

mtatkki

Hungarian Academy of Sciences
Centre for Social Sciences
Institute for Minority Studies

A PDF fájlok elektronikusan kereshetőek.

A dokumentum használatával elfogadom az
[Europeana felhasználói szabályzatát](#).

Székely István Gergő

**DEMOCRAȚIE CONSOCIAȚIONISTĂ
SAU ÎMPĂRȚIREA PUTERII ÎN SOCIETĂȚI MULTIETNICE.
CADRU TEORETIC ȘI PATRU STUDII DE CAZ**

SZÉKELY ISTVÁN GERGŐ

**DEMOCRAȚIE
CONSOCIAȚIONISTĂ SAU
ÎMPĂRȚIREA PUTERII ÎN
SOCIETĂȚI MULTIETNICE.
CADRU TEORETIC ȘI
PATRU STUDII DE CAZ**

Prefață de SALAT Levente



EDITURA
INSTITUTULUI PENTRU
STUDIAREA PROBLEMELOR
MINORITĂȚILOR NAȚIONALE



EDITURA
KRITERION

Cluj-Napoca, 2011

Titlu: *Democrație consociaționistă sau împărțirea puterii în societăți multietnice.*
Cadru teoretic și patru studii de caz
Autor: Székely István Gergő

Editura Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale
Editura Kriterion

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
SZÉKELY, ISTVÁN GERGŐ

Democrație consociaționistă sau împărțirea puterii în societăți multietnice : teorie și practică în patru țări europene / Székely István Gergő ; ed.: Székely István Gergő ; pref.: Salat Levente. – Cluj-Napoca : Editura Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale : Kriterion, 2011

Bibliogr.

ISBN 978-606-92744-7-7

ISBN 978-973-26-1036-7

I. Székely, István Gergő (ed.)

II. Salat, Levente (pref.)

32(4)

Coordonator serie: Horváth István, Jakab Albert Zsolt

Lector: Salat Levente

Corectură: Anca Sărbu

Design: Könczey Elemér

Tehnoredactare: Sütő Ferenc

Tipar: IDEA și GLORIA Cluj

© Institutul pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale

Cartea a apărut cu sprijinul:



Opiniile exprimate în textul de față aparțin autorului și ele nu reflectă în mod obligatoriu punctul de vedere al ISPMN și al Guvernului României.

Cuprins

Actualitatea democrației consociaționale în Europa Centrală și de Est (Salat Levente)	7
Introducere	19
1. Teoria democrației consociaționiste	21
1.1. Originile teoriei consociaționiste	21
1.2. Esența teoriei democrației consociaționiste	24
1.3. Condiții ce favorizează apariția consociaționismului	30
1.4. Probleme terminologice și conceptuale	33
1.4.1. Democrația consensuală	33
1.4.2. Democrația consociaționistă și noțiunea de împărțire a puterii	35
1.5. Critici la adresa consociaționismului	36
1.5.1. Critici din direcția teoriei democrației	37
1.5.2. Critici conceptuale, metodologice, metateoretice	40
1.5.3. Disputa despre împărțirea puterii dintre Arend Lijphart și Donald Horowitz	44
1.6. Concluzii	52
2. Studii de caz	54
2.1. Tirolul de Sud	54
2.1.1. Caracteristici generale și scurt istoric	54
2.1.2. Tirolul de Sud până la sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial	55
2.1.3. Perioada postbelică – drumul spre autonomie	58
2.1.4. Instituțiile consociaționismului din Tirolul de Sud	63
2.1.5. Concluzii	75
2.2. Belgia	78
2.2.1. Caracteristici generale și scurt istoric	78
2.2.2. Pacte de tip consociaționist și tradiția cooperării dintre elite în Belgia	79
2.2.3. Evoluția consociaționismului belgian după adoptarea Constituției din 1970	83
2.2.4. Instituțiile consociaționismului belgian	85
2.2.5. Concluzii	95

2.3. Irlanda de Nord	99
2.3.1. Caracteristici generale și scurt istoric	99
2.3.2. „Necazurile” și procesul de pace	102
2.3.3. Acordul din Vinerea Mare (Acordul de la Belfast)	106
2.3.4. De la Belfast la St. Andrews	108
2.3.5. Instituțiile consociaționismului nord-irlandez	110
2.3.6. Concluzii	119
2.4. Macedonia	123
2.4.1. Caracteristici generale și scurt istoric	123
2.4.2. Insurecția albaneză din 2001	124
2.4.3. Instituțiile consociaționiste introduse prin Acordul-cadru de la Ohrid	126
2.4.4. Concluzii	135
3. Concluzii și implicații pentru România	143
3.1. Concluziile analizei	143
3.2. Consociaționism în România?	157
Bibliografie	169
Abstract	178

Actualitatea democrației consociaționale în Europa Centrală și de Est

Deși problema democrației consociaționale poate părea, la prima vedere cel puțin, un subiect anost pentru publicul larg din România, actualitatea și importanța lucrării de față este asigurată de mai multe împrejurări. Într-un context mai larg în care problematica aranjamentelor instituționale potrivite pentru gestionarea cu succes a consecințelor diversității se pune cu acuitate într-un număr însemnat de state ale lumii, România oferă un exemplu interesant sub cel puțin două aspecte: minoritatea maghiară are reprezentanți în mai toate guvernele de coaliție din 1996 încoace, iar alte 18 comunități minoritare au asigurată, prin prevederi speciale ale Legii electorale, posibilitatea accesării unor locuri rezervate în Parlamentul României. Primul aspect ilustrează o practică încetățenită în sistemul politic românesc care poate fi considerată o formă de împărțire a puterii executive, iar al doilea aspect poate fi apreciat drept un aranjament de împărțire a puterii legislative. Este interesant de remarcat că nici analiștii politici care domină cele mai importante scene ale discursului public, și cu atât mai puțin politicienii care beneficiază de aceste facilități nu par să realizeze adevărata importanță a acestor particularități ale sistemului politic din România, și nici potențialul pe care conceptul de împărțire a puterii, împreună cu aranjamentele instituționale asociate cu acesta îl au în asigurarea stabilității sistemului politic și – nu în ultimul rând – în fundamentarea unor relații majoritate-minoritate mai echitabile.

Lucrarea lui Székely István Gergő, tânăr cercetător al Institutului pentru Studiarea Problemelor Minorităților Naționale, aduce în mod salutar în discuție acest subiect, oferind o elegantă trecere în revistă a principalelor aspecte teoretice ale modelului consociaționist, precum și o discuție nuanțată a concluziilor care decurg din analiza a patru studii de caz, alese și prezentate cu multă chibzuință. Lucrarea include totodată o interesantă discuție despre implicațiile teoriei, respectiv ale cazurilor analizate, pentru evoluții posibile în interiorul sistemului politic românesc.

Problematica democrației consociaționiste nu este cu totul necunoscută publicului interesat din România: grație politicii editoriale cu orizonturi largi a

Editurii Polirom din Iași, în 2002 a apărut traducerea în limba română a lucrării de referință a lui Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*,¹ cu o prefață la ediția în limba română semnată chiar de autor, și cu o amplă postfață a lui Lucian-Dumitru Dîrdală.² Lucrarea lui Lijphart, publicată în 1977 de editura Universității Yale, a fost prima sinteză mai cuprinzătoare a teoriei democrației consociaționiste pe care autorul a propus-o într-o primă variantă în 1969, într-un articol publicat în *World Politics*.³ Deși mulți autori consideră că articolul "Consociational Democracy" este sursa clasică a teoriei, în 1997 fiind declarat unul dintre cele mai importante șapte articole publicate în decursul istoriei de 50 de ani a revistei *World Politics*, volumul din 1977 are avantajul nu numai al formatului mai amplu, ci și al faptului că se bazează pe rezultatele unor cercetări întreprinse de Lijphart după publicarea primei variante a teoriei. Astfel, față de articolul din *World Politics*, numărul de cazuri care ilustrează teoria este aproape dublu în volumul publicat în 1977, prezentarea celor patru elemente definitorii – marea coaliție, reprezentarea proporțională, vetoul reciproc și autonomia segmentală –, cât și a condițiilor favorabile pentru democrația consociaționistă beneficiind de detaliile oferite de o cazuistică considerabil mai cuprinzătoare.

Interesul remarcabil de care teoria democrației consociaționale s-a bucurat în rândul specialiștilor din întreaga lume pe parcursul celor mai bine de 40 de ani care au trecut de la apariția primei variante se datorează potențialului pe care modelul propus de teorie îl are – cel puțin în viziunea lui Lijphart și a adepților săi – în stabilizarea societăților adânc divizate din punct de vedere etnic, lingvistic, religios sau chiar pe criterii de clasă, ideologice, regionale sau rasiale. În astfel de societăți instaurarea și funcționarea democrației este îngreunată de existența mai multor segmente ale societății care se concep drept „popoare” sau „comunități politice” de sine stătătoare, cerința fundamentală a democrației – existența unui *demos* unit, solidar și necontestat privind criteriile de apartenență – reprezentând în aceste cazuri un deziderat mai degrabă decât o realitate pe care procedurile democratice s-ar putea baza. Din caracterul segmentat al societății decurge de regulă existența mai multor viziuni concurente privind sursa legitimității, iar în condițiile în care una dintre comunitățile rivale încearcă să impună viziunea proprie asupra celorlalte segmente încrederea în instituțiile comune dispare, deciziile colective legitime fiind dificil de realizat.

1 Arend Lijphart: *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven CT: Yale University Press, 1977.

2 Arend Lijphart: *Democrația în societăți plurale*, Iași: Polirom, 2002.

3 Arend Lijphart: "Consociational Democracy", *World Politics*, vol. 21, no. 2 (January 1969), pp. 207–225.

Aranjamentele de împărțire a puterii sunt cadre instituționale care acomodează aspirațiile concurente ale unor astfel de segmente societale – de cele mai multe ori comunități etnonaționale interesate de păstrarea identității –, recunoscând legitimitatea acestor aspirații și instituționalizând mecanisme de luare a deciziilor cât mai compatibile cu democrația. Instituțiile și procedurile asociate cu împărțirea puterii oferă posibilitatea participării la putere a reprezentanților segmentelor sociale mai importante, transformându-i pe potențialii rivali în parteneri cooperanți care acceptă regulile de joc ale democrației, își moderează treptat discursul politic și devin interesați de stabilitatea cooperării instituționalizate. Consociaționismul are totodată potențialul de a convinge părțile participante că structurile instituționale ale cooperării oferă protecția de care comunitățile au nevoie.

Meritele aranjamentelor consociaționale devin și mai evidente dacă le comparăm cu democrațiile clasice, de tip Westminster, principala caracteristică a acestora fiind tocmai concentrarea puterii politice prin intermediul statului unitar, al sistemelor electorale majoritare și al mecanismelor de luare a deciziilor bazate pe principiul majorității. Nu este greu de observat că democrațiile de acest fel s-au dovedit de succes în societăți relativ omogene din punct de vedere etnic, lingvistic și religios, și în condițiile unei culturi politice bazate pe încredere, toleranță și pe o largă acceptare a alternanței la putere a celor două mari poluri de putere, caracteristice, de regulă, pentru țări cu sisteme electorale majoritare. În cazul societăților segmentate, susțin adepții teoriei consociaționiste, regula majorității simple instaurează o atmosferă dominată de principiul „câștigătorul ia totul”, actorii scenei politice fiind prinși într-un joc de sumă zero ce favorizează politica adversarială: cei care rămân excluși de la luarea deciziilor își pierd treptat interesul pentru participarea în procesul politic, pun la îndoială legitimitatea sistemului și se simt îndreptățiți să recurgă la căi alternative de urmărire a intereselor, acestea din urmă putând varia de la proteste de stradă, violențe în masă și până la provocarea eșecului statului.

Elementele definitorii ale democrației consociaționale, în formula clasică din *Democracy in Plural Societies*, sunt următoarele: (1) guvernarea de către o mare coaliție a liderilor politici ai tuturor segmentelor semnificative din societate; (2) vetoul reciproc sau regula „majorității convergente” care servește drept protecție suplimentară pentru interesele segmentelor; (3) proporționalitate în privința reprezentării politice, a numirii în funcții publice și a alocării fondurilor publice și (4) un grad înalt de autonomie pentru fiecare segment în administrarea afacerilor interne.⁴ Aceste elemente au fost identificate de Lijphart pe parcursul unei investigații care a urmărit descoperirea surselor

4 Arend Lijphart: *Democrația în societăți plurale*, p. 42.

stabilității politice în societăți „fragmentate” precum Belgia, Olanda, Elveția sau Austria, țări caracterizate în anii 1950–1960 prin sisteme politice care au renunțat la principiul majorității și au pus accentul pe cooperarea între elitele reprezentative ale segmentelor ce alcătuiau societățile respective: *familles spirituelles* (catolice, socialiste și liberale) în Belgia, *zuilen* în Olanda, comunitățile lingvistice din Elveția și *Lager* în Austria.

Cele patru elemente definitorii ale consociaționismului reprezintă principii care pot fi instituționalizate în forme variate, adesea nu foarte evidente la prima vedere. În articolul din 1969 Lijphart a folosit ca exemple Olanda, Belgia, Luxemburg, Austria, Elveția, Liban, Nigeria, Columbia și Urugay. În *Democracy in Plural Societies* (1977) lista este completată cu Malaysia, Cipru, Surinam, Antilele Olandeze, Burundi, Irlanda de Nord, Canada și Israel, ultimele două state fiind incluse în categoria sistemelor semiconsociaționale. În 1996, în urma unei analize amănunțite, Lijphart ajunge la concluzia că sistemul politic din India are numeroase elemente pe baza cărora lista democrațiilor consociaționale poate fi completată și cu țara care administrează cea mai mare democrație din lume, același articol făcând totodată trimitere la alte două cazuri: Cehoslovacia și Africa de Sud.⁵ Într-o publicație recentă sunt menționate ca și exemple noi Fiji, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Kosovo și Afghanistan.⁶ În pofida unor diferențe semnificative, logica soluțiilor adoptate în aceste state este aceeași: deciziile majore ori sunt luate pe baza unei înțelegeri între comunități, sub protecția mecanismelor de veto reciproc, ori sunt delegate în interiorul acestora, pe baza autonomiei segmentale. Această logică este de fapt esența democrației consociaționale în mai toate variantele materializate ale modelului.

