

CONFERINȚA DE PACE DE LA PARIS (1919-1920), LIGA NAȚIUNILOR ȘI PROBLEMA MINORITĂȚILOR

Lucian Leuștean

Printre rezultatele concrete ale Conferinței de pace de la Paris, reunită la finalul primului război mondial, se înscrie și faptul că s-a redus la jumătate numărul de oameni din Europa centrală și răsăriteană care trăiau sub stăpânire străină. Totuși, încă 30 de milioane de oameni se aflau în cadrul unor state în care ei nu constituiau naționalitatea dominantă. În afară de mișcările forțate de populație, ceva ce astăzi se numește epurare etnică, un principiu pe care artizanii păcii de la Paris l-au respins, este greu de văzut cum s-ar fi putut obține ceva mai convenabil pentru toate părțile interesate. Cu toate acestea, rezultatul i-a dezamăgit pe unii și i-a nemulțumit profund pe alții. Președintele american Woodrow Wilson spunea în Senatul Statelor Unite: "Când eu am lansat acele cuvinte («că toate națiunile au dreptul la autodeterminare»), le-am rostit fără cea mică idee despre naționalitățile existente, care astăzi vin la noi una după alta (...) Dumneavoastră nu știți și nu puteți aprecia anxietățile pe care eu le-am experimentat ca rezultat al faptului că, prin ceea ce am spus, am trezit speranțele a milioane de oameni"¹.

Wilson a avut tendința să confunde conceptele de autodeterminare națională și suveranitate populară și și-a limitat întotdeauna aplicarea principiului său printr-o precizare: "Tuturor aspirațiilor naționale bine definite trebuie să li se acorde o satisfacție completă dar fără să se introducă elemente noi sau să se perpetueze cele vechi, de neînțelegere și antagonism, care ar face posibil ca, în timp, să se pericliteze pacea Europei și, în consecință, a lumii"².

Era o rezervă pe care puține grupuri naționale au dorit să o observe și, în plus, așa cum știm noi astăzi atât de bine, exista un număr infinit de "elemente de neînțelegere și antagonism" în Europa centrală și răsăriteană în 1919. Conferința știa că naționalitățile nemulțumite puteau constitui una dintre cele mai grave amenințări pentru noua ordine internațională și ea a adoptat două soluții în încercarea de a limita pericolul: plebiscitele și protecția minorităților.

Plebiscitele erau o armă cu două tăișuri. În teorie, părea de domeniul bunului simț să-i întrebi pe locuitorii dintr-o zonă disputată cu privire la părerea lor, dar, în practică, aceasta a condus la multe complicații. Pus în fața unei alegeri tranșante între două sau chiar trei opțiuni, locuitorul înspăimântat putea da un răspuns ambiguu. În plus, rezultatul consultării populare depindea în mare măsură de modul în care era pusă problema, care era întrebarea, cum erau judecate rezultatele - majoritate generală simplă, sau pe regiune, sau pe district, sau pe comună - și apoi

cum se făcea interpretarea finală. În cazuri precum cel al Sileziei Superioare, plebiscitul n-a făcut decât să complice, cu atât mai puțin să rezolve, chestiunea aflată în dispută. Principiul însuși se putea dovedi nefericit: "În mod evident, Conferința nu are nimic de-a face cu teritoriile deținute de Aliați înainte de război (...), iar plebiscitele ținute în țări aflate în posesia noastră (...) ar putea fi neplăcute și cu siguranță nu trebuie să fie încurajate"³, nota Hardinge, unul dintre membrii marcanți ai delegației britanice. Cu toate acestea, recurgerea la plebiscite s-a constituit într-o alternativă pe care conferința a ales-o de câteva ori, iar rezultatele au pus sub semnul întrebării unele dintre presupunerile referitoare la naționalitate făcute de liderii de la Paris sau de experții lor. În Allenstein, 46% din populație vorbea poloneza, însă doar 2% din locuitori au votat pentru Polonia; în Silezia superioară, două treimi dintre locuitori vorbeau poloneza, însă o majoritate generală a votat pentru Germania; în timp ce, în Carinthia, unde slovenii reprezentau 68% din populație, doar 40% dintre ei au votat pentru separarea de Austria⁴.

Celălalt instrument prin care Conferința spera să poată "închide cercul" autodeterminării naționale era principiul protecției minorităților. Derivând din practica stabilită în secolul al XIX-lea în vederea încercării, adesea nereușită, precum în cazul românesc, de a oferi protecția drepturilor civice ale unor grupuri religioase minoritare din unele dintre statele mici ale Europei răsăritene⁵, ideea protecției a fost extinsă la Paris, deși preocuparea inițială a realizatorilor păcii viza doar comunitățile evreiești răspândite în întreaga regiune. S-a sperat că un mic set de drepturi garantate ar putea reconcilia populațiile lăsate de partea "greșită" a noilor frontiere naționale cu noile state și *vice versa*.

În timpul ședinței plenare a Conferinței de pace din 28 aprilie 1919, s-a acceptat constituirea Ligii Națiunilor, pactul acestui organism devenind parte integrantă a viitoarelor tratate de pace⁶. În ciuda diferitelor planuri, termenii constitutivi nu includeau vreo prevedere referitoare la protecția minorităților deoarece s-ar fi presupus că trebuie respectată de către toți membrii viitoarei organizații. Din motive analoage, tratatele nu conțin nici o prevedere privitoare la protecția minorităților.

