

**De Samenstelling van de Demos en een
Hervorming van Uti Possidetis**

**Bachelorscriptie Politieke Filosofie, 2e versie
Thijs de Vries, s1024159
Docent: J. Oversloot
9 juni 2016**

De Samenstelling van de Demos en een Hervorming van Uti Possidetis

Hoe gaat een democratische staat om met een natie die zich van deze staat wenst af te scheiden? Op welke manier dient een staat deze wens tot zelfbeschikking te respecteren, en het proces te faciliteren op een manier die als rechtvaardig voor iedere betrokkene beschouwd kan worden? Is het eigenlijk wel mogelijk dat dergelijke processen rechtvaardig zijn voor iedereen?

De roep om onafhankelijkheid is levendig in verschillende multinationale staten, en de manier waarop deze staten met die roep omgaan verschilt. Allereerst is er de vraag wie precies mag bepalen of een gebied onafhankelijk wordt of niet. Is dat het gehele land, of enkel de inwoners van het gebied waar het onafhankelijkheidsvraagstuk om gaat? Als het gehele land bepaalt of een gebied onafhankelijk mag worden, bestaat er de mogelijkheid dat een (historisch) onderdrukte meerderheid in zijn wil om af te scheiden andermaal tegen wordt gehouden door een tirannieke meerderheid. Aan de andere kant kan afscheiding van een rijker gebied gemotiveerd zijn uit een eigenbelang, ter voorkoming van redistributie, en kan het op deze manier onrechtvaardig zijn wanneer de inwoners van de staat buiten dit gebied geen stem krijgen. Maar ook als enkel de inwoners van het geprojecteerd onafhankelijke gebied hierover kunnen beslissen, zijn er problemen. Hoe, bijvoorbeeld, zal er om worden gegaan met tegenstanders van onafhankelijkheid? In de praktijk zal het gebied een substantiële minderheid aan inwoners hebben die zich identificeren met het gehele land, niet met de natie die onafhankelijk wenst te worden. Voorbeelden zijn Unionisten in Noord-Ierland, Canadezen in Québec, Serviërs in Kosovo en Montenegro, en Spaanstaligen in Catalonië en Baskenland. Is het mogelijk om rekening te kunnen houden met dergelijke minderheden? En hoe zit het met overige minderheden in het gebied, die zich niet kunnen identificeren met zowel de multinationale staat als de natie die onafhankelijk wenst te worden? Voorbeelden zijn Hongaren in Slowakije, Valencianen (blaveristen) in Catalonië, of de Cree in Québec. Hebben zij niet evenveel recht op zelfbeschikking als de natie die zelfbeschikking eist? En zo nee, waarom niet?

Deze scriptie probeert deze vraagstukken te beantwoorden aan de hand van twee verschillende vraagstukken rondom het recht op zelfbeschikking: de vraag wie hier medezeggenschap in heeft, en de problemen die opkomen bij de toepassing van het gangbare internationale wettelijke principe rondom

landsgrenzen: *uti possidetis juris*. Volgens dit principe dient een nieuwe staat over exact dezelfde grenzen te beschikken als de voorgaande provincie, en mag er geen grondgebied worden bijgerekend of weggehaald. In het eerste deel zullen allereerst kort de omstandigheden worden beschreven waarin een staat bereid is om een beweging voor zelfbeschikking te accommoderen. In het tweede deel zullen de eerder beschreven vraagstukken worden uitgeweid, om vervolgens in het derde en laatste deel een oplossing voor deze vraagstukken voor te stellen. Uit enkele casussen uit het postkoloniale tijdperk is volgens verschillende schrijvers (Rosen, 2007; Hasani, 2003; Fabry, 2015; Guibernau, 2015) gebleken dat de hedendaagse toepassing van *uti possidetis juris* minder rechtvaardig is geworden dan voorheen. Verder hebben er de afgelopen jaren verschillende studies plaatsgevonden over wie precies mee mag doen in de besluitvorming, maar is slechts beperkt behandeld in hoeverre deze theorieën van toepassing zijn over wie er deel mag nemen aan een besluitvormingsproces over zelfbeschikking. Door middel van een combinatie van deze twee onderwerpen zal de scriptie pogen een methode op te stellen voor zelfbeschikking, die rechtvaardiger en relevanter is voor het moderne tijdperk, dan de combinatie van op dit moment toegepaste principes rondom wie er over zelfbeschikking mag beslissen, en het principe van *uti possidetis juris*.

Om de vraag te kunnen beantwoorden hoe een multinationale staat op een rechtvaardige manier kan omgaan met de wens tot zelfbeschikking van een natie, is het allereerst belangrijk om te weten wanneer een staat in eerste instantie bereid is om een onafhankelijkheidsbeweging te accommoderen. Cunningham (2014) brengt een theorie over zelfbeschikking naar voren, waarin drie basiselementen naar voren komen: de interne structuur van onafhankelijkheidsbewegingen en staten, de politiek binnen deze bewegingen en staten, en de interactie tussen deze bewegingen en staten (p. 22-23). Met deze drie elementen kan een assumptie worden gemaakt of een onafhankelijkheidsbeweging wordt geaccommodeerd, of een staat over zal gaan tot repressie en burgeroorlog, of of de onafhankelijkheidsbeweging uiteen zal vallen. Volgens Cunningham zijn er twee factoren nodig om accommodatie van een onafhankelijkheidsbeweging te laten volbrengen. Allereerst moet de staat de mogelijkheid hebben om concessies aan deze groep te verlenen. Wanneer de interne politiek binnen een staat uiterst verdeeld is, kan dit voor onoverbrugbare barrières tegen een ander beleid zorgen.