Lucrarea lui Székely István Gergő oferă o utilă incursiune în detaliile tehnice ale soluțiilor care instituționalizează cele patru principii, atât din perspectiva mai teoretică a științelor politice, cât și sub aspectul practic al implementării, ilustrat prin cele patru cazuri analizate: Tirolul de Sud, Belgia, Irlanda de Nord și Macedonia. Partea teoretică a lucrării descrie succint dar meticulos originile teoriei consociaționiste, miezul acesteia reprezentat de cele patru principii definitorii, precum și condițiile care favorizează implementarea cu succes a aranjamentelor de împărțire a puterii, acest aspect din urmă fiind o componentă esențială a teoriei lui Lijphart. Sunt oferite importante clarificări terminologice, noțiunea de democrație consociațională fiind definită cu

5 Arend Lijphart: “The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation”, *American Political Science Review*, vol. 90, no. 2 (June 1996), pp. 258–268.

6 Arend Lijphart: *Thinking about Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*. London–New York: Routledge, 2008, p. 5.

exactitate în raport cu alte două concepte conexe: democrația consensuală și împărțirea puterii. Partea teoretică a lucrării include totodată o amplă prezentare a criticilor formulate la adresa teoriei consociaționismului, spațiu amplu fiind rezervat diferenței de viziuni dintre Lijphart și Donald Horowitz, unul dintre specialiștii care s-a angajat într-o susținută dispută academică cu Lijphart privind dezavantajele democrației consociaționale și posibile soluții alternative ale principiului de împărțire a puterii.

Deși selecția de cazuri reprezintă de cele mai multe ori o sarcină dificilă pentru autorii lucrărilor cu ambiții empirice sau comparative, volumul de față poate fi apreciat și sub acest aspect: atât opțiunea autorului pentru cazuri exclusiv europene, cât și varietatea detaliilor tehnice ale soluțiilor implementate în cele patru cazuri analizate și – nu în ultimul rând – complexitatea proceselor istorice care au condus la soluțiile consociaționale alese spre prezentare sporesc șansele ca lucrarea să fie utilizată cu folos de specialiștii din România interesați de problematica democrației consociaționale.

În pofida disciplinei de excepție a abordării, precum și a faptului că economia textului nu este scăpată niciun moment de sub controlul riguros al concepției de ansamblu, textul lui Székely este aproape exhaustiv, nu lasă loc de completări în puncte esențiale ale subiectului abordat: împărțirea puterii politice după principiul consociației. Există în schimb numeroase aspecte ale problematicii explorate care invită la comentarii, precum și la o analiză mai aprofundată a semnificației pe care modelul îl poate avea în diferite variații ale relațiilor majoritate-minoritate, inclusiv în cele asemănătoare României. Din multitudinea de aspecte de acest fel ne vom referi pe scurt în cele ce urmează la unul singur: disputa dintre adepții și criticii teoriei despre caracterul, utilitatea și consecințele democrației consociaționale.

Adepții teoriei susțin, după cum am văzut, că regimurile de împărțire a puterii reduc potențialul de conflict al societăților adânc divizate, convertindu-i pe actorii politici rivali în parteneri interesați în cooperare. Avantajele participării la guvernare pe care actorii anterior marginalizați le descoperă după câteva cicluri electorale conferă stabilitate sistemului politic și facilitează ajungerea la aranjamente constituționale sustenabile, respectiv la o democrație funcțională, adesea greu de imaginat în situațiile premergătoare consociației.

Dintre numeroasele orientări critice la adresa teoriei lui Lijphart, cea mai influentă se leagă de numele lui Horowitz, care este de părere că aranjamentele consociale instituționalizează clivajele etnice, întăresc granițele dintre comunități și în loc să amelioreze, adâncesc problemele pe care consociația ar trebui să le rezolve. Chiar dacă pe termen scurt – în special în situațiile post-conflict – modelul poate fi eficient în detensionarea situației, pe termen lung aranjamentul este în detrimentul democrației, deoarece nu declanșează

procesele de transformare în interiorul comunităților care ar fi necesare pentru o democrație autentică: în loc să faciliteze apariția unor procese de reconciliere la bazele societății, sistemele electorale proporționale și pragul electoral scăzut vor perpetua „politicile sectariene”, motivația votului non-etnic fiind inexistent în cadrul unor aranjamente de acest fel.⁷

Adepții lui Horowitz – printre care Benjamin Reilly,⁸ Timothy Sisk,⁹ Ian O’Flynn, David Russell,¹⁰ Robin Wilson¹¹ și alții – nuantează în câteva puncte esențiale tezele lui Horowitz. Ei avertizează că unele elemente ale aranjamentelor consociaționale precum vetoul reciproc și autonomia segmentală reifică identitățile de grup, favorizând politicienii cu tentă extremistă. Liderii politici care obțin voturi datorită unei platforme program cu caracter confrontativ, adoptată cu dorința de a-și maximiza sprijinul electoral, polarizează, pe de o parte, societatea, iar pe de altă parte trezesc în rândurile electoratului așteptări care vor impune partidului un comportament post-electoral ce reduce considerabil șansele compromisul. Chiar dacă o formațiune politică ce în urma unui calcul de acest gen ajunge la putere își va schimba, ulterior, comportamentul și va duce o politică cooperantă în cadrul coaliției de guvernământ, există riscul ca electoratul care a votat-o să se considere trădat și să devină și mai radical. În ceea ce privește mecanismele de veto, acestea pot produce imobilism și stagnare politică, iar în cazul în care majoritatea deciziilor sunt delegate la nivelul autonomiilor segmentale, instituțiile centrale ale statului pot fi golite treptat de orice putere politică efectivă. În ansamblu, susțin adepții lui Horowitz, sistemele consociaționale subminează solidaritatea și egalitatea intrinsecă între membrii diferitelor comunități, precum și autonomia individului, forțându-i pe membrii individuali ai societății să opteze pentru identități instituționalizate sau să rămână în afara sistemului politic.

Plecând de la aceste constatări critice, Horowitz și adepții săi propun o alternativă la democrația consociațională: varianta integrativă de împărțire a puterii, recomandând formule electorale care favorizează candidații moderați

7 Donald L. Horowitz: *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley CA: University of California Press, 1991 și “Electoral systems: A primer for decision-makers”, *Journal of Democracy*, vol. 14, no. 4, (2003), pp. 115–127.

8 Benjamin Reilly: *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

9 Timothy Sisk: *Power-Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*. Washington, DC: US Institute of Peace, 1996.

10 Ian O’Flynn – David Russell (eds.): *Power Sharing. New Challenges for Divided Societies*. London–Ann Arbor MI: Pluto Press, 2005.

11 Robin Wilson: “Towards a Civic Culture: Implications for Power-sharing Policy Makers”, Ian O’Flynn – David Russell (eds.): *Power Sharing. New Challenges for Divided Societies*, pp. 204–218.

dispuși să coopereze înainte de alegeri, spre deosebire de modelul lui Lijphart, în care problema cooperării se pune doar în situații post-electorale. În opinia integraționiștilor, varianta lor de împărțire a puterii încurajează și recompensează moderarea, excluzându-i pe extremiștii care sunt interesați doar de obținerea voturilor din partea unui segment anume al electoratului, stabilitatea politică având astfel șanse mai bune pe termen lung. Prin favorizarea identităților fluide modelul integraționist previne totodată instituționalizarea și perpetuarea clivajelor etnice, susțin adepții lui Horowitz.

Este greu de ignorat că cei care formulează critici la adresa teoriei lui Lijphart au argumente puternice la îndemână: colapsul aranjamentelor consociative din Cipru în 1963, din Liban în 1975, din Irlanda de Nord în 1974 sau dezmembrarea Cehoslovaciei în 1993 sunt evidente greu de contestat, după cum multe dintre argumentele lui Horowitz și ale adepților săi se regăsesc în numeroasele studii și analize care evidențiază consecințele negative ale aranjamentelor consociative din Belgia, Bosnia-Herțegovina, Irak, Irlanda de Nord (cu referire la cele instaurate pe baza Acordului Good Friday din 1998) sau Liban (privind situația de după Acordul Ta'if din 1989).

În pofida acestor argumente, convingătoare la prima vedere, disputa dintre consociaționiști și integraționiști nu poate fi considerată încheiată. Înainte de toate, nu se poate trece cu vederea faptul că, în timp ce numărul democrațiilor consociaționale funcționale din lume este considerabil, în pofida eșecurilor și a dificultăților frecvent invocate, propunerea lui Horowitz rămâne pur teoretică, fără cazuri concrete care ar putea susține relevanța practică și viabilitatea modelului integraționist. În al doilea rând, există numeroase argumente, atât normative, cât și empirice, care înclină balanța în favoarea modelului consociațional.

În ceea ce privește considerentele normative, deficiențele punctului de vedere al integraționiștilor devin evidente dacă analizăm mai atent tezele lui Horowitz, confruntându-le, pe de o parte, cu consecințele premiselor utilizate, și comparând, pe de altă parte, opțiunea de bază a modelului cu câteva alternative. Argumentul cel mai convingător al integraționiștilor pare a fi observația că aranjamentele consociaționale reifică identitățile prin instituționalizarea clivajelor etnice/lingvistice/religioase și prin aceasta, în loc să ofere o soluție, agravează problema. Deși această teză a câștigat mulți susținători influenți, și este reluată în numeroase publicații de prestigiu, de obicei este scăpată din vedere adevărata semnificație a mesajului care sugerează că singura soluție care poate garanta stabilitatea este eliminarea diversității prin diferite metode, în cel mai fericit caz prin pierderea identității de grup a segmentelor societale interesate în consociație, și contopirea acestor identități „etnice”, de rang inferior, într-una „națională”, de ordin superior. Or, după cum am văzut

în introducere, consociația urmărește oferirea de soluții în cazul societăților compuse din segmente identitare ale căror membri țin la identitatea lor, și sunt interesați tocmai în aranjamente instituționale care pot garanta păstrarea acestei identități. Este greu de imaginat, prin urmare, că reprezentanții comunităților din societățile segmentate ar putea accepta un aranjament care contravine intereselor lor fundamentale și care este văzut de ei ca sinonim asimilării forțate sau purificării etnice.

Aceste consecințe ale modelului integraționist devin și mai evidente dacă proiectăm termenul cheie al modelului – integrarea – pe spațiul de semnificație al conceptelor alternative. Într-un studiu dedicat prevederilor din dreptul internațional care vin în sprijinul aranjamentelor de împărțire a puterii, Tom Hadden conchide că autoritățile unui stat au la îndemână trei metode prin care conflictele identitare din interiorul unei comunități politice segmentate pot fi gestionate: asimilarea, integrarea și autonomia. *Asimilarea* înseamnă pierderea identității și a culturii caracteristice pentru o comunitate prin preluarea identității și a culturii dominante. *Integrarea* presupune recunoașterea identității și a culturii unei comunități care dorește să se autoconservă, prin politici care permit participarea membrilor comunității la viața politică, economică, socială și culturală a statului de care aparțin. *Autonomia* echivalează cu crearea unor structuri separate prin care membrii unei comunități interesate de autoconservare pot controla anumite aspecte politice, economice și culturale ale vieții lor, prin soluții cu caracter teritorial, local (administrativ) sau funcțional.¹² Din felul în care Hadden definește termenii reiese clar că asimilarea contravine intereselor grupurilor identitare, iar integrarea nu poate oferi securitatea de care comunitățile identitare au nevoie pentru a-și vedea viitorul asigurat, recunoașterea granițelor de grup și inviolabilitatea acestora fiind la fel de importante ca și în cazul statelor-națiune.

Într-un studiu care explorează caracterul aranjamentelor de împărțire a puterii cu ajutorul analizei de rețea, Manlio Cinalli propune un spațiu bidimensional al conceptelor relevante, definit cu ajutorul a două variabile: intensitatea rețelilor și a instituțiilor în interiorul segmentelor societale, și intensitatea rețelilor și a instituțiilor care fac legătura între segmente. Combinațiile posibile ale valorilor extreme ale celor două variabile definesc patru situații ideal-tipice: *marginalizarea*, caracterizată prin valori mici ale ambelor variabile; *asimilarea*, în cazul în care intensitatea rețelilor și a instituțiilor care fac legătura între segmente este ridicată, iar în interiorul unuia (sau unora) dintre

12 Tom Hadden: "Integration and Autonomy: Minority Rights and Political Accommodation", Ian O'Flynn – David Russell (eds.): *Power Sharing. New Challenges for Divided Societies*, pp. 30–44.

segmente este neglijabilă; *pilarizarea* sau *societăți paralele*, în situația în care intensitatea rețelelor și a instituțiilor în interiorul segmentelor societale este ridicată, iar între segmente este neglijabilă; și *integrarea*, în cazul ideal în care valorile ambelor variabile sunt ridicate. În opinia lui Cinalli, aranjamentele de împărțire a puterii aproximează cel mai bine situația ideală a integrării, deoarece în aceste variante există rețele și instituții ale cooperării atât la nivelul inter-comunitar (marea coaliție, reprezentarea proporțională și mecanismele de veto), cât și în interiorul comunităților (autonomiile segmentale).¹³

Impactul aranjamentelor consociative de împărțire a puterii asupra proceselor de democratizare, consolidarea sistemului politic și calitatea guvernării au fost evidențiate în același timp de mai multe analize empirice. Dincolo de numeroasele argumente cu caracter empiric pe care Lijphart le folosește în lucrările sale,¹⁴ este relevantă în acest sens cercetarea lui Wolf Linder și André Bächtiger, realizată cu ajutorul unui *Index de împărțire a puterii* pe care cei doi l-au construit folosind elementele democrației consociaționale definite de Lijphart și pe care l-au utilizat în cadrul unei analize statistice multivariate, urmărind evaluarea performanțelor proceselor de democratizare în 62 de state din Asia și Africa, în perioada 1965–1995. În concluziile cercetării autorii afirmă că modelul lui Lijphart este unul dintre cei mai puternici predictorii ai succesului în democratizare.¹⁵ O confirmare puternică a meritelor abordării lui Lijphart vine și din partea Pipsei Norris, care în urma unei cercetări ample și complexe finalizate în 2008, bazate pe metode sofisticate – analiza statistică a seriilor cronologice de date ce reflectă evoluția regimurilor politice din statele lumii din 1970 până în 2007 și studii amănunțite ale unor perechi de cazuri selectate – a tras următoarea concluzie: „Rezultatele cumulate [ale cercetării] accentuează și confirmă avantajele presupuse ale instituțiilor de împărțire a puterii, independent de indicatorii care au fost selectați pentru măsurarea democrației, și chiar și în situațiile în care anumite variabile au fost controlate în cadrul seriei de modele multivariate. Societățile adânc divizate, indiferent dacă diviziunile sunt de natură identitară pe bază religioasă, lingvistică, regională/națională, etnică sau de natură rasială, precum și cele care lasă în urmă conflicte cu rădăcini adânci ar trebui să adopte aranjamente de împărțire a

13 Manlio Cinalli: “Below and Beyond Power Sharing: Relational Structures across Institutions and Civil Society”, Ian O’Flynn – David Russell (eds.): *Power Sharing. New Challenges for Divided Societies*, pp. 172–187.

