

THE STATUS OF NATIONAL AND ETHNIC MINORITIES IN EUROPE: POLICIES AND INTERNATIONAL NORMS

Inna Negrescu-Babus

Superior Scientific Researcher, PhD, Institute of Philology, Science Academy,
Moldova

*Abstract:*The problem of the minorities remains a very controversial topic, not only in the former communist countries, but also in the Western ones, which have a long tradition in this respect. In some Western countries (France, Greece, Turkey etc.), the fact of existing national minorities on their territories is denied. Other states recognize the existence of the minorities, but differ in their attitude towards the respective groups. In these circumstances, there is a need to distinguish between national minorities and ethnic ones in order to better understand and analyze the phenomenon in question.

Keywords: minority, ethnic group, national minority, minority rights, international standards

Sfârșitul secolului XX readuce în prim plan problema minorităților, care a devenit treptat temă a unei literaturi considerabile în domenii precum sociologia, politologia, antropologia etc., iar chestiunile legate de drepturile acestora au dobândit o importanță deloc de neglijat în cadrul organizațiilor internaționale. Acest nou interes al lumii occidentale se datorează în mare parte paradigmei multiculturalismului care vizează o recunoaștere a diversității culturale și o valorizare a pluralismului identitar. Subiectul în discuție este la fel de important și pentru țările din Estul Europei al căror proces de integrare a fost însoțit de un demers legislativ privind drepturile omului, protecția minorităților naționale și etnice. De fapt, această intenție a fost una din cele mai concrete acțiuni întreprinse de Uniunea Europeană și NATO, în decembrie 1991, de a face din drepturile minorităților o condiție ce urmează a fi îndeplinită de țările ce au ca scop aderarea la UE și NATO. În consecință, drepturile minorităților au ajuns în centrul vieții politice postcomuniste o componentă de bază a procesului de „reintegrare în Europa”.

Anul 1991 a dat startul creării a numeroase organisme internaționale ce aveau drept scop monitorizarea modulului în care sunt tratate minoritățile și de a formula diverse recomandări pentru o mai bună implementare a standardelor europene privind drepturile minorităților. În acest sens, au fost puse bazele Oficiului Înaltului Comisar pentru Minoritățile Naționale al OSCE (OSCE-OICMN) în 1993, conectat cu birourile misiunilor OSCE din mai multe țări postcomuniste. O altă inițiativă a luat naștere în 1995, în Consiliul European, care a înființat mai multe organe și mecanisme de raportare ca parte a Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale (CCPMN).

Putem susține fără rezerve că drepturile minorităților au devenit o problemă de interes internațional. Paradoxul este, după cum observa Chandler, că țările occidentale aveau buna intenție de a dezvolta standarde europene ca pe o modalitate de monitorizare a țărilor postcomuniste, însă la rândul lor „nu aveau nicio concepție despre modul în care să aplice asemenea politici în relație cu propriile lor minorități”.

Prima dificultate care apare atunci când se inițiază o astfel de investigație, este cea a definirii termenului de *minoritate*. În pofida nenumăratelor studii, tratate și norme internaționale dedicate acestui subiect, nu există nici până astăzi o definiție general acceptată.

Recomandarea 1201, adoptată în 1993 de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, propune, în art. 1, una dintre puținele definiții dedicate *minorităților naționale*, acestea fiind definite ca „un grup de persoane dintr-un stat care: a. locuiesc pe teritoriul aceluia stat și sunt cetățenii lui; b. mențin legături de lungă durată, trainice și permanente cu acel stat; c. manifestă caracteristici etnice, culturale, religioase sau lingvistice distincte; d. sunt suficient de reprezentative, chiar dacă sunt în număr mai mic decât restul populației unui stat sau a unei regiuni a aceluia stat; e. sunt motivate de preocuparea de a păstra împreună ceea ce constituie identitatea lor comună, inclusiv cultura, tradițiile, religia sau limba lor”.

Termenul de „minoritate națională” a fost explicat încă în anii '70 de raportorul ONU pentru minorități, Francesco Capotorti, care o prezenta ca „un grup numeric inferior restului populației unui stat, în poziție non-dominantă, ai cărui membri supuși ai statului posedă din punct de vedere etnic, religios sau lingvistic caracteristicile care o diferențiază de restul populației și manifestă într-un mod implicit un sentiment de solidaritate care-i permite să-și prezerveze cultura, tradiția, religia sau limba”

Această intenție a rămas oarecum suspendată, întrucât nu a fost acceptată de Comisia Drepturilor Omului de atunci, în ciuda demersurilor de susținere din partea unor politicieni și judecători.