Groepen met voldoende macht om betekenisvolle verandering tegen te gaan (door Cunningham *veto factions* genoemd) kunnen concessies in de weg staan doordat deze mogelijk te kostbaar voor hen zijn (p. 37). Wanneer een staat over meer *veto factions* beschikt, zal het bereiken van een consensus des te moeilijker worden. De tweede voorwaarde is dat de staat zelfs bij het bereiken van een interne consensus tussen *veto factions*, over een bepaalde drijfveer moet beschikken om concessies aan de regionale overheid te verlenen. Staten zullen weliswaar altijd redenen hebben om onafhankelijkheidsbewegingen te accommoderen – deze disputen zijn immers erg kostbaar – maar de mate waarop een staat redenen drijfveren kan vinden is afhankelijk van de interne structuur van zowel de staat als de onafhankelijkheidsbewegingen (p. 37). De interne structuur van de staat is volgens Cunningham van belang, doordat dit van invloed is op de geloofwaardigheid van de gemaakte concessies (intern verdeelde staten zorgen voor minder geloofwaardige concessies, doordat een nieuwe regering deze concessies waarschijnlijk zullen terugdraaien), en de structuur van de onafhankelijkheidsbewegingen is van belang doordat staten de verdeeldheid van deze bewegingen strategisch zullen gebruiken in het maken van concessies (p. 38).

Het belangrijkste probleem rondom een democratisch proces van zelfbeschikking, is het bepalen wie aan dit proces deel mag nemen: de samenstelling van de *demos*. “Laat het volk beslissen” is immers onmogelijk zonder dat iemand bepaalt wie 'het volk' is, en dit wordt gedaan door de staat. De reden dat de staat bepaalt wie lid is van de *demos* is vooral gemak: men kan gebruik maken van reeds bestaande landsgrenzen en regionale grenzen om deze *demos* af te kunnen bakenen, en een door de staat bepaalde *demos* is stabielier door middel van wetgeving en effectieve handhaving van deze wetgeving (Song, 2012, p. 58). Maar er zijn volgens Song naast het argument voor stabiliteit en gemak ook normatieve argumenten voor dat de staat de samenstelling van de *demos* dient te bepalen. Allereerst is de staat het primaire instrument voor het veiligstellen van rechten en vrijheden die aan de grondslag van democratie liggen (p. 58). Ten tweede is de staat een plaats van solidariteit en vertrouwen, wat participatie motiveert, en ten derde verbindt een staat burgers met vertegenwoordigers, die verantwoording dienen af te leggen aan hun specifieke *demos* (p.59). Song bespreekt de vorming van een *demos* voornamelijk in een algemene, nationale context, maar ook op het gebied van regionale

zelfbeschikking is de argumentatie relevant. Er zijn echter wel kanttekeningen te plaatsen. Op het specifieke gebied van onafhankelijkheidsbewegingen dient allereerst rekening gehouden te worden met dat de staat een intrinsiek belang heeft bij het behoud van de regio. Deze wilt immers de integriteit van zijn grenzen behouden. Ten tweede zal in het geval van een roep om zelfbeschikking de regionale overheid een grotere rol spelen in de besluitvorming dan voorheen, vaak dienend als tegenstander van de nationale regering. Conflicten tussen de nationale en regionale overheid staan derhalve centraal in de kwestie zelfbeschikking, en komt gelijk naar voren in het eerste vraagstuk rondom deze kwestie: wie mag deelnemen in het proces?

Staten die met onafhankelijkheidsbewegingen te maken hebben (gehad) hebben het probleem over wie er wel of niet onderdeel uitmaakt van de *demos* op verschillende manieren gepoogd op te lossen. Dit hoofdstuk zal aan de hand van deze verschillende manieren de problemen bij het bepalen van wie er mag bepalen uiteenzetten.

De eerste manier waarop een staat een *demos* kan vormen, is door de bevolking van de gehele staat hiertoe te rekenen, ook als het om de zelfbeschikking van één regio gaat. Een voorbeeld van dit systeem is Spanje. Volgens de Spaanse grondwet bestaat het land uit één enkele *demos*, bestaande uit alle Spanjaarden, en is deze grondwet gebaseerd op de “onoplosbare eenheid van de Spaanse natie” (Guibernau, 2015). De Spaanse staat is hierdoor uiterst centralistisch en erkent geen volkeren binnen hun landsgrenzen als een natie (p. 544).

Deze onbuigzame houding heeft binnen Spanje tot problemen geleid met de verschillende onafhankelijkheidsbewegingen. De territoriale integriteit van Spanje is weliswaar behouden gebleven, maar de bewering in de grondwet dat er één Spaans volk bestaat is maar beperkt gegrond in de realiteit. Spanje wordt gevormd door verschillende regio's, ieder met een verschillende taal, geschiedenis en cultuur, die door de rigide grondwettelijke interpretatie niet erkend wordt. In regio's als Baskenland, Catalonië en Galicië bevindt zich een meerderheid of substantiële minderheid die zich meer identificeert als onderdeel van hun regio dan met Spanje, maar deze identificatie vindt geen wettelijke erkenning door de Spaanse centrale regering, en enige vraag naar zelfbeschikking moet plaatsvinden met instemming van het gehele land, waar de meerderheid zich wél met Spanje

identificeert. Het gevolg hiervan is dat nationalistische bewegingen in Spaanse regio's het gevoel hebben genegeerd en gemarginaliseerd te worden, en gaandeweg meer naar complete onafhankelijkheid zijn gaan streven in plaats van autonomie.

Het volk van het gehele land tot de *demos* laten behoren zou om deze redenen niet rechtvaardig zijn als het vraagstuk de zelfbeschikking van een regio betreft. Zou het dan wellicht niet rechtvaardiger zijn om enkel de bevolking van de regio die onafhankelijk wenst te worden tot *demos* te laten behoren? Deze inwoners hoeven zich niet *per se* te identificeren met de regio of de natie waartoe de meerderheid behoort, gezien een vraag over zelfbeschikking ook op hen een directe invloed zal hebben. Tijdens het referendum over de onafhankelijkheid van Québec in 1995 had iedere inwoner die over de Canadese nationaliteit beschikte en geregistreerd was bij een stembureau het recht om te stemmen, en in Schotland in 2014 waren alle inwoners van Groot-Brittannië, de Europese Unie en het Britse Gemenebest, die op dat moment in Schotland woonachtig waren, stemgerechtigd.

