

## II. DOCUMENTAR JURIDIC

### DIVERSITATEA SOCIETĂȚILOR NAȚIONALE CONTEMPORANE ȘI IMPERATIVELE INTEGRĂRII ÎN VIZIUNEA ORGANIZAȚIEI PENTRU SECURITATE ȘI COOPERARE ÎN EUROPA

ANA-MARIA BEȘTELIU

Problema minorităților naționale (autohtone sau a minorităților culturale, etnice și religioase imigrante) se pune din ce în ce mai acut în societățile contemporane confruntate cu provocările globalizării. Studiul își propune o scurtă trecere în revistă a instrumentelor puse în mișcare de Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) pentru a face față acestui tip de problemă, în vederea îndeplinirii mandatului său de menținere a păcii și securității continentului European.

**Dimensiunea umană a Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa (CSCE)/Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa.** Impunerea respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale a reprezentat o componentă fondatoare a *procesului CSCE*, încă de la inițierea acestuia în perioada războiului rece.

Actul final al Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa, semnat la Helsinki la 1 august 1975, de treizeci și cinci de șefi de stat sau de Guvern aparținând celor două blocuri politice, militare și ideologice care se confruntau amenințător în acea perioadă, consfințește respectarea drepturilor omului ca pe o garanție pentru pacea și securitatea continentului european.

În partea întâi a acestui important document al *coexistenței pașnice*, alături de o serie de obiective referitoare la securitatea politică a țărilor continentului, precum cooperarea militară sau măsurile de creștere a încrederii, sunt formulate zece Principii (*Decalogul de la Helsinki*) care se impuneau a fi respectate în relațiile reciproce dintre statele celor două blocuri. Între acestea, un rol semnificativ avea să-l joace Principiul VII, referitor la *respectarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, inclusiv a libertății de gândire, conștiință, religie sau convingere*: „Statele participante recunosc importanța universală a drepturilor omului și libertăților

fundamentale, a căror respectare este un factor esențial al păcii, justiției și bunăstării necesare pentru a asigura dezvoltarea relațiilor amicale și a cooperării între ele, ca și între toate statele”. Printre măsurile de punere în practică a acestui Principiu, Actul final prevede, în capitolul al III-lea al acestui document, – *Probleme umanitare* – inițierea unor măsuri concrete, precum contactele umane, schimburile de informații, schimburi culturale, schimburi în domeniul educației<sup>1</sup>.

În 1990, în condițiile schimbărilor politice profunde care aveau loc în Europa, este remarcabilă reafirmarea ansamblului celor zece Principii stabilite la Helsinki în 1975. Actualitatea acestora a fost consacrată expres, în același an, prin noul important document politic ce marchează sfârșitul războiului rece, *Carta de la Paris pentru o nouă Europă*<sup>2</sup>.

**Dezvoltarea dimensiunii umane a CSCE/OSCE.** Conceptul de *dimensiune umană* a fost lansat oficial încă înainte de 1990, în cadrul *urmărilor CSCE*, la Reuniunea general europeană de la Viena (1986-1989), prin aceasta urmărindu-se realizarea unei mai strânse cooperări între statele participante pentru promovarea drepturilor civile și politice, a principiilor statului de drept, ca o garanție pentru protecția individului împotriva abuzurilor.

În acest cadru, conceptul de *dimensiune umană*

<sup>1</sup> În toată perioada 1975-1990, posibilitatea de a traduce în practică angajamentele asumate în aceste domenii era redusă, ca urmare a impunerii unui alt Principiu al Decalogului, acela al *neamestecului în treburile interne*. Astfel, deși statele participante se angajau să respecte drepturile omului pe plan intern, statele blocului răsăritean refuzau un control din afară asupra modului în care își îndeplineau aceste obligații.

<sup>2</sup> „Cele zece principii ale Actului final ne vor călăuzi spre acest viitor ambițios, așa cum ne-au luminat calea spre relații mai bune în decursul ultimilor cincisprezece ani. Înfăptuirea deplină a tuturor angajamentelor CSCE trebuie să constituie temelia inițiativelor pe care le adoptăm astăzi pentru ca națiunile noastre să trăiască conform aspirațiilor lor.”, în *Carta de la Paris pentru o nouă Europă. O nouă eră de democrație, pace și unitate*, publicată în M. Of., I, nr. 181 din 9 septembrie 1991.

semnifică ansamblul angajamentelor asumate de statele membre în direcția respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, în spiritul celor două Pacte internaționale ale drepturilor omului, adoptate în cadrul ONU încă din 1966.

