

HET VOLKE AANSPRAAK OP EIE STATE?

Deon Geldenhuys¹

Summary

Scores of disaffected ethnic minorities around the world clamour for independent statehood. Very few of them will, however, achieve their goal. This is not necessarily a disaster for the groups involved because there are various options short of statehood through which minorities can safeguard their vital interests. Globalisation creates an international climate conducive to the pursuit of such lesser alternatives designed to protect the identity and promote the welfare of ethnic communities within their existing states. The critical consideration is that the groups concerned be given some degree of self-government to determine their own fate.

1. INLEIDING

Al mag dit met die eerste oogopslag lyk of die titel van hierdie artikel uit die oude doos kom, is die gestelde vraag steeds besonder aktueel. Dit is omdat daar dosyne volke oftewel etniese groepe bestaan wat hoogs ontevrede is met hul politieke, ekonomiese en sosiale status in die state waarvan hulle burgers is. Van die onvergenoegde groepe streef na die vestiging van hul eie onafhanklike state, maar bitter min van hulle sal dié ideaal verwesenlik. Dit hoef egter nie vir etniese groepe 'n ramp te wees nie omdat daar ander opsies as eie staatskap is om hul wesenlike belange te verseker. Globalisasie skep 'n gunstige klimaat vir die benutting van sulke alternatiewe. Boonop het die staat as instelling vandag meer beperkte vermoëns as wat baie etniese groepe met staatsaspirasies hulself wysmaak.

Die twee hooftemas waarom dit in hierdie bydrae gaan, is die rol van die staat in die moderne samelewing en die politieke akkommodasie van etniese groepe in heterogene samelewings.

In afdeling 2 volg 'n bondige omskrywing van die sentrale begrippe "volk" en "staat" asook "selfbeskikking". Die kollig val in afdeling 3 op die staat as instelling, spesifiek op kragte wat sy aard en rol beïnvloed. Die volgende gedeelte bied 'n

¹ Departement Politiek, Universiteit van Johannesburg. E-pos: djg@lw.rau.ac.za. Hierdie artikel is 'n gewysigde weergawe van die skrywer se Verwoerd-gedenklesing op Orania in September 2005.

ontleding van die vier stellings hierbo gemaak, naamlik dat talle volke hul eie state wil hê; min van hulle dit sal kry; volke neig om onrealistiese verwagtinge van die staat te koester; en dat daar werkbare alternatiewe vir onafhanklike staatskap vir volke is.

2. SLEUTELBEGRIPE

Aan die hand van die gesaghebbende definisies van Francesco Capotorti² en Michael Kirby³ kan 'n *volk* omskryf word as 'n beduidende getal mense wat onderling saamgebind word deur 'n gedeelde taal, kultuur, godsdiens, afkoms of geskiedenis, wat 'n gevoel van gemeenskaplikheid beleef en daartoe verbind is om hul groepsidentiteit te bewaar. Dit gaan in hierdie artikel spesifiek om volke wat 'n numeriese minderheid is in die state waarin hulle woon. Só beskou is 'n volk dan 'n nasionale of etniese minderheid.

Die *staat*, weer, is daardie bekende instelling wat bestaan uit 'n bevolking wat 'n bepaalde grondgebied bewoon en onderworpe is aan 'n georganiseerde politieke gesag. Voorts geniet die tipiese staat soewereiniteit of onafhanklikheid.⁴

Die vraag, "Het volke aanspraak op eie state?", kan uit sowel 'n normatiewe as 'n empiriese hoek beantwoord word: is dit wenslik dat volke oor hul eie state beskik, en is staatskap vir volke in praktyk haalbaar? Daar is ook 'n juridiese vraag ter sprake, naamlik of (sommige) volke 'n wetlike reg op staatskap het.

Die regspraak is gekoppel aan *selfbeskikking*, 'n derde sleutelbegrip. Dit beteken, baie eenvoudig gestel, om oor die eie lot te beslis.⁵ Vir regsgeleerdes verwys selfbeskikking na "die reg om bindende besluite met voortspruitende regsgevolge te neem met betrekking tot aangeleenthede wat die reghebbende gemeenskap se belange raak", en omvat daarom wetgewende en uitvoerende bevoegdhede.⁶ Volgens die tradisionele opvatting was selfbeskikking sinoniem met soewereine

² George Barrie, **Self-determination in international law**, occasional paper (Konrad Adenauer-stigting, Johannesburg, 1995), p. 24.

³ UNPO, **The implementation of the right to self-determination as a contribution to conflict prevention** (Report of the International Conference of Experts held in Barcelona from 21 to 27 November 1998, http://www.unpo.org/news_detail.php?arg=01&par=446), p. 12.

⁴ Robert H Jackson en Carl G Rosberg, "Why Africa's weak states persist: The empirical and the juridical in statehood", **World Politics** 35, 1982, p. 3.

⁵ **Van Dale Groot Woordenboek Hedendaags Nederlands** (2002) en **HAT: Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal** (2000).

⁶ Koos Malan, "n Bondige evaluering van artikel 235 van die grondwet", voordrag gelewer by die Konferensie oor artikel 235 en die politiek van selfstandigheid, Orania, 20-22 Oktober 2005, pp. 3-4.

staatskap vir 'n bepaalde groep of bevolking. Eerder as hierdie volwaardige self-beskikking, plaas moderne beskouings die klem op verskeie mindere vorme van selfbeskikking waarvolgens groepe binne die grense van bestaande state die reg het om oor hul eie lot te beskik. Die aanname word hier gemaak dat die "eie lot" sentreer om die versekering van die groep se identiteit en welvaart.

3. DIE STAAT TUSSEN FUSIE EN FISSIE

Twee groot kragte wat veral sedert die einde van die Koue Oorlog in die internasionale politiek vaardig is, is besig om die toekoms van die staat as instelling wesenlik te beïnvloed. Hierdie kragte, wat tegelykertyd maar meesal teenstrydig op die staat inwerk, is globalisasie en fragmentasie, oftewel fusie teenoor fissie.