Acele decizii, și în special atmosfera care a însoțit stabilirea lor, i-au dezamăgit în mod serios pe numeroșii sprijinitori ai principiului național ca bază a construcției unei noi Europe și chiar a unei noi lumi. Conducătorii puterilor învingătoare au trebuit să facă față unei critici severe venită din direcții diferite. Astfel, ideea impunerii în anumite tratate, semnate cu statele noi și cu cele care s-au mărit considerabil, a unor obligații privitoare la minorități, trebuie văzută ca un fel de compensație pentru speranțele nerealizate evocate de ideea autodeterminării naționale. Este greu de stabilit dacă președintele Wilson a luat în considerare și contradicția naturală dintre dreptul la autodeterminare și dreptul unui stat de a-și conserva existența într-o regiune precum Europa centrală și răsăriteană, unde era imposibil ca teritoriul unui stat să fie locuit doar de o singură naționalitate. Mai

probabil, s-a crezut că, acolo unde toți locuitorii, indiferent de rasă, limbă sau religie, au garantate drepturi egale printr-o lege clar definită, sau se bucură efectiv de ele, ca în Statele Unite ale Americii și Imperiul britanic, dreptul la autodeterminare, sau dreptul la secesiune, cum era el numit în S.U.A., putea fi în mod clar scos în afara legii.

O problemă foarte dificilă s-a dovedit a fi cea a definirii naționalității. Perspectiva anglo-americană și cea din Europa occidentală nu făceau o distincție clară între un membru al unui grup rasial și un cetățean al unui stat. Concepția occidentală în această privință se regăsește sintetizată în cuvintele diplomatului britanic James Headlam-Morley: "Galezul este și englez datorită completei cunoașteri a limbii sale în Țara Galilor"⁷. Cu alte cuvinte, nu se făcea distincție între naționalitatea politică și cea personală. Această concepție a fost determinată de istoria relativ stabilă din punct de vedere politic și teritorial din Occident. Wilson preconiza un sistem de protecție a minorităților pornind de la experiența sa pur americană: cât timp cineva se simțea american (și îndeplinise condițiile tehnice și legale), nu conta dacă el vorbea germana, poloneza sau italiana, el era un american. În Europa răsăriteană însă, naționalitatea era determinată de rasă, religie și, în special, de limbă și avea puțină, sau chiar deloc, semnificație politică. Treptat, pe măsură ce occidentalii au început să conștientizeze complexitatea situației reale din partea estică a continentului european, testul real al naționalității a devenit limba. Se presupunea că un om care vorbea poloneza era polonez și dorea să fie cetățean al statului polonez. Tratatul minorităților vor reflecta această confuzie folosind termenul de "național" (membru al unei națiuni) ca sinonim pentru cetățean, deși plebiscitele nu au sprijinit această corelație"⁸.

Propunerea formală de a se stabili un sistem juridic internațional de protecție al minorităților a fost prezentată de către președintele Woodrow Wilson la o ședință a Consiliului celor Patru, la 1 mai 1919⁹. El s-a referit la exemplele de tratament răuvoitor față de comunitățile evreiești din Polonia și România. David Lloyd George a propus impunerea unor obligații similare și altor state noi sau considerabil mărite din Europa centrală și răsăriteană. Aceste sugestii au fost imediat pasate către membrii comisiei care se ocupa de noile state și de minorități. Membrii americani și britanici ai comisiei - David Hunter Miller și James Headlam-Morley - care lucrau în acest sens de mult timp, au insistat asupra necesității de a se introduce protecția pentru minorități prin intermediul unor tratate separate. Un raport asupra acestei probleme, acceptat de către Consiliul celor Patru la 17 mai 1919, a influențat considerabil disputele ulterioare¹⁰.

O mare influență asupra desfășurării evenimentelor a avut memoriul Comitetului delegațiilor evreiești la Conferința de pace, adresat tuturor delegațiilor prezente la 10 mai 1919¹¹. Acesta susținea protecția diferitelor minorități religioase, rasiale și lingvistice din Bulgaria, Estonia, Finlanda, Grecia, Lituania, Polonia, România, Rusia, Cehoslovacia, Ucraina, Iugoslavia și din alte teritorii din Europa

centrală și răsăriteană. Scopul acelei inițiative, ce viza garanții constituționale și "sanțiuni potențiale din partea Ligii Națiunilor", era să asigure următoarele: libertate civilă, politică și religioasă pentru indivizi; dreptul minorităților naționale la organizare și dezvoltare; obținerea unei egalități de statut pentru indivizi și pentru minoritățile naționale.

Memoriul conținea, de asemenea, o schiță de tratat care conținea nouă articole. Acceptarea acestui tratat ar fi determinat, în opinia autorilor, garantarea condițiilor corespunzătoare pentru o dezvoltare lipsită de constrângeri a tuturor minorităților, deși interesele specifice ale evreilor erau în mod particular subliniate¹².

Activitățile bine organizate ale evreilor au avut un impact considerabil asupra formei și naturii drepturilor minoritare. Problema a fost preluată de către germani, care au subliniat că organismul cel mai potrivit pentru reglementarea protecției minorităților era într-adevăr Liga Națiunilor; germanii cereau garanții clare pentru cetățenii germani din teritoriile care urmau să aparțină de alte state¹³. Cererile vizau, în particular, dreptul de a menține școlile și bisericile germane și de a avea propria presă. În plus, era subliniată nevoia de a se permite o anumită autonomie culturală pentru minorități. În mod simultan, principii analoage urmau să se aplice minorităților din Germania. Aceste sugestii au fost printre puținele care au fost acceptate complet de către David Lloyd George și Woodrow Wilson și apreciate de către Clemenceau.

Procesul de concepere a principiilor privitoare la protecția minorităților a fost puternic afectat de reacțiile statelor direct implicate. Principala dezbateră a avut loc în cadrul celei de-a opta sesiuni generale a Conferinței de pace din 31 mai 1919¹⁴. Proiectul de tratat cu Austria conținea prevederi referitoare la protecția minorităților în statele succesoare: Cehoslovacia, Polonia, România și Regatul sârbilor, croaților și slovenilor. Delegați din aceste state, în special primii miniștri ai României, Ion I. C. Brătianu, și Poloniei, Ignacy J. Paderewski, au subliniat acceptarea de către ei a tuturor soluțiilor propuse, dacă ele se aplică tuturor statelor implicate. Brătianu a accentuat că fondatorii Ligii Națiunilor "au violat principiul egalității dintre state" chiar din momentul în care organizația lua ființă. Suplimentar, s-a atras atenția asupra consecințelor introducerii unor discriminări între cetățeni în relațiile interne. Instituționalizarea inegalității, din punct de vedere intern și internațional, părea statelor respective ca o amenințare la adresa dezvoltării lor armonioase. Una din consecințele combinate a statelor așa-zise minoritare a fost scrisoarea lui Clemenceau către Paderewski din 24 iunie 1919¹⁵. Președintele Conferinței de pace a justificat pe larg țelurile și scopurile tratatelor referitoare la minorități. Doar faptul că existau niște principii urma să faciliteze, potrivit lui Clemenceau, acceptarea noii situații de către minorități. Faptul că Liga Națiunilor urma să supravegheze garantarea protecției minorităților urma să excludă o potențială interferență în afacerile interne ale statelor interesate. De aceea, prevederile referi-

