenea conflicte etnice potențial destabilizatoare din Europa postcomunistă.

Totuși, în măsura în care motivația reală a intervenției Occidentului este *securitatea*, atunci pesemne că relațiile stat-minoritate ar trebui monitorizate, nu în ceea ce privește respectarea normelor internaționale, ci în ceea ce privește potențialele lor amenințări la adresa păcii și securității regionale. Monitorizarea

ar trebui să țintească la identificarea cazurilor în care statutul și tratamentul minorităților ar putea duce la acest tip de efecte de propagare.

Și într-adevăr, organizațiile europene sînt angajate în acest tip de monitorizare a securității. Pe lângă monitorizarea respectării normelor internaționale, organizațiile europene sînt angajate și într-un proces paralel de monitorizare a țărilor pentru potențialele lor amenințări la adresa securității regionale. Acest proces paralel este organizat în mare măsură prin OSCE, inclusiv prin funcția Înaltului comisar pentru minorități naționale. Într-adevăr, mandatul Înaltului comisar este definit explicit ca parte a pachetului de securitate al OSCE, iar misiunea lui este de a trage din timp semnale de alarmă în legătură cu potențialele amenințări la adresa securității și de a face recomandări care să dezamorseze aceste amenințări.³¹ Iar în spatele OSCE, desigur, se află NATO, cu mandatul său de securitate și cu puterea de intervenție militară dacă este nevoie, după cum am văzut în Bosnia și Kosovo.

Pe scurt, avem două procese paralele de „internaționalizare” a relațiilor stat-minoritate: un proces monitorizează statele postcomuniste în legătură cu respectarea de către acestea a normelor generale de protecție a minorităților (ceea ce numim „linia drepturilor legale”); iar cel de-al doilea proces monitorizează statele postcomuniste în legătură cu potențialele lor amenințări la adresa stabilității regionale („linia de securitate”).³²

Existența acestor linii paralele înseamnă că, chiar dacă respectarea normelor internaționale nu ar mai fi monitorizată, statele occidentale ar putea totuși interveni bazîndu-se pe considerații de securitate regională în cazurile în care se identifică riscuri de propagare. În realitate, linia de securitate a fost întotdeauna mai importantă decît linia drepturilor legale în decizia asupra intervenției reale în statele postcomuniste. Cele mai importante și mai cunoscute cazuri de intervenție a Occidentului în chestiuni referitoare la minorități din statele postcomuniste au funcționat pe linia de securitate. Aceste intervenții s-au bazat pe calcule privitoare la modul în care să se reinstaureze securitatea, iar nu la modul în care să susțină normele universale, precum cele ale Convenției-cadru.

Să examinăm modul în care organizațiile occidentale au intervenit în cazurile majore de violență etnică în Europa postcomunistă: de pildă, în Moldova, Georgia, Azerbaidjan, Kosovo, Bosnia și Macedonia. În fiecare din aceste cazuri, organizațiile occidentale au făcut presiuni asupra statelor postcomuniste de a depăși cu mult cerințele Convenției-cadru. Ele au exercitat presiuni asupra statelor să accepte fie o formă de autonomie teritorială (în Moldova, Georgia, Azerbaidjan, Kosovo), fie o formă de împărțire consociațională a puterii și de statut de limbă oficială (în Macedonia și Bosnia).

Pe scurt, în contextele în care organizațiile occidentale chiar s-au confruntat cu conflicte etnice destabilizatoare, ele au recunoscut imediat că Convenția-cadru este de prea puțin folos în rezolvarea conflictelor reale și că se impune o formă de

împărțire a puterii. Forma precisă a acestei împărțiri este determinată de o serie de factori contextuali, nu în ultimul rând echilibrul militar real al puterii în rândul facțiunilor beligerante. Întrucît motivația intervenției occidentale este protecția securității regionale, este necesar ca recomandările Occidentului să se bazeze pe o evaluare exactă a potențialului de amenințare reală ridicat de către diferiții actori.

Întrucît linia de securitate a făcut mare parte din munca reală de capacitate și călăuzire a politicilor occidentale către Europa postcomunistă, pentru ce avem nevoie de linia drepturilor legale? Dacă, așa cum am susținut, nu există o cale fezabilă pentru a fundamenta normele internaționale eficiente privind drepturile minorităților nici pe linia drepturilor legale, nici pe dreptul de a se bucura de cultura proprie, pentru ce să nu se renunțe la ideea liniei drepturilor legale și, în același timp, să se păstreze capacitatea de intervenție în Europa postcomunistă bazată pe considerații de securitate?

Bănuiesc că sînt unii lideri ai organizațiilor occidentale care regretă înființarea liniei drepturilor legale în 1990 și care, poate, și-ar dori să se retragă din ea. Totuși, mă îndoiesc că acest lucru este posibil. După cum am menționat mai devreme, ideea de drepturile minorităților a devenit de acum instituționalizată la mai multe nivele diferite din Europa și ar fi dificil de dislocat.

În plus, linia de securitate nu poate funcționa fără baza unei linii de drepturi legale. De una singură, linia de securitate are o tendință perversă de a răsplăti intransigența statului și beligeranța minorității. Ea stimulează statul să inventeze sau să exagereze zvonurile manipulării minorității de către statul înrudit astfel încît să își consolideze pretenția că minoritatea este neloaială și să susțină că extinderea drepturilor minorității ar periclita securitatea statului. Ea stimulează totodată minoritatea să amenințe cu violența sau pur și simplu să preia puterea, deoarece acesta este singurul mod prin care nemulțumirile sale ar ajunge în atenția organizațiilor internaționale care monitorizează amenințările la adresa securității. Faptul pur și simplu de a fi tratat nedrept nu este suficient pentru a atrage atenția occidentală în cadrul liniei de securitate, dacă nu este susținut de o amenințare credibilă de a fi în stare să destabilizeze guverne și regiuni.³³

Să luăm, de pildă, abordarea OSCE a autonomiei teritoriale. După cum am văzut, după recomandarea sa inițială a AT în 1990, OSCE și-a schimbat atitudinea în sensul descurajării AT și a consiliat activ diferite minorități să renunțe la revendicările de autonomie, inclusiv pe maghiarii din Slovacia. Însă OSCE a susținut autonomia în cîteva alte țări, inclusiv Ucraina (pentru Crimeea), Moldova (pentru Găgăuzia și Transnistria), Georgia (pentru Abhazia și Osetia), Azerbaidjan (pentru Nagorno-Karabah) și Serbia (pentru Kosovo). Cum se explică această diferență? OSCE spune că aceste din urmă cazuri sînt „excepționale” sau „atipice”,³⁴ însă în măsura în care mă pot pronunța, singura cale de a decide că ele sînt excepționale este faptul că minoritățile au preluat puterea ilegal și extraconstituțional, fără

consimțământul statului.³⁵ În cazurile în care minoritățile au preluat puterea în acest fel, statul poate revoca autonomia doar trimițând armata și începând un război civil. Din motive evidente, OSCE descurajează această opțiune militară și recomandă în loc ca statele să negocieze autonomia cu minoritatea și să accepte o formă de federalism sau de consociaționism care asigură recunoașterea legală post-factum pentru realitatea de pe teren. De aceea Înalțul comisar pentru minoritățile naționale a recomandat că ar fi periculos pentru Ucraina să încerce să desființeze autonomia pe care au înființat-o (ilegal) rușii din Crimeea.³⁶