Globalisasie is 'n proses wat mense oor die aardbol heen al hoe nouer saambind in die ekonomiese, sosiale, politieke en kulturele sfere. Soos die staat blootgestel word aan 'n toenemende internasionale vloeï van mense, goedere, kapitaal en idees, word sy territoriale grense al hoe "sagter". Dit ondermyn een van die wesenskenmerke van die staat - soewereiniteit - gewoon omdat state dit al hoe moeiliker vind om hierdie tallose oorgrens-interaksies te beheer. Die groeiende ineengestremdeheid van mense oor nasionale grense heen, aangehelp deur die moderne kommunikasie-tegnologie, skep by die mensdom 'n ongekende bewustheid van 'n globale lots-verbondenheid enersyds en andersyds van state se onvermoë om hul eie ernstige probleme soos armoede, siektes en omgewingsbesoedeling die hoof te bied.⁷

Hoewel die populêre klem grotendeels op die ekonomiese sy van globalisasie val, is daar ook 'n uiters belangrike politieke dimensie. 'n Kernelement van politieke globalisasie is die universalisasie van demokrasie en menseregte. So verklaar die Weense Deklarasie, aanvaar by die Verenigde Nasies (VN) se Wêreldkonferensie oor Menseregte in 1993, prontuit: "Menseregte en fundamentele vryhede is die geboortereg van alle mense; die beskerming en bevordering daarvan is die eerste verantwoordelikheid van regerings." Die Deklarasie stel dit ook pertinent dat menseregte - hetsy politieke, burgerlike, ekonomiese, sosiale of kulturele regte - verwant, interafhanklik en ondeelbaar is.⁸ In 'n resoluëie, aanvaar in 1999, maak die VN se Kommissie vir Menseregte vir die eerste keer aanspraak daarop dat alle mense 'n "reg" op demokrasie (gedefinieer in Westers-liberale terme) het.⁹ Hierdie sentimente word ook verwoord in verskeie ander internasionale konvensies en deklarasies van die VN en streeksorganisasies soos die Europese Unie (EU),

⁷ Sien die 2004-verslag, **A more secure world: Our shared responsibility**, opgestel deur die VN se Hoëvlakpaneel oor Bedreigings, Uitdagings en Verandering, p. 11.

⁸ <http://www.unhcr.ch/huridocda/huridocda.nsf>.

⁹ Vir resoluëies van die Kommissie, sien *ibid*.

Organisasie (voorheen Konferensie) vir Veiligheid en Samewerking in Europa, Afrika Unie en Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap.

'n Ander wesenlike komponent van politieke globalisasie wat hier ter sake is, is dat minderheidsregte as 'n integrale deel van internasionale menseregte geag word; die beskerming van die een is onlosmaaklik gekoppel aan die bevordering van die ander. Die globale legitimasie van minderheidsregte in die post-Koue Oorlogse era het baie te danke aan die Konferensie vir Veiligheid en Samewerking in Europa, wie se 35 lidstate reeds in 1990 in die bekende Kopenhagen-dokument erken het dat "respek vir die regte van persone wat aan nasionale minderhede behoort, deel is van universeel erkende menseregte en 'n noodsaaklike faktor is vir vrede, geregtigheid, stabiliteit en demokrasie in die deelnemende state".¹⁰

Hierdie globalisasie van politieke waardes maak dit vir ondemokratiese regerings al hoe moeiliker om die onderdrukking van hul burgers as geheel of van spesifieke minderhede te regverdig in die naam van eiesoortige omstandighede (of kulturele relativisme) en om buitelandse kritiek af te weer deur hulle op die tradisionele beginsels van soewereiniteit en nie-inmenging in state se interne sake te beroep. In die era van globalisasie word state se "eie" sake al hoe meer "algemene" sake van die wêreldgemeenskap.

Globalisasie gee voorts nuwe stukrag aan integrasie tussen state. Hierdie bekende proses verwys na die skep van formele multilaterale en uiteindelik supranasionale instellings tussen state. Met die einde van die Koue Oorlog het die ou ideologiese verdelingslyne tussen state verdwyn en erken hulle meer geredelik dat gesamentlike optrede nodig is om gemeenskaplike probleme op te los. Vandaar die proliferasie van multilaterale organisasies oftewel samewerkingsverbande. Soos lidstate al meer intrusiewe bevoegdhede aan sulke instellings verleen om transnasionale probleme aan te pak, word tradisionele soewereiniteit natuurlik weggekalwe. Die EU is die organisasie wat reeds die verste gevorder het na supranasionale status, m.a.w. een beklee met gesag *oor* lidstate (eerder as 'n blote werktuig *van* deelnemende state). Van "bo" word state dus onderwerp aan 'n proses van fusie, soos hulle as 't ware saamsmelt in internasionale organisasies wat al hoe meer tradisionele funksies van die staat oorneem.

Terwyl alle state aan globalisasie blootgestel is, beleef baie van hulle terselfdertyd fissie of fragmentasie van "onder". Een vorm daarvan is die verbrokkeling van 'n staat om aan twee of meer nuwe onafhanklike entiteite geboorte te gee. Sedert die einde van die Koue Oorlog het hierdie proses afgespeel in die voormalige Sowjet-

¹⁰ www.unesco.org/most.rr4csce4.htm.

Unie (wat in 15 soewereine state opgebreek het), die ou Sosialistiese Federale Republiek van Joego-Slawië (waaruit vyf nuwe state ontstaan het), Tsjeggo-Slowakye (deesdae die Tsjeggiëse Republiek en Slowakye) en Ethiopië (wat na 'n uitgerekte oorlog aan Eritrea sy onafhanklikheid gegee het). Ook Indonesië het fragmentasie beleef met Oos-Timor se verkryging van soewereine staatskap. In al hierdie gevalle was etnisiteit en 'n drang om bevry te word van "vreemde" oorheersing, belangrike dryfvere vir die strewe na staatskap. Soos in afdeling 4.1 aangevoer word, het die wêreld nog nie die einde gesien van wegbreekaksies gerig op die verkryging van eie staatskap deur ontevrede volke nie.