Dimensiunea umană a CSCE/OSCE s-a continuat după 1990 prin angajamentele asumate de statele membre, în special cele din fostul spațiu de influență sovietică, de a garanta drepturile omului și libertățile fundamentale prin dezvoltarea și consolidarea unor instituții democratice. Acestea vor trebui să respecte principiile democrației politice interne și a statului de drept. Un rol esențial pentru a urma această directivă revine Oficiului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului, Comisarului pentru Minorități, cât și Reprezentantului OSCE pentru libertatea presei.

**Rolul Înaltului Comisar pentru Minorități Naționale (ICMN) în prevenirea tensiunilor în societățile multiculturale contemporane.** În contextul transformărilor din viața politică și socială a statelor fostului bloc sovietic, s-a constatat existența unor potențiale tensiuni interetnice ce puteau submina bazele cooperării și pune în pericol pacea și securitatea continentului.

Astfel, în cadrul Reuniunii OSCE de la Helsinki (iulie 1992) s-a adoptat Decizia privind crearea funcției de Înalt Comisar pentru Minoritățile Naționale, ca instrument de alertă timpurie și diplomatie preventivă cu privire la eventualele conflicte legate de tensiunile privind minoritățile naționale. Un rol hotărâtor în luarea acestei decizii l-a avut faptul că acțiunea de prevenire a conflictelor este mult mai simplă și implică un cost mai mic decât operațiunile de menținere a păcii sau cele de reconstrucție a infrastructurii și de refacere a țesăturii sociale a unor comunități după conflicte armate.

Din punct de vedere teoretic, ICMN identifică și caută o rezolvare timpurie a tensiunilor etnice ce pot aduce atingere păcii și stabilității între statele membre ale OSCE. În acest context, mandatul său prezintă două aspecte: primul, de a menține în plan local și de a dezamorsa conflictele, al doilea, de a alerta OSCE atunci când asemenea tensiuni amenință să depășească posibilitățile sale de soluționare.

Deși cea mai mare parte a activității ICMN este

destinată prevenirii pe termen scurt a conflictelor, el nu poate pierde din vedere viziunea pe termen lung, a inițierii și dezvoltării unui proces de cooperare și de schimb de opinii care să ducă la reducerea tensiunilor și, mai ales, la soluționarea cauzelor acestora.

ICMN va stabili dacă este cazul să se implice într-o anumită situație sau nu, mandatul său permițându-i să dispună de libera inițiativă în acest sens.

Implicarea ICMN într-un potențial conflict nu necesită aprobarea Consiliului Permanent ori a statului în cauză, el dispunând de independența operațională în acest sens<sup>3</sup>. Cu toate acestea, ICMN nu-și poate îndeplini atribuțiile fără sprijinul statelor membre OSCE. Acest lucru este evident în momentul prezentării rapoartelor și recomandărilor către statele implicate și apoi către Consiliul Permanent al OSCE.

Alte două componente importante ale mandatului Înaltului Comisar sunt imparțialitatea și confidențialitatea. În exercitarea rolului său, nu poate fi identificat cu nici una dintre părțile aflate în conflict. Aceste părți pot însă manifesta un grad mai înalt de cooperare în discuțiile purtate, dacă primesc asigurări că aceste discuții vor rămâne confidențiale. Deseori părțile implicate fac declarații mult mai tranșante în public decât în dialoguri confidențiale, fie pentru că doresc să demonstreze forța aderării la anumite convingeri, fie pentru că doresc să capteze și să exploateze atenția publicului.

Este de menționat faptul că ICMN nu acționează ca un ombudsman pentru minoritățile naționale, mandatul sau excluzând cazurile individuale ale persoanelor aparținând minorităților naționale.

Din punct de vedere practic, ICMN realizează misiuni în teritoriu și este mandatat să se angajeze în demersuri de diplomatie preventivă la primele semne ale unor tensiuni; de asemenea, așa cum s-a amintit, el poate înainta rapoarte și recomandări guvernelor în cauză și poate iniția proiecte destinate soluționării unor probleme specifice ale minorităților naționale, cum ar fi educația, formarea de noi instituții, consiliere legală.

În ceea ce privește diplomația preventivă, în documentul elaborat de Secretarul general al ONU, Boutros Boutros Ghali, intitulat *Agenda pentru*

<sup>3</sup> A se vedea *OSCE Handbook*, Third Edition, 2003, pp. 94-98.