14 O sinteză recentă a acestora este oferită în “Conclusion: power sharing, evidence, and logic”, Arend Lijphart: *Thinking about Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*, pp. 269–281.

15 Wolf Linder – André Bächtiger: “What Drives Democratisation in Asia and Africa?”, *European Journal of Political Research*, vol. 44, no. 6 (October 2005), pp. 861–880.

puterii în cadrul sistemelor lor constituționale și democratice.”¹⁶ Aceste concluzii sunt cu atât mai remarcabile cu cât într-o lucrare anterioară Norris era considerabil mai rezervată în ceea ce privește intensitatea legăturii dintre instituțiile de împărțire a puterii și anumiți indicatori ai calității actului de guvernare.¹⁷

Lucrarea din 2008 a Pippiei Norris merită atenție și din cauza felului mai relaxat în care termenul de împărțire a puterii este definit. În viziunea autoarei, aranjamentele de împărțire a puterii au de regulă patru componente constitutive, care pot apare singular sau în variate combinații: (1) sisteme electorale proporționale combinate cu praguri electorale scăzute și locuri rezervate în parlament, ceea ce permite includerea partidelor ce reprezintă minoritățile în legislativele naționale, deschizând astfel calea către reprezentarea acestora în coalițiile guvernamentale; (2) sisteme federale sau descentralizate care permit partidelor minoritare să-și consolideze bazele puterii locale și ale unei autonomii regionale în zonele în care se concentrează suportul electoral al acestora; (3) sisteme parlamentare (inclusiv monarhii) în care premierul este supus unor mecanisme de control variate, inclusiv revocarea; (4) mass-media independentă și pluralistă care veghează asupra transparenței actului de guvernare și asupra libertății de informare în procesul electoral. Plecând de la acest mod de a concepe împărțirea puterii, domeniul de aplicabilitate al termenului poate fi extins în mod semnificativ, iar discuția poate fi relansată în multe situații concrete din diferite zone ale lumii în care noțiunea de împărțire a puterii nu părea să aibă vreo relevanță.

În pofida acestor evoluții promițătoare, Arend Lijphart nu a rămas insensibil la criticile formulate la adresa teoriei sale. În prefața la ediția în limba română a volumului *Democracy in Plural Societies* recunoaște, de exemplu, că în urma dezavantajelor democrației consociaționale semnalate de numeroși autori a „devenit mult mai puțin apologetic referitor la natura (...) fundamental democratică”¹⁸ a modelului, admitând că varianta consociațională a

16 “The cumulative results reinforce and confirm the advantages of power-sharing institutions which have often been assumed, irrespective of which particular indicators are selected to measure democracy, even with the controls used in the series of multivariate models. Societies which are deeply divided, whether by identities based on religion, language, region/nationality, ethnicity, or race, which are emerging from deeprooted conflict should consider adopting power-sharing arrangements in democratic constitutional settlements.” Pippa Norris: *Driving Democracy. Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 211.

17 Pippa Norris: “Stable Democracy and Good Governance in Divided Societies. Do Power-sharing Institutions Work?” *Faculty Research Working Paper Series*, Harvard University, JFK School of Government, February 2005.

18 Arend Lijphart: *Democrația în societăți plurale*, pp. 8–9.



democrației renunță, într-adevăr, la principiul majorității, reduce mult rolul opoziției și mizează mai mult pe rolul elitelor decât pe cel al maselor. Privind relevanța acestor observații critice adaugă totuși că în societățile segmentate principiul participării politice integrale este incomparabil mai important decât regula majorității sau existența unei opoziții puternice, și că observația privind dezavantajul caracterului „elitist” al democrației consociaționale în comparație cu natura „populară” a democrației majoritariste este înșelătoare, din moment ce toate democrațiile moderne bazate pe principiul reprezentării sunt dominate într-o măsură mai mare sau mai mică de elite politice. Diferența esențială dintre cele două modele este dată, în consecință, nu de gradul de dominare a elitelor, ci de măsura în care elitele reprezentative ale segmentelor societale sunt cooperante sau competitive. Sintetizând parcă experiențele personale ale unor intense dispute academice desfășurate pe parcursul a mai bine de patru decenii, Lijphart concluzionează: „Convingerea mea personală (...) rămâne aceea că democrația consociațională este *cea mai promițătoare* formă de democrație pentru societățile plurale și că este *singura formă posibilă* pentru societățile profund divizate”.¹⁹

Pe baza acestei afirmații, cât și a celor trecute în revistă în cele de mai sus, pare probabil că problematica democrației consociaționale va rămâne în atenția specialiștilor încă multă vreme de acum încolo, atât a teoreticienilor, cât și a practicienilor preocupați de reformele instituționale cerute de provocările cu care se confruntă autoritățile multor state din lumea de azi. Se poate spera totodată că adevăratul potențial al timidelor încercări de împărțire a puterii care s-au înregistrat în ultimii ani în Europa Centrală și de Est va fi înțeles mai bine în lumina aparatului conceptual pus la dispoziție de literatura occidentală. Recomand cu căldură volumul realizat de Székely István Gergő, considerându-l o contribuție importantă la facilitarea acestei înțelegeri atât de necesare și în privința României.

Salat Levente

19 Op. cit., p. 14.

Introducere

Faptul că diversitatea etnică, lingvistică sau religioasă poate constitui un impediment pentru buna funcționare a democrației este bine cunoscut încă din secolul al XIX-lea, când John Stuart Mill a afirmat că existența unor instituții libere este aproape imposibilă în țările în care conviețuiesc mai multe naționalități. Opinia filosofului britanic a fost confirmată de ultimele „valuri” de democratizare din a doua jumătate a secolului al XX-lea. Politologii care au studiat procesul de decolonizare au ajuns la concluzia că existența unui sentiment necontestat de unitate națională este o condiție esențială pentru democratizarea cu succes (Rustow 1970) sau că modernizarea politică presupune integrare națională și centralizarea puterii în instituții legislative naționale recunoscute de marea majoritate a cetățenilor (Huntington 1968: 34).

Prăbușirea regimurilor comuniste din Europa Centrală și de Est la sfârșitul mileniului, precum și războaiele sângeroase din Balcani și din regiunea caucaziană care au urmat, au demonstrat însă că sentimentul de unitate națională nu este ușor de atins și nici de susținut, iar în absența unor instituții politice potrivite se pot declanșa conflicte violente. De fapt, majoritatea covârșitoare a conflictelor armate de după terminarea Războiului Rece au fost de natură etnică sau religioasă. Prin urmare, interesul față de soluțiile instituționale potrivite pentru prevenirea, aplanarea sau rezolvarea conflictelor interetnice în științele politice și disciplinele apropiate a crescut considerabil.

Obiectivul acestei lucrări este de a oferi cititorului o sinteză despre una dintre cele mai influente teorii din literatura privind soluționarea conflictelor interetnice, teoria democrației consociaționiste. Deși această teorie nu a fost propusă de la bun început ca un model normativ pentru societăți multietnice, treptat a devenit principala sursă de inspirație pentru „inginerii instituționali” care urmăresc crearea unor sisteme politice mai echitabile, în care niciuna dintre comunitățile importante să nu fie exclusă din exercitarea puterii.

Lucrarea se compune din trei părți mari. Prima parte, cea teoretică, prezintă esența democrației consociaționiste, așa cum a fost elaborată ea de politologul olandez Arend Lijphart, dar și cele mai importante critici care au fost formulate la adresa acesteia, împreună cu unele abordări alternative. Partea a doua cuprinde patru studii de caz despre țări în care modelul consociaționist (sau majoritatea elementelor sale) a fost implementat cu succes, contribuind la stabilizarea unor societăți adânc divizate din punct de vedere etnic, lingvistic



sau religios. Fiecare studiu de caz începe cu prezentarea caracteristicilor demografice ale țării și cu un scurt istoric al conflictului, respectiv al procesului care a condus la adoptarea soluției de tip consociaționist. După prezentarea contextului urmează trecerea în revistă a celor mai importante elemente ale sistemului politic și este evaluată măsura în care sunt îndeplinite caracteristicile de bază ale democrației consociaționiste. La finalul fiecărui studiu de caz sunt formulate unele observații critice privind aspectele problematice ale soluției instituționale respective.

Partea a treia a lucrării oferă o sinteză a celor prezentate anterior și analizează implicațiile posibile pentru România. Este prezentată mai întâi o dezbatere care a avut loc cu aproape zece ani în urmă în paginile revistei bilingve româno-maghiare *Provincia*, după care urmează concluziile autorului în legătură cu această temă care a devenit din nou actuală în contextul în care UDMR a ieșit de la guvernare în 2009.¹ Partea finală a lucrării conține și un tabel sintetic cu cele mai importante caracteristici ale celor patru sisteme analizate.

- 1 După alegerile parlamentare din 2008 s-a format un guvern de coaliție alcătuit din Partidul Democrat-Liberal și Partidul Social Democrat, iar Uniunea Democrată a Maghiarilor din România a ajuns în opoziție după o perioadă de doisprezece ani petrecuți ori la guvernare, ori oferind sprijin parlamentar guvernului. Ieșirea UDMR-ului de la guvernare a atras după sine și schimbarea conducerii unor instituții deconcentrate, ceea ce în județele Harghita și Covasna a căpătat o culoare etnică, deoarece conducătorii de instituții de etnie maghiară, numiți de UDMR, au fost înlocuiți cu persoane de etnie română propuse de PDL sau PSD. Deși aceste schimbări au fost de natură politică și nu etnică, UDMR a organizat proteste față de îndepărtarea „maghiarilor” de la putere. Totodată, acest eveniment a demonstrat că sistemul politic este departe de a fi de natură consociaționistă, deoarece prezența (mai mult sau mai puțin) proporțională a etnicilor maghiari în poziții de conducere în administrația publică și în sectorul de stat depinde de participarea partidului maghiarilor la guvernare.



1. Teoria democrației consociaționiste

1.1. Originile teoriei consociaționiste

Teoria democrației consociaționiste a fost elaborată începând cu sfârșitul anilor 1960 de politologul Arend Lijphart, conceptul fiind astăzi strâns legat de numele savantului olandez. Însă nici termenul, nici descrierea fenomenului nu au fost introduse în științele politice de Lijphart. Termenul de *consociaționism* a fost folosit pentru prima dată de filosoful și teologul calvinist Johannes Althusius, într-o lucrare din 1603 intitulată *Politica Methodice Digesta, Atque Exemplis Sacris et Profanis Illustrata*, și a fost redescoperit de David Apter (1961), într-un studiu despre diferite forme de autoritate politică în Africa. Fenomenul cunoscut astăzi sub denumirea de consociaționism a fost analizat pentru prima dată de Gerhard Lehmbuch, care în două lucrări publicate în 1967, respectiv 1968 a folosit termenii de *Proporzdemokratie* și *Konkordanzdemokratie* pentru a descrie sistemele politice din Austria, respectiv Elveția (Lehmbuch 1967, 1968; Andeweg 2000: 510). Fără îndoială, însă, Lijphart a fost autorul care a transformat teoria democrației consociaționiste într-una dintre cele mai importante și – totodată – mai controversate teorii din științele politice comparate.²

Lucrările timpurii ale lui Lijphart (1968, 1969) au luat naștere ca o critică și completare la tipologia structural-funcționalistă a regimurilor politice elaborată de Gabriel Almond (1956), respectiv a teoriei clivajelor intersectante, dezvoltată de Seymour Martin Lipset (1959), idee ce a constituit și una dintre premisele tipologiei lui Almond. Referitor la condițiile care favorizează apariția și consolidarea democrației, înaintea acestor publicații ale lui Lijphart opinia dominantă printre specialiști poate fi rezumată astfel: democrația are șanse mult mai mari în societățile omogene din punct de vedere cultural. La fel de succint, mesajul lui Lijphart a fost următorul: democrația este posibilă și în

2 Potrivit lui Ian Lustick (1997), termenul de *consociaționism* a devenit canonic în literatură (în detrimentul unor termeni cum ar fi *democrația concordantă*, *democrația proporțională*, *democrația contractuală*, *pluralismul segmentat* sau *pluralismul vertical*) odată cu publicarea în 1974 a unui volum editat de Kenneth D. McRae, intitulat *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*, și a unei recenzii semnate de Hans Daalder, apărută în același an, intitulată *The Consociational Democracy Theme*, ambii autori optând pentru expresia lui Lijphart, *democrație consociaționistă*.

societăți eterogene din punct de vedere cultural, însă nu în forma ei clasică de tip anglo-saxon (sau Westminster), ci sub forma democrației consociaționiste. Condițiile nefavorabile pentru stabilitatea democrației pot fi contracarate de elite dispuse să coopereze (Lijphart 1969: 207–211; Andeweg 2000: 509–511; Bogaards 2000: 400–401).