toare la garanție fuseseră formulate cu "maximă scupulozitate", astfel încât să elimine orice caracter politic din orice dispută care ar putea apărea ca rezultat al aplicării referitoare la minorități.

Două documente foarte importante au fost semnate la Versailles la 28 iunie 1919. Unul dintre ele conținea condițiile de pace impuse Germaniei învinse de către principalele puteri Aliate și Asociate. În celălalt, puterile mai sus menționate obligau Polonia să accepte un tratat special referitor la protecția minorităților¹⁶. Semnificația acestui document se datorează în special rolului său de model pentru actele analoage care i-au urmat. Soluțiile aplicate acolo au pus bazele întregului sistem internațional de protecție a minorităților.

Tratatul se referea la cetățenii unui stat care erau diferiți de majoritatea populației în ceea ce privea limba, rasa sau religia (sugestia pentru această formulare este atribuită organizațiilor evreiești, care nu agreau conceptul de minoritate națională, din motive lesne de înțeles¹⁷). Articolul 12 era de o importanță crucială în evaluarea rolului Ligii Națiunilor în sistemul protectiv pentru minorități. Prin acest articol, tratatul era recunoscut ca o obligație internațională care urma să fie plasată sub garanția Ligii Națiunilor. Eventuale amendamente puteau fi introduse doar dacă ele erau acceptate de către majoritatea membrilor Consiliului Ligii Națiunilor. Orice membru al Consiliului avea dreptul de a sesiza Consiliul în legătură cu orice încălcare a acestor prevederi. Consiliul era liber să ia orice hotărâre și să apeleze la orice mijloace care să-i facă misiunea eficientă. Articolul 12 prevedea și implicarea Curții Internaționale de Justiție în sistemul de protecție a minorităților. Deciziile Curții erau definitive, neexistând posibilitatea apelului.

Cînd au semnat tratatul cu Austria la Saint Germain, la 10 septembrie 1919, Cehoslovacia și Iugoslavia au trebuit să accepte obligații analoage, deși nu identice. Rezistența României a fost pînă la urmă ineficientă, ea semnînd tratatul la Paris la 6 decembrie 1919. Obligațiile Greciei au derivat din tratatul de la Sevres, semnat la 10 august 1920.

Celălalt grup de state așa-zise minoritare a constat din țările înfrînte. Obligațiile lor au fost enumerate în următoarele tratate: Austria, acela de la Saint Germain, 10 septembrie 1919, în articolele 62-69; Bulgaria, acela de la Neuilly, 27 noiembrie 1919, în articolele 49-57; Turcia, acela de la Lausanne, 24 iulie 1923, în articolele 37-45; Ungaria, acela de la Trianon, 4 iunie 1920, în articolele 54-60. Obligațiile referitoare la minorități ale unor țări precum Finlanda (cu privire la insulele Aaland), Albania, Lituania, Letonia, Estonia și Iraq au fost stabilite la Liga Națiunilor sub forma unor declarații. Chestiunea protecției minorităților a constituit și subiect al unor tratate bilaterale, cel mai faimos exemplu fiind așa-numita Convenție de la Geneva din 15 mai 1922, referitoare la Silezia Superioară.

Fundamentele legale al sistemului de protecție al minorităților, așa cum au fost ele schițate mai sus, aveau în vedere protejarea intereselor acestor grupuri periferice din punct de vedere rasial, lingvistic sau religios. Minoritățile trebuiau

să trăiască în aceleași condiții cu cele împărtășite de toți ceilalți cetățeni ai unui stat dat. Astfel, minoritățile nu puteau pretinde servicii speciale sau reguli mai liberale, iar protecția a fost oferită doar pentru indivizi, nu și pentru grupuri (a existat puțină simpatie la Conferința de pace pentru cererile de autonomie locală, considerată a fi creatoare de probleme). Minoritarii nu puteau, în general vorbind¹⁸, să beneficieze de nici un fel de privilegiu. Sînt necesare însă cîteva precizări. Alături de prevederile care statuau așa-numita egalitate "negativă" (în fața legii, în drepturi civile și politice, cu privire la admisia în posturi, funcții și onoruri publice, la tratamentul și securitatea acordate prin lege și în realitate, la fondarea de instituții sociale, religioase, educaționale și caritabile private în care să se folosească limba proprie, la folosirea limbii materne în discuții private, comerț, religie, presă și întruniri publice), existau și unele corespunzătoare unei egalități "pozitive"¹⁹: folosirea limbii materne de către minorități, oral sau în scris, în fața justiției; instrucția în școlile primare, în zonele locuite într-o proporție considerabilă de către minoritari, trebuie asigurată de către stat în limba minorității respective (acest fapt nu excludea obligativitatea însușirii limbii oficiale); obligația statului ca în orașele și districtele unde exista o proporție considerabilă de minoritari să se asigure acestora o cotă echitabilă din fondurile publice destinate scopurilor educaționale, religioase sau caritabile. Poate părea paradoxal, dar în perioada interbelică minoritățile din statele aflate sub incidența tratatelor pomenite mai sus s-au arătat prea puțin interesate de prevederile referitoare la egalitatea "pozitivă": nici școlile publice primare susținute de stat și nici folosirea limbii materne în fața justiției n-au constituit subiecte de interes. În schimb, lipsa unei prevederi care să permită utilizarea limbii materne în contactele cu administrația publică s-a făcut resimțită, tot așa cum cele mai mari controverse, în afara celor legate de reformele agrare, s-au datorat școlilor private ale minorităților. Nici maghiarii din România, nici germanii din Cehoslovacia și Polonia nu puteau fi satisfăcuți cu predarea în propriile lor școli, chiar în limba lor, a istoriei, geografiei, literaturii etc., în conformitate cu programele, planurile și textele pregătite de ministerele educației din România, Cehoslovacia și Polonia. Pe de altă parte, ținând cont de circumstanțele cu care guvernele respective s-au confruntat, refuzul lor ferm de a oferi minorităților controlul asupra unor chestiuni de o asemenea importanță precum educația și școlile este de înțeles, în special datorită faptului că ele erau convinse că dacă abandonau controlul asupra școlilor private ale minorităților, acest control nu va trece la respectivele minorități, ci la statele vecine cu interese în domeniu. Soluția Ligii în această problemă a fost de spinoasă a fost una caracteristică: temporizarea și căutarea compromisului pentru calmarea spiritelor²⁰. Altfel spus, Liga Națiunilor și-a manifestat și în acest caz rolul ei predominant: țintă a vărsării nădufului părților aflate în conflict.