*pace*, ea este definită ca „acțiunea menită să prevină apariția tensiunilor între părți, escaladarea tensiunilor existente în conflicte și limitarea răspândirii acestora din urmă”.

Un ultim aspect practic al activității ICMN îl reprezintă evaluarea situațiilor particulare cu care este confruntat, fiecare context prezentând elementele sale specifice. Cu toate acestea, în decursul eforturilor sale, acesta a avut posibilitatea să identifice anumite considerații generale specifice acestui tip de tensiuni.

Prima considerație se referă la faptul că protecția persoanelor aparținând minorităților naționale trebuie să se desfășoare în cadrul intereselor statului și ale majorității. A doua constatare este că soluțiile trebuie căutate la nivelul părghiilor de care dispune statul respectiv. În sfârșit, a treia observație se referă la faptul că este posibil să se realizeze afirmarea intereselor minorităților naționale în cadrul legal al statului respectiv, doar folosind o legislație cu caracter de promovare și dezvoltare a identității culturale, a educației și a participării la viața publică a minorității respective.

Asemenea considerații generale se regăsesc în cele șase Recomandări și Directive tematice elaborate de cei trei Înalți Comisari care au ocupat această poziție de la înființarea funcției până în 2012<sup>4</sup>:

**Fenomenul migrației și provocările actuale ale integrării sociale.** Una din caracteristicile societății contemporane o reprezintă mobilitatea fără precedent a persoanelor de la o țară la alta, de la un continent la altul, de la un tip de civilizație la altul. Acest fenomen, migrația, dă naștere unor minorități naționale în interiorul statelor, minorități diferite de cele așa-zis *istorice*, specific, de exemplu, țărilor fostului bloc sovietic.

În fața acestei realități, preocuparea pentru elaborarea și aplicarea unor politici coerente de integrare a minorităților, fie ele *istorice* sau nu, se impune ca o prioritate pentru toate statele

<sup>4</sup> Recomandările de la Haga privind dreptul la educație al minorităților naționale, Recomandările de la Oslo privind drepturile lingvistice ale minorităților naționale; Recomandările de la Lund privind participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică; Directive privind folosirea limbilor minorităților în sfera audiovizualului; Recomandări privind activitatea polițienească în societățile multietnice; Recomandările de la Bolzano privind minoritățile naționale și relațiile interstatale.

confruntate cu prezența unor minorități pe teritoriul lor<sup>5</sup>.

Acomodarea diversității apare astfel ca unică alternativă în fața riscului apariției unor fenomene de fragmentare a societății, a unor confruntări și conflicte.

Ceea ce observă analiștii este că diversitatea în sine creează puține conflicte în comparație cu excluderea de la viața publică și refuzul recunoașterii unor drepturi fundamentale. Dar, chiar în condițiile în care sunt respectate toate drepturile persoanelor aparținând minorităților, aceasta nu este de ajuns pentru evitarea tensiunilor. Se impune grija, din partea statului, pentru asigurarea unui climat în care toți participanții la societate să perceapă că au un numitor comun, că aparțin aceluiași organism, adică, într-un cuvânt, integrare.

Remarcăm că participarea la acest proces trebuie să se facă atât din direcția majorității, cât și din direcția minorității, în așa fel încât coeziunea socială să aibă șanse să se înfăptuiască.

Documentul de la Ljubliana reprezintă, alături de cele șase Recomandări și Directive, rezultatul observațiilor făcute de către cei trei Înalți Comisari de-a lungul a douăzeci de ani de la înființarea acestei poziții în cadrul OSCE.

**Directivele de la Ljubliana pentru integrarea în diversitate, noiembrie 2012.** De la început trebuie făcute două precizări: una conceptuală și alta terminologică. Directivele de la Ljubliana, ca de altfel nici un alt document internațional, nu definesc noțiunea de *minoritate națională*, dar se consideră că acest termen se referă la comunități etnice, religioase, culturale și lingvistice, indiferent de felul în care se definesc ele însele ori dacă sunt sau nu considerate minorități naționale de către statele în care se află. În al doilea rând, termenul *minoritate*, folosit deseori în document, se referă, de fapt, la persoane aparținând minorităților naționale.