Fisie en fusie kan in die praktyk sinvol saambestaan - in belang van etniese minderhede. Kleiner etniese groepe in Europa meen dat die kontinentale integrasie van state aan hulle 'n gulde geleentheid gee om hul nasionalistiese ambisies te verwezenlik. Die EU moedig byvoorbeeld die gebruik van minderheidstate op verskillende regeringsvlakke en in die onderwys aan. Voorts maak 'n gedentraliseerde EU voorsiening vir sterk streeksamewerking tussen sub-nasionale eenhede - iets wat aan verwante etniese groepe in aangrensende state die kans tot nouer ekonomiese en kulturele wisselwerking bied. Kortom, "European integration may be the only post-nation-state solution to the fundamental problem of contemporary nationalism."¹¹

'n Ander gedaante waarin fragmentasie kan voorkom, is die mislukking of ineensstorting van state. Dit verwys, in Zartman se bekende definisie, na 'n situasie waarin die struktuur, gesag (legitieme mag), wet en politieke orde uitmekaar geval het.¹² Boutros Boutros-Ghali, destyds sekretaris-generaal van die VN, was meer beskrywend: "the collapse of State institutions, especially the police and judiciary, with resulting paralysis of governance, a breakdown of law and order, and general banditry and chaos".¹³ Mislukte state het na afloop van die Koue Oorlog hoofsaaklik in Afrika voorgekom, met Somalië, Liberië, Sierra Leone, die Demokratiese Republiek van die Kongo en Angola onder die bekendste voorbeelde.¹⁴ In Somalië

¹¹ Zsuzsa Csergo en James M Goldgeier, "Virtual nationalism", *Foreign Policy*, September-Oktober 2001, <http://www.globalpolicy.org/nations/sovereign/sover/flo12.htm>.

¹² I William Zartman, "Introduction: Posing the problem of state collapse" in Zartman (red.), *Collapsed states: The disintegration and restoration of legitimate authority* (Lynne Rienner, Boulder, 1995), p. 1.

¹³ Aangehaal deur Adam D Rotfeld in "Introduction: The international system in transition" in *SIPRI Yearbook 1995: Armaments, disarmament and international society* (Oxford University Press, Oxford, 1995), p. 4.

¹⁴ Anton du Plessis, "State collapse and related phenomena: Select theoretical perspectives" in Mike Hough en Anton du Plessis (reds.), *State failure: The case of Zimbabwe*, Ad hoc Publication 41 (Institute for Strategic Studies, University of Pretoria, 2004), pp. 1-23 en André Duvenhage, "Politieke verval as 'n patroon van politieke verandering: 'n Teoreties-verkennende perspektief" in *Joernaal vir Eietydse Geskiedenis* 28(3), Desember 2003, pp. 44-71.

word albei vorme van fragmentasie aangetref, omdat Somaliland in 1991 van die res van Somalië weggebreek en homself eensydig onafhanklik verklaar het.

Hoewel die staat steeds - meer as 350 jaar na sy skepping by die Vrede van Wesfale - die sentrale komponent van die wêreldpolitiek en die mensdom se hoogste vorm van politieke organisasie is, is dit nie meer so oorheersend as 20 jaar gelede nie. Globalisasie en fragmentasie neig om die staat se mag te ondermyn, 'n tendens wat versterk word deur die groeiende getal nie-staatsakteurs wat deesdae die wêreldverhoog met state deel. (Meer oor laasgenoemde aan die einde van afdeling 4.3.)

4. 'N TOETS VAN DIE VIER STELLINGS

Die vier stellings in die inleiding gemaak, word vervolgens aan die hand van politieke werklikhede, moontlikhede en wenslikhede getoets ten einde die vraag oor staatskap vir volke uit 'n empiriese en normatiewe hoek te beantwoord.

4.1 Ontevrede etniese minderhede

Die bestaan van ontevrede etniese minderhede oor die wêreld heen is 'n onmiskenbare feit. Nagenoeg 120 van vandag se 191 internasionaal-erkende state huisves politieke-beduidende etniese minderhede.¹⁵ Selfbeskikkingsbewegings is in 60 van hierdie state bedrywig.¹⁶ Aan die begin van die 21ste eeu was 275 minderheids-groepe - verteenwoordigend van een-sesde van die globale bevolking - blootgestel aan politieke vervolging.¹⁷ Tientalle onvergenoegde minderheids-groepe wil hul lot verbeter deur hulle van onderdrukkende regerings of meerderheids-groepe te bevry en onafhanklike state te skep. Hulle beroep hulle op die tradisionele beginsel van selfbeskikking, wat in die vroeë twintigste eeu deur president Woodrow Wilson gepopulariseer is. In sy beroemde Veertienpuntplan vir wêreldvrede, wat hy in 1918 voorstel, gee die Amerikaanse leier uitdrukking aan sowel die nasionalistiese idee dat staatsgrense saam behoort te val met taal- en kultuurgrense (die teenoorgestelde van die destydse multinasionale Oostenryks-Hongaarse- en Ottomaanryke) as aan die liberale opvatting dat die mense binne so 'n nasionale staat vry behoort te wees om hul eie regering te kies.¹⁸ Na afloop van die Eerste Wêreldoorlog het dié

¹⁵ Charles W Kegley en Eugene R Wittkopf, **World politics: Trend and transformation**, sewende uitgawe (Worth Publishers, New York, 1999), p. 177.

¹⁶ Morton H Halperin et al., **Self-determination in the new world order** (Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 1992), pp. 11-25.

¹⁷ Kegley en Wittkopf, p. 164.

¹⁸ William Saffire, **Saffire's Political Dictionary** (Ballantine Books, New York, 1978), p. 638 en Maurice Cranston (red.), **A glossary of political terms** (The Bodley Head, Londen, 1966), pp. 91-2.

soort selfbeskikking praktiese beslag gekry in die nuutbevryde gebiede van Europa en Asië.¹⁹

Afgesien van gegriefde minderhede wat vandag na volwaardige selfbeskikking streef, is daar ander, waarskynlik die oorgrote meerderheid, wat hul situasie binne hul bestaande state wil verbeter eerder as om weg te breek en hul heil in hul eie, nuwe state te soek. Vir sulke groepe gaan dit veral om selfbeskikking d.m.v. interne politieke reëlings, iets wat in die internasionale reg en die praktyke van state erken word. So verklaar die VN se Deklarasie oor Beginsels van Internasionale Reg m.b.t. Vriendskaplike Betrekkinge en Samewerking tussen State, 1970, dat die skep van 'n onafhanklike staat, vrye assosiasie of integrasie met 'n bestaande staat of die totstandkoming "van enige ander politieke status", vrylik deur 'n "people"/volk bepaal, almal wyses is waarop selfbeskikking verwesenlik kan word. (In afdeling 4.4 word vorme van selfbeskikking bespreek.)