Dimpotrivă, ori de câte ori o minoritate a urmărit autonomia teritorială prin mijloace pașnice și democratice, în cadrul statului de drept, OSCE i s-a opus pe motiv că aceasta ar crește tensiunile. Potrivit Înalțului comisar, date fiind temerile larg răspândite din Europa postcomunistă în legătură cu lipsa de loialitate și secesiunea minorităților, orice discuție despre crearea de noi aranjamente de autonomie teritorială duce negreșit la creșterea tensiunilor, mai cu seamă dacă minoritatea care revendică autonomia teritorială se află la granița cu statul înrudit. De aici, recomandarea Înalțului comisar ca maghiarii din Slovacia să nu facă presiuni pentru autonomie teritorială, date fiind temerile slovace în legătură cu iredentismul.³⁷

Pe scurt, abordarea care are în vedere securitatea recompensează intransigența ambelor părți. Dacă minoritățile preiau puterea, OSCE le recompensează exercitând presiuni asupra statului pentru a accepta o formă „excepțională” de autonomie; dacă majoritatea refuză pînă și să discute propunerile de autonomie din partea unei minorități pașnice și care respectă legea, OSCE o recompensează exercitând presiuni asupra minorităților să fie mai „pragmatice”. E un fapt pervers din punctul de vedere al dreptății, dar pare să fie logica inevitabilă a abordării bazate pe securitate. Din perspectiva securității, poate fi într-adevăr corect ca acordarea autonomiei teritoriale unei minorități care respectă legea să crească tensiunile, în vreme ce sprijinirea autonomiei teritoriale după ce ea a fost instituită de către o minoritate beligerantă să scadă tensiunile.

În măsura în care aceasta este logica abordării bazate pe securitate, ea are efectul paradoxal de a submina securitatea. Securitatea pe termen lung presupune ca atît statele cît și minoritățile să-și modereze pretențiile, să accepte negocierile democratice și să urmărească compromisuri juste. Pe scurt, securitatea pe termen lung presupune ca relațiile stat-minoritate să fie călăuzite de o concepție de dreptate și drepturi, nu de o politică a forței. Iar aceasta, desigur, este ceea ce s-ar fi presupus să urmărească să promoveze linia drepturilor legale și este totodată motivul pentru care ea trebuie să suplimenteze linia bazată pe securitate.

6. Dreptul la participare efectivă

Părem a fi prinși într-o capcană. Organizațiile europene și-au luat un angajament ireversibil de a-și dezvolta normele internaționale privind minoritățile

naționale. Totuși, încercările existente de dezvoltare a unor asemenea norme au fost fie prea tari (dacă s-au bazat pe normele autodeterminării), fie prea slabe (dacă s-au bazat pe dreptul de a se bucura de cultura proprie). Există oare o a treia abordare care poate umple golul dintre Articolele 1 și 27, și care poate asigura o ghidare mai principială pentru reglementarea acestui tip de revendicări care se află de fapt la baza cazurilor grave de conflict etnic în Europa postcomunistă?

O opțiune este invocarea principiului potrivit căruia membrii minorităților naționale au dreptul să „participe efectiv” la treburile publice, mai cu seamă în chestiunile care se răsfrâng asupra lor. Această idee a „participării efective” era deja prezentă în Declarația de la Copenhaga din 1990. Într-adevăr, pe baza acestui principiu recomandă Declarația autonomia teritorială. Autonomia minorităților era susținută ca un bun vehicul pentru realizarea participării efective. Declarațiile mai recente au renunțat să se refere la autonomia internă, însă păstrează angajamentul față de participarea efectivă.³⁸ Într-adevăr, referirile la participarea efectivă devin din ce în ce mai proeminente. Bunăoară, ea constituie subiectul principal al majorității setului de Declarații recente ale OSCE (Recomandările de la Lund cu privire la participarea efectivă a minorităților naționale, adoptate în 1999).

Această idee a dreptului la participarea efectivă este atrăgătoare dintr-o serie de motive. Cu certitudine, ea are o rezonanță admirabil de democratică. În plus, ea evită conotațiile simboliste ale dreptului de „a se bucura de propria cultură”. Ea recunoaște că minoritățile nu vor doar să își vorbească propria limbă și să își practice religiile în viața privată, ci vor și să participe ca egali în viața publică. Dreptul la participarea efectivă recunoaște această dimensiune politică a aspirațiilor minorităților, evitând în același timp ideile „periculoase” și „radicale” ale autodeterminării naționale.³⁹

Principala cauză a popularității participării efective, totuși, este faptul că ea este vagă, supusă unor multiple și contradictorii interpretări și, ca atare, poate fi susținută de către oameni cu concepții foarte diferite asupra relațiilor stat-minoritate. În acest sens, aparentul consens privind importanța participării efective maschează sau amână dezacorduri profunde cu privire la ce înseamnă ea de fapt.

În interpretarea sa minimalistă, dreptul la participare efectivă înseamnă pur și simplu faptul că minoritățile nu ar trebui să se confrunte cu discriminarea în exercitarea drepturilor lor politice standard de a vota, de a se implica în campanii de susținere și de a candida. Această interpretare minimalistă este invocată pentru a obliga Estonia și Letonia să acorde cetățenia etnicilor ruși de pe teritoriul lor și să le dea posibilitatea de a vota și de a candida, chiar dacă nu au fluentă deplină în limba oficială.

Într-o interpretare oarecum mai robustă, participarea efectivă presupune nu numai ca membrii minorităților să poată alege și să fie aleși, ci ei chiar să aibă un anumit grad de *reprezentare* în legislativ. Aceasta nu înseamnă neapărat ca

minoritățile să fie reprezentate direct proporțional cu proporția lor din totalul populației, însă o subreprezentare gravă ar fi considerată o problemă. Această interpretare este invocată pentru a interzice tentativele statelor de a modifica arbitrar limitele districtelor electorale astfel încât să îngreuneze alegerea reprezentanților minorităților. Ea mai poate fi invocată pentru a interzice tentativele statelor de a revizui pragurile necesare partidelor politice minoritare pentru a câștiga locuri în sistemele electorale de reprezentare proporțională.