Putem afirma pe bună dreptate că nici până astăzi nu s-a făcut o delimitare foarte clară între noțiunile de *minoritate națională* și cea de *minoritate etnică*. Au fost încercări oarecum sporadice, dar poate din cauza faptului că normele internaționale apără drepturile omului fără vreo deosebire pe criterii de limbă, confesiune, apartenență etnică sau națională, nu s-a simțit nevoia unei distincții dintre minoritatea națională și minoritatea etnică.

Majoritatea autorilor pun la baza deosebirii celor două tipuri de minorități o serie de factori: starea afectivă, dimensiunea psihologică, legături specifice etc., dintre care cei mai importanți ar fi cei de natură istorică, politică, economică, socială, culturală și de natură psihică.

Unul din tratatele cele mai reprezentative cu caracter universal, *Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice*, adoptat în 1966 și intrat în vigoare în 1976, stipulează în art. 27: „În acele state în care există minorități etnice, religioase sau lingvistice, persoanele aparținând acestor minorități nu pot fi lipsite de dreptul de a avea, în comun cu ceilalți membri ai grupului lor, propria viață culturală, de a profesa și de a practica propria religie sau de a folosi propria lor limbă”.

Un act ulterior, *Declarația Adunării Generale a ONU cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale, etnice, religioase și lingvistice*, adoptată prin Rezoluția nr. 47/135 din 18.10.1992, propune de asemenea protecția drepturilor minorităților naționale în cadrul general de apărare a drepturilor omului.

La nivel european actul de referință îl constituie *Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale*, iar toate celelalte tratate regionale în materie de protecție a drepturilor omului se raportează la ea. Convenția se înscrie în aceleași coordonate stabilite în documentele anterioare și garantează protecția drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale în sistemul general de apărare a drepturilor omului.

Cele mai relevante documente pentru protecția minorităților naționale sunt: Actul Final de la Helsinki (1975) și Documentul întâlnirii de la Copenhaga a conferinței asupra dimensiunii umane a CSCE. Conform primului document, drepturile omului intră în centrul atenției ca un

subiect real de dialog și o temă de interes, o preocupare pentru toate statele membre ale CSCE. Cel de-al doilea act cuprinde un set de norme privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale, abordând probleme precum non-discriminarea, utilizarea limbilor minorităților, educația minorităților. Deși nu este un tratat, documentul are importanță legală și politică, datorită adoptării de comun acord de către statele OSCE.

Dacă supunem analizei nenumăratele definiții dedicate acestui subiect, observăm că acestea sunt construite pornind de la următoarele criterii: 1. descrierea caracteristicilor distincte ale minorității, precum relația cu statul în care trăiește, însoțită de prezentarea clară sau generală a cadrului drepturilor și obligațiilor acesteia. 2. abordarea dinamică și largă a protecției unui grup în societățile moderne, acomodând nevoile unor grupuri distincte care prezintă legături diferite cu chestiuni legate de drept (4). Aceste criterii sunt completate, de cele mai multe ori, de condițiile legate de cetățenie, legătura istorică cu statul pe teritoriul cărora locuiesc.

În unele state termenul de minoritate națională este echivalat cu ideea de minoritate etnică, ceea ce duce la evitarea unor posibile confuzii în aplicarea reglementărilor internaționale.

În practică, minoritățile naționale sunt definite și prin alți termeni, cum sunt, de exemplu, cazurile Poloniei, Albaniei și Ungariei – unde întâlnim termenul de *minoritate lingvistică, religioasă sau culturală* și, mai rar, *națională și etnică*, termenii de *comunitate* sau *minoritate etnică* – în Croația, Slovenia, Cipru, *minoritate* sau *grup rasial/etnic*, în Finlanda, sau *popoare nordice mici, comunități etnice puțin numeroase* – cum este cazul Rusiei.