4.2 Onvervulde ideale

Die rede waarom bloedweinig minderhede wel hul eie state sal kry, is omdat bestaande state uiters allergies is vir territoriale verbrokkeling, hetsy deur sesessie of partisie. Elk van hierdie twee roetes na staatskap vereis opheldering.

Sesessie beteken dat 'n groep teen die wil van die regering wegbreek van hul bestaande staat om hul eie staat uit te roep. Dis 'n drastiese en riskante opsie wat tipies geweld ontlok; vandaar dat die voorbeelde van suksesvolle sesessie so skaars soos hoendertande is: Bangladesj in die sewentigerjare, Eritrea in die negentigerjare en meer onlangs Oos-Timor. Al drie afskeidings het met bloedige konflik gepaard gegaan. State gebore uit sesessie loop boonop gevaar om deur ander geïsoleer te word, soos Katanga en Biafra destyds en die Turkse Republiek van Noord-Cyprus vandag. 'n Menigte nuwe state het wel redelik onlangs in Europa en Sentraal-Asië ontstaan, maar dit was weens die inploffing van multinasionale state onder 'n baie uitsonderlike sameloop van interne en internasionale omstandighede.

Staatspraktyke suggereer dat beduidende internasionale steun vir 'n sesessiepoging onderhewig is aan 'n stel voorwaardes waaraan baie min wegbreekstate sal kan voldoen:

- Die sesessionistiese groep is vir 'n geruime tyd aan ernstige vervolging of onderdrukking deur die sentrale regering onderwerp.

¹⁹ Malcolm N Shaw, **International Law**, vyfde uitgawe (Cambridge University Press, Cambridge, 2003), p. 226.

- Sesessie is 'n laaste uitweg nadat pogings om die konflik tussen die wegbrekers en die regeerders vreedsaam te besleg, misluk het.
- Afskeiding is duidelik die enigste manier waarop die betrokke groep sy reg op demokratiese besluitneming oor sy eie lot kan verwesenlik.
- Die interne en eksterne legitimiteit van die sentrale regering is reeds onder verdenking vanweë outoritêre optrede.
- Daar is bewese omvattende steun in die geleedere van die minderheidsgroep om weg te breek van die bestaande staat.
- Die groep het 'n historiese aanspraak op die grondgebied van hul te stigte staat.
- Hulle verteenwoordig 'n numeriese meerderheid in daardie gebied.
- Daar is redelike aanduidings dat fragmentasie van die bestaande staat die kanse op blywende vrede tussen die afvallige groep en die heersersklas sal verhoog.
- Die oorblywende staat sal nie op ekonomiese gebied wesenlik verswak word a.g.v. die voorgenome afskeiding nie.
- Die te stigte staat het 'n redelike vooruitsig om ekonomies die mas op te kom, eerder as om by die internasionale bedelstand aan te sluit.²⁰

Partisie beteken op sy beurt dat 'n bepaalde groep by wyse van onderlinge ooreen-koms toegelaat word om van 'n bestaande staat weg te breek en 'n nuwe soewereine staat te vorm. Dit impliseer 'n meesal vreedsame proses en daarna internasionale erkenning van die nuwe staat. Staatskepping op dié manier is baie raar. Die beste onlangse voorbeeld is die sg. fluweelskeiding tussen die twee komponente van Tsjeggo-Slowakye in 1993 om die Tsjeggiëse Republiek en Slowakye te vorm. Dit mag dalk ook oor ses jaar in Soedan gebeur ingevolge 'n onlangse vredes-ooreenkoms om die langdurige burgeroorlog daar te beeindig. Dis egter hoogs onwaarskynlik dat veel etniese minderhede eie staatskap d m.v. partisie sal verkry.

Weerstand teen die fragmentasie van bestaande state op etniese grondslag is natuurlik baie sterk onder regerings van state wat gevaar loop om van hul burgers, grondgebied en rykdom in die proses te verloor. Die internasionale gemeenskap is

²⁰ Donald L Horowitz, "The cracked foundations of the right to secede", *Journal of Democracy* 14(2), April 2003, pp. 8,12; **The implementation of the right to self-determination**, p. 19; Frederick L Kirgis, "The degrees of self-determination in the United Nations era", *The American Journal of International Law* 88(2), April 1994, p. 308; Halperin *et al.*, pp. 76-80; Alexis Heraclides, "Secession, self-determination and nonintervention: In quest of a normative symbiosis", *Journal of International Affairs* 45(2), Winter 1992, pp. 412-4; Ralph R Premdas, "Secessionist movements in comparative perspective" in Premdas en AB Anderson (reds.), **Secessionist movements in comparative perspective** (Pinter Publishers, Londen, 1990), p. 15; William Safran, "Non-separatist policies regarding ethnic minorities: Positive approaches and ambiguous consequences", *International Political Science Review* 15(1), 1994, p. 63; Gertrude E Schroeder, "On the economic viability of new nation-states", *Journal of International Affairs* 45(2), Winter 1992, pp. 549-74.

oor die algemeen ook gekant teen die skep van nog tientalle state omdat die bestaan van honderde state 'n resep vir internasionale onbestendigheid, konflik en armoede sal wees. Selfs president Wilson se minister van Buitelandse Sake, Robert Lansing, het destyds in sy dagboek ander gevaarlike gevolge opgeteken: "The more I think about the President's declaration as to the right of 'self-determination', the more convinced I am of the danger of putting such ideas into the minds of certain races. It is bound to be the basis of impossible demands. What effect will it have on the Irish, the Indians, the Egyptians, and the nationalists among the Boers? Will it not breed - rebellion? The phrase is simply loaded with dynamite. It will raise hopes which can never be realized. It will, I fear, cost thousands of lives."²¹

Baie meer onlangs het president Bill Clinton gewaarsku dat onafhanklikheid vir elke groot etniese groep sal beteken dat daar tot 800 state kan wees - 'n nagmerrie-scenario.²² Voorts moet onthou word dat die territoriale integriteit en politieke eenheid van soewerein-onafhanklike state deur die internasionale reg beskerm word. Dit word beliggaam in o.m. die VN-deklarasië oor Beginsels van Internasionale Reg (1970), waarna reeds verwys is.