În Polonia, de exemplu, minoritatea germană alege în mod regulat deputați în parlament deoarece este scutită de la regula pragului general de 5%. De o politică similară beneficiază minoritatea daneză din Germania. Dimpotrivă, Grecia a ridicat pragul electoral anume pentru a împiedica posibilitatea alegerii de parlamentari turci.⁴⁰ S-ar putea foarte bine ca acest tip de manipulare să fie interzis în viitor.

Însă nici una din aceste două interpretări – concentrate asupra exercitării nediscriminatorii a drepturilor politice și asupra reprezentării echitabile – nu ne duce la miezul problemei în majoritatea cazurilor de conflicte etnice grave. Chiar și în cazurile în care minoritățile pot participa fără discriminare și chiar și în cele în care ele sînt reprezentate aproximativ proporțional cu populația lor, ele pot totuși să fie perdanți permanenți în procesul democratic. Acest lucru e valabil mai cu seamă în contextele în care grupul dominant percepe minoritatea ca potențial neloyală și ca urmare votează în bloc împotriva oricăror politici care conferă putere minorităților. (De notat opoziția aproape universală în Slovacia față de autonomia regiunilor predominant maghiare sau opoziția din Macedonia față de recunoașterea albanezei ca limbă oficială.) În aceste contexte, poate să nu conteze dacă minoritățile își exercită votul sau aleg parlamentari proporțional cu numărul lor: voturile lor sînt totuși întotdeauna întrecute în număr de cele ale membrilor grupului dominant. Decizia finală este aceeași, indiferent dacă minoritățile participă sau nu la luarea ei.

În înțelesul său literal, termenul de „participare efectivă” ar împiedica această situație în care minoritățile naționale sînt minorități politice permanente. La urma urmei, participarea „efectivă” presupune ca participarea să aibă un efect – adică, participarea să schimbe rezultatul. Singura cale pentru a asigura că participarea minorităților este efectivă, în acest sens, este adoptarea de reglementări contra-majoritare care presupun o formă de împărțire a puterii. Aceasta poate lua forma autonomiei interne sau a garanțiilor consociaționale ale unei guvernări de coaliție.

Putem numi aceasta drept interpretarea maximalistă a „dreptului la participare efectivă” – una care presupune forme contra-majoritare de împărțire federală sau consociațională a puterii. Aceasta este, evident, interpretarea pe care o sprijină multe organizații ale minorităților. Însă ea întîmpină o puternică rezistență din partea majorității statelor, estice sau vestice, tocmai din același motiv din care întîmpinau rezistență și referințele puțin mai timpurii la autodeterminarea internă (teama de escaladare, proliferare, iredentism etc). După ce au reușit să blocheze

mișcarea de codificare a dreptului la autonomie internă, statele nu au de gând să accepte o interpretare a participării efective care deschide ușa din dos pentru autonomie. Acordul asupra dreptului la participare efectivă a fost posibil tocmai din cauză că el era văzut ca o alternativă și nu un vehicul pentru autogovernarea minorităților. Este de aceea probabil ca interpretarea participării efective să rămână cantonată în nivelul nediscriminării și reprezentării echitabile – adică, în nivelul care nu abordează sursele reale ale conflictului etnic.

Există o potențială excepție la această generalizare. Organizațiile europene ar putea adopta o interpretare maximalistă a participării efective *în cazurile în care există deja forme de împărțire a puterii*. Este larg recunoscut faptul că încercările statelor de a desființa forme preexistente de autonomie a minorităților sînt rețeta sigură a dezastrului (de pildă, Kosovo, Nagorno-Karabakh, Osetia etc). Organizațiile europene ar dori de aceea să găsească o bază în dreptul internațional pentru a împiedica statele să revoce forme preexistente de autonomie a minorităților. Norma participării efective este un candidat plauzibil: încercările de revocare a unor regimuri preexistente de autonomie poate fi percepută ca o încercare deliberată de a lipsi de putere minoritățile și, ca atare, un refuz al dreptului lor la participare efectivă.

Această idee, că participarea efectivă protejează formele preexistente de autonomie și de împărțire a puterii a fost dezvoltată de unii comentatori⁴¹ și a fost implicit invocată de însăși OSCE atunci cînd și-a justificat recomandarea autonomiei teritoriale și consociaționalismului în țări ca Georgia și Moldova. Am spus mai devreme că aceste recomandări de împărțire a puterii au fost generate mai degrabă de „linia de securitate” decît de vreo interpretare a normelor legale internaționale. Însă organizațiile occidentale au ținut să arate că aceste recomandări nu se reduceau la a fi doar un caz de recompensare a minorităților beligerante și că exista o bază normativă pentru recomandările lor. Aserțiunea că desființarea formelor preexistente de împărțire a puterii erodează participarea efectivă, asigură o bază principială pentru recomandările lor.

Dificultatea constă, desigur, în a explica de ce doar formele *preexistente* de autonomie teritorială protejează participarea efectivă. Dacă autonomia teritorială este necesară pentru a se asigura participarea efectivă a abhazilor din Georgia sau a armenilor din Azerbaidjan, cum de nu este ea necesară pentru maghiarii din Slovacia sau albanezii din Macedonia? Dacă desființarea autonomiei preexistente lipsește minoritățile de putere, cum de minoritățile ale căror revendicări de autonomie nu au fost nicicînd acceptate nu sînt și ele lipsite de putere? (Viceversa, dacă instituțiile de împărțire a puterii nu sînt necesare pentru a asigura participarea efectivă a maghiarilor din Slovacia, cum de sînt ele necesare pentru armenii din Nagorno-Karabakh sau rușii din Crimeea?).

Pare să nu existe o bază principială pentru privilegierea minorităților care se întâmplă să fi câștigat sau să-și fi impus autonomia la un moment dat în trecut. Tratatul diferențial al revendicărilor de autonomie ale minorităților poate fi explicat numai ca o concesie față de *realpolitik*. Din punct de vedere al considerentelor de prudență, este pur și simplu mult mai periculos să le iei autonomia preexistentă minorităților care au luptat în trecut pentru câștigarea ei decât să refuzi să acorzi noi autonomii minorităților care nu au demonstrat voința de a folosi violența în urmărirea autonomiei.