Sistemul internațional de protecție a minorităților a fost în principal format în anii inițiali ai perioadei interbelice. Mai târziu, doar Iraq-ul se va alătura Ligii Națiunilor în 1932 și va accepta obligații relevante în acest sens. În acel caz, s-a

făcut referire la rezoluția adoptată în timpul primei sesiuni a Ligii Națiunilor, la 15 decembrie 1920, care condiționa admiterea unor state în Societatea Națiunilor de acceptarea obligațiilor referitoare la minorități. Chestiunea a fost subiect de controversă chiar în momentul când a apărut. Opinia inițială era aceea că statelor care aveau de gând să se alătore Ligii nu trebuie să li se pună condiții suplimentare, în afara celor menționate în Pact. Alții, în schimb, au afirmat necesitatea de a crește cât mai mult numărul statelor cărora să le fie impuse obligații față de minorități. În consecință, asemenea obligații au fost impuse Albaniei și Finlandei în timpul primei sesiuni a Ligii Națiunilor. Alte țări, precum Lituania, Letonia și Estonia, au cerut să fie admise în Ligă fără nici un fel de condiție suplimentară. Rezistența lor a fost parțial încununată de succes: spre exemplu, după lungi negocieri, Letonia a semnat o declarație la 7 iulie 1923 prin care confirma acceptarea voluntară a obligațiilor referitoare la minorități și se declara de acord să negocieze cu Consiliul Ligii dacă se decidea că situația minorităților din Letonia corespundea cu regulile din tratate²¹.

Principala caracteristică a primilor ani de funcționare a sistemului a fost tendința lărgirii interpretării obligațiilor privitoare la minorități. Aceasta evoluție a fost susținută de numeroși înalți oficiali din Secretariatul general, Paul Mantoux fiind unul dintre ei. Pe de altă parte, Sir Eric Drummond, considerat unul dintre cei mai buni organizatori ai așa-numitei instituții de la Geneva, a încercat întotdeauna să înlăture din preocupările Ligii acele chestiuni care se aflau dincolo de scopul fundamental al Pactului²². Problemele protecției minorităților îl preocupau pe el numai atâta timp cât ele constituiau o parte din funcția esențială a Ligii: garantarea păcii în relațiile internaționale.

Stabilirea poziției și rolului Ligii Națiunilor în protejarea minorităților s-a dovedit a fi o sarcină foarte complicată. Treptat, Liga a ajuns să fie văzută ca "prestatoare de servicii" și față de membrii săi și față de minoritățile ce trebuiau protejate. Chestiunea crucială a fost exprimată de către un membru al secțiunii care se ocupa de minorități, devenit mai târziu președintele său, Pablo Azcarate. În noiembrie 1923 acesta a spus: "Liga niciodată nu a luat poziția de campioană a minorităților împotriva propriilor lor guverne: dimpotrivă, s-a considerat mult mai satisfăcător pentru Ligă să lucreze cu guvernele pentru a le ajuta să-și îndeplinească obligațiile"²³.

Această opinie corespundea cu rezoluțiile adoptate de a treia sesiune a Ligii, la 21 septembrie 1922²⁴. S-a recunoscut că, în cazuri normale, o înțelegere semiformală și amicală între Ligă și guvernele acelor state care semnaseră tratate privitoare la minorități era cea mai bună cale pentru dezvoltarea unor bune relații între guverne și minoritățile lor. Ba chiar s-a ajuns să se accentueze întrebarea dacă minoritățile își îndeplinesc obligațiile față de statele din care fac parte. Aceeași rezoluție menționată mai sus stabilea următoarele: "În timp ce Adunarea recunoaște dreptul fundamental al minorităților de a fi protejate de opresiune de către Ligă ea

subliniază și datoria persoanelor aparținând minorităților rasiale, religioase sau lingvistice de a coopera ca cetățeni loiali cu națiunile de care ele aparțin²⁵.

Liga Națiunilor a avut la dispoziția sa doar forța morală și politică. Aceasta însemna că dreptul de a adopta rezoluții (care în ultimă instanță sînt ineficiente fără un anumit spirit de colaborare din partea statului pentru care au fost adoptate) a avut o mai mică importanță practică decît existența unei proceduri care făcea posibile nu numai negocierile ci și folosirea diferitelor tipuri de coerciție politică și morală față de statul "acuzat" de către Consiliu și membrii săi. Deși prin aceste metode era dificil să se ajungă la soluții complet satisfăcătoare, totuși se realizau aproape întotdeauna compromisuri, ceea ce, în acele circumstanțe, era mai folositor pentru minorități și cauza păcii.