4.3 Oordrewe verwagtings van die staat

As die kans op sukses so gering is, waarom streef soveel verontregte minderheids-groepe steeds na hul eie onafhanklike state? En waarom streef groepe na staatskap in 'n tyd van globalisasie wat die soewereiniteit van state al hoe verder inperk en ernstige vrae laat ontstaan oor die vermoë van die staat soos ons dit ken? Die aantrekkingskrag van die staat lê op minstens sewe terreine.

(i) Toe die beroemde Britse bergklimmer George Mallory in 1924 gevra is waarom hy Everest wou klim, was sy antwoord: "Want dis daar." Dit sou moontlik ook die antwoord wees van sommige voornemende staatstigters indien hulle gevra word na die redes vir hul ideaal. Vir hulle is die strewe na staatskap eintlik vanselfsprekend want die staat is al eeue lank die mensdom se oorheersende vorm van politieke organisasie. Boonop het die aantal state drasties toegeneem gedurende die 20ste eeu. So het die Verenigde Nasies met sy stigting in 1945 net 51 lidstate gehad. In 1961 styg die getal na meer as 100 weens die onafhanklikwording van voormalige kolonies en bereik 127 in 1970. Tien jaar later, nadat hierdie golf van staatskepping afgeloop het, het 154 state aan die VN behoort. Nog 'n ronde staatskepping aan die einde van die Koue Oorlog en die val van kommunisme in Oos-Europa, laat die VN se lidmaatskap styg tot 184 in 1993. Sedertdien het nog 'n

²¹ Aangehaal deur Vernon Bogdanor, "Forms of autonomy and the protection of minorities", *Daedalus* 126(2), Lente 1997, p. 86.

²² Kegley en Wittkopf, p. 166.

klompie bygekom, sodat die VN vandag 191 lidstate het. Dit is hoeveel volwaardige state daar vandag is.

Die blote vermeerdering van state vertel nie die volle verhaal nie. Nie almal wat na staatskap gestreef het, is tot die klub van state toegelaat nie. Dink maar aan Katanga, Biafra, Transkei, Bophuthatswana, Venda, Ciskei, die Turkse Republiek van Noord-Ciprus en Somaliland - almal onsuksesvolle aanspraakmakers op soewereine staatskap.

Die rede vir die verwerping van sommige aansprake op staatskap is dat die internasionale gemeenskap volwaardige selfbeskikking (d.w.s. onafhanklike staatskap) die afgelope 50 jaar gereserveer het vir voormalige kolonies van Europese moondhede. Nóg in die internasionale reg nóg in die praktyke van state is daar 'n erkenning van die reg van ontevrede minderhede binne bestaande state om weg te breek en hul eie onafhanklike state te stig. Waar hulle dit eensydig en teen die wil van die regeerders van die betrokke staat doen, kom dit neer op sesessie en word dit tipies met geweld teengestaan. Soos genoem, is dit net in Bangladesj, Eritrea en Oos-Timor dat sulke pogings uiteindelik suksesvol was. Die gemene deler in elk was dat die groep wat weggebreek het, onder die hiel van 'n erg onderdrukkende regering gestaan het. Eritrea en Oos-Timor kon ook met reg aanvoer dat hulle vroeër onder dwang by onderskeidelik Ethiopië en Indonesië ingelyf is.

Selfs al sou die huidige getal van 191 internasionaal-erkende state ietwat toeneem, sal daar steeds dosyne nasionale minderhede wees wat nie hul ideaal van staatskap gaan bereik nie. Voorts moet in gedagte gehou word dat baie minderheidsgroepe nie staatskap nastreef nie.

(ii) Een van die mees basiese funksies wat die burgers van enige staat verwag, is dat dit na hul persoonlike fisiese veiligheid moet omsien. Dit gaan om beskerming teen gevare van sowel buite as binne die staat. In praktyk slaag baie state nie daarin om doeltreffend na hul burgers se veiligheid om te sien nie. Dit is baie moeilik om veiligheid teen eksterne bedreigings te verseker in 'n era van internasionale terrorisme en wapens van massa-uitwissing. Ook interne veiligheid is in talle state bra gebrekkig weens die polisie se onvermoë om mense teen misdaad te beskerm. Dit lei wyd en syd tot die privatisering van beveiliging. Om hulle teen eksterne maar ook interne gevare te help beskerm, neem baie state hul toevlug tot die wêreld se tweede oudste professie, naamlik huursoldatery.

Die punt is eenvoudig dat die staat toenemend faal in sy basiese rol as beskermer van die burgers. Waarom sou dit anders wees in nuwe state wat deur etniese minderhede gestig word?

(iii) Die versekering van vryheid en geregtigheid is 'n derde belangrike funksie wat die staat behoort te verrig. Die strewe na vryheid is natuurlik die tipiese dryfveer vir staatskepping, waar 'n groep of bevolking hulle van vreemde oorheersing of onderdrukking wil bevry. Dit is juis 'n beginsel van die internasionale reg dat elke staat die reg het om sy politieke, sosiale, ekonomiese en kulturele stelsels vrylik te kies.

Gegewe die internasionale tydsgees, word dit vandag van state verwag om die interne vryheid van hul burgers te verseker. Dit beteken eenvoudig die erkenning van menseregte d m.v. 'n Westerse tipe demokrasie. Hoewel demokrasie vandag meer algemeen nagevolg word as ooit vantevore, is dit 'n werklikheid dat die burgers van talle state steeds onderdruk word. Selfs waar 'n vorm van demokrasie geld, gebeur dit dat etniese minderhede bewustelik deur die owerheid benadeel word. Dink maar aan die Koerde in Turkye, die Tamils in Sri Lanka en die Tsjetsjniërs in Rusland, om enkeles te noem.

Waar demokrasie heers, behoort geregtigheid in die sin van die billike, morele en onpartydige behandeling van alle persone, te geld. Dan is daar ook sosiale geregtigheid, waarmee bedoel word die moreel-verdedigbare verspreiding van materiële goedere. Ontevrede groepe meen dat, selfs al leef hulle in 'n demokratiese bestel, hulle aan ongeregtigheid onderwerp word wat betref onbillike behandeling as groep en dat daar ook sistematies teen hulle gediskrimineer word in die toewysing van openbare hulpbronne (bv. op die terreine van onderwys en kultuur). Hulle beskou 'n eie staat as die enigste manier om 'n einde aan ongeregtigheid te bring.