Pe scurt, interpretările „participării efective” care privilegiază autonomia preexistentă suferă de același neajuns ca și linia de securitate: adică, ele recompensează minoritățile beligerante și penalizează minoritățile pașnice și care respectă legea. Ca și linia de securitate, abordarea „participării efective”, în chipul în care este ea dezvoltată în prezent, este calibrată astfel încât să corespundă potențialului de amenințare a părților aflate în conflict. Minoritățile cu capacitatea și voința de a destabiliza guverne și regiuni pot obține forme serioase de împărțire a puterii în numele participării efective; minoritățile care au renunțat la amenințarea cu violența, nu.

Aceasta sugerează că abordarea participării efective mai degrabă perpetuează decât rezolvă problemele pe care le-am identificat în cazul celorlalte abordări. Dacă participarea efectivă este interpretată maximal, astfel încât să presupună împărțirea puterii, atunci ea este prea puternică pentru a fi acceptabilă pentru state și este respinsă din aceeași cauză din care a fost respinsă abordarea autodeterminării interne. Dacă ea este interpretată minimal, astfel încât să cuprindă doar nediscriminarea și reprezentarea echitabilă, atunci ea este prea slabă pentru a putea rezolva cu adevărat cazurile grave de conflicte etnice și este ineficientă din aceeași cauză din care este ineficientă abordarea dreptului la cultură. Iar dacă examinăm în ce fel ideea participării efective a fost invocată de fapt în cazurile de conflict, vedem că, asemeni liniei de securitate, ea este fundamentată pe politica forței, nu pe principii generale.

Putem susține același lucru pe o altă cale. Când vorbim de participare efectivă, trebuie să întrebăm „participare la ce anume”? Din punctul de vedere al majorității statelor postcomuniste, membrii minorităților naționale ar trebui să poată participa efectiv în instituțiile unui stat-națiune unitar, cu o singură limbă oficială. Din punctul de vedere al multor organizații minoritare, membrii minorităților naționale ar trebui să poată participa efectiv în instituțiile unui stat federal sau consociațional multilingv și multinațional. Aceste concepții diferite despre natura statului generează concepții foarte diferite despre ce anume presupune participarea efectivă în cadrul statului. Comentatorii scriu uneori, ca și cum principiul participării efective ar putea fi invocată pentru a rezolva aceste conflicte dintre state și minorități cu privire la natura statului, însă, de fapt, trebuie să rezolvăm în primul rând chestiunea naturii statului înainte ca să putem măcar aplica principiul participării

efective. Iar pînă în momentul de față, acest conflict fundamental cu privire la natura statului a fost soluționat în Europa postcomunistă prin forță, nu în virtutea principiilor. În cazurile în care minoritățile și-au impus autonomia, participarea efectivă este interpretată ca sprijinind împărțirea federală și/sau consociațională a puterii în cadrul unui stat multinațional și multilingv. În cazurile în care minoritățile nu au recurs la forță, participarea efectivă este interpretată ca presupunînd doar participarea nediscriminatorie și reprezentarea echitabilă în cadrul unui stat unitar, monolingv.

Susținătorii ideii participării efective sugerează că ea poate asigura o formulă principială pentru soluționarea conflictelor profunde cu privire la natura statului. Îmi pare totuși că ideea participării efective subînțelege că această chestiune a fost deja soluționată, fiind de aceea fie prea tare (dacă subînțelege că statele au acceptat ideea autodeterminării interne în cadrul unui stat multinațional), fie prea slabă (dacă subînțelege că minoritățile au acceptat ideea unui stat unitar și monolingv).

În pofida acestor limitări, pare limpede că organizațiile europene consideră în prezent ideea participării efective ca fiind cea mai promițătoare cale pentru dezvoltarea în continuare a normelor internaționale cu privire la drepturile minorităților. Așadar, sîntem aproape siguri că vom vedea interpretări noi, și poate mai de succes, apărînd în viitor.

6. Concluzie

Am argumentat că încercările de dezvoltare a unor norme internaționale privind drepturile minorităților în Europa, din 1990 încoace, s-au lovit de o serie de dileme. Apelurile la dreptul la autodeterminare internă s-au dovedit prea controversate; apelurile la dreptul de a se bucura de cultura proprie s-au dovedit prea slabe; iar apelurile la dreptul la participarea efectivă s-au dovedit prea vagi pentru a soluționa în mod real vreunul din conflictele din Europa postcomunistă care au generat apelul la „internaționalizarea” chestiunilor minorităților.

Acesta nu este un lucru neapărat rău. După cum am remarcat mai devreme, impulsul inițial de a dezvolta aceste norme l-a reprezentat o vedere nefundat de pesimistă despre probabilitatea violenței etnice, în Europa postcomunistă. Dacă violența este puțin probabilă, atunci de ce nu am lăsa țările să ajungă la propriile soluții cu privire la chestiunile etnice în ritmul lor propriu? Pînă la urmă, țările occidentale au avut nevoie de multe decenii pentru a găsi soluțiile actuale pentru minoritățile naționale, iar unii ar argumenta că succesul acestor soluții se datorează faptului că ele au fost rezultatul mai degrabă al negocierilor interne treptate decît al impunerii lor prin presiune externă.

De fapt, presiunea internațională chiar a jucat un rol important și benefic în mai multe cazuri occidentale, chiar dacă acest lucru este acum adesea uitat. De exemplu, acordul de autonomie pentru Insulele Åland a fost o soluție hotărîtă din

exterior sub egida Ligii Națiunilor, și care a funcționat totuși foarte bine. Aderarea în 1955 a Germaniei la NATO a fost condiționată de elaborarea unui acord reciproc cu Danemarca privind drepturile minorităților, un acord care este considerat acum ca un model al felului în care țările-mamă pot activa constructiv prin relații bilaterale pentru a ajuta minoritățile din statele învecinate. A existat o puternică presiune internațională asupra Italiei să acorde autonomie Tirolului de Sud, în 1972, considerat astăzi un exemplu de compromis de succes. În toate aceste cazuri, un anumit grad de presiune internațională a fost necesar pentru inițierea acordului,⁴³ deși aceste acorduri au devenit de acum viabile pe plan intern (și, într-adevăr, au fost adesea întărite sau lărgite ca urmare a procedurilor interne).⁴⁴

Ar fi de aceea inexact să sugerăm că statele occidentale s-au îndreptat „natural” sau inevitabil spre reconcilierea justă cu minoritățile naționale fără presiuni internaționale. În realitate, o combinație de presiune internațională și/sau violență internă a fost prezentă la un moment dat sau altul, în majoritatea cazurilor occidentale de autonomie.⁴⁵ Dată fiind această istorie, pare naiv să se presupună că țările din Europa Centrală și de Est se vor îndrepta inevitabil și pașnic în direcția unor drepturi semnificative ale minorităților prin propriile lor procese democratice interne. Ca și în Occident, o oarecare presiune extraparlamentară – fie că este presiune internațională și/sau violență internă – poate fi necesară țărilor comuniste pentru a lua în considerare într-adevăr împărțirea federală sau consociațională a puterii. Totuși, obiectivul oricărei presiuni internaționale ar trebui să fie acela de a începe un proces care să se autosustină intern (și, la modul ideal, să se amelioreze intern).