Literatura de specialitate, care studiază problematica minorităților naționale, ne pune la dispoziție și alți termeni care, în opinia unor autori, înglobează caracteristicile minorităților și reprezintă mai bine această categorie de indivizi: *minorități teritoriale, autohtone/istorice și extrateritoriale*. Această distincție se face în funcție de faptul dacă aceste grupuri locuiesc sau nu în arealul teritorial istoric, în vederea acordării diferențiate a unor drepturi și autonomii teritoriale. În unele surse, evreii și romii sunt denumiți prin *minorități transfrontaliere*, ca grupuri ce sunt răspândite în număr mare într-o serie de țări.

Bazându-ne pe anumite rapoarte oficiale ale UE, pe documente emise de statele preocupate de chestiunea minorităților cum ar fi statistici, declarații ale autorităților centrale, ale minorităților etc. sau pe documente ale unor ONG-uri, deducem ca este de apreciat efortul multor state în ceea ce privește interesul și implicarea în rezolvarea problemei în discuție.

Ungaria definește minoritățile naționale ca fiind acele comunități care s-au stabilit pe teritoriul țării cu cel puțin 100 de ani în urmă, cetățeni care sunt în minoritate în ceea ce privește numărul locuitorilor, diferiți de majoritate prin limbă, cultură și tradiții. Îi caracterizează în același timp spiritul de apartenență la aceeași comunitate, manifestat prin dorința de a-și păstra aceste caracteristici. Conform statisticilor oficiale, doar 3% din cetățenii maghiari se declară ca fiind de altă etnie decât cea maghiară, realitate ce prezintă problema minorităților ca fiind minoră în deciziile politice ale acestui stat. Trebuie să spunem totuși că statul maghiar a luat mai multe măsuri pentru protejarea minorităților naționale, în special cu referire la autoguvernarea minorităților, concept ce are în vedere o „autonomie culturală” și nu o autonomie teritorială. Dreptul la propria cultură presupune recunoașterea ca atare a culturii minorității naționale și garantarea condițiilor pentru manifestarea acestei culturi. J. Donnelly, citat de I. Diaconu, constata la un moment dat că, într-un sens larg, „toate drepturile omului pot fi considerate culturale, deoarece ele se întemeiază pe cultură, având o dimensiune culturală, iar cultura în sensul ei larg, de „mod de viață”, presupune respectarea celor mai multe din drepturile omului”(5). I. Diaconu deosebește următoarele drepturi culturale: dreptul la creativitate culturală, dreptul de acces la cultură, dreptul de participare la viața culturală, dreptul de participare la

progresul științific, dreptul la libertatea expresiei. Am putea nuanța, menționând dreptul de a practica tradițiile istorice, de a împărtăși valorile spirituale și patrimoniul material etc. Fiind în ipostaza de rezultat al culturii, individul trăiește sentimentul demnității umane doar dacă propria cultură îi este recunoscută și respectată. Acest respect pentru o cultură înseamnă acceptarea ei fără vreo valorizare diferențiată a două sau mai multe culturi în vederea stabilirii unei ierarhii a acestora.

Polonia este astăzi una dintre țările europene cele mai omogene etnic, comparabilă în acest sens doar cu Islanda. Din cei aproape 40 de milioane de locuitori ai Poloniei, 97% se declară a fi etnici polonezi. Situația este destul de diferită în raport cu cea de dinaintea celui de-al doilea război mondial, când minoritățile formau o treime din populația Poloniei. Silizienii sunt cei mai numeroși, numărând aproximativ 173.000 de locuitori, dar analiștii susțin că numărul lor este mult mai mare decât în statisticile oficiale.

În Cehia deși există un număr de 9,58 % minorități, numărul fiecărei minorități în parte este foarte mic, probabil că numai moravienii ce vorbesc limba cehă și romii pot cu adevărat reprezenta o problemă în raporturile stat-majoritate-minorități.

În altă ordine de idei, cei care susțin ideea unei Europe multiculturale recunosc valoarea culturală a limbilor pentru că acestea aduc diversitatea în societate. Dacă admitem că diversitatea este o bogăție culturală, atunci trebuie să luăm în considerare faptul că limbile au o valoare prin calitatea lor de elemente constitutive ale acestei diversități. Și aici avem în vedere rolul extrem de important al limbilor minoritare. Și ca să răspundem scepticilor care susțin că revendicarea identitară, întâlnită în cazul minorităților, ar putea conduce la o „închidere identitară”, vom aminti că experiența ne arată cum recâștigarea unei limbi și a unei culturi minoritare are drept rezultat o nemaipomenită deschidere a spiritului către lume și către ceilalți. Pericolul persistă tocmai în fenomenul invers, acela de retragere/închidere în „cultura națională”. În acest sens, Europa include țări ale căror politici tratează diferit problema minorităților și a limbilor regionale.