Al is die strewe na vryheid en geregtigheid kragtige motiverings vir staatskap, kan dit gebeur dat hierdie waardes selfs in relatief homogene volkstate geskend word. Voorts moet ons onthou dat die meeste van die nuwe state wat sedert die Koue Oorlog geskep is, nié homogene bevolkings het nie en dit ook vir toekomstige state mag geld. As gevolg daarvan kan die huidige gebrek aan vryheid en geregtigheid wat minderhede ervaar, ook in te stigte state voorkom. Daarteenoor is dit nie onafwendbaar dat minderhede vryheid en geregtigheid ontsê word in heterogene samelewings nie.

(iv) Mense oor die hele wêreld verwag 'n wye reeks welsynsfunksies van die staat. Die staat, so is al tereg opgemerk, tree deesdae op as vroedvrou, verpleegster, dokter, onderwyser, werkgewer, versorger en selfs lyksbesorger van die burgers. Maar ook op hierdie terrein skiet die moderne staat dikwels ver te kort en neem burgers hul toevlug tot die private sektor vir sulke dienste soos onderwys en gesondheid.

(v) Die verval van kommunisme het die gedagte dat die staat die ekonomie behoort te beheer, 'n ernstige knou gegee. Wêreldwyd is die tendens oor minstens die afgelope 15 jaar dat die staat se rol in die ekonomie moet verminder, en al hoe meer aan die private sektor oorgelaat word.

Globalisasie ondermyn verder die staat se rol in die ekonomie, want kapitaal, tegnologie, goedere en selfs mense vloei deesdae baie maklik oor nasionale grense heen. In hierdie ineengestremde wêreld word nasionale welvaart grootliks bepaal deur eksterne faktore buite die beheer van die staat. Die burgers se ekonomiese heil is dus nie meer so sterk aan die staat gekoppel as byvoorbeeld 20 of 30 jaar gelede nie.

(vi) 'n Sese aantrekkingskrag van die staat lê op die sielkundige vlak. Daar is eenvoudig geen ander menslike instelling as die staat wat daarin slaag om die lojaliteit van massas mense te mobiliseer en waarvoor miljoene bereid was en is om te sterf nie. Ten opsigte van die ideologie van nasionalisme verteenwoordig die staat ook die mees volledige uitdrukking van gemeenskapslewe, m.a.w. groepe of volke kan net behoorlik tot hul reg kom in hul eie (volk)state.²³ Dis dan juis wat sesessionistiese groepe motiveer: die strewe om hul besondere identiteit vrylik uit te leef in 'n staat van hul eie, waar hulle nie deur meerderheidsgroepe verdring word nie.

Een van die teenargumente is dat eie staatskap nie noodwendig 'n voorvereiste vir 'n groep se sielkundige geborgenheid hoef te wees nie. Dit is 'n feit dat die oorgrote meerderheid state vandag uit 'n veelheid etniese groepe bestaan en in baie gevalle voel minderheidsgroepe klaarblyklik wel geborge. 'n Verdere argument is dat mense veelvuldige lojaliteite het, waarvan die staat slegs een is. In Duitsland - soos in ander Westerse state - is dit te sien in die vlae op stadspleine: dié van die stad (sê Freiburg), die streek (Baden-Württemberg), die staat (Duitsland) en dan ook nog die vlag van die EU. 'n Freiburger is dus tegelykertyd ook 'n Baden-Württemberger, Duitser en Europeër. Nog 'n faktor om in gedagte te hou, is dat etniese groepe dikwels state oorleef. So het Afrikaners, byvoorbeeld, die koloniale "staat" van die Nederlanders en die Britte en later die Boererepublieke oorleef. Dit alles kan die sielkundige aantrekkingskrag van die staat aantas.

(vii) 'n Laaste belangrike oorweging is dat die staat toegang het tot die internasionale gemeenskap op 'n vlak waarop geen ander instelling dit kan doen nie. Die staat is immers die vernaamste speler op die wêreldverhoog en as soewereine

²³ John C Garnett, "States, state-centric perspectives, and independence theory" in John Bayliss en NJ Rengger (reds.), **Dilemmas of world politics: International issues in a changing world** (Clarendon Press, Oxford, 1992), pp. 62-3.

instelling is daar geen hoër gesag as die staat nie. As 'n minderheidsgroep dus by die hoogste tafels in die wêreld wil aansit, kan dit net as verteenwoordiger van 'n staat gedoen word.

Selfs al is state steeds in 'n klas van hul eie, moet ons in gedagte hou dat daar ook 'n swetterjoel ander spelers op die wêreldverhoog is - en van hulle is veel invloedryker as die grootste gros van die 191 state. Dink maar aan reusagtige multinasionale maatskappye soos Shell, Microsoft, General Motors en Philips; menseregte-organisasies soos Amnesty International; dinkskrums soos die International Crisis Group; terroriste-organisasies soos al-Kaïda, en misdadaasindikate soos die Russiese mafia. Voorts is die staat vandag veel meer blootgestel as ooit aan invloede, eise en druk van buite.

Die bespreking van oordrewe verwagtinge van die staat lei tot die gevolgtrekking dat die kans sterk is dat nuwe volkstate nie meer demokraties, welwend, veilig, doeltreffend of invloedryk sal wees as die state waarvan hulle afgeskei het nie. Dis egter grootliks 'n akademiese argument omdat baie min sesessionistiese volke hul eie state sal kry. Hulle bly daarom op hul bestaande state aangewese om hul groepsbelange te bevorder. Dit lei die bespreking na alternatiewe vir volwaardige (volk)staatskap.

4.4 Alternatiewe vir staatskap in die era van globalisasie

Die laaste van die vier stellings lui dat daar vir etniese minderhede alternatiewe maniere as eie staatskap is om hul identiteit en welsyn te verseker - moontlikhede wat deur globalisasie versterk word. Hierdie opsies kan in internasionale en interne kategorieë geplaas kan word.