Multe controverse au însoțit formarea procedurii folosite de către Liga Națiunilor pentru a proteja minoritățile. Tratatul și multe înțelegeri bilaterale și multilaterale n-au clarificat îndeajuns chestiunea procedurii. De aceea, crearea procedurii, care a căpătat forma finală în 1920-1925, a fost însoțită nu numai de numeroase dispute, dar și de analize detaliate, care au lărgit sfera de cunoaștere referitoare la problema minorităților în general.

Toate obligațiile referitoare la minorități se aflau sub garanția Consiliului Ligii Națiunilor. Dreptul de a atrage atenția Consiliului în legătură cu orice încălcare a clauzelor din tratate a fost inițial rezervat doar membrilor Consiliului. Curînd, acest drept a fost acordat *de facto* minorităților însele și statelor care nu aveau reprezentanți în Consiliu. Această soluție a fost aprobată de către Consiliu la 22 octombrie 1920²⁶. Ea a fost completată de către rezoluția Consiliului din 25 octombrie 1920²⁷, care a anulat responsabilitatea individuală a statelor membre ale Consiliului de a atrage atenția asupra violărilor sistemului de protecție a minorităților.

O altă decizie importantă a fost aceea de a se numi un organism intern special al Consiliului, sub forma unui *Comite du Conseil*, care este cunoscut în literatura de specialitate drept Comitetul celor Trei²⁸. Într-adevăr, el era format din trei membri ai Consiliului: președintele său (care se schimba regulat) și alți doi membri aleși la întîmplare. Primind un ajutor substanțial din partea membrilor Secretariatului, ei examinau toate petițiile sau informațiile trimise la Geneva în legătură cu toate cazurile de încălcare sau pericol de încălcare a oricăreia dintre prevederile tratatelor referitoare la minorități.

Sedințele Comitetului celor Trei erau secrete. Comitetul putea transmite rezultatele muncii sale Consiliului pentru continuarea procedurii sau putea închide chestiunea printr-un document semnat de toți membrii săi. Reclamanții nu erau informați nici despre desfășurarea lucrărilor Comitetului, nici despre rezultate²⁹. Activitățile Comitetului celor Trei au scutit în mod efectiv membrii Consiliului de datoria de a se ocupa de problemele referitoare la legislația cu privire la minorități.

Treptat, Consiliul Ligii a reușit, între 1921 și 1923, să pună la punct procedurile necesare pentru circulația petițiilor. Anterior, toate plîngerile primite de Secretariat fuseseră trimise pentru informare la Ligă. Rezoluția Consiliului din 27 iunie 1921 stabilea că petițiile trebuiau transmise statului în chestiune înainte de a fi trimise membrilor Ligii. Statul respectiv putea informa Secretarul general, într-un interval de trei săptămîni, dacă dorea să facă comentarii sau să ofere explicații. Suplimentar, s-au acordat două luni în care să se examineze cazul și să se transmită comentariile³⁰.

Condițiile menționate mai sus au fost acceptate doar de către Cehoslovacia și Polonia, iar mai tîrziu de către Austria și România. Celelalte state interesate n-au fost de acord cu procedura de informare automată a tuturor membrilor Ligii despre conținutul petițiilor. Opoziția cea mai viguroasă a venit din partea Regatului sîrbilor, croaților și slovenilor. După negocieri îndelungate asupra acestei chestiuni, așa-numitele țări minoritare au fost satisfăcute. Rezoluția Consiliului din 5 septembrie 1923³¹ a stabilit că petițiile și comentariile din partea guvernelor interesate trebuiau comunicate doar membrilor Consiliului. Această regulă nu putea fi încălcată decît cu acordul guvernului respectiv sau printr-o rezoluție specială a Consiliului.

Rezoluția menționată mai sus a jucat un rol important în evoluția procedurii cu privire la minorități în cadrul Ligii, deoarece ea a schițat condițiile generale care trebuiau îndeplinite pentru ca petițiile să fie luate în considerare de către organele Ligii. Rezoluția stabilea că petițiile trebuiau: să aibă în vedere protejarea minorităților din perspectiva tratatelor; să nu fie trimise sub forma unei cereri pentru încetarea relațiilor politice dintre minoritatea respectivă și statul din care ea face parte; să nu provină dintr-o sursă anonimă sau neidentificată; să se abțină de la un limbaj violent; să conțină informații sau să se refere la fapte care nu au fost recent subiecte ale unei petiții transmise potrivit procedurii ordinare.

Rolul proeminent al Consiliului ca principal organism care s-a ocupat de protecția minorităților nu trebuia să umbrească rolul celorlalte organisme interesate, în special acela al Secretariatului. Documentele fundamentale care schițează funcțiile Ligii în chestiunea minorităților nu fac nici o referire la rolul Secretariatului. Cu toate acestea, procedura privitoare la minorități a fost concepută de către funcționarii obișnuiți ai Ligii, care s-au dovedit capabili nu numai să preia o parte din responsabilitățile Consiliului și ale Adunării, ci și să sugereze soluții optime pentru chestiunile care se iveau. Un norvegian, Erik Colban, a jucat un rol crucial în selectarea personalului secțiunii minorităților, de fapt Secțiunea Comisiilor Administrative și a Minorităților, înainte ca el însuși să-i devină primul președinte. Primii săi colaboratori au fost Helmer Rosting din Danemarca și G. Lippestad din Norvegia. Pe măsură ce Secțiunea a crescut, Secretarul general a pretins ca un spectru mai larg de naționalități să fie reprezentat. Astfel, Pablo Azcarate y Flores și-a început activitatea aici în 1922; R.N. Kershaw din Australia în 1924; M.A.

Cespedes din Columbia și W. O'Sullivan Molony din Irlanda în 1925; E.R. de Haller din Elveția și A.H. Hekimi din Iran în 1926³².