În acest sens, poate că comunitatea internațională ar trebui să își limiteze rolul în Europa postcomunistă la a se asigura că există respectul minim pentru drepturile omului și libertatea politică pentru a crea un spațiu democratic în care statele și minoritățile să ajungă împreună la propriile soluții. Proeminența crescândă a ideii „participării efective” reflectă poate convingerea că intervenția occidentală ar trebui să își propună mai degrabă să creeze condițiile pentru ca societățile postcomuniste să elaboreze pe cont propriu drepturile minorităților prin deliberări pașnice și democratice decât să caute să impună un set canonic de drepturi ale minorităților, definite la nivel internațional.

Poate că aceasta este direcția în care ne îndreptăm. Și poate că aceasta este tot la ce ne putem aștepta în mod rezonabil. Încercările de a formula principii generale de drept internațional pentru a soluționa conflictele profunde referitoare la autonomie, împărțirea puterii și drepturile lingvistice poate că sînt pur și simplu nerealiste.⁴⁶ De-a lungul timpului, am putea spera și aștepta ca statele postcomuniste să urmeze curentul occidental al statelor multilingve și multinaționale, însă este inutil și poate contraproductiv să încercăm să forțăm acest proces prin codificarea și impunerea unor norme internaționale de drepturi importante ale minorităților.

Totuși, dacă aceasta este într-adevăr direcția în care ne îndreptăm, este important ca standardele minime cerute statelor postcomuniste să fie prezentate ca atare, ca standarde *minime*. O problemă serioasă cu care ne confruntăm în momentul de față este, sînt convins, faptul că mulți actori consideră Convenția-cadru și alte norme internaționale nu ca pragul minim, începînd de la care ar trebui negociate intern drepturile minorităților, ci mai degrabă ca prag maxim, dincolo de care minoritățile nu trebuie să încerce să treacă.

Există în realitate un efort concertat al tuturor statelor postcomuniste de a prezenta Convenția-cadru și recomandările OSCE ca limitele în cadrul cărora poate avea loc mobilizarea legitimă a minorităților. Orice lider sau organizație a unei minorități care cere un lucru aflat dincolo de ceea ce prevăd aceste documente este imediat etichetat ca „radical”. Aceste standarde internaționale minime nu sînt tratate ca precondițiile necesare negocierii democratice a formelor de împărțire a puterii și de autogovernare potrivită fiecărei țări, ci mai degrabă se consideră ca eliminînd necesitatea adoptării (sau chiar a dezbaterii), formelor de împărțire a puterii și de autonomie. Cînd organizațiile minorităților pun problema unor drepturi semnificative ale minorităților, statele postcomuniste răspund „îndeplinim toate standardele internaționale”, ca și cum acest lucru ar soluționa din start chestiunea felului în care statele ar trebui să își trateze minoritățile. Pretenția că „îndeplinim toate standardele internaționale” a devenit de fapt o mantră în rîndul statelor postcomuniste, luînd locul oricărei dezbateri reale despre modul în care să se răspundă de fapt revendicărilor minorităților referitoare la puteri, drepturi și statut.

Din păcate, am convingerea că comunitatea internațională este adesea complice la acest efort de a trata normele internaționale mai degrabă ca pe pragul maxim decît ca pe cel minim și de a-i stigmatiza pe liderii minorităților care îndrăznesc să ceară tipul de drepturi reale ale minorităților, de care se bucură minoritățile naționale mai mari din Occident.⁴⁷ Dacă se dovedește imposibilă codificarea drepturilor reale ale minorităților în dreptul internațional, trebuie ca măcar să facem limpede faptul că sărăcăcioasele prevederi codificate în prezent în instrumentele europene constituie punctul de pornire pentru dezbaterea democratică, nu cel de sosire.

Note:

1. Vezi Gaetano Pentassuglia, *The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe*, în *European Journal of International Law* 12/1 (2001): 3-38; Pentassuglia, *Minorities in International Law* (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003); Minority Rights Group, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Guide* (London: Minority Rights Group, 1999).

2. John Packer, *The OSCE and international guarantees of local self-government*, în *Local Self-Government, Territorial Integrity, and protection of minorities* (Strasbourg: European Commission for Democracy Through Law, Council of Europe Publishing, 1996), pp. 250-72; Packer,

Making International Law Matter in Preventing Ethnic Conflicts, în *New York University Journal of International Law and Politics* 32/3 (2000): 715-24; Jonathan Cohen, *Conflict Prevention Instruments in the Organization for Security and Cooperation in Europe* (The Hague: Netherlands Institute of International Relations, 1998); Gudmundur Alfredsson and Danilo Turk, International Mechanisms for the Monitoring and Protection of Minority Rights: Their Advantages, Disadvantages and Interrelationships, în Arie Bloed (ed.), *Monitoring Human Rights in Europe: Comparing International Procedures and Mechanisms* (Norwell: Kluwer, 1993), pp. 169-86; Kinga Gal, *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection* (Flensburg: *European Centre for Minority Issues, Working Paper #4, 1999*); Rob Zaagman, *Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania* (Flensburg: *ECMI Monograph #1, European Centre for Minority Issues, 1999*); Arie Bloed and P. Van Dijk (editori) *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties* (The Hague: Kluwer, 1999).

3. UE a creat, într-adevăr, Centrul European de Monitorizare a Rasismului și Xenofobiei în 1997, însă acesta se concentra cu precădere asupra grupurilor de imigranți (iar nu asupra minorităților naționale), și mai cu seamă asupra statelor-membre din Occident, iar nu din Europa postcomunistă.

4. Citat în Adam Burgess, *Critical Reflections on the Return of National Minority Rights to East/West European Affairs*, în Karl Cordell (ed.), *Ethnicity and Democratisation in the New Europe* (London: Routledge, 1999), pp. 49-60.

5. Cazul Greciei a constituit probabil un avertisment în acest sens. Grecia are trăsăturile convenționale ale unei democrații liberale cu o economie de piață și ar părea, ca atare, compatibilă cu UE. În realitate însă, majoritatea țărilor occidentale europene sînt exasperate de modul în care cultura politică adesea neliberală și xenofobă a Greciei a periclitat diferite proiecte ale Uniunii și nici o țară a UE nu a vrut să accepte aderarea unei duzini de țări care ar acționa în același chip. Palmaresul deficient al Greciei în ce privește drepturile minorităților este considerat adesea un simbol sau un indicator al culturii sale politice generale.