4.4.1 Internasionale vlak

Alternatiewe op internasionale vlak betrek ook ander state as dié waarin 'n verontregte minderheid woon. Die meeste van die agt opsies kan as vorme van selfbeskikking beskou word indien die betrokke minderhede tot die reëlins instem en dit vir hulle betekenisvolle wetgewende en uitvoerende bevoegdhede meebring.

Die eerste is beperkte territoriale aanpassing. Indien 'n ontevrede minderheidsgroep in een staat deel is van 'n groter etniese groep waarvan lede in 'n aangrensende staat leef, kan grense verskuif word sodat die hele groep in een staat val. So wil die Transilvaniërs van Roemenië aansluit by hul volksgenote in Hongarye. Alternatiewelik sou die twee dele van 'n etniese groep wat in afsonderlike, aangrensende state

woon, 'n nuwe verenigde staat kon vorm. Dit is wat mense van die twee dele van Kasjmir (geleë in Indië en Pakistan) wil doen.²⁴

Tweedens kan lede van dieselfde volksgroep wat in twee of meer aangrensende state woon, 'n losse konfederasie van outonome groepe vorm. Dis 'n reëling wat al vir bv. die Koerde in Turkye, Irak, Iran en Sirië voorgestel is. Hulle sou steeds burgers van hul bestaande state bly, maar internasionaal met hul volksgenote saamgebind word in 'n losse struktuur. Dit kan kulturele geborgenheid verhoog en ook ekonomiese interaksie bevorder.²⁵

In die derde instansie kan 'n afvallige streek van 'n bestaande staat omskep word in 'n geassosieerde staat. Dit is 'n status wat in die internasionale reg erken word en beteken dat die geassosieerde entiteit 'n baie hoë mate van outonomie van die voogstaat geniet, veel meer as provinsies in federasies. Dit gaan hier om kleiner eenhede wat moeilik op hul eie bene kan staan op ekonomiese en politieke gebied en dus onder die beskerming van 'n groter staat val. Daar is vandag drie sg. assosiasies van vrye state, twee met Brittanje en een met Nieu-Seeland. Puerto Rico se assosiasie met die VSA val ook in hierdie kategorie. Die voogstaat kan verantwoordelikheid neem vir o.m. verdediging en buitelandse sake, burgerskap aan die inwoners van die geassosieerde staat toestaan en ekonomiese hulp verleen.²⁶

'n Vierde minder ambisieuse moontlikheid is 'n "streekstaat". Dit behels 'n ekonomiese sone wat oor staatsgrense strek en twee of meer aanliggende streke geleë in verskillende state in 'n ekonomiese eenheid saambind. Ekonomiese integrasie word ter wille van ontwikkeling in die onderskeie streke nagejaag. Sou die streke in so 'n transnasionale ekonomiese sone bewoon word deur mense van dieselfde of verwante etniese groepe, kan dit ook 'n kulturele domein vorm.²⁷

Die Hong Kong-model bied 'n vyfde alternatief. Hong Kong word nie 'n geassosieerde staat of 'n deelstaat in 'n federasie genoem nie, want sy status is uniek. Die gebied beskik oor 'n hoë mate van outonomie, soveel so dat hy selfs 'n demokratie-

²⁴ Oren Yiftachel, "Right-sizing or right-shaping? Politics, ethnicity, and territory in plural states" in Brendan O'Leary et al. (reds.), **Right-sizing the state: The politics of moving borders** (Oxford University Press, Oxford, 2001); Ian S Lustick, "Secessionism in multicultural states: Does sharing power prevent or encourage it?", **American Political Science Review**, 98(2), Mei 2004, p. 209.

²⁵ UNPO, p. 22.

²⁶ Masahiro Igarashi, **Associated statehood in international law** (Kluwer Law International, Den Haag, 2002), p. 238; James Crawford, **International law as an open system** (Cameron May, Londen, 2002), p. 204.

²⁷ UNPO, p. 22.

se politieke bedeling kan handhaaf wat drasties verskil van Sjina se kommunistiese diktatuur.²⁸

In die sesde plek is daar die moontlikheid van 'n proktekoraat. Dit verwys na 'n gebied wat onder die beskerming van 'n staat staan, gewoonlik op tydelike basis totdat finaal oor sy lot beslis word. Kosowo is sedert die ineenstorting van Joego-Slawië 'n internasionale protekoraat van die Verenigde Nasies.²⁹

'n Sewende internasionale opsie is van 'n gans ander aard. 'n Amerikaanse regs-geleerde, Gidon Gottlieb, het voorgestel dat die bestaande statestelsel aangevul word met 'n stelsel van volke. Volke behoort hiervolgens 'n nuwe internasionale status te verkry sonder dat nuwe territoriale state geskep word. Vir volke word "nasionale tuistes" binne omskrewre geografiese grense voorgestel - grense wat nie noodwendig met staatsgrense ooreen hoef te stem nie. 'n Nasionale tuiste sou dus lede van 'n volk wat in aangrensende onafhanklike state woon, kon saambind. Bepaalde bevoegdhede word deur die betrokke nasionale regering(s) aan die inwoners van 'n nasionale tuiste gedelegeer. Die volk in so 'n nasionale tuiste behou steeds die burgerskap van hul oorspronklike staat, maar geniet die nasionaliteit van hul groep. 'n Verdere belangrike kenmerk van Gottlieb se voorstel is dat sulke outonome volke internasionale regstatus verkry. Dit sluit in die reg om verdrae te sluit en deel te neem aan die werk van internasionale organisasies. Gottlieb het o.m. die Koerde - woonagtig in Irak, Turkye, Iran en Sirië - in gedagte vir sy nasionale tuiste.³⁰

In die laaste instansie kan 'n kuberopsie vermeld word. Omdat hierdie onkonvensionele voorstel nie territoriaal gebonde is nie en mense buite staatsgrense kan betrek, word dit onder internasionale opsies geplaas.