Ondanks dat de *demos* op deze manier afbakenen op het eerste gezicht rechtvaardiger lijkt dan andere methoden, zijn er wel enkele problemen waar te merken uit te praktijk. Het eerste probleem is hoe er omgegaan dient te worden met inwoners die van buiten de regio afkomstig zijn. In het geval van een onafhankelijk Québec, bijvoorbeeld, zullen inwoners met de Canadese nationaliteit even buitenlands zijn als inwoners met bijvoorbeeld de Amerikaanse nationaliteit. Toch zal laatstgenoemde geen voorafgaande stem hebben kunnen gehad over onafhankelijkheid, terwijl eerstgenoemde dit wel heeft gehad. Deze ongelijkheid is in eerste instantie te begrijpen, gezien het voor Canada een binnenlandse aangelegenheid lijkt, maar bij een aangelegenheid die potentiële effecten heeft op de soevereiniteit van de regio is een erkenning van inwoners met andere nationaliteiten op zijn plaats. Het Schotse referendum van 2014 poogde een oplossing te geven op dit probleem, door zowel inwoners van Schotland met de Britse nationaliteit als inwoners van Schotland met een nationaliteit van een EU-lidstaat of lid van het Britse Gemenebest stemrecht te geven, maar ook hier bevindt zich nog altijd een ongelijkheid, gezien in het geval van Schotland inwoners met een nationaliteit buiten deze staten (bijvoorbeeld de VS) nog altijd geen stemrecht hadden. Doordat EU-lidmaatschap van een onafhankelijk Schotland onzeker is, zouden inwoners met de nationaliteit uit een EU-land niet inherent een speciale status boven niet-EU-inwoners dienen te krijgen.

Een tweede probleem heeft te maken met inwoners van de regio die zich niet met de meerderheid in het gehele land identificeren, noch met de meerderheid in de regio, en een eigen natie binnen de regio vormt, die eveneens zelfbeschikking nastreeft. Hoe dient men om te gaan met een natie binnen een natie? Hebben zij niet evenveel recht op onafhankelijkheid? Rondom het referendum van onafhankelijkheid in Québec in 1995 dienden vertegenwoordigers van de Cree, een inheemse natie met ongeveer 38.000 inwoners in de regio, een protest in tegen de volksraadpleging, met de argumentatie dat het meerekenen van hun grondgebied bij een onafhankelijk Québec in strijd is met hun recht op zelfbeschikking (Bayefsky, 2000, p. 351). Een vergelijkbaar probleem deed zich voor in Schotland, waar inwoners van de noordelijke Shetland- en Orkney-eilanden een verzoek indienden om na het Schotse referendum een tweede volksraadpleging te houden op de twee archipels, waarin zou worden gevraagd of de eilanden zich aan dienden te sluiten bij een onafhankelijk Schotland, bij Groot-Brittannië zouden blijven, of volledig onafhankelijk zouden worden (Lawless, 2014). Om tot een rechtvaardige manier van omgaan met onafhankelijkheidsbewegingen te komen, is het nodig om ook voor dergelijke groepen een rechtvaardige oplossing te vinden.

Een derde en laatste probleem doet zich voort rondom personen die zich wel identificeren met de natie die zelfbeschikking wenst, maar om verschillende redenen geen inwoner zijn van deze regio. Dit kunnen inwoners zijn van omliggende regio's, voornamelijk in het grensgebied, maar ook individuen die zich verder van de regio bevinden maar desondanks enige binding met de regio hebben, zoals diaspora. Bij zowel het referendum in Schotland als in Québec zouden deze individuen geen stemrecht hebben, terwijl inwoners met een anderzijds minder sterke binding met de regio wel de mogelijkheid hebben hun stem uit te brengen. Is het mogelijk om deze groep medezeggenschap te geven in het debat over zelfbeschikking, zonder deze open te stellen voor iedere inwoner van het land?

Uit dit hoofdstuk blijkt dat het noodzakelijk is om tegelijkertijd de bevolking die een sterk belang bij dit vraagstuk hebben zo veel mogelijk bij het proces te betrekken, om een rechtvaardige manier over wie er over zelfbeschikking mag bepalen te kunnen regelen. Maar het proces dient ook te garanderen dat de wens van een substantieel deel van de inwoners van de regio zelf niet wordt onderdrukt door een meerderheid buiten de regio. Tevens moet er rekening gehouden worden

met minderheden in de regio die eveneens zelfbeschikking wensen. Maar een regio zal altijd een substantieel deel van de bevolking hebben, die zich identificeert met de natie waar de meerderheid van de rest van het land toe behoort. Québec heeft bijvoorbeeld zeer veel inwoners die zich niet Québécois, maar Canadees voelen. Mocht een onafhankelijkheid zich voordoen, zullen zij zich plots vreemdeling wanen in eigen land. Is het mogelijk om in het geval van onafhankelijkheid voor dit deel van de bevolking een rechtvaardige voorziening te treffen?

De vraag wie er over zelfbeschikking mag bepalen is echter maar één probleem binnen het onafhankelijkheidsvraagstuk. Een andere vraag is over welk grondgebied de geprojecteerde onafhankelijke staat zal beschikken. Een van de oudste principes in internationale wetgeving, en de standaard methode om te bepalen welk grondgebied een nieuwe onafhankelijke staat dient te krijgen, is het principe van *uti possidetis juris* (“zoals je wettelijk in bezit hebt”). Het principe stelt dat een onafhankelijke staat het exacte grondgebied en landsgrenzen dient te hebben als het voorgaande afhankelijke grondgebied. Sinds het principe voor het eerst werd toegepast in Latijns-Amerika in de vroege 19^e eeuw is het het universele beginsel waarop alle nieuwe staten hun landsgrenzen toebedeeld krijgen.