Factorii favorabili pentru democrație (sau *precondițiile* democrației) au constituit probabil principalul obiect de studiu al științelor politice din anii 1950–1960. Cel mai important autor în acest domeniu a fost Seymour Martin Lipset, care a descoperit faimoasa relație dintre nivelul dezvoltării economice și stabilitatea democrației. Lipset a identificat însă și alte condiții indispensabile pentru democrație,³ printre altele cerința ca liniile de falie existente în societate să nu se suprapună, ci să se intersecteze. Clivajele care se suprapun sunt în detrimentul democrației, a pledat Lipset, deoarece întăresc și mai mult diviziunile societale, iar politica va fi dominată de conflictul dintre concepții diferite și deseori incompatibile despre lume (*Weltanschauungspolitik*). Partidele politice organizate în jurul acestor viziuni vor încerca să-și încapsuleze electoratul, reducând la minimum contactele alegătorilor lor cu mesajele partidelor rivale. Din cauza acestei izolări de restul societății, germeii cosmopolitismului vor fi eradicați în rândul alegătorilor, iar nivelul lor de toleranță va scădea. O altă consecință este că procesul electoral își pierde miza, deoarece rezultatele alegerilor devin predictibile, partidele nefiind capabile să se extindă dincolo de limitele grupului încapsulat. Izolarea segmentală va conduce la o ambianță politică foarte omogenă, constituind un sol fertil pentru extremism. În schimb, clivajele care se intersectează supun indivizii la presiuni care se compensează reciproc (*cross-pressures*), atitudinile lor politice devenind treptat mai moderate (vezi Lipset 1959).

Societățile în care clivajele care se intersectează au fost preferate și de Gabriel Almond societăților în care acestea se suprapun. Tipologia regimurilor politice a lui Almond a fost bazată pe două variabile independente (cultura politică și structura rolurilor – termeni centrali ai sociologiei politice structural-funcționaliste) și o variabilă dependentă (stabilitatea democrației). Almond a clasificat sistemele politice în patru tipuri: regimuri preindustriale, regimuri totalitare, sisteme (democratice) de tip anglo-saxon și sisteme (democratice) de tip continental-european. Din punctul de vedere al contribuției lui Lijphart doar ultimele două tipuri sunt relevante, deoarece doar acestea sunt democratice. Tipul anglo-saxon includea Marea Britanie, Statele Unite ale Americii și țările Comunității Națiunilor (*Commonwealth of Nations*), iar cel continental-

3 Desigur, caracterul „indispensabil” al acestor condiții a constituit ulterior subiectul unor dezbateri extinse în științele politice. Vezi de exemplu Diamond (1992), Huber et al. (1993) sau Przeworski (2000).

europăen, Franța (a treia și a patra republică), Italia și Republica de la Weimar (Almond 1956). Almond a considerat că în democrațiile de tip anglo-saxon cultura politică este omogenă și seculară (datorită clivajelor care se întretaie), iar structura rolurilor bine diferențiată (ceea ce înseamnă că fiecare componentă sau instituție din sistem are funcții bine definite, care nu se suprapun – de exemplu, partidele politice, grupurile de interese și mass-media sunt independente unul de celelalte). În schimb, democrațiile de tip continental erau caracterizate printr-o cultură politică fragmentată, prezența mai multor subculturi (definite de clivaje care se suprapun) și sisteme de roluri specifice fiecărei subculturi (legături strânse în interiorul fiecărei subculturi între partidele politice, grupurile de interese și mass-media). Almond a considerat tipul anglo-saxon ca fiind net superior din perspectiva stabilității, precum și a eficienței, și a avertizat că cel continental-european este susceptibil imobilismului politic și chiar pericolului decăderii în totalitarism (Almond 1956, Lijphart 1969: 207–208; 1977: 6–8; Bogaards 2000: 400–401).

Tipologia lui Almond suferea însă de o imperfecțiune semnificativă, categoriile sale nefiind exhaustive. Almond a clasificat unele democrații care nu se încadrau ușor în tipurile principale într-o categorie reziduală, care combina caracteristicile ambelor tipuri principale. Cazurile încadrate în această categorie reziduală au fost țările scandinave, Olanda, Belgia și Elveția, democrații stabile în pofida eterogenității ce caracteriza cultura lor politică (potrivit observațiilor lui Almond). Lijphart a reevaluat clasificarea lui Almond și a demonstrat că stabilitatea democrației nu poate fi explicată pe baza celor două variabile independente (cultura politică și structura rolurilor). Stabilitatea democrației nu este determinată de condițiile sociologice sau structurale, deoarece lipsa omogenității poate fi compensată de eforturile deliberate ale elitelor interesate de colaborare. Prin contracararea efectelor negative ale fragmentării societale la nivelul elitelor, perspectivele democrației devin mult mai promițătoare, susținerea Lijphart. Categoria reziduală a lui Almond (cu excepția țărilor scandinave, pe care Lijphart le-a considerat mai degrabă similare tipului anglo-saxon) a fost transformată de Lijphart într-un nou tip de democrație, denumită *democrație consociaționistă* (Lijphart 1969).

Așadar, raportat la ideile dominante ale științelor politice din anii 1960, semnificația contribuției lui Lijphart constă în primul rând în faptul că a demonstrat că democrația nu este imposibilă în societățile divizate, deoarece eterogenitatea socială poate fi compensată la nivelul elitelor (Andeweg 2000: 510). Acest lucru este foarte important având în vedere că mulți lideri autoritari au încercat să justifice refuzul lor de a democratiza invocând tocmai această presupusă dificultate de a construi un sistem democratic în societățile divizate din punct de vedere etnic (Sisk 1996: 29).

Trebuie subliniat faptul că teoria consociaționismului nu a fost elaborată de la bun început având în vedere societăți divizate din punct de vedere *etnic*. Modelul empiric din care Lijphart s-a inspirat pentru primul său articol a fost Olanda (Lijphart 1968). În studiul următor, în care și-a formulat critica referitoare la tipologia lui Almond și a introdus democrația consociaționistă ca un gen aparte de democrație (Lijphart 1969), exemplele sale au fost Austria, Belgia, Elveția și Olanda. Deși Belgia și Elveția sunt societăți multietnice, consociaționismul elvețian nu este nici astăzi bazat pe segmentele etnice, ci pe cele ideologice (Partidul Liber Democrat, Partidul Creștin Democrat, Partidul Social Democrat și Partidul Popular), iar la sfârșitul anilor 1960 consociaționismul din Belgia însemna încă o colaborare a celor trei mari *familii spirituale* (catolici, socialiști, liberali), sistemul reconfigurându-se doar mai târziu în consociaționism de tip etnic.

Societățile din care s-a inspirat modelul au fost deci societăți plurale, compuse din diferite subculturi sau segmente bine identificabile, însă aceste segmente nu erau etnice, ci mai degrabă de natură ideologică. În lucrarea cea mai cuprinzătoare despre modelul democrației consociaționiste – *Democracy in Plural Societies* (1977)⁴ – Lijphart propune însă consociaționismului ca un model normativ pentru democrațiile tinere din lumea a treia. După cum a remarcat Matthijs Bogaards (2000: 395), pe parcursul anilor 1970 Lijphart a descoperit gradual potențialul normativ al democrației consociaționiste. Majoritatea acestor țări în curs de dezvoltare fiind divizate din punct de vedere etnic, religios sau rasial, consociaționismul a devenit treptat soluția lui Lijphart și a discipolilor săi pentru stabilizarea democrației în societăți marcate de conflicte etnice.

1.2. Esența teoriei democrației consociaționiste

Democrația consociaționistă este definită ca o formă de guvernare printr-un cartel de elite, scopul urmărit fiind transformarea unei democrații caracterizate printr-o cultură politică fragmentată într-o democrație stabilă (Lijphart 1969: 216). În democrația consociaționistă tendințele centrifugale inerente într-o societate plurală sunt contracarate prin comportamentul cooperativ al elitelor ce reprezintă diferitele segmente ale populației (Lijphart 1977: 1). Lijphart ține să sublinieze că definiția are două dimensiuni, ambele fiind necesare pentru a se putea vorbi despre consociaționism: o societate plurală (în

4 Cartea a fost publicată în limba română cu titlul *Democrația în societățile plurale* (Iași, Polirom, 2002).

sensul dat de prezența unor clivaje segmentale), pe de o parte, și cooperarea politică între elitele segmentelor, pe de altă parte (Lijphart 1977: 5). Dintre cele două elemente definiționale unul este deci structural sau sociologic (clivajele segmentale), iar celălalt de natură politică (cooperarea la nivelul elitelor). Dacă unul dintre aceste două elemente lipsește, sistemul politic nu mai poate fi clasificat ca fiind de tip consociaționist.⁵

Societățile plurale – sau adânc divizate – se caracterizează prin existența unor clivaje segmentale, ceea ce înseamnă că diviziunile politice reflectă foarte fidel liniile de diferențiere importante din societate. Aceste linii de falie pot fi de natură religioasă, ideologică, lingvistică, regională, culturală, rasială sau etnică⁶ (Lijphart 1977: 3–4). Criteriile pe care o societate trebuie să le îndeplinească pentru a fi considerată plurală sunt următoarele:

- este posibilă identificarea precisă a segmentelor din care societatea se compune,
- poate fi precizată mărimea fiecărui segment,
- există o corespondență perfectă între limitele segmentelor și limitele dintre organizațiile politice, sociale și economice,
- deoarece loialitățile segmentale și cele de partid coincid, schimbările survenite în susținerea electorală a partidelor între două alegeri consecutive sunt foarte mici (Lijphart 1981: 356).

Se poate vorbi deci despre societăți pilonizate sau pilarizate (*pillarized societies, verzuiling*), ceea ce înseamnă că segmentele societale sunt caracterizate de „întreșerea organizațiilor specifice clivajelor politice, organizații ce acționează în canalul corporatist, cu partidele ce se străduiesc să mobilizeze electoratul” (Rokkan 1977: 565, redat în traducerea lui Szász 2001).

În lucrările sale timpurii, Lijphart a descris esența democrației consociaționiste în felul următor: amenințarea pe care segmentarea societală o reprezintă la adresa stabilității democrației este neutralizată la nivelul elitelor prin

- 5 Dacă societatea este plurală, dar elitele nu cooperează, avem de-a face cu democrație *centrifugală*. Dacă elitele cooperează în ciuda absenței unor clivaje segmentale adânci (societate eterogenă), sistemul este o democrație *depolitizată*. Finalmente, dacă nu există nici cooperare, nici clivaje adânci, sistemul poate fi clasificat ca democrație *centripetală*. Pentru detalii vezi Lijphart (1968) și Andeweg (2000: 509–511, 532–533).
- 6 Singurul clivaj care nu este menționat de Lijphart în definiția societăților plurale este cel de clasă. După cum vom elabora într-o secțiune ulterioară, explicația este următoarea: una dintre condițiile favorabile pentru consociaționism este absența diferențelor socioeconomice semnificative între grupuri. Lijphart consideră că șansele consociaționismului sunt cele mai bune când toate segmentele societății sunt intersectate de clivajul de clasă, adică niciun segment etnic, religios sau lingvistic etc. nu se află în situația de *underclass* (Lijphart 1977: 75–81).

recurgerea la diverse tehnici non-majoritare de rezolvare a conflictelor,⁷ care sunt ancorate instituțional în coaliții foarte inclusive, și prin proporționalitate în ceea ce privește alocarea funcțiilor publice (Lijphart 1969; Andeweg 2000: 512). Ulterior, Lijphart a revenit cu o formulare mai precisă, definind dimensiunea politică a consociaționismului prin patru elemente fundamentale. Acestea sunt următoarele: (1) o mare coaliție care să includă elitele tuturor sau ale majorității hotărâtoare a segmentelor societale importante, (2) drept de veto reciproc asigurat pentru toate segmentele, (3) proporționalitate în sistemul electoral și în alocarea pozițiilor în sectorul public, respectiv a banilor publici, și (4) autonomie pentru segmente în ceea ce privește deciziile care le privesc în exclusivitate pe acestea. Toate cele patru elemente trebuie să fie prezente pentru a se putea vorbi despre consociaționism, marea coaliție fiind însă cea mai importantă (Lijphart 1977: 25).⁸

Definițiile prezentate în paragrafele anterioare sunt suficient de largi pentru a permite implementarea democrației consociaționiste prin variante instituționale foarte diverse. Lijphart subliniază că nu forma instituțională concretă este hotărâtoare pentru a stabili dacă o democrație este consociaționistă sau nu, ci principiul (Lijphart 1977: 25), respectiv efortul deliberat comun al elitelor ce urmărește stabilizarea sistemului (Lijphart 1969: 213). Așadar, cele patru elemente ale modelului consociaționist trebuie interpretate mai degrabă ca fiind de natură comportamentală decât instituțională (Andeweg 2000: 513). Cu alte cuvinte, democrațiile consociaționiste nu sunt definite prin anumite configurații instituționale exacte, ci mai degrabă prin existența comportamentului cooperativ la nivelul elitelor, ceea ce este realizabil prin diverse soluții instituționale. Teoretic, cooperarea elitelor poate fi și informală, dacă se realizează în absența unor prevederi codificate care să impună acest lucru. În practică, însă, cooperarea și evitarea efectivă a antagonismelor se vor datora de cele mai multe ori adoptării unor reguli codificate, care prevăd un design instituțional ce deține toate cele patru caracteristici de bază ale consociaționismului.

- 7 Câteva dintre aceste metode non-majoritare sunt: depolitizarea deciziilor, adică redefinirea problemei ca fiind de natură tehnică; amânarea deciziei, scoaterea ei de pe agenda politică; gruparea deciziilor în pachete și negocierea întregului pachet în mod simultan; descentralizarea funcțională a deciziilor (poate fi teritorială sau pe diferite domenii politice); vetoul reciproc sau chiar non-deciziile (Lijphart 1969: 211–216; Andeweg 2000: 511–512)
- 8 Mai târziu, Lijphart împarte elementele în caracteristici principale: marea coaliție și autonomia (culturală) a segmentelor, respectiv secundare: vetoul reciproc și proporționalitatea (Lijphart 2004/2008: 76).