Directivele de la Ljubliana sunt structurate în patru părți, fiecare parte având numeroase componente

<sup>5</sup> „Recunoaștem că problemele muncitorilor migranți și ale familiilor lor rezidente legal în țara de primire comportă aspecte economice, culturale și sociale ca și propria lor dimensiune umană. Reafirmăm că protecția și promovarea drepturilor, ca și respectul obligațiilor internaționale pertinente sunt preocuparea noastră comună” în *Carta de la Paris pentru o nouă Europă ...op. cit.*

ce se condiționează uneori reciproc, realizând un ansamblu al cărui echilibru este favorizat de includerea a cât mai multe principii structurale și de integrare în cadrul politicii elaborate de stat în privința minorităților naționale.

**Principii structurale.** Suveranitatea implică responsabilitate din partea statului, căruia îi incumbă drepturi dar și obligații atât față de propria populație, cât și față de comunitatea internațională; un stat suveran și funcțional va avea la dispoziție instrumentele necesare pentru asigurarea drepturilor și libertăților minorităților naționale.

„O bună și democratică guvernare” se adresează, conform principiilor democrației, întregii populații a unei țări, indiferent de identitatea sa culturală, economică, socială, religioasă sau lingvistică. Întrucât buna guvernare implică și separația puterilor în stat și respectarea legilor, printre care și cele referitoare la drepturile omului, ea reprezintă, împreună cu democrația, un garant al respectării drepturilor minorităților naționale.

Nediscriminarea și egalitatea efectivă sunt principii prezente în majoritatea Constituțiilor statelor membre OSCE. Cu toate acestea, nediscriminarea este o problemă sensibilă ce poate implica un tratament diferit și măsuri speciale, luate în așa fel încât să se realizeze egalitatea efectivă între membrii aceleiași societăți; măsurile luate trebuie să fie proporționale cu scopul urmărit.

Respectul pentru protecția drepturilor omului, inclusiv a minorităților rezultă din respectarea obligațiilor internaționale asumate de state și reprezintă un important element al evitării conflictelor.

**Principii de integrare.** Recunoașterea diversității și a multiplelor identități prezente în societățile actuale, precum și a faptului că acestea sunt în continuă schimbare, sunt principii ce trebuie luate în considerare la elaborarea unor politici de integrare durabile. Autorii amintesc de varietatea identităților individuale în contextul lumii de azi: multiplă, multistratificată, contextuală și dinamică.

Primordialitatea autoidentificării voluntare se referă la libertatea de a alege a persoanelor aparținând minorităților naționale, dar și la anumite criterii obiective ce trebuie avute în vedere cu referire la identitatea unei persoane, criterii lăsate în limitele *marjei de apreciere* a statului. Orice

formă de asimilare este interzisă, chiar dacă aceasta este indirectă.

Abordarea nonizolaționistă a problemelor minorităților se referă la faptul că exercitarea drepturilor minorităților este în strânsă legătură cu libertatea de expresie și de asociere, putând duce astfel la un mai mare grad de diferențiere între o comunitate și alta. Acest fenomen nu trebuie să implice izolarea comunităților și astfel, fragmentarea societății. În acest context, statul trebuie să acționeze cu măsuri ce promovează principiul interacțiunii între comunități.

Instituțiile publice comune, expresie a apartenenței la aceeași societate, a acomodării reciproce, sunt oglinda unui efort de integrare realizat atât de membrii majorității, cât și ai minorității, în prezența toleranței sociale și a dorinței tuturor de a negocia.

Incluziunea și participarea efectivă la toate domeniile vieții economice, sociale, culturale, la viața publică, precum și egalitatea șanselor trebuie atent monitorizate de către organizații independente și instituții specializate ale statului.

Drepturile și îndatoririle persoanelor aparținând majorităților sau minorităților dintr-o societate sunt garantul bunei funcționări a politicilor de integrare a statului respectiv. Trebuie avute în vedere în special îndatoririle, fiindcă toți membrii unei societăți diverse trebuie să contribuie la realizarea integrării.

Relațiile intracomunitare trebuie încurajate de către stat prin variate mijloace de stimulare a dialogului în domeniul lingvistic, cultural, educațional și în media.

Politici ce se adresează atât majorității, cât și minorităților, sunt un indicator sigur al înțelegerii faptului că integrarea este un proces activ, ce antrenează toate segmentele societății.

**Elemente pentru un cadru general al unei politici de integrare.** Formularea de politici efective este un proces complex la care trebuie să participe toate segmentele societății, inclusiv membrii ai minorităților naționale. Complexitatea sa rezidă în faptul că sunt necesare politici coordonate de integrare, cu un orar bine determinat, cu factori de răspundere specifici, cu rezultate măsurabile și, de asemenea, cu un înalt grad de monitorizare și flexibilitate.