Sinds het einde van de 20^e eeuw krijgt het principe echter steeds meer kritiek binnen de literatuur. Weller (2008) stelt dat de klassieke vorm van zelfbeschikking, gebonden aan het principe van *uti possidetis juris*, is voortgekomen uit koloniale contexten, en hierom niet bij kan dragen aan de oplossing van hedendaagse conflicten over zelfbeschikking (p. 9). Rosen (2006) stelt aan de hand van verschillende uitspraken van het Internationaal Gerechtshof (ICJ) dat de binding tussen het principe van *uti possidetis juris* en democratie gaandeweg is verdwenen (p. 210), en Hasani (2003) stelt dat uit de enige twee toepassingen van het principe buiten de koloniale context – het ontbinden van Tsjechoslowakije en Joegoslavië – de “absurditeit van het mechanisch toepassen van *uti possidetis juris* naar voren kwam” (p. 91). *Uti possidetis juris* wordt over het algemeen gezien als een verouderd concept, wat weliswaar succesvol werkte bij de onafhankelijkheid van voormalige koloniën, maar in een post-koloniaal tijdperk verschillende problemen met zich meebracht. Het overnemen van oude grenzen is niet inherent rechtvaardig, en ook niet (meer) inherent democratisch. Allereerst is *uti possidetis juris* niet inherent rechtvaardig, omdat de grenzen niet

altijd een representatieve weergave zijn van de demografische of geografische realiteit (Rosen, 2006). Het proces van afbakening van landsgrenzen tijdens de dekolonisatie van Afrika hield nauwelijks rekening met de etnische samenstelling van de nieuwe onafhankelijke staten: verschillende etnische groepen werden in dezelfde staten ingedeeld, en gebied dat door een enkele groep werd bewoond vaak verdeeld tussen verschillende staten. Ook in Europa zijn er voorbeelden te vinden van grenzen die weinig rekening houden met demografie: het zuiden van Slowakije wordt bijvoorbeeld gekenmerkt door een overgrote Hongaarse meerderheid. Het feit dat huidige grenzen niet altijd representatief zijn voor demografische realiteit bleek ook een probleem tijdens het referendum voor onafhankelijkheid in Québec in 1995, omdat het grondgebied van de Cree niet volledig overlapt met de provincie, en door een theoretische onafhankelijkheidsverklaring volgens *uti possidetis juris* gesplitst zou worden tussen twee soevereine staten, zonder verdere medezeggenschap van de Cree.

Het belangrijkste argument voor *uti possidetis juris* was oorspronkelijk dat een wettelijke regeling voor grondgebied een preventieve werking had tegen grondgebied dat door niemand werd geclaimd (*terra nullius*) en tegen claims op grondgebied van andere staten, wat mogelijk tot instabiliteit in de regio had geleid. Onder het systeem van *uti possidetis juris* was ieder stuk grondgebied op aarde wettelijk afgebakend, en had iedere nieuwe staat een redelijke verwachting over wat hun grondgebied zou zijn. In het koloniale tijdperk was dit een relatief betrouwbare en stabiele methode om grenzen af te bakenen, maar in het postkoloniale tijdperk is het systeem archaisch en problematisch geworden. *Terra nullius* is in het postkoloniale tijdperk irrelevant geworden, en met preciezere technologie op het gebied van cartografie en verdere ontwikkelingen in de internationale wetgeving loont het om de traditie van *uti possidetis juris* te vernieuwen.

In de voorgaande hoofdstukken zijn de problemen rondom het bepalen van de *demos* behandeld, evenals problemen rondom de huidige praktijk van *uti possidetis juris* om de landsgrenzen van een nieuwe onafhankelijke staat te bepalen. Maar is er ook een rechtvaardige oplossing te vinden voor de problemen die naar voren zijn gekomen? In de volgende hoofdstukken zullen twee concepten worden behandeld die mogelijk bijdragen aan een rechtvaardiger omgang met de wens tot zelfbeschikking. Op het gebied van wie er tot de *demos* behoort zal een

systeem van gebonden inclusiviteit worden beschreven, waarin een *demos* wordt samengesteld van individuen die op een bepaalde manier een binding hebben met de regio die zelfbeschikking wenst. Ten tweede zal als alternatief voor *uti possidetis juris* het concept *uti possidetis de facto* (“zoals je feitelijk in bezit hebt”) worden besproken, om te bepalen of de toepassing van dit concept zal leiden tot rechtvaardigere landsgrenzen.

Uit de eerdere discussie over wie er onderdeel van de *demos* uitmaakt, is met het voorbeeld van hoe er in Spanje om wordt gegaan met culturele minderheden gebleken dat de gehele bevolking van een land met een even zwaar gewogen stem mee laten bepalen over de zelfbeschikking van één regio niet voldoet aan de eisen van rechtvaardigheid. Een legitieme wens tot zelfbeschikking heeft erkenning nodig van de nationale overheid, en het niet verlenen van speciale aandacht aan inwoners van deze regio is het ontkennen van deze wens. Maar enkel de inwoners van de regio zelf laten bepalen sluit individuen met een significant belang in de onafhankelijkheid van de regio uit, zoals buitenlandse inwoners van de regio, of personen die zich wel met de potentieel onafhankelijke natie identificeren, maar niet in de regio wonen. De groep die over zelfbeschikking mag beslissen dient dus zeer inclusief te zijn, maar tegelijkertijd niet dermate inclusief dat het de mening van de relevante bevolking meer vertegenwoordigt.

Ondanks dat het niet rechtvaardig is om de gehele bevolking van een land mee te laten bepalen over de zelfbeschikking van een enkele regio, is het ook mogelijk dat het uitsluiten van de rest van de bevolking bij dit proces onrechtvaardig is. Inwoners van buiten de regio kunnen eveneens belang hebben bij het behoud van de regio, om verschillende redenen. Dit kan een economische afhankelijkheid van de rest van het land op deze regio zijn (bijvoorbeeld in België, waar Vlaanderen het meest bijdraagt aan de nationale economie), of een geografisch belang (zoals enclavevorming, die ernstige schade aan de lokale economie en infrastructuur kan brengen wanneer onduidelijk wordt welke staat verantwoordelijk is over welk gebied). Om een mogelijkheid te bieden deze belangen te kunnen behartigen in het proces, zouden alle inwoners van het land mee dienen te doen aan het proces, zij het met restricties. Om te beginnen zal deze stem gewogen zijn: stemmen van buiten de regio zullen minder sterk mee tellen dan stemmen van binnen de regio.