1. Principiul mării coaliții înseamnă că liderii politici ai tuturor segmentelor semnificative din societate sunt reprezentați la nivelul executivului și cooperează în cadrul acestuia. Forma instituțională poate fi un cabinet de mare coaliție, un „mare consiliu” cu atribuții consultative excepționale sau, în cazul sistemelor prezidențiale, o mare coaliție formată din președinte și alți înalți oficiali reprezentând diferitele segmente. Marea coaliție poate fi și diacronică, în sensul că nu toate segmentele sunt la guvernare în același timp, pe termen lung existând o alternanță, și niciun grup nu rămâne exclus în permanență (Lijphart 1977: 25). Mai târziu, inspirat de exemplul Indiei, Lijphart a adăugat chiar posibilitatea ca marea coaliție să se realizeze prin intermediul unui singur partid politic agregativ și foarte inclusiv, care cuprinde reprezentanții elitelor din toate segmentele importante ale societății (Lijphart 1996: 259–260). În mod similar, Brendan O’Leary, unul dintre cei mai importanți discipoli ai lui Lijphart, consideră că marea coaliție nu este un element necesar pentru consociaționism, cel puțin nu în sensul ca aceasta să cuprindă toate partidele semnificative din toate segmentele. În viziunea lui O’Leary, este suficient ca toate segmentele să fie reprezentate prin partide care beneficiază de susținerea a cel puțin unei majorități simple a membrilor segmentului respectiv (O’Leary 2005, vezi și Wolff 2009b).

Importanța mării coaliții rezultă nu doar din faptul că niciun segment nu este exclus de la putere, ci și din stimulii puternici pentru moderare și compromis care decurg din participarea la guvernare. Fiind împreună la guvernare, partidele care nu au încredere unele în altele primesc o garanție pentru a se simți în siguranță din punct de vedere politic. Deși marea coaliție pare o soluție nedemocratică, deoarece încalcă regula majorității și elimină – sau cel puțin slăbește – opoziția, în societățile adânc divizate aceste argumente trebuie evaluate dintr-o altă perspectivă. Regula deciziilor prin majoritate și necesitatea unei opoziții viguroase se bazează pe asumția alternanței la putere. Însă în societățile adânc divizate șansele alternanței sunt extrem de mici, deoarece volatilitatea electorală este aproape inexistentă: fiecare grup votează în mod regulat pentru aceleași partide, nu există alegători care să „plutească” între partide (*floating voters*), alegerile amintind mai degrabă de recensăminte etnice. Prin urmare, grupurile inferioare numeric pot rămâne în permanență excluse de la guvernare. Așadar, o soluție în astfel de situații poate fi o coaliție foarte inclusivă, în care sunt reprezentate toate grupurile societale importante (Lijphart 1977: 25–31).

Celelalte trei elemente constitutive ale democrației consociaționiste completează principiul mării coaliții, oferind garanții pentru o mai bună funcționare a acesteia.

2. Vetoul reciproc oferă protecție minorităților și obligă părțile participante să ia decizii prin consens. Totuși, vetoul nu conduce la tirania minorității, deoarece este reciproc, adică toate grupurile dispun de acest drept. Lijphart consideră că importanța vetoului este mai degrabă psihologică: acesta oferă un sentiment de securitate minorităților, însă va fi folosit doar în circumstanțe cu totul speciale. Toate segmentele vor fi conștiente că recurgerea la veto poate conduce la blocaj decizional, prin urmare se vor abține de la folosirea lui frecventă. Mai degrabă, dreptul la veto este o garanție pentru a fi luat în serios, deoarece – recurgând la termenii teoriei jocurilor – conferă credibilitate amenințării fiecărui participant la jocul politic, indiferent de proporțiile numerice (Lijphart 1977: 36–38).

Schneckener (2002: 221) distinge între trei tipuri de veto: de amânare, indirect și direct. Vetourile de amânare (*delaying veto*) nu garantează prevenirea adoptării unor legi nefavorabile pentru grup, ci doar oferă posibilitatea de a trage de timp și de a obliga celelalte grupuri să continue negocierile. Exemple privind vetoul de amânare sunt posibilitatea unui grup de a se adresa curții constituționale sau dreptul de a cere suspendarea dezbaterilor din parlament pe o perioadă determinată. Vetoul indirect se materializează prin impunerea unor majorități speciale pentru adoptarea legislației din domeniile cruciale pentru comunități (de exemplu, majorități calificate sau majorități paralele în toate grupurile). Finalmente, vetoul direct oferă grupurilor posibilitatea de a declara anumite probleme ca fiind de interes vital și de a stopa orice decizie legată de acestea.

3. Proporționalitatea în alocarea funcțiilor și a banilor publici este menită să prevină situațiile în care câștigătorul ia totul (*the winner does not take it all*). Dacă alocarea bunurilor publice este proporțională, formarea unor coaliții minimale câștigătoare (*minimum winning coalitions*) nu mai este atât de profitabilă, prin urmare scad motivațiile pentru a exclude unele grupuri de la guvernare, iar marile coaliții devin mai ușor de acceptat. Proporționalitatea contribuie la stabilitate și cooperare și datorită faptului că alocarea funcțiilor și a resurselor sunt decizii foarte delicate, iar prin dezamorsarea acestei probleme dispare o potențială sursă de conflict. Problema este că majoritatea deciziilor sunt de natură „da sau nu”, neputând fi rezolvate prin împărțire proporțională. Prin urmare, pentru a evita întoarcerea la deciziile prin regula majorității, Lijphart propune gruparea deciziilor în pachete și rezolvarea lor simultană, ceea ce va conduce la situații în care nu vor fi câștigători și perdanți clari, ci fiecare grup va câștiga, respectiv va face concesii în unele domenii (Lijphart 1977: 38–40).

Reprezentarea proporțională în administrația publică, sistemul judiciar, armată, poliție etc. poate fi realizată prin stabilirea unor cote de reprezentare pentru fiecare grup. Însă aceste cote nu trebuie neapărat să fie rigide. De

exemplu, în loc de 20% se poate stabili un interval între 15-25%. Din nou, gradul de codificare formală a cotelor poate fi variat. Lijphart este de părere că este suficientă includerea în constituție a principiului general de reprezentativitate, fără stabilirea unor cote precise (Lijphart 2004/2008: 84).

În ceea ce privește sistemul electoral, sistemele de reprezentare proporțională (PR) au avantajul de a transforma voturile în mandate fără distorsiuni majore și astfel permit fiecărui segment să fie reprezentat în mod adecvat și prin propriul său partid. Mai mult, sistemele proporționale permit segmentelor să se autodefinească, ceea ce este foarte important, deoarece se poate evita astfel o decizie despre stabilirea în prealabil a grupurilor care să participe la împărțirea puterii. În societățile în care identitatea grupurilor este disputată, o asemenea decizie despre identitatea grupurilor poate avea efecte destabilizatoare (Lijphart 2004/2008: 81–82).⁹

Două variante speciale ale principiului reprezentării proporționale a segmentelor sunt reprezentarea egală indiferent de dimensiunea grupurilor (paritate) și suprareprezentarea deliberată a segmentelor mai mici. Aceste soluții speciale reprezintă abateri de la proporționalitatea definită în sens mai restrâns, însă pot fi justificate ca măsuri de discriminare pozitivă sau acțiune afirmativă (Lijphart 1977: 40–41).

4. Autonomia segmentală înseamnă autogovernarea segmentelor în domeniile care privesc păstrarea specificului de grup (în special învățământ și cultură) și decizii comune în toate celelalte problemele. Autonomia segmentală poate avea diverse forme. Dacă grupurile sunt concentrate geografic, federalismul sau autonomiile pe bază teritorială pot fi o soluție. Însă autonomia segmentală este un concept mai larg decât federalismul, fiind aplicabil și în condițiile în care grupurile nu pot fi delimitate geografic, în acest caz fiind vorba despre „federalism sociologic” (Lijphart 1977: 98) sau despre autonomie

9 Acest aspect este legat de distincția dintre consociaționismul *corporatist* și cel *liberal*, introdusă de Brendan O’Leary, sau, în sens mai larg, de disputa dintre concepția esențialist-primordialistă și cea constructivistă despre identitate. Consociaționismul corporatist pornește de la asumția primordialistă conform căreia identitățile de grup sunt permanente sau fixe, grupurile sunt omogene, iar limitele dintre ele sunt bine definite. Această variantă a consociaționismului va identifica pe criterii ascriptive grupurile pe care le va recunoaște ca segmente constitutive. În schimb, consociaționismul liberal pleacă de la premisa caracterului maleabil al identităților, admite existența unor identități multiple și permite grupurilor să se autodefinească, identitățile care se vor dovedi a fi importante urmând să fie instituționalizate politic, fără ca cetățenii să fie clasificați de la bun început. În acest sens, consociaționismul liberal este compatibil și cu identități transetnice sau subetnice (Wolff 2009b: 5–6). Ceea ce este important în acest context este că democrația consociaționistă nu este în contradicție cu principiul liberal al autoidentificării.

pe principiul personal, beneficiarii nefiind unitățile teritoriale, ci segmentele societale (Lijphart 1977: 41–44). Autonomia segmentală non-teritorială poate fi realizată prin dreptul segmentelor de a-și administra propriile sisteme educaționale din bani publici sau prin adoptarea unor legi „personale” pentru segmentele religioase privind căsătoriile, divorțul, custodia și adopția de copii, moștenirea etc. – astfel de legi au fost în vigoare în Liban, Cipru și India (Lijphart 1996: 260).

Consecința autonomiei segmentale este accentuarea caracterul plural al societății, deoarece rețelele organizaționale din interiorul segmentelor se vor întări. Acest element al teoriei constituie frecvent ținta unor critici la adresa consociaționismului. Răspunsul lui Lijphart la aceste critici scoate în evidență faptul că scopul democrației consociaționiste nu este desființarea subculturilor, ci recunoașterea acestora și transformarea lor în elemente constitutive ale unei democrații stabile. Încercările de a omogeniza societatea prin desființarea segmentelor sunt periculoase, deoarece vor conduce la rezistență din partea grupurilor vizate, iar acest lucru poate destabiliza sistemul. Lijphart respinge și criticile potrivit cărora autonomia segmentală ar constitui primul pas spre secesiune. Politologul olandez consideră că sentimentul secesionist deja existent nu poate fi contracarat printr-o structură statală unitară și centralizată; mai mult, afirmă că secesiunea și democrația consociaționistă sunt soluții alternative pentru conflictele severe: dacă problemele care decurg din pluralismul societal nu pot fi rezolvate prin alte metode (de exemplu prin consociaționism), atunci partiția poate rămâne singura soluție viabilă. Democrația consociaționistă este însă fără echivoc preferabilă secesiunii (Lijphart 1977: 44–47).

1.3. Condiții ce favorizează apariția consociaționismului

În lucrările sale timpurii, Lijphart a identificat următoarele condiții favorabile pentru succesul democrației în societățile plurale:

- elitele să fie capabile să acomodeze interesele și revendicările divergente ale subculturilor;
- ceea ce depinde de capacitatea lor de a se ridica deasupra clivajelor și de a depune eforturi comune cu elitele subculturilor rivale;
- ceea ce depinde de angajamentul lor pentru a menține sistemul;
- iar pentru aceasta elitele trebuie să înțeleagă pericolele fragmentării (Lijphart 1969: 216).

Elitele sunt conștiente că o societate plurală nu reprezintă cel mai favorabil context pentru a susține democrația. Acest lucru le va determina să depună eforturi pentru a preveni efectele negative ale fragmentării. Prin urmare, teoria elitelor despre efectele fragmentării asupra democrației va deveni o profecție care se va nega pe ea însăși (*self-negating prophecy*), afirmă Lijphart. Asemenea profecții sunt alimentate de evenimentele negative sau tragice din istoria țării. Conștiente de posibilele consecințe devastatoare, elitele vor colabora pentru ca profecția să nu se împlinească (Lijphart 1977: 100).

Astfel, condițiile favorabile pentru democrația consociaționistă sunt factori care favorizează cooperarea elitelor. În diverse lucrări, Lijphart a propus în total 14 factori care favorizează democrația consociaționistă. Dar lista nu prezintă continuitate: pe parcurs Lijphart a renunțat la câțiva factori favorizanți mai vechi, a adăugat elemente noi și a reformulat variante vechi în echivalente funcționale. Dacă echivalentele funcționale pot fi considerate semne ale continuității, dintre aceste 14 condiții doar patru au fost menționate în toate lucrările lui Lijphart: izolarea segmentală, echilibrul dintre segmente sau lipsa unui segment majoritar, amenințările externe la adresa țării și dimensiunea mică a țării, respectiv o solicitare redusă a sistemului decizional (Bogaards 1998: 478). Deoarece Lijphart respinge critica inconsistenței dintre diferitele formulări ale teoriei spunând că aceasta este în continuă dezvoltare și recomandă întotdeauna cea mai recentă lucrare a sa ca fiind cea mai elocventă (Lijphart 2000: 425), nu vom trece în revistă în mod detaliat modificările survenite de-a lungul timpului în lista de factori favorabili¹⁰ (pentru o analiză comprehensivă vezi Bogaards 1998 și Andeweg 2000: 521–529), ci ne vom concentra asupra celor considerate esențiale de Lijphart (1996: 262–263), completând cu idei din alte lucrări ale autorului.

Combinând punctele de vedere exprimate de Lijphart în cele mai relevante publicații, lista factorilor favorizanți poate fi rezumată după cum urmează:

- 1. Absența unui segment care să reprezinte o majoritate numerică clară.** Dacă există un segment majoritar, acesta va fi dispus să prefere regula majorității în loc de a împărți puterea cu celelalte grupuri.
- 2. Absența diferențelor socioeconomice semnificative dintre segmente.** Această condiție a fost formulată inițial (Lijphart 1977) cu referire la o structură de clivaje care să se intersecteze (în special clivajul socioeconomic să nu se suprapună cu clivajele ideologice, etnice, lingvistice, rasiale sau religioase). Deoarece această condiție

¹⁰ Vom reveni totuși asupra unor aspecte ale problemei în secțiunea despre criticile formulate la adresa consociaționismului.

pare să contrazică întreaga teorie, vom reveni asupra ei în secțiunea dedicată criticilor.