6. Rachel Brett, *The Human Dimension of the CSCE and the CSCE Response to Minorities*, în M.R. Lucas (ed.), *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993), pp.157-8. Pentru o discuție detaliată a felului în care diferite țări încearcă să nege existența minorităților, vezi Panayote Elias Dimitras, *Recognition of Minorities in Europe: Protecting Rights and Dignity* (London: Minority Rights Group, 2004).

7. David Chandler, *The OSCE and the internationalisation of national minority rights*, în Karl Cordell (ed.), *Ethnicity and Democratisation in the New Europe* (London: Routledge, 1999), p. 66.

8. Vezi Michael Burns, *Disturbed Spirits: Minority Rights and the New World Orders, 1919 and the 1990s*, în S.F. Wells and P Bailey-Smith (editori), *New European Orders: 1919 and 1991*, (Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1996); Mark Cornwall, *Minority Rights and Wrongs in Eastern Europe in the Twentieth Century*, *The Historian* Vol. 50 (1996): 16-20; Alan Sharp, *The Genie That Would Not Go Back Into the Bottle: National Self-Determination and the Legacy of the First World War and the Peace Settlement*, în S. Dunn and T.G Fraser (editori), *Europe and Ethnicity: The First World War and Contemporary Ethnic Conflict* (London: Routledge, 1996).

9. Articolul 1: „Toate popoarele au dreptul la autodeterminare. În virtutea acestui drept, ele își hotărăsc liber statutul politic și își urmăresc liber dezvoltarea economică, socială și culturală”.

Articolul 27: „În statele în care există minorități etnice, religioase sau lingvistice, persoanelor aparținînd acestor minorități nu li se va refuza dreptul, în comun cu alți membri ai grupului lor,

de a se bucura de cultura proprie, de a profesa și practica religia proprie sau de a-și folosi limba proprie”.

10. Pentru o dezvoltare mai amănunțită a felului în care principiile tradiționale privind drepturile omului nu reușesc să protejeze minoritățile naționale de nedreptăți grave, vezi volumul meu *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship* (Oxford: Oxford University Press, 2001), cap. 4. Deciziile CSCE de la Helsinki afirmă că statele „se vor abține de la dislocarea persoanelor în scopul schimbării compoziției etnice a zonelor din cadrul teritoriului lor și vor condamna toate încercările de dislocare cu forța sau cu amenințarea cu forța” (Deciziile de la Helsinki 1992: VI 23 și 27). Totuși, interzicerea strămutării populației (de pildă, purificarea etnică) nu împiedică politici de strămutare duse deliberat de către stat – de pildă, oferirea de stimulente financiare (precum loturi de pământ gratuite sau taxe mai mici) persoanelor care se mută în ținutul de baștină al unei minorități.

11. Mă concentrez aici asupra grupurilor care demonstrează dorința de autonomie teritorială, așa cum se reflectă aceasta, de pildă, în nivele constant ridicate de sprijinire a politicienilor sau partidelor politice care duc o campanie pentru autonomia teritorială. Le putem numi pe acestea minorități naționale „mobilizate”, întrucât membrii lor au demonstrat un sprijin constant pentru obiectivele tipic naționaliste ale autonomiei și drepturilor lingvistice oficiale. Apariția unor asemenea minorități naționale mobilizate este desigur rezultatul contestării politice. Minoritățile naționale nu intră în lume cu o conștiință naționalistă deplină formată: ele sînt construite de întreprinzători etnici și elite etnice care caută să convingă suficienți membri că are rost să se mobilizeze politic, ca minoritate națională, pentru obiective naționale. Acestea sînt cazurile în care aceste încercări de a genera o conștiință naționalistă în rîndul membrilor unei comunități au eșuat. Un caz din Europa de Vest îl reprezintă frizii din Olanda. Din punct de vedere istoric, ei au tot atîta îndreptățire de a fi o „națiune” distinctă, ca orice grup etnonațional din Europa. Totuși, încercările elitelor frize de a convinge persoanele cu descendență friză sau persoanele care trăiesc în Frieslandul istoric că ar trebui să sprijine obiectivele politice naționaliste, au eșuat în mod repetat. Acest fapt este desigur pe deplin acceptabil dintr-un punct de vedere liberal. Minoritățile naționale pot avea dreptul de a se mobiliza pentru autonomia teritorială, însă cu siguranță nu au datoria de a o face. Dacă sînt sau nu avansate pretenții de autonomie teritorială este un lucru ce trebuie hotărît de dorințele membrilor grupului, așa cum se conturează și sînt exprimate prin dezbateră și contestarea democratică liberă. Preocuparea mea aici este modul în care statele europene tratează grupurile care au demonstrat o dorință de autonomie teritorială – adică, în care liderii politici naționaliști au reușit într-o dezbateră liberă și democratică să cîștige sprijinul majorității membrilor unui grup. Nu presupun că asemenea construcții naționaliste vor reuși sau ar trebui să reușească. Succesul lor trebuie explicat, iar nu pur și simplu socotit ca un dat, așa după cum eșecul naționaliștilor din Friesland trebuie mai degrabă explicat decît socotit oarecum normal sau firesc. Proiectul meu în studiul de față nu este să explic succesul sau eșecul unor acțiuni anume de construcție naționalistă, ci mai degrabă să explic modul în care statele ar trebui să reacționeze la cazurile de mobilizare reușită, în care membrii grupurilor minoritare naționale au arătat în mod constant nivele ridicate de sprijinire a obiectivelor naționaliste. Acestea sînt cazurile care constituie „problema” la care organizațiile europene căutau o soluție prin adoptarea de norme internaționale de drepturi ale minorităților.

12. Pentru o apărare a acestei afirmații, vezi studiul meu, *Justice and Security in the Accommodation of Minority Nationalism*, în Alain Dieckhoff (ed.), *The Politics of Belonging: Nationalism, Liberalism and Pluralism* (New York: Lexington, 2004), pp.127-54.

13. S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

14. Într-adevăr, cel mai influent comentator pe marginea dreptului internațional cu privire la drepturile băștinașilor acceptă că și alte grupuri naționale ar trebui să aibă posibilitatea de a revendica drepturi de autodeterminare internă (Anaya, *Indigenous Peoples*). Pentru o discuție detaliată pe marginea similitudinilor și diferențelor dintre popoarele băștinașe și minoritățile naționale, vezi volumul *meu Politics in the Vernacular*, cap. 6. Merită remarcat faptul că organizații care reprezintă o minoritate națională din Europa de Est – adică, tătarii din Crimeea – s-au autodefinit explicit ca „popor băștinaș” pentru a putea apela la prevederile dreptului internațional.