Maar de belangrijkste groep die medezeggenschap nodig zal hebben, zijn de inwoners van de regio zelf. Dit kunnen inwoners zijn die over de nationaliteit van

de overheersende staat beschikken, maar ook burgers van andere staten die in de regio woonachtig zijn dienen het recht te krijgen om mee te beslissen over zelfbeschikking, ongeacht welke nationaliteit dit is. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de principes van verschillen in dwang (inwoners van de regio zullen meer dwang ondervinden van de regionale overheid dan inwoners van buiten de regio), verschillen in mate van instemming (inwoners van de regio hebben geen keuze om zich niet te onderwerpen aan de autoriteit van de regionale overheid, buitenstaanders hebben deze keuze wel), en ongelijkheid in medezeggenschap (bijvoorbeeld door middel van gewogen stemmen), zoals beschreven door Song (2012, p. 52-53). Song stelt deze restricties samen aan de hand van het dwangprincipe van Abizadeh (2008), dat inhoudt dat iedereen die op een bepaalde manier beïnvloed wordt door nieuw beleid inspraak dient te krijgen in het proces van beleidsvorming. Doordat iedere staatsburger in het geval van onafhankelijkheid van een regio op een bepaalde manier beïnvloed wordt, en de *demos* op deze manier te inclusief wordt, zijn restricties nodig. De eerste restrictie, die van verschillen in dwang, houdt in dat inwoners in de regio zelf meer dwang zullen ondervinden van een potentiële onafhankelijke staat dan individuen die buiten de regio wonen. Om deze reden zou medezeggenschap voor deze groep zwaarder mee moeten tellen dan buitenstaanders. Een tweede reden voor dat deze groep meegerekend dient te worden is de mate van instemming die nodig is voor een nieuwe staat. Inwoners van de regio zijn inherent onderworpen aan een eventueel nieuw regime, of zij dat nu willen of niet, en hebben om deze reden meer recht op medezeggenschap over het lot van de regio dan individuen die buiten de regio wonen. Buitenstaanders hebben immers de keuze om later onderworpen te worden aan de nieuwe situatie, inzittenden hebben deze luxe niet. De derde restrictie die opgeworpen kan worden volgt uit de voorgaande twee: het staat buitenstaanders met een zeker belang bij onafhankelijkheid vrij om deel te nemen aan het proces, maar hun mate van medezeggenschap en invloed op het beleid dient niet gelijk te zijn aan de inwoners. Hierbij kan, net zoals bij staatsburgers die buiten de regio wonen, aan een gewogen stem gedacht worden, waarbij stemmen van buitenlandse inwoners van de regio wel meetellen, maar minder zwaar als staatsburgers binnen de regio.

Een kanttekening is dat een groot deel van buitenlandse inwoners van een regio niet altijd een even sterke binding hebben met deze regio. Veel van deze inwoners zijn slechts op tijdelijke basis woonachtig in de regio, en hebben de

intentie om zo snel mogelijk weer te vertrekken. Voorbeelden hiervan zijn seizoenswerkers, uitwisselingsstudenten en vluchtelingen. Deze groepen medezeggenschap geven, over zelfbeschikking van een regio waar zij geen verdere binding mee hebben, lijkt op het eerste gezicht onrechtvaardig tegenover staatsburgers van de overheersende staat die buiten de regio wonen. In de praktijk zal de onrechtvaardigheid worden afgezwakt doordat individuen met weinig binding met de staat of regio over het algemeen weinig interesse in het vraagstuk zullen tonen, en derhalve geen gebruik zullen maken van hun recht op medezeggenschap. Desondanks kan de theoretische onrechtvaardigheid worden beperkt door middel van het opstellen van extra restricties voor buitenlandse inwoners om medezeggenschap te kunnen krijgen. Een eis dat een buitenlandse inwoner een minimum aantal jaren in de regio moet hebben gewoond, bijvoorbeeld, of de eis dat de inwoner een betaalde baan of familieband in de regio heeft. Deze extra restricties zorgen ervoor dat alleen de inwoners die daadwerkelijk betrokkenheid voelen met de regio hun stem kunnen laten horen, zonder interferentie van een niet voor de regio representatieve en met de regio betrokken groep.

De inwoners van de regio zijn hierbij de eerste groep die recht heeft op medezeggenschap. Maar hoe kunnen individuen die niet in de regio woonachtig zijn maar desondanks een zekere legitieme binding met de regio hebben, bijvoorbeeld via afkomst, hun stem laten horen? Voorbeelden van deze groep zijn diaspora, inwoners van omliggende regio's die zich desondanks sterker verbonden voelen met de regio die zelfbeschikking wenst, en overige individuen die zich identificeren met de potentiële onafhankelijke natie. Zij hebben door hun status als niet-inwoner geen automatisch medezeggenschap over zelfbeschikking, ondanks dat zij in veel gevallen de nationaliteit van de onafhankelijke staat aan zullen nemen, of een sterkere binding met de regio hebben of voelen dan enkele inwoners van de regio. In het bijzonder is het geen stem verlenen aan deze individuen problematisch als zij om politieke of culturele redenen zijn vertrokken uit de regio, bijvoorbeeld wanneer de natie die zelfbeschikking wenst historisch is onderdrukt door de meerderheid of uit angst voor geweld is gevlucht. Historisch onrecht kan op deze manier een democratisch gebrek als erfenis achterlaten, als de groep geen mogelijkheid krijgt om deel te nemen aan het proces. Is het mogelijk om ook deze groepen op rechtvaardige wijze een stem te geven?