3. **Numărul segmentelor** să fie de cel puțin trei, dar nici prea multe segmente nu sunt de dorit. Numărul ideal este de 3-4 grupuri. Dacă sunt prea multe grupuri, compromisul devine anevoios. Dacă sunt doar două, atunci politica se transformă lesne într-un joc cu sumă zero, adică este foarte greu să se evite întoarcerea la logica majoritară.
4. **Echilibrul de putere între grupuri**, adică grupuri de mărime relativ egală.
5. **O populație relativ mică** (sau, în alte versiuni: dimensiuni reduse ale țării). Logica este că țările mai mici sunt mai puțin complexe, prin urmare sunt mai ușor de guvernat. Țările mici sunt, de asemenea, mai puțin active în politica externă, ceea ce reduce solicitarea asupra sistemului decizional. Lijphart consideră că într-o țară mai mică elitele se vor cunoaște mai bine și că țările mai mici sunt mai expuse la riscuri externe (vezi punctul 6). Totuși, nici populația excesiv de mică nu este favorabilă consociaționismului, deoarece va avea efecte adverse din perspectiva talentului politic (Lijphart 1977: 65–69). Mai recent Lijphart (1996: 263) a propus o relație mai degrabă curbilinie decât liniară între populație și șansele consociaționismului. Argumentul este că în țările foarte mari (cum ar fi India) conflictele rămân localizate și nu se extind în țara întregă.
6. **Existența unor amenințări externe la adresa țării**, cum ar fi o criză internațională sau un război. Datorită amenințării, elitele vor conștientiza necesitatea unității interne și a cooperării. Însă este vital ca această amenințare să fie percepută în mod similar de către toate segmentele. Dacă diviziunile interne corespund celor din conflictul internațional, atunci efectul va fi contrar: conflictele internaționale vor fi reproduse în interior (Lijphart 1977: 67).
7. **Existența unor loialități care se situează deasupra clivajelor** (*overarching loyalties*). Acestea vor avea un efect opus celui exercitat de clivaje. Sursa unor asemenea loialități poate fi naționalismul moderat, patriotismul sau existența unei dinastii regale. Religia poate avea și ea un efect unificator, unind, de pildă, clasa muncitoare și clasa de mijloc (Lijphart 1977: 81).
8. **Federalismul (și izolarea segmentală)**: limitele clare dintre segmente reduc conflictele și antagonismul: „gardurile sociale bune produc vecini politici buni” (Lijphart 1969: 219). Izolarea facilitează și dezvoltarea rețelelor organizaționale din interiorul segmentelor (Lijphart 1977: 88), ceea ce oferă posibilități de participare politică.

9. Tradiția compromisului și a acomodării: acest factor reprezintă de fapt o reiterare a ideii profetiei care nu se împlinește. Lijphart consideră că o tradiție predemocratică pentru cooperare poate facilita acomodarea dintre elite în prezent, iar exemplul Olandei și al Elveției demonstrează că absența unei perioade absolutiste este de asemenea favorabilă (Lijphart 1977: 100).

Deși aceste condiții facilitează crearea și menținerea democrației consociaționiste, ele nu sunt nici indispensabile, nici suficiente. Chiar dacă toți factorii sunt prezenți, succesul democrației consociaționiste nu este garantat, și invers, consociaționismul poate avea succes chiar dacă nici unul dintre factori nu este prezent (Lijphart 1977: 54). Vom reveni la evaluarea condițiilor favorizante în secțiunea dedicată criticilor la adresa teoriei.

1.4. Probleme terminologice și conceptuale

Pe lângă termenul de „democrație consociaționistă” (*consociational democracy*) mai sunt în folosință și alte concepte cu sens similar sau apropiat, cum ar fi „democrația consensuală” (*consensus democracy*) sau „împărțirea puterii” (*power-sharing*). Faptul că toți acești termeni sunt utilizați frecvent și de Arend Lijphart complică oarecum problema clarității conceptuale. Fără a încerca o analiză detaliată a problemei terminologice (referitor la acest aspect vezi Andeweg 2000, Bogaards 2000, Szász 2001), o clarificare succintă este necesară.

1.4.1. Democrația consensuală¹¹

În ceea ce privește democrația consensuală, în contextul lucrărilor lui Lijphart conceptul apare mai târziu decât sintagma „democrația consociaționistă”, într-o carte intitulată *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries* (1984), și este dezvoltat într-o lucrare mai recentă, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries* (1999).¹² În timp ce democrația consociaționistă este definită de cele patru elemente fundamentale (marea coaliție, vetoul

11 Despre relația dintre democrația consociaționistă și democrația consensuală vezi și studiile lui Zoltán Alpár Szász (2002, 2002, 2008).

12 Ambele volume au fost traduse și în limba română: *Democrațiile. Modele de guvernare majoritară și consensuală în douăzeci și una de țări*, Budapesta–Chișinău: CEU Press–Sigma IG, 1999, respectiv *Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări*, Iași: Polirom, 2000.

reciproc, proporționalitatea și autonomia segmentală), democrația consensuală este opusul democrației de tip anglo-saxon (sau majoritară, Westminster), diferențele fiind măsurate cu ajutorul a zece variabile, grupate în două categorii sau dimensiuni: distribuția puterii executive și structura statală (unitară sau federală).

Democrația majoritară sau Westminster este caracterizată pe prima dimensiune de (1) cabinete formate dintr-un singur partid sau coaliții minimal câștigătoare, (2) dominarea legislativului de către executiv (sau fuziunea celor două puteri), (3) un sistem bipartid, (4) un sistem electoral majoritar și (5) un sistem de grupuri de interese competitiv și pluralist. În democrațiile consensuale (1) cabinetele sunt supradimensionate sau sunt alcătuite pe baza unor mari coaliții, (2) relația executiv–legislativ este echilibrată, (3) sistemul de partide este multipartid, (4) sistemul electoral este proporțional, (5) iar grupurile de interese, corporatiste.¹³ Pe cea de-a doua dimensiune democrația de tip anglo-saxon este caracterizată de (1) un stat unitar și centralizat, (2) unicameralism sau bicameralism asimetric, (3) o constituție flexibilă, (4) absența controlului constituțional și (5) o bancă centrală controlată de executiv.¹⁴ Democrația consensuală este caracterizată pe cea de-a doua dimensiune de (1) o structură statală federală și descentralizată, (2) un legislativ bicameral simetric ce garantează și reprezentarea minorităților, (3) constituția este scrisă și greu de amendat, (4) există control constituțional, și (5) banca centrală este independentă de executiv (Lijphart 2000, vezi și Szász 2001). Desigur, cele două modele de democrație

13 Termenii de *pluralism* și *corporatism* în privința grupurilor de interese se referă la două sisteme ideal-tipice de reprezentare a intereselor, descrise de Philippe C. Schmitter. Pluralismul este un sistem în care unitățile constituente sunt organizate într-un număr nespecificat de categorii, sunt voluntare, competitive, non-ierarhice și își determină singure domeniile de interes. Aceste unități nu sunt create sau finanțate de stat și nu necesită autorizare specială sau recunoaștere din partea acestuia. Statul nu poate exercita control asupra unităților nici în privința modului în care acestea își vor articula interesele sau își vor selecta liderii. Nicio unitate nu se află în situație de monopol asupra activității de reprezentare în cadrul categoriei sale. Corporatismul, în schimb, este un sistem în care unitățile constituente sunt organizate într-un număr limitat de categorii. Categoriile au caracter obligatoriu, nu sunt competitive, sunt ordonate ierarhic și diferențiate funcțional. Unitățile necesită autorizare sau recunoaștere din partea statului (sau sunt chiar create de stat) și beneficiază de monopol în cadrul categoriei lor în schimbul respectării anumitor criterii în privința selecției liderilor, precum și a articulării revendicărilor și a susținerii. Pentru detalii vezi Schmitter (1974).

14 Opt dintre aceste variabile au fost introduse deja în Lijphart (1984), iar ultimele două – autonomia băncii centrale și sistemul grupurilor de interese – au fost adăugate în Lijphart (1999).

sunt tipuri ideale, în sensul că în realitate nu vom găsi nici sisteme sută la sută majoritare, nici sisteme complet consensuale. Mai degrabă, sistemele politice pot fi clasificate de-a lungul unui continuum, cu ajutorul acestor variabile.

În consecință, democrația consensuală este o categorie mai largă decât democrația consociaționistă. Toate democrațiile consociaționiste sunt totodată și consensuale, însă inversul afirmației nu este adevărat (Bogaards 2000: 411). Dintre democrația consociaționistă și democrația consensuală prima este soluția mai eficientă pentru societățile divizate. Democrația consensuală oferă stimulente pentru împărțirea puterii, însă consociaționismul solicită acest lucru (Lijphart 1989b citat în Andeweg 2000: 513–514). O altă diferență între democrația consociaționistă și cea consensuală constă în faptul că prima poate fi considerată atât un model empiric, cât și unul normativ, în timp ce varianta din urmă este un model strict empiric.

1.4.2. Democrația consociaționistă și noțiunea de împărțire a puterii

Spre deosebire de democrația consensuală, conceptul de *împărțire a puterii* (*power-sharing*) este mai greu de diferențiat de consociaționism. Lijphart susține că cei doi termeni sunt perfect echivalenți și pot fi utilizați interschimbabil. Lijphart (2000b: 426–427) a motivat introducerea termenului de împărțire a puterii prin caracterul dificil și aparent ezoteric al termenului „consociaționism”, împărțirea puterii permițând o mai bună comunicare cu politicienii din societățile care doresc să adopte soluții consociaționiste. Explicația nu pare foarte convingătoare și, într-adevăr, înțelesul celor două concepte a început să se îndepărteze. Împărțirea puterii este un concept mai larg, iar consociaționismul este doar o posibilă formă de împărțire a puterii sau, dacă vrem, rețeta lui Arend Lijphart pentru împărțirea puterii. În afară de concepția lui Lijphart, mai există și alte propuneri de soluții instituționale care pot fi considerate de tip împărțire a puterii (Bogaards 2000: 415–417, Sisk 1996, Reilly 2002, Wolff 2009a), cea mai importantă fiind *abordarea integraționistă* elaborată de Donald Horowitz (1991, 2002a, 2003).¹⁵

Există autori (cum ar fi Norris 2005) care folosesc termenul de împărțire a puterii în sens și mai larg și vorbesc despre o diferențiere între sisteme care împart puterea (*power-sharing*) și sisteme care concentrează puterea (*power-concentrating*). Însă această dihotomie se bazează de fapt pe distincția dintre

15 Desigur, Lijphart nu acceptă propunerea lui Horowitz ca fiind o soluție autentică de împărțire a puterii (Lijphart 2000b: 427, 2002).

democrația consensuală și cea majoritară, discutată la subtitlul anterior. Ba mai mult, categoriile lui Norris sunt chiar mai generale decât aceste două concepte lijphartiene, deoarece autoarea clasifică drept sisteme care împart puterea toate țările care au un sistem electoral proporțional sau o structură federală.

Păreră noastră este că, deși conceptele de democrație consociaționistă și împărțirea puterii au un conținut apropiat, din punct de vedere analitic este mai potrivit ca cei doi termeni să nu fie folosiți interschimbabil. Având în vedere că obiectul studiului de față este consociaționismul în sens mai restrâns și nu conceptul de împărțire a puterii în general, vom folosi termenul de *consociaționism* sau *democrație consociaționistă* când ne vom referi la modelul propus de Lijphart sau la sisteme care se apropie de acest model, și *împărțirea puterii* atunci când ne referim în general la modelele propuse pentru soluționarea conflictelor interetnice.

Pe de altă parte, deși ne concentrăm pe sisteme în care nu numai că se realizează împărțirea puterii, dar se realizează printr-un design de tip consociaționist, nu putem neglija concepția rivală propusă de Horowitz. Începând din anii 1980, Lijphart și Horowitz s-au angajat într-o dispută academică foarte aprinsă, și uneori chiar dură, despre soluțiile ideale pentru conflictele din societățile multietnice. Vom reveni asupra acestei dispute în secțiunea următoare, dedicată criticilor formulate la adresa consociaționismului.

1.5. Critici la adresa consociaționismului

Pe parcursul celor aproape patru decenii scurse de la publicarea primului articol despre consociaționism, teoria a fost dezbătută și criticată în repetate rânduri. Lijphart a răspuns la cele mai multe dintre critici și a încercat să încorporeze unele dintre sugestiile formulate în lucrările sale ulterioare (Andeweg 2000). Vom prezenta aceste critici grupate în trei subsecțiuni. Întâi, vom trece în revistă observațiile venite din direcția teoriei democrației, care pun sub semnul întrebării dezirabilitatea, posibilitatea implementării sau eficiența democrației consociaționiste. Vom continua cu criticile formulate la un nivel mai abstract, care se referă la conceptele folosite, la metodologia sau epistemologia din spatele teoriei. Cea de-a treia subsecțiune este dedicată disputei dintre Arend Lijphart și Donald Horowitz. Am preferat să prezentăm ideile lui Horowitz într-o subsecțiune separată deoarece profesorul american este singurul autor care a propus o teorie alternativă pentru rezolvarea conflictelor din societățile multietnice, total diferită de consociaționism, iar disputa sa cu Lijphart – în care s-au implicat uneori și alți autori – a devenit

unul dintre cele mai faimoase schimburi de argumente din istoria recentă a științelor politice.¹⁶

1.5.1. Critici din direcția teoriei democrației

Cele mai importante dintre aceste critici au fost formulate deja în anii 1970, iar Lijphart a răspuns la ele în prima sa sinteză despre consociaționism, cartea intitulată *Democracy in Plural Societies*, publicată în 1977. În această lucrare Lijphart a clasificat criticile la adresa consociaționismului în două categorii: critici potrivit cărora consociaționismului nu este suficient de democratic, respectiv critici alimentate de scepticismul referitor la capacitatea democrației consociaționiste de a menține stabilitatea politică.