15. *Hague Recommendations on Education Rights of National Minorities* (1996); *Oslo Recommendations on Linguistic Rights of National Minorities* (1998); *Lund Recommendations on Effective Participation of National Minorities* (1999).

16. European Commission for Democracy through Law, *Opinion of the Venice Commission on the Interpretation of Article 11 of the draft protocol to the European Convention on Human Rights appended to Recommendation 1201* (Strasbourg: Council of Europe, 1996).

17. Claus Offe, „«Homogeneity» and Constitutional Democracy: Coping with Identity Conflicts with Group Rights”, *Journal of Political Philosophy* 6/2 (1998): 113-41; Offe, „Political Liberalism, Group Rights and the Politics of Fear and Trust”, *Studies in East European Thought* 53 (2001): 167-82.

18. Contest afirmația lui Offe potrivit căreia escaladarea și proliferarea sînt pericole inerente ale autonomiei teritoriale – în *The Impact of Group Rights on Fear and Trust: A Response to Offe*, Hagar: *International Social Science Review* 3/1 (2002): 19-36.

19. Aceasta este unul din factorii care contribuie la „securizarea” generală a relațiilor stat-minoritate în Europa postcomunistă (detaliat în volumul *Justice and Security*). Este interesant de remarcat că, chiar și atunci cînd minoritățile naționale din Occident sînt legate prin etnicitate cu un stat vecin, ele nu iscă astăzi temeri legate de neloialitate sau securitate. Francezii din Elveția sau Belgia nu sînt percepuți ca o a cincea coloană pentru Franța; flamanzii nu sînt percepuți ca o a cincea coloană pentru Olanda. Chiar și germanii din Belgia, care au colaborat istoric la agresiunea Germaniei împotriva Belgiei, nu mai sînt percepuți astfel. Aceasta stă mărturie extraordinarului succes al UE și NATO în „desecurizarea” relațiilor etnice din Europa de Vest.

20. Acest lucru este valabil mai ales în cazul țărilor influențate de tradiția iacobină precum România sau Turcia.

21. Max van der Stoep, *Peace and Stability through Human and Minority Rights: Speeches by the OSCE High Commissioner on National Minorities* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999), p. 111.

22. Chandler, OSCE, pp. 66-68; Stuart Ford, OSCE National Minority Rights in the United States: The *Limits of Conflict Resolution*, *Suffolk Transnational Law Review* 23/1 (1999): p. 49.

23. O abordare similară era în curs la ONU. Declarația ONU din 1992 cu privire la drepturile persoanelor aparținînd minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice a fost, în chip asemănător, o încercare de a extinde și consolida Articolul 27.

24. Steven Wheatley, *Minority Rights and Political Accommodation in the «New» Europe*, *European Law Review*, Vol. 22 Supplement (1997), p. 40. Bunăoară, în vreme ce aceste norme dau adesea minorităților posibilitatea de a depune documente la autoritățile publice în propria limbă, ele nu cer ca răspunsul primit să fie tot în limba proprie.

25. Țările postcomuniste consideră că ele sînt mult mai îndeaproape monitorizate în ce privește respectarea acestor norme decît sînt țări occidentale, precum Franța sau Grecia, și că sînt criticate pentru practici care trec neobservate în Occident (Steven Ratner, *Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflicts?*, în *New York University Journal of International Law and Politics* 32/3 (2000): 591-698; Cohen, *Conflict Prevention*).

26. Am preluat sintagma de la Ina Druviete (Linguistic Human Rights in the Baltic States, în *International Journal of the Sociology of Language* 127 (1997): 161-85), chiar dacă ea descria atitudinea Uniunii Sovietice față de limbile minoritare.

27. O posibilă excepție la această generalizare o reprezintă romii. Unii comentatori fac speculații potrivit cărora chestiunile referitoare la romi ar putea deveni surse de violență și instabilitate, chiar dacă romii nu și-au manifestat interesul față de autonomia teritorială sau față de crearea unor instituții publice proprii separate. Organizațiile europene dedică de aceea mult timp și efort în examinarea politicilor statelor față de romi. Totuși, normele actuale ale CCPMN/OSCE nu au fost gândite pentru a aborda situația romilor. Într-adevăr, OSCE recomandă de curând adoptarea unei Carte separate a drepturilor romani.

28. Nu există o cauză conceptuală sau filosofică pentru a nu se putea interpreta dreptul de a se bucura de cultura proprie într-o manieră mai tare, care să susțină revendicările de autonomie sau de statut de limbă oficială. Tocmai acest lucru l-au făcut diferiți teoreticieni politici „naționaliști liberali” în scrierile lor. Ideea dreptului la cultură este invocată de scriitori ca Yael Tamir și Joseph Raz, ca bază a apărării dreptului la autodeterminarea națională (Yael Tamir, *Liberal Nationalism* (Princeton: Princeton University Press, 1993); Avishai Margalit and Joseph Raz, National Self-Determination, în *Journal of Philosophy* 87/9 (1990): 439-61). Însă vorbind din punct de vedere politic, nu există nici o șansă ca o asemenea interpretare „naționalistă” a dreptului la cultură să fie adoptată în dreptul internațional. După cum am văzut, întreaga idee care se află la baza dreptului – din Articolul 27 – de a se bucura de cultura proprie a fost aceea de a oferi o alternativă la dreptul – din Articolul 1 – la autodeterminare națională.

29. Să ne amintim că, înainte de 1989, UE a permis în mod tacit Greciei să își persecute minoritățile și că NATO, la rîndu-i, a permis Turciei să își persecute minoritățile (Judy Batt și J. Amato, *Minority Rights and EU Enlargement to the East* (Florence: European University Institute, RSC Policy Paper #98/5, 1998).

30. În vreme ce guvernele occidentale deliberau dacă să intervină sau nu în Kosovo, un editorialist american a lansat o formulă devenită apoi faimoasă: „dați o șansă războiului”. Războiul e un lucru rău, însă este important pentru ambele părți să învețe din proprie experiență că nu pot învinge partea adversă și să accepte astfel necesitatea de a se așeza la masa negocierilor pentru a ajunge la un compromis. O versiune mai modestă a aceleiași idei este apărută de Adam Burgess. El susține că ar trebui să „dăm o șansă asimilării” (Burgess, *Critical Reflections*). S-ar putea ca politicile asimilaționiste din Europa postcomunistă să fie neplăcute și s-ar putea ca ele să eșueze, însă este important pentru state (și grupuri dominante) să își afle limitele capacităților lor precum și puterea rezistenței minorităților și astfel să accepte necesitatea de a ajunge la o înțelegere cu minoritățile lor.