Allereerst kan deze groep opgedeeld worden in individuen die bovenal een

etnische of culturele band met de regio hebben, en individuen die bovenal een concrete band met de regio hebben, zoals voormalig inwoners. Tussen deze twee groepen zal in de praktijk veel overlap bestaan, maar het is voornamelijk de laatste groep die zo veel mogelijk inbegrepen dient te worden. Een concrete, fysieke band met de regio is immers makkelijker vast te stellen, en is bovendien makkelijker te bewijzen dan de subjectievere, emotionele band die de eerste groep heeft met de regio. De eerste groep, die voornamelijk een etnisch-culturele band met de regio heeft, dient ondanks de minder concrete band echter ook niet uitgesloten te worden. Het is wel van belang dat deze subjectieve band door middel van enkele toegangseisen concreter wordt gemaakt. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan een eis van een familieband (tenminste één van de ouders of grootouders van het individu dient in de regio te zijn geboren of er een substantiële tijd hebben gewoond). Op deze manier is het beleid inclusief voor diaspora en expats, zonder dat individuen met op zijn hoogst een beperkte band zonder meer worden toegelaten in het proces. Tenslotte is er nog de groep inwoners uit omliggende gebieden, die zich desondanks meer identificeren met de potentieel onafhankelijke regio dan met de eigen regio of de gehele staat. Voorbeelden van deze groepen zijn Catalanen in Valencia, etnische Hongaren in Roemenië buiten Székely Land, Franstalige Canadezen buiten Québec, en etnisch Albanezen in het grensgebied tussen Servië en Kosovo. Hun banden met de regio zijn voornamelijk etnisch en historisch van aard, en zijn moeilijker concreet te operationaliseren. De meest concrete manier om deze groep in het proces mee te laten tellen, is echter op basis van taal. Taal is in veel gevallen een manier van culturele identificatie, en in situaties waarin de spreektaal een onmiddellijk herkenbare vorm van identificatie met een bepaalde natie is (bijvoorbeeld Catalaans en Baskisch in Spanje, Frans in Canada) is het mogelijk om op basis hiervan individuen in te kunnen delen bij de rest van de *demos*. In gevallen waar de taal een minder sterke identificatie geniet (bijvoorbeeld Schotland) zal dit echter niet mogelijk zijn.

Onder het systeem van gebonden inclusiviteit is het mogelijk dat individuen met een sterke concrete, culturele of politieke binding met de regio hun stem kunnen laten horen, zonder dat dit betekent dat de complete staat of zelfs de complete internationale gemeenschap zeggenschap hierin krijgt. Maar er doemt zich nog een tweede vraag op. Wat zal in het geval van een succesvol verzoek om onafhankelijkheid het grondgebied van de nieuwe staat worden? Om leden van de

nieuwe natie, die buiten de oorspronkelijke regio wonen, buiten te sluiten, is niet rechtvaardig voor deze leden. Het kan eveneens problematisch worden als de huidige landsgrenzen zijn ontstaan uit politieke belangen die vooral in het voordeel van de voormalige overheerser zijn. Dergelijke problemen kunnen niet opgelost worden met de gangbare methode om landsgrenzen te bepalen, en er is derhalve een nieuwe manier nodig om het grondgebied van de nieuwe staat af te bakenen.

Nu een mogelijke manier voor het op een rechtvaardige wijze bepalen van de *demos* is uitgeweid, zal in dit hoofdstuk aan de hand van eerdere bezwaren tegenover het principe van *uti possidetis juris* een alternatieve methode worden voorgesteld, die in een postkoloniaal tijdperk wellicht relevanter voor nieuwe vraagstukken rondom zelfbeschikking zou kunnen zijn. Dit principe is *uti possidetis de facto*. In dit systeem worden niet de wettelijke grenzen van de voorafgaande afhankelijke regio gebruikt als landsgrenzen van de onafhankelijke staat, maar wordt het grondgebied van de staat bepaald door te bekijken wie op het moment van onafhankelijkheid het gebied feitelijk in bezit heeft. Ieder onderdeel van de regio waar een meerderheid van de bevolking zich identificeert met de natie die zelfbeschikking wenst, zal toegevoegd worden bij de onafhankelijke staat, en onderdelen van de regio waar deze natie in de minderheid is, heeft de keuze om niet aan de afscheiding deel te nemen. In deze situatie is het mogelijk dat het uiteindelijke onafhankelijk geworden grondgebied kleiner is dan de voorgaande afhankelijke regio, maar het is ook mogelijk dat omliggende gebieden die voorheen niet bij de regio werden ingedeeld zich bij de staat aansluiten, mits een meerderheid in deze gebieden hiervoor is. Het gaat hier immers om feitelijk bezit, niet wettelijk. Op het eerste gezicht zal dit systeem dus niet een van beide partijen (nationale overheid en regionale overheid) bevoordelen, gezien beide partijen grondgebied kunnen verliezen of verkrijgen.

Dit kan echter ook voor een verslechtering van het conflict zorgen. Het annexeren van grondgebied, zelfs als dit gebeurt via een juridisch proces via bijvoorbeeld het Internationaal Hof voor Justitie, kan leiden tot oorlog. Het toepassen van *uti possidetis de facto* vereist hierdoor dat staten aan een aantal eisen dienen te voldoen, om het proces goed door te kunnen voeren. Allereerst dienen de staat en regionale overheid bereid te zijn tot een vreedzame oplossing van het vraagstuk rondom zelfbeschikking, zoals eerder beschreven door Cunningham (pp. 37-38). Ook nadat het proces voltooid is zal samenwerking

intensief door moeten gaan. Ten tweede zal *uti possidetis de facto* vooral mogelijk zijn in een zelfbeschikkingsvraagstuk binnen een rechtsstaat, waar liberale democratische processen en mensenrechten zowel in theorie als de praktijk gerespecteerd worden. Dergelijke rechtsstaten zullen minder bereid zijn oorlog te voeren tussen elkaar, en zullen conflicten meer door middel van onderhandelingen en samenwerking op te lossen.