Deficitul democratic al consociaționismului a fost folosit de critici ca argument referitor la lipsa unei opoziții viguroase și la faptul că intercalarea segmentelor între individ și sistemul politic subminează idealul democratic de libertate, egalitate și fraternitate. Doinația elitelor asupra maselor pasive și

16 Mai recent, s-a propus și un al treilea model pentru rezolvarea conflictelor din societățile divizate din punct de vedere etnic, și anume modelul de *divizare a puterilor (power-dividing)*. Soluțiile de acest tip se bazează pe (1) separarea strictă a puterilor în stat (*checks and balances*), nu numai între instituțiile politice, ci și între sfera politică și societatea civilă, (2) pe garantarea drepturilor și a libertăților civile și (3) pe existența unor majorități multiple în instituțiile politice. Prin garantarea fermă a drepturilor civile se limitează aria de acțiune a guvernelor, deciziile importante fiind transferate în sfera privată și în societatea civilă. În ceea ce privește ariile care nu pot fi scoase din sfera politicului, responsabilitățile sunt împărțite între organe separate, bine specializate și independente, care vor fi controlate de majorități alternative. Astfel, crește probabilitatea ca persoanele aparținând minorităților să devină membrii unei majorități în privința anumitor probleme politice concrete. Centrele de luare a deciziilor vor fi echilibrate, fiecare exercitând un control asupra celorlalte; astfel se poate evita ca o anumită majoritate să dobândească autoritate exclusivă în stat. Modelul de divizare a puterilor presupune un sistem prezidențial, un legislativ bicameral și o justiție independentă, cu puteri ridicate de control judecătorec (*judicial review*) atât asupra legislativului, cât și asupra executivului (Rothschild-Roeder 2005 citat în Wolff 2009b: 8–9). Ideea de divizare a puterilor nu a fost implementată până acum în formă pură în nicio societate divizată și, deși teoretic poate părea atractivă, eficiența ei poate fi pusă sub semnul întrebării din două motive. În primul rând, modelul se bazează prea mult pe o societate civilă puternică, ceea ce este puțin probabil să existe în societăți aflate în tranziție sau care încă nu au reușit să prelucreze traumele unor conflicte etnice sângeroase. În al doilea rând, este puțin probabil ca toate comunitățile dintr-o societate divizată să considere dezirabilă renunțarea la instituționalizarea apartenenței la grup. Acest lucru va fi dorit în general de grupurile majoritare, care se pot simți în siguranță și fără garanții pentru participarea la exercitarea puterii, însă mai puțin de minorități. Prin urmare, considerăm că semnificația practică acestui model este foarte redusă; l-am prezentat doar ca o alternativă teoretică existentă în literatură.

apolitice și lipsa de mijloace prin care elitele pot fi trase la răspundere sunt, în opinia criticilor, alte consecințe negative ale modelului.

Lijphart este de acord că prezența unei opoziții puternice este un deziderat democratic, însă consideră că într-o societate adânc divizată trebuie să renunțăm la acest ideal sau cel puțin să ne mulțumim cu o opoziție mai puțin viguroasă. Lijphart susține că idealul opoziției se bazează pe asumția alternanței la putere, ceea ce nu se realizează însă în societățile plurale, unde proporțiile numerice ale grupurilor vor determina cine va governa și cine va fi în opoziție. În ceea ce privește alternanța, aceasta nu se va produce, deoarece segmentele majoritare vor fi dispuse să excludă minoritățile de la putere, iar această excludere poate deveni permanentă. Așadar, singura soluție este recurgerea la formarea unor coaliții cuprinzătoare, care să includă toate segmentele semnificative, chiar dacă acest lucru înseamnă dispariția opoziției. Absența opoziției poate fi compensată prin alte mijloace de control, cum ar fi o mai riguroasă tragere la răspundere a guvernului de către parlament (Lijphart 1977: 47–48).

În ceea ce privește cele trei idealuri fundamentale ale democrației, Lijphart recunoaște că democrația consociaționistă pune mai mult accent pe tratamentul egal al segmentelor decât pe tratamentul egal al indivizilor și că izolarea segmentală poate reprezenta un obstacol pentru egalitate. Însă separarea segmentală nu este total incompatibilă cu aceste idealuri. În ceea ce privește libertatea și egalitatea, Lijphart susține că foarte multe dintre segmentele existente în democrațiile consociaționiste au fost sau sunt mișcări de emancipare, scopul lor fiind de a obține drepturi egale pentru membrii lor în societate. Referitor la idealul fraternității, Lijphart consideră că acest lucru este de neatins în societățile adânc divizate, cel puțin pe termen scurt. În schimb, consociaționismul poate conduce la o „pace negativă”, ceea ce este rezultatul maxim care poate fi atins în asemenea condiții. Deși „pacea fraternală” este un obiectiv superior, semnificația „păcii negative” nu trebuie subestimată, deoarece aceasta este, evident, de preferat păcii nedemocratice și instabilității cauzate de violență (Lijphart 1977: 48–49).

Referitor la dominația elitelor și la lipsa participării democratice la nivelul maselor, Lijphart respinge critica potrivit căreia consociaționismul este un fel de semi-dictatură a elitelor. Consociaționismul nu este incompatibil cu participarea, deoarece există posibilitatea participării în cadrul organizațiilor segmentale. Mai mult, Lijphart sugerează că o comparație a democrațiilor consociaționiste cu celelalte tipuri de democrație nu ar dezvălui diferențe semnificative în ceea ce privește participarea cetățenilor în politică, însă omite să ofere date empirice pentru a demonstra acest lucru (Lijphart 1977: 49–50). Bogards menționează că Lijphart vorbește despre masele obediente ca despre o

condiție favorabilă consociaționismului într-un studiu de caz despre Olanda (Lijphart 1968), însă în scrierile sale comparative nu revine asupra acestui element, deoarece pasivitatea politică percepută drept condiție necesară pentru consociaționism ar ridica întrebări serioase în ceea ce privește calitatea democrației (Bogaards 1998: 481). Într-adevăr, în lucrarea lui Lijphart despre India (citată în secțiunea 1.3.) pasivitatea maselor nu apare ca o condiție favorabilă pentru consociaționism, însă autorul admite că o activizare mai pronunțată la nivelul maselor a condus la erodarea unor elemente consociaționiste ale sistemului politic indian (Lijphart 1996: 263).

Cea de-a doua categorie a criticilor se referă la **performanțele sistemelor consociaționiste**. Criticii au imputat consociaționismului că luarea deciziilor devine greoaie în marile coaliții, ceea ce este doar agravat de posibilitatea vetoului. Practica alocărilor proporționale în administrația publică are drept consecință faptul că apartenența la grup devine mai importantă decât profesionalismul, rezultatul fiind o eficiență redusă a administrației. Criticii care fac parte din această orientare mai observă că autonomia segmentală costă prea mult, în termeni financiari înainte de toate. În opinia lui Lijphart, toate acestea pot fi adevărate pe termen scurt. Însă pe termen lung eficiența modelului devine evidentă din perspectiva stabilității: performanța sistemelor consociaționiste este mai bună pe termen lung deoarece antagonismul și suspiciunile reciproce ale participanților sunt diminuate. Neajunsurile evidențiate de critici nu sunt altceva, în consecință, decât prețul pe care societățile divizate trebuie să-l plătească pentru stabilitate (Lijphart 1977: 50–51).

Ultima critică discutată de Lijphart este legată de relația dintre democrație și stabilitate. Potrivit acestui gen de observații critice, pericolul mării coaliții este că după un anumit timp cetățenii nu vor mai sesiza diferența dintre guvern și regim, iar insatisfacția față de guvern se va răsfrânge asupra regimului, conducând la sentimente antisistem. Alți autori mai moderați pledează pentru abandonarea practicilor politice consociaționiste doar după ce conflictele societale încep să se amelioreze, avertizând că în caz contrar democrația consociaționistă s-ar putea transforma într-o democrație depolitizată. După ce pluralismul societal s-a stins, cartelul de elite și deficitul democratic produs de acestea nu mai pot fi justificate, deoarece lipsa opoziției în cadrul sistemului se poate transforma în opoziție împotriva sistemului. Prin urmare, când segmentarea intră în declin, este de preferat ca politicile adversariale să înlocuiască treptat tehnicile consociaționiste (Andeweg 2000: 532–533). Răspunsul lui Lijphart este că sistemul de vot proporțional permite oricând intrarea forțelor politice noi în sistem, prin urmare tensiunile acumulate pot fi canalizate în mod democratic. Dacă majoritatea populației este de părere că trebuie renunțat la consociaționism, aceste partide noi, anticonsociaționiste

vor veni la guvernare, iar sistemul se va transforma în mod pașnic într-un alt tip de democrație (Lijphart 1977: 52).

1.5.2. Critici conceptuale, metodologice, metateoretice

Teoria este prea inductivă. Mulți autori l-au criticat pe Lijphart din cauza faptului că teoria nu este dedusă pas cu pas dintr-o teorie mai generală privind comportamentul uman, ci este pur și simplu rezultatul unor observații empirice. Cele mai importante componente ale teoriei – cum ar fi cele patru elemente constitutive sau lista condițiilor favorabile – au fost identificate de Lijphart printr-o analiză inductivă a exemplelor de democrație consociaționistă care pot fi considerate de succes (Andeweg 2000, Bogaards 2000). Acest neajuns produce consecințe și mai serioase din moment ce Lijphart extinde modelul descriptiv al democrației consociaționiste într-un model normativ pe care îl propune pentru țările divizate din punct de vedere etnic, lingvistic, religios sau rasial din lumea a treia și nu numai (Bogaards 2000). După cum vom vedea în cele de mai jos, singurul autor care a încercat să ofere o alternativă deductivă teoriei generatoare de soluții pentru societățile adânc divizate a fost Donald Horowitz (1991, 2002a, 2003). Propunerea lui Horowitz pare să sufere însă de viciul opus: are prea puțină susținere empirică.

Critici referitoare la factorii favorizanți ai consociaționismului. Aceste critici pot fi clasificate după nivelul de abstracție la care au fost formulate. Putem distinge între critici care au identificat inconsistențe în ceea ce privește impactul factorilor favorabili pentru consociaționism și observații mai generale, care pun sub semnul întrebării statutul epistemologic al referirilor la acești factori.

Mai mulți autori au observat **inconsistențe și chiar contradicții între factorii** pe care Lijphart i-a considerat favorizanți pentru apariția democrației consociaționiste. De exemplu, existența unei amenințări externe contrazice asumția că statele amenințate vor avea o politică externă inactivă. Nici mecanismul causal sugerat cu referire la relația dintre dimensiunea mai mică a țării, o mai bună cunoaștere reciprocă a elitelor și moderarea acestora nu pare convingător. Încrederea dintre elite este condiționată mai degrabă de proximitatea psihologică și nu de cea geografică (Pappalardo 1981 citat în Andeweg 2000: 523). Criteriul privind dimensiunea mică a țării s-a dovedit a fi la fel de nejustificat. În lucrările sale timpurii Lijphart a considerat că dimensiunile mici ale țării temperează naționalismul, însă mai târziu și-a dat seama că nu există nicio legătură între dimensiunile țării și intensitatea naționalismului (Bogaards 1998: 477–479).

Cel mai problematic dintre factori este însă cel referitor la rolul clivajelor intersectante, după cum am menționat deja în secțiunea dedicată prezentării condițiilor favorizante. În cartea din 1977 Lijphart a pledat pentru o structură de clivaje în care nu toate liniile de falie se suprapun, ci unele se intersectează. În special, a considerat foarte important ca clivajul socioeconomic să nu se suprapună cu clivajele etnice, lingvistice, rasiale sau religioase, deoarece în astfel de situații unele grupuri se vor situa într-o poziție de inferioritate sau chiar de *underclass* (Lijphart 1977: 75–81). Prin această afirmație Lijphart pare să contrazică însăși esența consociaționismului, revenind la teoria clivajelor intersectante (dezvoltată în lucrările lui Almond /1956/ și Lipset /1959/) pe care a criticat-o vehement în primele sale articole în care a propus modelul consociaționist. Dacă democrația consociaționistă este într-adevăr facilitată de clivajele care se intersectează, acest lucru echivalează cu un pas înapoi de la consociaționism și cu recunoașterea corectitudinii abordării diametral opuse (Lustick 1997; Andeweg 2000). În lucrările ulterioare ale politologului olandez acest factor favorabil este reformulat mai precis și transformat în cerința egalității socioeconomice relative dintre segmente. Această precizare a însemnat recunoașterea implicită a incapacității modelului consociaționist de a oferi soluții în cazul segmentării bazate pe clivajul de clasă, pe de o parte, și a faptului că modelul nu este adecvat în situațiile în care există grupuri etnice care sunt tratate ca fiind inferioare, de exemplu sistemele de castă sau societățile cu o populație semnificativă de romi, pe de altă parte (Andeweg 2000: 522).

O categorie de critici cu caracter mai general legată de factorii favorizanți pentru consociaționism pune sub semnul întrebării **statutul epistemologic** al acestora. Dacă prezența acestor factori nu este nici necesară, nici suficientă pentru succesul consociaționismului (așa cum scrie chiar Lijphart), atunci care este rostul lor? Enumerarea acestor factori ar fi cu adevărat folositoare doar dacă pe baza acestora s-ar putea prezice comportamentul elitelor (cooperare sau confruntare) și dacă s-ar putea stabili mecanisme cauzale între factorii favorizanți și comportamentul elitelor. În opinia mai multor specialiști, acest lucru nu se realizează. Matthijs Bogaards (1998), de exemplu, consideră că teoria consociaționistă este pur și simplu o teorie voluntaristă a elitelor. Deoarece șansele pentru consociaționism nu sunt nule nici dacă toți factorii favorizanți sunt absenți, se pare că singura condiție este voința elitelor să coopereze, indiferent de realitățile concrete din societate. Prin urmare, puterea predictivă a factorilor favorizanți este automat redusă la minimum (van Schendelen 1984 citat în Lustick 1997; Bogaards 1998).