Legislația și instituțiile au o mare pondere în protecția și promovarea diversității, ca și în

monitorizarea felului în care se realizează acest lucru. Legea fundamentală a statului, Constituția, trebuie să se refere pe larg la protejarea drepturilor omului, deci și a minorităților naționale. Legile țării trebuie să cuprindă prevederi clare pentru orice încălcare a legislației și să fie administrate de o instanță judecătorească independentă.

Actori și roluri reprezintă factori de luat în considerare la elaborarea unei politici de integrare. Aceștia sunt guvernul și instituțiile sale, atât centrale cât și locale, partidele politice, angajatori, sindicate, instituții private de media și educație, societatea civilă.

**Domenii-cheie ale unei politici de integrare.** Antidiscriminarea și egalitatea efectivă și deplină nu se pot înlăptui decât în condițiile în care legea prevede sancțiuni severe pentru cei ce se fac vinovați de discriminare și se acordă măsuri compensatorii și chiar reparatorii victimelor ei.

Cetățenia, acordarea și retragerea ei, nu trebuie să fie obiectul vreunui fel de discriminare, ea fiind bazată pe existența obiectivă a unei legături autentice între individ și statul respectiv. Acordarea în mod privilegiat a cetățeniei trebuie să țină seama de principiile bunei-vecinătăți și a suveranității teritoriale, în așa fel încât să nu apară confuzii legate de jurisdicție. Statul de reședință răspunde de protejarea drepturilor minorităților naționale.

Participarea efectivă la viața politică, economică, socială, culturală și religioasă, este un element ce asigură realizarea în practică a politicii șanselor egale.

Limba este un factor important în procesul de integrare, fie că este vorba de limba oficială sau de limbile minorităților naționale, așa încât statul trebuie să asigure accesibilitatea cursurilor de limbă oficială, dar să și sprijine o mai mare deschidere și toleranță a majorității cu privire la limbile minorităților naționale.

Educația reprezintă un factor foarte important al integrării, ea fiind în mare parte răspunzătoare de capacitatea de toleranță, respect reciproc, încredere, deschidere spre dialog și negociere pe care o vor manifesta generațiile viitoare ale unei societăți. De aceea, este de recomandat ca politica educațională să facă parte din politicile de integrare, iar segregarea educațională să fie evitată,

încurajându-se, dimpotrivă, existența școlilor cu mai multe limbi de predare.

Siguranța și aplicarea legilor sunt factori importanți în evitarea conflictelor. Forțele de ordine trebuie să dea dovadă de profesionalism și de o bună cunoaștere a legislației privind drepturile omului. Structura acestor forțe trebuie să reflecte diversitatea existentă în societate, iar funcționarea lor să fie pe deplin adaptată variatelor cerințe sociale.

Accesul la justiție, atunci când se face în condiții de deplină egalitate, eficiență și imparțialitate, reprezintă un element ce stimulează încrederea între diferitele segmente ale societății, dar poate fi, în caz de violări, un important factor de tensiune.

Media trebuie să fie oglinda diversității prezente într-o societate, un forum de dialog, de promovare a culturii minorităților, de combatere a intoleranței și a stereotipurilor negative.

Diversitatea simbolurilor și folosirea lor în domeniul public se referă mai întâi la natura acestor simboluri (statui, steaguri, monumente, nume de străzi și locuri, site-uri istorice, sărbători comemorative, cimitire), apoi la influența pe care o exercită afișarea lor asupra relațiilor intracomunitare, ele reprezentând o potențială sursă de conflict și violență. Astfel, afișarea de steaguri în locuri necorespunzătoare poate genera tensiuni sociale. În asemenea situații, în numele bunei guvernări și a inclusivității, este necesară intervenția statului.

Ca și cele șase documente ale ICMN care le precede, *Directivele de la Ljubliana* reprezintă rodul efortului depus timp de douăzeci de ani în menținerea pe termen lung a păcii și stabilității. Autorii le consideră un util instrument de lucru atât pentru statele membre OSCE, cât și pentru organizațiile nonguvernamentale, inițiativa private, societatea civilă și alte instituții independente implicate în realizarea coeziunii sociale în țările în care activează. În acest context, începând cu *Actul final* al CSCE de la Helsinki (1975) și sfârșind cu *Directivele de la Ljubliana*, activitatea OSCE a dat mereu răspunsuri la problemele continentului, integrarea fiind una, dar nu ultima dintre soluțiile găsite în cadrul unui proces de cercetare ce continuă și azi.