Een van de grootste voordelen die *uti possidetis de facto* met zich meebrengt, is dat landsgrenzen niet meer gebaseerd worden op wettelijke overeenkomsten die niet stroken met de demografische realiteit. Hierdoor kunnen naties die in voorgaande tijden niet erkend werden als aparte naties makkelijker het pad naar zelfbeschikking vinden. Een voorbeeld van dergelijke naties is Kosovo. Ten tijde van het opbreken van Joegoslavië, werd Kosovo grotendeels genegeerd in onderhandelingen en ingedeeld bij Servië, omdat Kosovo gedurende het Joegoslavische tijdperk nooit een aparte regio is geweest. Dit terwijl de etnische en culturele opmaak van de regio uitgesproken verschilde met dat van de rest van Servië: het was overheersend Albanees, en had gedurende de burgeroorlog in de jaren '90 evenveel te maken met etnisch conflict als de later onafhankelijk geworden regio's Bosnië-Herzegovina en Kroatië. De enige reden dat Kosovo geen onmiddellijke onafhankelijkheid genoot was dat zij op geen enkel moment in de geschiedenis een apart erkende regio was, en derhalve geen erkenning kreeg op basis van *uti possidetis juris* (Hasani, 2003). Als het principe van *uti possidetis de facto* werd aangehouden was dit waarschijnlijk wel het geval geweest. Ook in andere gevallen, zoals Zuid-Ossetië, Abchazië en Montenegro, had onafhankelijkheid in alle waarschijnlijkheid eerder plaatsgevonden onder het systeem van *uti possidetis de facto*. Tenslotte kunnen onder *uti possidetis de facto* nieuwe landsgrenzen bediscussieerd worden, die niet gebaseerd zijn op een mogelijke historische onderdrukking van de natie die zelfbeschikking nastreeft.

Volledige demografische realiteit zal echter nooit gerealiseerd kunnen worden via een harde afbakening van grondgebied. De demografische realiteit is immers nooit zo simpel: verschillende etnisch-culturele groepen leven door elkaar heen, en grondgebied kan tot oneindig klein gereduceerd worden. Het principe kan leiden tot extreme enclavevorming, wanneer etnische groepen door elkaar heen maar relatief gegroepeerd onder elkaar leven. Er dient ergens een rechtvaardige grens afgebakend te worden, maar op welk niveau? Allereerst zal op individueel niveau een inwoner de volledige vrijheid hebben om zijn nationaliteit te kiezen:

de vraag of een individu zijn oorspronkelijke nationaliteit, of de nationaliteit van de nieuw gevormde staat aanneemt wordt beantwoord door het individu zelf. Territorium komt op dit niveau nog niet naar voren: de zorgplicht van dit individu zal bij de staat waar zij de nationaliteit van hebben liggen, ongeacht het territorium waar zij wonen. Demografische realiteit zal in ieder geval in grensgebieden verder beter vertegenwoordigd kunnen worden door een flexibelere houding tegenover grenzen. Hierbij kan gedacht worden aan een grens als bufferzone, in plaats van een harde afbakening. De verantwoordelijkheid voor het grensgebied zal in dit geval bij beide staten liggen, en er zal de mogelijkheid bestaan voor vrij verkeer van personen en goederen binnen dit gebied. Door te kiezen voor een flexibele omgang met landsgrenzen kan hiermee het probleem van een onmogelijke vaste grens worden ontweken.

Een tweede voordeel van het toepassen van *uti possidetis de facto* is hierom de keuzevrijheid die het principe met zich meebrengt. Het staat onderdelen van de *demos* volledig vrij om zich wel of niet af te scheiden van de oorspronkelijke staat, doordat grenzen minder rigide worden. Dit lost in ieder geval het eerdergenoemde probleem van de Cree op rondom het onafhankelijkheidsreferendum van Québec, die een onafhankelijkheid beschouwden als een schending van hun recht op zelfbeschikking en liever bij Canada aangesloten bleven (Bayefsky, 2000, p. 351). Een deel van het grondgebied van de Cree ligt immers in Québec, maar wordt niet bewoond door burgers die zich met Québec maar met hun eigen, aan Canada verbonden natie identificeren. Om deze reden kan daarom niet gesteld worden dat Québec over het grondgebied beschikt volgens de principes van *uti possidetis de facto*, en zal het voor de Cree mogelijk blijven om bij Canada te blijven en hiermee het recht op zelfbeschikking kunnen behouden. Mocht er onder de Cree uiteindelijk een wens naar volledige onafhankelijkheid van zowel Canada als Québec naar voren komen, staat hen dat ook vrij om te doen onder dit nieuwe principe.

Het toepassen van *uti possidetis de facto* kan in enkele gevallen wel problemen met zich meebrengen. Allereerst is het gevoelig voor de effecten van voorafgaande etnisch-culturele zuiveringen. Hierbij kan als voorbeeld de situatie in Bosnië-Herzegovina worden gegeven. Voorafgaande aan de burgeroorlog in Joegoslavië in de jaren '90 bestond de deelrepubliek Bosnië-Herzegovina uit een zeer heterogene bevolking, waarin Bosniërs, Serviërs en Kroaten relatief gemengd door elkaar leefden. Met name in etnisch Servisch gebied waren er

relatief veel Bosnische enclaves te vinden. Gedurende de burgeroorlog vonden er echter verschillende etnische zuiveringen plaats tussen vooral Bosniërs en Serviërs, waardoor de etnische samenstelling van het hedendaagse Bosnië-Herzegovina homogener is geworden. Het toepassen van *uti possidetis de facto* heeft geen concrete clausule tegen feitelijk bezit dat recentelijk is 'afgepakt' van concurrerende naties, en zal in dit geval aanvoelen als een beloning voor misdaden tegen de menselijkheid, en wellicht zelfs dienen als perverse prikkel voor toekomstige naties. Dit principe dient om deze reden uiterst zorgvuldig en voorzichtig toegepast te worden, bijvoorbeeld door bij onderhandelingen rekening te houden met de demografische geschiedenis van de regio.

Een tweede probleem is dat het voortaan toepassen van *uti possidetis de facto* mogelijk voor nieuwe territoriale conflicten tussen reeds soevereine staten kan zorgen. De grenzen van reeds bestaande staten zijn in alle gevallen bepaald door middel van *uti possidetis juris*, waardoor de etnische samenstelling van vooral grensgebieden kunnen afwijken met de samenstelling van de rest van de regio. Dit kan voor spanningen zorgen tussen buurlanden. Een voorbeeld van mogelijke spanningen is Hongarije. In totaal 3 miljoen etnisch Hongaren, zo'n derde van alle individuen die zich als zodanig identificeren (Duplain, 1996), woont in omliggende landen, voornamelijk Servië, Roemenië en Slowakije, en in relatief afgebakende territoria. Een overstap naar *uti possidetis de facto* zou betekenen dat Hongarije een nieuw recht heeft om deze gebieden te annexeren, gezien deze gebieden technisch gezien als "Hongaars" eigendom zullen worden gezien. Heronderhandeling van grenzen zou echter ook bij reeds soevereine staten mogelijk moeten zijn, mits de bevolking van de betwiste regio's dit wensen. Ook hierbij is het vereist dat beide partijen democratische rechtsstaten zijn die de principes van liberale democratie en mensenrechten respecteren, en dat zij beiden bereid zijn tot een vreedzame oplossing.