Indien lede van 'n etniese minderheid geografies verspreid leef en nie in 'n eie "tuisland" gekonsentreer is nie, is konvensionele territoriaal-gebaseerde politieke instellings vir hulle as groep moeilik haalbaar. Kuberinstellings bied 'n alternatief. Dis inderdaad al vir Afrikaners in Suid-Afrika en die buiteland voorgestel. Wiechers stel 'n virtuele "staat binne 'n staat" in die vooruitsig, een waarin voorsiening gemaak word vir 'n grondwet, kieserregistrasie, partypolitieke aktiwiteite, die verkiesing van 'n parlement en uitvoerende organe, en die hef van belasting. So

²⁸ Stephen D Krasner, "Explaining variation: Defaults, coercion, commitments" in Krasner (red.), **Problematic sovereignty: Contested rules and political possibilities** (Columbia University Press, New York, 2001), pp. 339-40.

²⁹ Shaw, pp. 194-5.

³⁰ Gidon Gottlieb, **Nation against state: A new approach to ethnic conflicts and the decline of sovereignty** (Council on Foreign Relations Press, New York), 1993, pp. 3-4.

'n virtuele Afrikanerregering kan volgens Wiechers "uit die kuberruimte na die aarde gebring...word" in die vorm van 'n territoriaal-gebonde plaaslike owerheid.³¹

4.4.2 Nasionale vlak

By 'n internasionale konferensie oor selfbeskikking in 1998, het die direkteur-generaal van Unesco, Federico Mayor, gesê dat selfbeskikking soms te simplisties beskou word as 'n strakke keuse tussen 'n onafhanklike staat of die volkome miskennening van 'n bepaalde kulturele en politieke identiteit. Tussen hierdie twee uiterstes is daar egter verskeie tipes selfbeskikking op intrastaatsvlak. Die sleutel-vereiste is dat hulle voorsiening moet maak vir wat Mayor "'n mate van self-regering" genoem het.³² Selfregering is bloot 'n ander woord vir beduidende wetgewende en uitvoerende bevoegdhede oor groepsake. Dit is op hierdie interne vlak dat politieke globalisasie - met sy klem op die universalisasie van demokrasie en menseregte - 'n onmisbare bondgenoot van selfbeskikkers is.

Van die bekendste interne staatkundige modelle waardeur volke hul identiteit en welsyn kan bevorder, is die volgende:

- federalisme, veral van die asimmetriese tipe (soos in Spanje en België);³³
- territoriaal-gebaseerde outonomie t.o.v. veral kultuur, taal, onderwys en godsdiens (die Sami-gemeenskap in Finland, Inuïete in Kanada, en Hutu's en Tutsi's in Burundi);³⁴
- kommunale outonomie op nie-territoriale basis (bv. Estland);³⁵
- konsosiatiewe demokrasie (Switserland) en ander vorme van magsdeling (Serwië en Montenegro, Kosowo, Noord-Ierland en elders);³⁶ en
- minderheidsregte, soos verwoord in o m. die VN se 1992 Deklarasie oor die Regte van Persone wat aan Nasionale, of Etniese, Godsdienstige en Linguïstiese Minderhede Behoort (veral artikel 2[3]). Voorsiening kan byvoorbeeld

³¹ Marinus Wiechers, Voordrag gelewer by die Konferensie oor artikel 235 en die politiek van selfstandigheid, Orania, 20-22 Oktober 2005, p. 4.

³² UNPO, p. 3.

³³ Bogdanor, pp. 67-78.

³⁴ Wolfgang Danspeckgruber, "A final assessment" in Danspeckgruber (red.), **The self-determination of peoples: Community, nation, and state in an interdependent world** (Lynne Rienner, Boulder, 2002), pp. 352-3.

³⁵ Bogdanor, pp. 82-5.

³⁶ Timothy D Sisk, **Power sharing and international mediation in ethnic conflicts** (Carnegie Corporation, New York, 1996), pp. 4-6,31-4; Rodolfo Stavenhagen, **Ethnic conflicts and the nation-state** (Macmillan, Houndmills, 1996), pp. 296-7 en Arend Lijphart, "Constitutional design for divided societies", **Journal of Democracy** 15(2), April 2004, pp. 96-107.

gemaak word vir minderheidsverteenvoordinging op verskillende regeringsvlakke (soos vir die Deense minderheid in die Duitse deelstaat Brandenburg).³⁷

5. GEVOLGTREKKING

Volke sal nog lank op hul eie state aanspraak maak, want nie een van die twee gaan gou van die toneel verdwyn nie. Die staat se some word wel van onder losgetorring - onder meer deur rustelose etniese minderhede - en van bo verloor die staat terselfdertyd van sy kroonjuwele - tradisionele funksies verbind met soewereiniteit - aan internasionale organisasies, veral dié met supranasionale agendas. Tog gaan die staat moeilik onttroon word as die mensdom se hoogste vorm van politieke organisasie.

Die internasionale gemeenskap sal egter voortgaan om toegang tot volwaardige staatskap streng te reguleer. Volkstate sal waarskynlik net in uitsonderlike gevalle met internasionale steun tot stand kom. Die bestaan van honderde klein en mikrostate is immers 'n resep vir grootskaalse internasionale wanorde. Behalwe dat dit onwenslik is, is dit ook onuitvoerbaar om die politieke geografie van die ganse mensdom te herontwerp op 'n wyse wat algemene instemming sal vind. Wilsoniaanse selfbeskikking - waarvolgens staatsgrense ooreenstem met etniese grense - was nog nooit op enige beduidende skaal prakties haalbaar nie.

Voeg hierby dat eie staatskap nie noodsaaklik is vir die voortbestaan en welsyn van 'n etniese minderheid nie; daar is minder ambisieuse alternatiewe op internasionale en nasionale vlakke wat aan volke die bevoegdheid gee om oor hul eie lot te beslis. Die heersende normatiewe internasionale raamwerk, wat demokrasie en menseregte (met inbegrip van minderheidsregte) voorop stel, skep 'n gunstige klimaat vir minderhede om hulle op die plaaslike nakoming van universele standaarde te beroep. Wanneer volke oor betekenisvolle wetgewende en uitvoerende bevoegdhede beskik en dus verantwoordelikheid neem vir wesenlike "eie" sake, kan hulle hul afhanklikheid van (selfs uitgelewerdheid aan) die staat verminder. Dis 'n belangrike oorweging, gegewe die onvermoë van hedendaagse state om in die behoeftes van hul burgers te voorsien.

³⁷ http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_minori.htm en Deon Geldenhuys en Johann Rossouw, **The international protection of minority rights** (FW de Klerk-stigting, Kaapstad, 2001), pp. 24-6.