Paradoxal este faptul că o țară atât de importantă precum Franța, care promovează principii precum dreptatea și egalitatea, neglijează atât de surprinzător și tranșant această problemă, în condițiile în care statul francez a primit cei mai mulți imigranți dintre toate statele europene, în ultimii două sute de ani. Ca membră a Uniunii Europene, Franța a semnat în anul 1999 *Carta europeană a limbilor regionale și minoritare*, adoptată de Consiliul Europei în anul 1992, dar nu a ratificat-o încă.

Sondajele efectuate pe parcursul mai multor ani, au arătat că francezii se pronunță pentru o recunoaștere a limbilor numite regionale și sunt, în mare parte, deschiși unor măsuri de protecție a acestora. Un sondaj organizat în 1994 arăta că 75% dintre francezi considera că e foarte sau destul de important să fie apărate limbile regionale. 77% erau favorabili ideii ca Franța să adopte o lege care să recunoască și să protejeze aceste limbi; același procent se pronunță pentru adeziunea Franței la Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare. Sondajul din 2000, realizat de Ifop, la cererea Comitetului Alsace-Moselle din cadrul Biroului European pentru Limbile Minorizate, pe un eșantion de 995 de persoane reprezentative privind populația franceză, demonstrează că 82% dintre francezi sunt pentru ratificarea Cartei europene și 79% se pronunță pentru o modificare constituțională care să facă posibilă această acțiune.

Situația este cu totul alta când avem în vedere elitele sociale și intelectuale din Franța, care de cele mai multe ori reprezintă vocea acestei societăți. Se surprinde o atitudine de ignoranță și dispreț față de acest subiect.

Majoritatea țărilor europene se confruntă cu o problemă comună, integrarea populației rome, numărul căreia pare a fi mult mai mare decât cel declarat în recensămintele oficiale. O bună parte din statele europene au introdus legislații speciale pentru romi, care se referă la protecția acestora și la subvenționarea unor programe ce au drept scop integrarea lor socială și economică.

Politicile Uniunii Europene, axate pe chestiunea minorităților, funcționează sub tutela cadrului normativ al Consiliului Europei și a altor organizații internaționale. Acestea stipulează principii ce privesc apărarea împotriva discriminării, ostracizării și diferențelor pe criterii etnice, religioase sau lingvistice. Curios este faptul că doar țările candidate au fost monitorizate în acest sens, fiind obligate să respecte aceste cerințe, ca o condiție necesară a procesului de aderare. În această ordine de idei, unii analiști vorbesc despre un „dublul standard” european în privința minorităților. Găsim și partea bună aici, întrucât condițiile impuse de UE au obligat și impulsionat țările din estul Europei să respecte legislația în domeniu și să dezvolte un dialog continuu în ceea ce privește integrarea lor în structurile euroatlantice.

Subliniem faptul că politicile de protejare a minorităților nu ar trebui să însemne doar prezervarea acestora, care ar conduce la formarea unor adevărate rezervații/ghetouri, ci să contribuie la dezvoltarea unei politici de promovare activă a limbii, de formare a vorbitorilor, de încurajare și susținere a creației și a ofertei culturale.

BIBLIOGRAPHY

1. 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.
2. Recomandarea 1201/1993 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei
3. Francesco Capotorti, *Etude de droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New York, Nations Unies, 1991 (nr. de vente: f. 91, XIV, 2), paragraphe 564.
4. Gaetano Pentassuglia: *Minorities in International Law*, Strasbourg Cedex, Council of Europe Publishing House, 2002, p. 57
5. Ion Diaconu, *Minoritățile, identitate și egalitate*, București, 1998.
6. Francezii și limbile regionale, Ifop, aprilie 1994
7. Dumitru Mazilu, *Drepturile omului: concept, exigențe și realități contemporane*, Ediția a III-a, București, Ed: Editura Lumina Lex, 2008
8. Gabriel Andreescu, *Națiuni și minorități*, Editura Polirom, Iași, 2004
9. Csaba G. Kiss, *Europa Centrală. Națiuni, Minorități*, Peste Szalon-Kriterion, 1993.