Sarcina funcționarilor Secțiunii a fost aceea de a decide dacă plîngerile, protestele, petițiile, manifestele și alte documente trimise la Geneva erau relevante din perspectiva sistemului de protecție a minorităților. Fiecare petiție a fost analizată din punctul de vedere al formei și din cel al conținutului. O declarație exhaustivă, adesea lungă de câteva pagini, era semnată de către președintele Secțiunii. În finalul declarației, petiția era acceptată sau respinsă și se sugera procedura ulterioară. Aproximativ 50% dintre petițiile primite nu au îndeplinit cel puțin una dintre condițiile stabilite de către Consiliu în rezoluția sa din 5 septembrie 1923. Multe nemulțumiri și controverse au apărut în legătură cu acceptarea petițiilor. Din aceasta perspectivă, situația era una paradoxală. Pe de o parte, Secretariatul a fost atacat pentru respingerea majorității plîngerilor, iar pe de alta, el a fost acuzat de acceptarea unor petiții a căror formă sau conținut erau în contradicție cu rezoluția din 5 septembrie 1923.

Curînd după ce Germania a intrat în Liga Națiunilor, ea a devenit un fervent avocat al drepturilor minorităților, în special al celor germane. Sub îndrumarea lui Gustav Stresemann, politicienii Republicii de la Weimar au cerut ca principiile fundamentale ale sistemului de protecție a minorităților să fie schimbate. Ei doreau stabilirea unui organism permanent cu funcții de investigații și control. În plus, s-au sugerat unele modificări în competențele Consiliului astfel încît acesta să se poată ocupa nu doar de rezolvarea petițiilor, ci și de situația generală a anumitor minorități. În cele din urmă, s-a cerut ca reprezentanții statelor interesate să primească permisiunea de a participa la ședințele Comitetului celor Trei³³.

Rezultatele acestei ofensive germane au fost limitate. Un Comitet al celor Trei (Adatci, A. Chamberlain și Quinones de Leon), special constituit, a realizat un raport³⁴, care a fost acceptat de către Consiliu la întâlnirea sa de la Madrid din 12 iunie 1929 ca așa-numita Rezoluție de la Madrid. Rezoluțiile anterioare erau combinate într-una singură, formînd un document coerent și concis, care a sistematizat procedura din acel moment încolo. S-a propus înființarea unui Comitet al celor Cinci. Acest organism urma să examineze petițiile nu numai în timpul întâlnirilor Consiliului, ci și în perioada dintre ele. În plus, s-a propus ca atunci cînd petiția nu era admisă, petiționarul să fie anunțat de decizia luată și ca să se publice, cu consimțămîntul guvernului implicat, rezultatele cercetării Comitetului.

În teorie, Comitetele aveau la dispoziție doar trei variante: să încheie examinarea dacă explicațiile guvernului "reclamat" erau satisfăcătoare, să plaseze chestiunea pe agenda Consiliului Ligii, dacă explicațiile nu erau considerate mulțumitoare sau să intre în negocieri cu guvernul respectiv pentru a obține informații suplimentare sau, mai exact, pentru a obține unele concesii și modificări ale situației care părea în contradicție cu tratatele privitoare la minorități. În practică, prima alternativă a fost foarte rar adoptată, cea de-a doua niciodată, iar cea de-a

treia a constituit regula generală, spre insatisfacția Germaniei și Ungariei, care au manifestat o mare nemulțumire față de această metodă a negocierilor între Comitete și guvernele "acuzate". Cauza acestei atitudini este evidentă: nu se mai puteau produce agitații politice prin discutarea cazurilor în Consiliul Ligii, singurul aspect în care cele două țări erau interesate.

În același timp, au început să fie auzite din ce în ce mai multe voci care cereau, aidoma lui Brătianu în 1919, generalizarea sistemului de protecție a minorităților. Argumentul era irefutabil: o organizație precum Liga Națiunilor nu putea accepta ca statele membre să fie împărțite în două categorii, unele libere și altele sub controlul Ligii. O astfel de diviziune nu putea dura, iar dacă nu erau luate măsuri, puteau apărea probleme care să afecteze însăși existența Ligii.

Sugestia de a introduce un drept universal al minorităților la protecție, făcută de așa-numitele țări minoritare, a fost definită inițial ca având un caracter defensiv, o protejare împotriva schimbărilor dezavantajoase din procedură. Stabilizarea sau, potrivit altora, stagnarea procedurii minorităților, determinată de raportul de la Madrid din 1929, a declanșat o nouă etapă de încercări pentru obținerea generalizării. În timpul negocierilor asupra acordării Germaniei de drepturi egale în privința înarmării, mulți politicieni au considerat potrivit și pe deplin justificat să ridice o cerință asemănătoare în privința minorităților. De aceea, la începutul anilor '30 s-a consolidat cererea pentru generalizarea sau anularea sistemului de protecție a minorităților, ea luând chiar o formă mai agresivă.

În cursul polemicii, adversarii și sprijinatorii sistemului au formulat sute de argumente pro și contra. Unul dintre cele la care s-a făcut cel mai ades apel a fost acela conform căruia, deși justiția ar presupune obligații identice pentru fiecare, în practică unele țări, bucurându-se de un nivel înalt de civilizație, au depășit deja perioada de intoleranță și nu mai necesită limitări de nici un fel.

O spectaculoasă negare a acestei teorii a venit din partea Germaniei național socialiste, o țară ce susținuse "drepturile sacre ale minorităților". S-a dovedit în 1933 că Germania încălcase consistent Convenția de la Geneva din 15 mai 1922 asupra Sileziei superioare³⁵, pentru a nu se mai aminti de drepturile evreilor.

Discuțiile asupra chestiunii minorităților din organisme de Ligii de-a lungul anului 1933 au coincis cu starea de "insatisfacție cronică" exprimată de diplomația germană față de forumul genevez. Decizia guvernului german din 14 octombrie 1933 de a denunța Conferința de dezarmare și Liga a avut consecințe serioase asupra întregului sistem de la Versailles, ca și asupra sistemului de protecție a minorităților. Interesant de menționat este faptul că, deși problema minorităților fusese intens exploatată de către germani în perioada anterioară, ea nu s-a aflat printre motivele oficiale ale părăsirii Ligii de către Germania³⁶.