Met een aantal beperkingen en middels zorgvuldig toepassen van het principe, zal *uti possidetis de facto* derhalve voor een flexibeler, pragmatischer en rechtvaardiger beleid ten opzichte van het recht op zelfbeschikking zorgen. Door te concentreren op de feitelijke geografische en demografische realiteit binnen het gebied, en door deze met een flexibele opvatting van grenzen en vrijheid van nationaliteit te benaderen, zullen grenzen op een voor beide partijen eerlijke manier bepaald kunnen worden, zonder dat een van beide partijen bevoordeeld wordt.

Conclusie

Zelfbeschikking is ook in het postkoloniale tijdperk een relevant onderwerp in internationale betrekkingen. De oude methodes om het recht op zelfbeschikking te kunnen handhaven zijn echter verouderd en hebben voor onrechtvaardige situaties gezorgd. Ook bestaat er onenigheid over wie er precies het recht heeft om medezeggenschap over zelfbeschikking te hebben.

Een staat is bereid om een onafhankelijkheidsbeweging te accommoderen, wanneer zij de mogelijkheid heeft om concessies te verlenen en een bepaalde drijfveer heeft om deze te kunnen verlenen. Maar uit welke groep dient de *demos* aan wie zij deze concessies verlenen te bestaan? De gehele bevolking van de staat tot de *demos* rekenen, zoals in Spanje, is onrechtvaardig omdat hiermee de wens tot zelfbeschikking niet mee erkend wordt. Enkel de bevolking van de regio mee laten tellen sluit echter te veel individuen met een oprecht belang in het vraagstuk uit. Om deze reden is het van belang om de *demos* zo inclusief mogelijk te houden, door slechts beperkte barrières voor deelname in te voeren. Hierbij moet gedacht worden aan een inwoningseis, of in beperkte gevallen een taaleis.

Verder is de manier waarop in internationale wetgeving landsgrenzen worden bepaald verouderd. Sinds het einde van het koloniale tijdperk (omstreeks na 1980) is het principe enkel toegepast bij het uiteenvallen van Tsjechoslowakije en Joegoslavië, en het rigide aanhouden van het principe dat enkel een voorheen bestaande regionale overheid het recht had de onafhankelijkheid te verklaren, heeft in ieder geval in de kwestie rondom Kosovo tot een onrechtvaardig besluit geleid. Het systeem van *uti possidetis juris* werkt minder effectief in een postkoloniaal tijdperk, en dient derhalve te worden vernieuwd tot *uti possidetis de facto*, waarin een natie recht heeft op gebieden die zij feitelijk in bezit hebben. Hierbij moet wel opgelet worden dat dit gebied niet op onrechtmatige wijze in feitelijk bezit is gekomen, en dat het systeem niet wordt toegepast op reeds bestaande landsgrenzen.

Op welke manier *uti possidetis de facto* ingebonden dient te worden is voorlopig afhankelijk van de casus waarop het toegepast dient te worden. Toekomstig onderzoek zou een standaard methode om dit systeem toe te kunnen passen kunnen operationaliseren. Verder zal het in deze scriptie voorgestelde stelsel van gebonden inclusiviteit toegepast moeten worden in de praktijk, om te kunnen bepalen waar de gebreken in dit stelsel zitten. Het is verder aan de staten

zelf om toekomstige wensen om zelfbeschikking te kunnen behandelen op een manier die rechtvaardig is voor alle betrokkenen.

Referenties

- Abizadeh, A. (2008). Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders. *Political Theory*, 36(1), 37-65.
- Bayefsky, A. F. (2000). *Self-determination in international law: Quebec and lessons learned: Legal opinions*. Den Haag: Kluwer Academic.
- Castellino, J. (2000). *International Law and Self-Determination*. Leiden, Martinus Nijhoff.
- Cunningham, K. G. (2014). *Inside the politics of self-determination*. New York: Oxford University Press.
- Duplain, J. (1996). *Ethnic Hungarian Minorities in Central and Eastern Europe*. Report: WRITENET.
- Fabry, M. (2015). The Right to Self-determination as a Claim to Independence in International Practice. *Ethnopolitics*, 14(5), 498-504.
- Guibernau, M. (2015). Self-determination in the Twenty-first Century. *Ethnopolitics*, 14(5), 540-546.
- Hasani, E. (2003). Uti Possidetis Juris: From Rome to Kosovo. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 27(2), 85-97.
- Jennings, I. (1956). *The Approach to Self-Government*. London: Cambridge University Press.
- Lawless, B. J. (2014). Scotland's Vikings go own way in independence vote. *AP Online*.
- Maguire, A. M. (2011). *'Let the people decide': Self-determination, liberation from the colonial experience and the human rights approach* (Unpublished master's thesis). University of Newcastle.
- McWhinney, E. (2007). *Self-Determination of Peoples and Plural-Ethnic States in Contemporary International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Rosen, A. A. (2007). Economic and Cooperative Post-Colonial Borders: How Two Interpretations of Borders by the I.C.J. May Undermine the Relationship Between Uti Possidetis Juris and Democracy. *Penn State International Law Review*, 25(1), 207-249.
- Scherz, A. (2013). The Legitimacy of the Demos: Who Should Be Included in the Demos and on What Grounds? *Living Reviews in Democracy*, 1-14.
- Song, S. (2012). The boundary problem in democratic theory: Why the demos

should be bounded by the state. *International Theory*, 4(1), 39-68.

Weller, M. (2008). *Escaping the self-determination trap*. Leiden: Martinus Nijhoff.