31. Martín Estebanez, The High Commissioner on National Minorities: Development of the Mandate, în Michael Bothe et al (editori), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*, (The Hague: Kluwer, 1997): 123-65; Van der Stoep, *Peace and Stability*.

32. Pentru o discuție mai detaliată a acestor două linii, vezi Will Kymlicka și Magda Opalski, *Can Liberal Pluralism Be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 369-86.

33. Chandler, „OSCE”, p. 68. Cf. „Minoritățile nu ar trebui să fie confruntate cu situația în care comunitatea internațională are în vedere interesele lor numai în caz de conflict. O astfel de abordare s-ar putea cu ușurință răzbuna și ar putea genera mai multe conflicte decât rezolvă. O abordare obiectivă, imparțială și nediscriminatoare față de minorități, care să implice aplicarea standardelor referitoare la toate minoritățile, trebuie să rămână o parte importantă” (Alfredsson and Turk, *International Mechanisms*, pp. 176-7).

34. Zaagman, *Conflict Prevention*, p. 253 nota 84.
35. În toate aceste cazuri, cu excepția Crimeii, minoritatea a preluat puterea prin insurecție armată. În cazul Crimeii, statul ucrainean abia exista pe teritoriul respectiv, și astfel rușii nu au trebuit să pună mâna pe arme pentru a răsturna structura de stat existentă. Ei au ținut pur și simplu un referendum (ilegal) cu privire la autonomie, iar apoi au început să se guverneze ei înșiși.
36. Van der Stoel, *Peace and Stability*, p. 26; Packer, *Autonomy within the OSCE: The Case of Crimea*, în Markku Suksi (ed.) *Autonomy: Applications and Implications* (The Hague: Kluwer, 1998), pp. 295-316.
37. Van der Stoel, *Peace and Stability*, p. 25.
38. „Statele participante vor respecta dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de participare efectivă la treburile publice, inclusiv de participare la treburile care privesc protecția și promovarea identității minorităților respective” (Declarația OSCE de la Copenhaga, 1990, Articolul 35). „Părțile vor crea condițiile necesare pentru participarea efectivă a persoanelor aparținând minorităților naționale la viața culturală, socială și economică și la treburile publice, mai cu seamă la cele care se răsfrâng asupra lor” (CCPMN, 1995, Articolul 15).
39. Walter Kemp, *Applying the Nationality Principle: Handle with Care*, în *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 4, 2002.
40. Minority Rights Group, *World Report on Minorities* (London: Minority Rights Group, 1997), p.157.
41. Annelies Verstichel susține că comisia consultativă care examinează conformitatea cu CCPMN a adoptat implicit o clauză de neretrocesiune cu privire la autonomie (Elaborating a Catalogue of Best Practices of Effective Participation of National Minorities, în *European Yearbook of Minorities Issues* 2002/3). În același chip, Sian Lewis-Anthony susține că jurisprudența referitoare la Articolul 3 al Primului Protocol al Cartei europene cu privire la drepturile omului poate fi extrapolată pentru a proteja formele existente de autonomie (Autonomy and the Council of Europe – With Special Reference to the Application of Article 3 of the First Protocol of the European Convention on Human Rights, în Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and Implications* (The Hague: Kluwer, 1998, pp. 317-42). La un nivel mai filosofic, Allen Buchanan susține că ar trebui să existe protecție internațională pentru formele existente de autonomie teritorială, însă neagă că ar trebui să existe norme care să susțină revendicările de autonomie teritorială ale grupurilor care nu o au încă (*Justice, Legitimacy and Self-Determination*, Oxford: Oxford University Press, 2004).
42. Pentru o viziune mai optimistă a potențialului dreptului la participare efectivă de a depăși acest impas, vezi Verstichel, *Elaborating a Catalogue*; și raportul lui Marc Weller pregătit pentru conferința *Filling the Frame: 5th Anniversary of the entry into force of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (Strasbourg, Council of Europe, 30-31 October 2003).
43. Din contră, o serie de comentatori susțin că unele din conflictele mai dificile din Occident, precum Irlanda de Nord și Cipru, nu pot fi soluționate prin proceduri și negocieri exclusiv interne și că comunitatea internațională trebuie să joace un rol mai activ. Vezi eseurile din Michael Keating și John McGarry (editori), *Minority Nationalism and the Changing International Order* (Oxford: Oxford University Press, 2001).
44. Pentru o discuție a unora din factorii care au contribuit ca aceste înțelegeri să capete susținere și durabilitate pe plan intern, vezi studiul meu *Canadian Multiculturalism in Historical and Comparative Perspective*, în *Constitutional Forum* 13/1 (2003): 1-8.
45. Rolul violenței este evident în Irlanda de Nord, Țara Bascilor, Cipru și Corsica, însă au existat acte de violență de nivel mai scăzut și în Quebec și Tirolul de Sud (de pildă, instalarea de

„bombe” pe proprietăți ale statului, precum cutiile poștale și stâlpii de electricitate). Faptul de a ști că unii membri ai minorității erau dispuși să apeleze la violență, fără îndoială a fost în măsură să rețină atenția statului. În cuvintele lui Deets, „În Europa, autonomia a rezultat din contexte istorice și politice și sînt cu mult mai ușor de discutat calculele politice și dorința de a calma campaniile de instalare de bombe care au dus la decizii de autonomie decît să se indice o acceptare clară a principiilor justiției pentru minorități” (Liberal Pluralism: Does the West Have Any to Export?, în *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 4, 2002).

46. Totuși, cazul popoarelor băștinașe arată ce anume poate fi obținut în aceste chestiuni prin dreptul internațional în cazurile în care există voința politică.

47. Sau așa susțin în *Can Liberal Pluralism be Exported?*.

Traducere de Doina Baci

*

Will KYMLICKA, cercetător coordonator al Departamentului de Filosofie Politică din cadrul Queen's University din Kingston, Canada. Autor al volumelor *Liberalism, Community, and Culture* (1989); *Contemporary Political Philosophy* (1990), *Multicultural Citizenship* (1995), căruia i s-a conferit Premiul Macpherson de către Asociația Canadiană de Științe Politice și Premiul Bunche de către Asociația Americană de Științe Politice, *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada* (1998) și *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship* (2001); editor al volumelor *Justice in Political Philosophy* (1992) și *The Rights of Minority Cultures* (OUP, 1995); co-editor al *Ethnicity and Group Rights* (1997), *Citizenship in Diverse Societies* (OUP, 2000), *Alternative Conceptions of Civil Society* (2001), *Can Liberal Pluralism Be Exported?* (2001) și *Language Rights and Political Theory* (2003).

Will Kymlicka, *National Minorities in Post-Communist Europe: The Role of International Norms and European Integration*, studiu publicat cu permisiunea autorului.