Denunțarea de către Germania a Ligii a reprezentat o mare surpriză, ca de altfel și știrile despre pactul de neagresiune polono-german din 26 ianuarie 1934. Această înțelegere a stopat o bună perioadă de timp disputa dintre cele două țări,

atît de adesea dedicată chestiunii minorităților. Atenuarea confruntării, atît de dorită de Polonia, părea a scoate în evidență faptul că negocierile bilaterale sunt mai fructuoase decît orice soluție multilaterală. Guvernul polonez s-a decis să pornească ofensiva împotriva sistemului de protecție a minorităților, cerînd generalizarea sa. Nefiindu-i acceptată propunerea, la 13 septembrie 1934, Jozef Beck a anunțat Adunarea Generală a Ligii Națiunilor că guvernul polonez refuză să coopereze cu orice organism internațional în privința controlării legilor de protecție a minorităților din Polonia pînă cînd un sistem cu adevărat universal de protejare a drepturilor minorităților nu era introdus. În același timp, el a asigurat Adunarea că interesele minorităților nu vor fi afectate, deoarece ele fuseseră și vor continua să fie protejate de legislația poloneză³⁷. Această declarație era în fond o denunțare a obligațiilor asumate de Polonia la Versailles. Deși criticile au venit din toate părțile, polonezii nu și-au revizuit poziția, ei dînd o lovitură serioasă sistemului de protecție a minorităților. În 1935 statele membre ale Micii Înțelegeri au acționat la fel ca și Polonia în anul precedent, denunțînd sistemul protectiv al minorităților³⁸.

Experiențele perioadei interbelice au demonstrat că stindardul protejării drepturilor pentru minorități a fost preluat în principal de către inamicii sistemului de la Versailles. Unele minorități, în special cea germană și cea maghiară, care erau cele mai puternice și cel mai bine organizate din Europa, au devenit subiectul unor acțiuni iredentiste care nu puteau fi tolerate de către guvernele interesate și nici de către Liga Națiunilor. Aceasta din urmă, deși "a Națiunilor", era o organizație de state independente. De aceea, organele Ligii, în special Consiliul și Secretariatul, au luat în considerare problema minorităților preponderent din perspectiva membrilor săi, și nu a minorităților înșile. Faptul că nu s-a înțeles această chestiune fundamentală a determinat multe neplăceri. Astfel, multe din criticile la adresa Ligii au vizat faptul că organele acesteia nu s-au angajat în mod activ în acțiuni eficiente împotriva statelor considerate "vinovate" de nerespectarea anumitor obligații privitoare la minorități.

În practică, organele Ligii au acționat pe multe căi asupra poziției minorităților, așa cum era ea stabilită în tratate. În termeni simpli, se poate spune că Secretariatul a vegheat asupra conținuturilor tratatelor de protecție a minorităților, Consiliul s-a concentrat asupra chestiunilor politice și a luat decizii semnificative în acest sens, iar Adunarea, în ședințele sale plenare, ca și comitetele, s-au ocupat de acele cazuri ce aveau un caracter umanitar.

Interesant de menționat este contribuția minimă a Curții Internaționale de Justiție la formarea procedurii de protecție a minorităților. Observația subliniază caracterul politic și nu cel legal-internațional sau umanitar - așa cum în general s-a crezut - al sistemului minorităților. Aspectul legal al sistemului a fost în fapt limitat la procedură, în timp ce conținutul său a fost determinat de elemente politice. Astfel, soluțiile la problemele care se acumulau nu erau căutate pe tărîm legal. În schimb, s-au aplicat metodele folosite în politica internațională. Esența sistemului a fost

întotdeauna, și nici n-ar fi putut fi altfel, căutarea soluțiilor de compromis, necesare evitării fricțiunilor și conflictelor interstatale. Totuși, fiecare compromis în termeni de minorități nu a beneficiat decît de sprijin moderat din partea celor mulțumiți, iar cei nemulțumiți l-au atacat în mod violent. Sistemul protecției minorităților fusese conceput pornindu-se de la credința în forța circumstanțelor. S-a sperat că dacă statele vor vedea că frontierele sînt stabilite definitiv și că nici o schimbare nu poate fi făcută prin război sau revoluție, fără acordul Ligii Națiunilor, se va recunoaște că este în avantajul lor să trateze minoritarii cu cea mai mare considerație. De asemenea, s-a sperat că și reciproca va fi valabilă: minoritarii vor realiza că este mai bine să aibă relații bune cu majoritarii. Altfel spus, majoritățile și minoritățile urmau să trăiască împreună în cadrul frontierelor noi și permanente ale Europei centrale și răsăritene. Din nefericire, frontierele n-au fost acceptate ca finale și astfel majoritățile și-au privit propriile minorități cu adîncă suspiciune, ca piedici în calea consolidării statale.

Creșterea numărului de interpretări subiective cu privire la cazuri particulare ca și la sistemul în totalitatea lui s-a manifestat în paralel cu evoluția Europei și a lumii către soluții naționaliste. Acest proces a condus la deteriorarea rolului esențial al Ligii: de mediatore a compromisului și coordonatoare a înțelegerii. Pe măsură ce relațiile internaționale se aliniau pe axa către confruntare, erau afectate și alte sfere, nu în ultimul rînd aflîndu-se cea a protecției minorităților. Din nefericire, nici unul dintre participanții în cadrul sistemului de protecție a minorităților, cu excepția secțiunii pentru minorități a Ligii Națiunilor, nu a răspuns în modul în care artizanii sistemului speraseră. Noile state erau nemulțumite de inferioțitatea lor afișată, minoritățile au rămas ferm neintegrate, statele vecine au continuat să exploateze minoritățile pentru propriile lor țeluri, iar marile puteri n-au manifestat nici un entuziasm în a se implica. Sistemul de la Versailles s-a presupus a fi o soluție permanentă, dar nici o mare putere, Marea Britanie în primul rînd, nu a fost pregătită să facă vreun efort serios pentru ca noile frontiere să fie respectate. În climatul anilor '30, protecția minorităților, ca și Liga însăși, a devenit o victimă a vremurilor.

1 *A History of the Peace Conference of Paris*, ed. by H. W. V. Temperley, vol. IV, London, 1921, p.429.

2 Vezi principiul al patrulea din discursul din 11 februarie 1918, Temperley, *op. cit.*, vol.I, p.439.

3 Alan Sharp, *The Versailles Settlement, Peacemaking in Paris, 1919*, London, 1991, p.156.

4 K. J. Newman, *European Democracy between the Wars*, London, 1970, p.148.

5 Cu toate acestea, în 1834, Olanda și Belgia au fost nevoite să accepte o protecție asemănătoare.

6 R. B. Henig, *The League of Nations*, London, 1973, p.19.

7 Alan Sharp, *Britain and the Protection of Minorities at the Paris Peace conference, 1919*, în vol. *Minorities in History*, ed. by A. C. Hepburn, London, 1978, p.178.

8 K. J. Newman, *op. cit.*, p.148.

9 *Foreign Relations of the United States (F.R.U.S.), 1919, Paris Peace Conference*, Washington, 1943, vol.V, p.395. De fapt, doar Wilson, Lloyd George și Clemenceau au participat la acea ședință,

- Orlando părăsind anterior Conferința datorită faptului că cererile italiene din zona Adriaticii nu fuseseră luate în seamă.
- 10 *F.R.U.S.*, vol.V, p.678-681.
- 11 Cu privire la presiunile organizațiilor evreiești la Conferința de pace de la Paris vezi C. A. Macartney, *National States and National Minorities*, Oxford, 1934, p.218-240.
- 12 E. Viefhaus, *Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Friedenskonferenz, 1919*, Würzburg, 1960, p.228-231.
- 13 K. Herbert, *Das Recht der Minderheiten*, Berlin, 1927, p.42-43.
- 14 N. Feinberg, *La question des minorites a la Conference de la paix de 1919-1920 et l' action juive en faveur de la protection internationale des minorites*, Paris, 1929, p.96 și passim.
- 15 P. de Azcarate, *League of Nations and National Minorities, An Experiment*, New York, 1972, p.166-167.
- 16 *F.R.U.S.*, vol.XIII, p.798-801.
- 17 Macartney, *op. cit.*, p.218-240.
- 18 Am folosit sintagma "în general vorbind" deoarece exista totuși un subtil privilegiu al minorităților. Una dintre prevederi stabilea că statul garante "tuturor locuitorilor săi" protecția totală a vieții și a libertății și recunoștea că ei puteau să-și exercite în mod liber toate religiile, credințele și cultele ale căror practici nu contraveneau cu ordinea publică sau morala publică. Datorită caracterului său general, această prevedere n-ar fi trebuit să-și afle locul în tratatele minorităților (ci mai degrabă în Pactul Societății Națiunilor, unde însă îi fusese refuzat accesul), deoarece, deși avea în vedere toți locuitorii, nu puteau face apel la ea decât minoritarii, singurii "protejați" de tratatele respective. Teoretic, respectiva prevedere reprezenta un privilegiu al minorităților în domeniul drepturilor fundamentale întrucât, din punct de vedere formal, atacurile împotriva vieții, libertății și libertății de conștiință deveneau de interes internațional doar dacă îi afectau pe minoritari.
- 19 Diferențierea dintre egalitatea "negativă" și cea "pozitivă" derivă din faptul că, pentru ca membrii unei minorități să trăiască în termeni egali cu majoritatea, ar fi necesar ca ei să aibă acele instituții culturale, juridice, sociale și economice care să le permită să-și conserve conștiința națională, să-și cultive și să-și dezvolte limba și cultura proprii în aceleași condiții ca majoritatea. În acest sens, protecția împotriva tratamentului discriminatoriu nefavorabil nu este suficientă; egalitatea reală - nu doar formală ci substanțială - presupune măsuri speciale și pozitive pentru minorități. Este de aceea inevitabil ca, într-o anumită măsură, protecția minorităților ar putea să apară unui observator neavizat ca un regim excepțional în favoarea minorităților, iar aceasta a creat și va crea o dificultate foarte serioasă, în special în cazul minorităților a căror loialitate față de statul din care fac parte poate fi pusă sub semnul întrebării.
- 20 Azcarate, *op. cit.*, p.78-82.
- 21 *Ibidem*, p.175.
- 22 Henig, *op. cit.*, p.37.
- 23 *Ibidem*, p.38.
- 24 League of Nations, "Official Journal", Special Supplement, No. 9, October, 1922, p.
- 25 *Ibidem*.
- 26 *La protection des minorites de langue, de race et de religion par la Societe des Nations*, Geneva, 1931, p.13-15.
- 27 *Ibidem*.
- 28 *Ibidem*.
- 29 Azcarate, *op. cit.*, p.104. Soluția deplinei confidențialități a fost adoptată pentru că țelul procedurii minorităților era să facă posibil pentru membrii Consiliului să obțină cea mai completă informare

CONFERINȚA DE PACE DE LA PARIS

posibilă despre faptele susținute în petiție, dar în același timp să evite cu orice preț intrarea într-o situație în care statul și minoritatea ar fi fost părți într-un proces. O astfel de situație ar fi dus la prăbușirea sistemului.

30 *Ibidem*, p.102.

31 *Ibidem*, p.103-104.

32 E.F. Ranshofer-Wertheimer, *The International Secretariat, A Great Experiment in International Administration*, Washington, 1945, p.95-104, 241, 286, 356 și *passim*.

33 League of Nations, "Official Journal", Special Supplement, No. 79, 1929.

34 Întregul raport se află în Azcarate, *op. cit.*, p.163-209.

35 C. Fink, *Defender of Minorities: Germany in the League of Nations*, în "Central European History", vol.IV, 1972, p.350-357.

36 S. Sierpowski, *Germany's Withdrawal from the League of Nations*, în "Polish Western Affairs", No.1, 1983, p.33-36.

37 Mihai Iacobescu, *România și Societatea Națiunilor. 1919-1929*, București, 1988, p.218.

38 *Ibidem*.