Faptul că succesul consociaționismului pare să depindă mai mult de motivațiile elitelor decât de factorii favorizanți pune sub semnul întrebării chiar

caracterul științific al teoriei, deoarece posibilitatea de a testa ipoteze și de a formula predicții pe baza ei devine foarte limitată. Acest lucru l-a determinat pe Ian Lustick (1997: 108) să remarce ironic că teoria lui Lijphart s-a transformat de-a lungul timpului dintr-un program de cercetare empirică, în consociaționism „evangelic” sau chiar „politic”. Lustick este de părere că în programul său de cercetare întreprins în anii 1960 politologul olandez și-a propus să explice stabilitatea democrației în mod științific, însă în anii 1980 și-a schimbat tonul într-unul prescriptiv, recomandând consociaționismul ca un panaceu pentru societățile divizate, fără să acorde atenție mecanismelor care ar explica de ce această soluție instituțională este într-adevăr capabilă să soluționeze conflictele. În mod similar, în opinia lui David Laitin (1987, citat în Lustick 1997), dacă într-o societate sunt îndeplinite condițiile favorizante pentru consociaționism, Lijphart va recomanda această soluție, dar recomandarea va fi aceeași și în cazul în care acestea nu sunt prezente.

Primatul comportamentului elitelor în scrierile lui Lijphart a fost remarcat și de Tsebelis (1990), care a reinterpretat consociaționismul prin prisma teoriei jocurilor. Tsebelis critică teoria lui Lijphart observând că aceasta este incapabilă să explice situațiile în care elitele inițiază conflicte, fiind fixată pe asumția conform căreia strategia optimă pentru elite este întotdeauna cooperarea. Tsebelis încearcă să corecteze teoria consociaționistă prin încorporarea interacțiunii dintre preferințele elitelor și cele ale maselor. Argumentul pe care Tsebelis îl utilizează sugerează că elitele sunt implicate simultan în două jocuri, unul desfășurându-se în cadrul negocierilor din arena parlamentară, iar celălalt fiind purtat împotriva maselor, respectiv a elitelor concurente din interiorul segmentului (arena electorală). Preferințele elitelor în cele două jocuri nu coincid întotdeauna, ele pot fi chiar conflictuale. Tsebelis consideră că spațiul de manevră al elitelor va fi mai mare dacă nu există elite concurente puternice în interiorul segmentului și în cazul în care costul obținerii informațiilor de către mase este mai ridicat. În asemenea condiții elitele vor avea șanse mai bune pentru a ajunge la compromisuri. Însă dacă elitele nu se pot simți în siguranță în arena electorală, atunci s-ar putea să fie nevoite să devină mai intransigente în cealaltă arenă, pentru a demonstra că reprezintă în mod adecvat dezideratele electoratului. Așadar, strategia optimă nu va fi întotdeauna compromisul: acest lucru va depinde și de susținerea de care se bucură elitele în interiorul segmentului propriu, existând riscul ca elitele să obțină mai multe beneficii printr-un comportament intransigent (Tsebelis 1990: 162–172).

Replica lui Lijphart la toate aceste critici scoate în evidență că enumerarea factorilor favorizanți este utilă și în contextul în care comportamentul elitelor este cheia stabilizării acestor sisteme. Identificarea condițiilor favorabile vizează constatarea unor relații probabilistice între aceștia și succesul

democrației (Andeweg 2000: 529). Ulterior, Lijphart a elaborat și o metodă pentru a cuantifica prezența factorilor favorizanți, cu ajutorul unei scale de 5 puncte. Încercarea nu a prins însă rădăcini în cercetarea consociaționismului (Bogaards 1998: 483–484).

Tot în categoria criticilor de natură epistemologică se înscriu acele observații care îi impută lui Lijphart **lipsa de precizie a conceptelor și utilizarea selectivă a probelor empirice**. Autori ca van Schendelen (1984, citat în Lustick 1997) sau Halpern (1986) sunt de părere că definițiile unor concepte cum ar fi stabilitatea democrației, societatea plurală (fragmentată sau segmentată), dar și ale elementelor instituționale constitutive (în primul rând a marii coaliții) nu sunt suficient de clare, ceea ce are consecințe grave în privința universului de cazuri pentru care modelul poate fi aplicat. Nici comportamentul cooperativ sau adversarial al elitelor nu este un concept suficient de precis, ci mai degrabă o dihotomie care nu poate fi susținută empiric, deoarece în realitate vedem întotdeauna o combinație a acestor două strategii. Prin urmare este foarte greu de demonstrat dacă stabilizarea unui sistem politic se datorează într-adevăr cooperării elitelor sau altor factori. În forma ei cea mai dură, această critică susține că prin utilizarea unor concepte „prea elastice” și citarea selectivă a probelor empirice și a literaturii secundare despre țările vizate, Lijphart a reușit practic să demonstreze despre orice sistem politic că ar fi de natură consociaționistă (Halpern 1986).

Universul sistemelor politice care au fost declarate de Lijphart ca materializări ale modelului este contestat și de Donald Horowitz (2002a), care îl acuză pe Lijphart de extindere conceptuală eronată (*conceptual stretching*) și de „revendicarea” fără temeii a unor cazuri pentru a lărgi domeniul de aplicabilitate al teoriei. Horowitz scrie că de fiecare dată când o societate divizată pare să funcționeze în mod democratic, fără conflicte majore, Lijphart se grăbește să afirme că țara este o democrație consociaționistă. Însă sistemele care cuprind și anumite elemente consociaționiste nu pot fi asimilate fără rezerve sistemelor consociaționiste propriu-zise. Cel mai controversat caz despre care Lijphart a afirmat că este de tip consociaționist este India (Lijphart 1996), mai mulți autori ridicând obiecții în legătură cu această clasificare (Lustick 1997; Horowitz 2002a; Andeweg 2000: 514). Horowitz pune la îndoială caracterul consociaționist și în cazul altor exemple citate de Lijphart, cum ar fi Libanul sau Malaezia, susținând că în niciunul dintre aceste cazuri nu au existat o mare coaliție, un sistem electoral proporțional sau drept de veto pentru minorități (Horowitz citat de Sisk 1996: 123).

Dar nu există consens în literatură nici despre exemplele „clasice” de democrație consociaționistă. Unii critici, mai vehemenți, contestă natura consociaționistă chiar și a exemplelor clasice ale lui Lijphart (Barry 1974; Halpern 1986). Halpern consideră că diviziunile societale din Austria, Olanda sau Elveția

nu au fost niciodată atât de adânci încât tensiunile să fi fost rezolvabile doar printr-o soluție consociaționistă, însă definiția prea largă a societății divizate a permis catalogarea lor ca atare. Alți critici, mai moderați, acceptă natura consociaționistă a acestor sisteme, însă atrag atenția că există prea puține cazuri de democrații consociaționiste care (încă) funcționează. Exemplele clasice (Austria, Olanda) nu mai sunt consociaționiste, iar alte exemple descoperite ulterior au eșuat (Liban, Cipru), cel puțin temporar (Andeweg 2000).

În privința numărului redus de democrații consociaționiste, răspunsul lui Lijphart are două componente. În primul rând, politologul olandez a reiterat că noțiunile de consociaționism și de împărțirea puterii sunt tipuri ideale, prin urmare nu ar fi corect să spunem că sunt foarte puține exemple valide de împărțire a puterii doar pentru că niciun exemplu real nu corespunde în totalitate tipului ideal. Extinderea conceptuală eronată trebuie evitată, admite Lijphart, dar în mod similar trebuie evitată și rigiditatea excesivă a conceptelor (Lijphart 2002, Lustick 1997: 110–111). În al doilea rând, numărul redus al exemplelor concrete care funcționează (și în prezent) este explicabil prin faptul că în unele cazuri consociaționismul și-a atins scopul și a devenit victima propriului succes (Austria, Olanda), iar eșecul din alte țări s-a datorat unor evenimente din politica internațională (cum ar fi intervenția izraeliană în Liban) și au existat și situații în care designul instituțional nu a fost suficient de bine gândit (de exemplu cote inadecvate sau prea rigide în Liban și Cipru). Finalmente, a existat și un caz, Cehoslovacia, în care tentativa de aplicare a modelului s-a terminat prin partiție pașnică (Andeweg 2000: 515).

1.5.3. Disputa despre împărțirea puterii dintre Arend Lijphart și Donald Horowitz

Deoarece Donald Horowitz este singurul autor care s-a angajat într-o dispută academică sistematică cu Lijphart despre variantele de împărțire a puterii preferabile în societățile aflate în conflict, considerăm oportună dedicarea unei secțiuni separate pentru prezentarea și confruntarea argumentelor celor doi politologi. Horowitz (2002a) afirmă că este adeptul unor forme de împărțire a puterii, dar nu al soluțiilor consociaționiste. Soluția propusă de profesorul american, denumită în literatură (Sisk 1996, Wolff 2007) *abordarea integracionistă (integrative approach)*, diferă de consociaționism mai ales prin faptul că în loc să încurajeze reprezentarea grupurilor prin propriile lor partide, încearcă să motiveze grupurile etnice să coopereze în cadrul unor partide multietnice, reducând astfel importanța clivajului etnic (Reilly 2002). În timp ce consociaționismul pune accentul pe reprezentarea minorităților, esența abordării integracioniste este încurajarea cooperării interetnice (Sisk 1996: 34).

Horowitz consideră că democrația consociaționistă este deficitară din punct de vedere motivațional, deoarece se bazează doar pe benevolența liderilor segmentali. Horowitz oferă trei argumente pentru a demonstra că acest lucru nu este suficient. Mai întâi, liderii unui grup majoritar nu vor fi interesați de compromis, ci vor dori decizii majoritare. În al doilea rând, asumția potrivit căreia elitele vor fi mai moderate decât masele nu poate fi susținută cu probe empirice, majoritatea sondajelor indicând opusul: liderii sunt mai etnocentrice decât masele. În al treilea rând, elitele riscă mult dacă optează pentru comportament reconciliant cu elitele celorlalte grupuri, deoarece oferă spațiu de manevră unor elite rivale mai radicale în interiorul segmentului, care îi vor acuza pe moderați că s-au vândut părții adverse (Horowitz 2002a).

Așadar, existența liderilor luminați este doar un mit. Însă nici garanțiile instituționale din teoria consociaționistă nu sunt adecvate pentru a asigura cooperarea între elitele care sunt interesate mai degrabă de confruntare decât de reconciliere. Problema consociaționismului, scrie Horowitz, este că dorește să recurgă la mijloace care limitează comportamentul nemoderat, în loc să ofere motive adevărate pentru moderare (Sisk 1996: 41). Cu alte cuvinte, consociaționismul se bazează pe constrângeri instituționale (*constraints*), însă nu oferă stimulente (*incentives*) pentru elite. Problema constrângerilor (care includ nu numai interdicții, ci și drepturile colective ale grupurilor) este că sunt impuse elitelor din exterior. Singurul motiv pentru a le accepta este că elitele au promis acest lucru. În schimb, stimulentele acționează asupra intereselor personale ale politicienilor. Politicienii fiind considerați indivizi raționali, obiectivul lor principal este de a fi (re)aleși. Soluția este deci crearea unor instituții care nu vor permite alegerea liderilor fără ca aceștia să-și modereze discursul și atitudinile sau, mai precis, care vor stimula liderii să fie moderați prin faptul că moderarea va spori șansele lor de a fi aleși (Horowitz 1991: 137–145, 154–160; 2002a).

Cheia pentru a obține moderarea elitelor este sistemul electoral. Horowitz însă respinge tocmai elementul central al consociaționismului, sistemul de reprezentare proporțională, deoarece un asemenea sistem conduce în opinia lui la partide care reflectă segmentarea societală, prin urmare întărește clivajele și mai mult. În abordarea integraționistă nu reprezentarea minorităților ca atare este importantă, ci faptul ca minoritățile să aibă influență asupra deciziilor politice. Sistemele proporționale garantează reprezentarea, spune Horowitz, însă nu și influența minorităților. O altă problemă cu sistemele proporționale este că elitele vor forma coaliții doar după cunoașterea rezultatelor alegerilor, iar acestea vor fi coaliții de conveniență (*coalitions of convenience*), scopul lor fiind doar atingerea unei majorități în parlament, nu reconcilierea etnică propriu-zisă. Un sistem electoral cu adevărat eficient trebuie să conducă la coaliții de angajament (*coalitions of commitment*), în care principalul obiectiv al participanților

este reconcilierea și cooperarea, iar acest lucru poate fi obținut prin motivarea elitelor să apeleze la un electorat mai larg decât propriul lor segment. Formulată altfel, obiectivul este de a descuraja votul de-a lungul clivajului etnic și crearea unui grup de alegători care plutesc între partide (Horowitz 1991: 170–179).

Horowitz crede că există cel puțin trei metode prin care acest obiectiv poate fi atins. Prima modalitate este potrivită mai ales pentru alegerile prezidențiale și constă în introducerea unor condiții adiționale pentru victorie în afara obținerii majorității absolute a voturilor. Exemplul citat este Nigeria, unde în perioada 1979–1983 candidatul victorios trebuia să obțină – pe lângă majoritatea absolută – cel puțin 25% din sufragii în cel puțin două treimi din cele 19 state federale. Avantajul evident al acestei soluții este că previne alegerea unui candidat care este susținut numai de un singur grup etnic. Dezavantajul este însă că nu produce în mod garantat un câștigător, existând posibilitatea ca niciun candidat să nu fie capabil să obțină susținerea necesară. Așadar, este foarte important să existe și o soluție de rezervă, însă nici aceasta nu poate fi de natură pur majoritară (Horowitz 1991: 184–185), ceea ce creează noi probleme pentru punctul de vedere al lui Horowitz.

A doua posibilitate ar fi de a impune partidelor să prezinte liste de candidații mixte din punct de vedere etnic. Asemenea prevederi sunt în vigoare în Liban. Sistemul electoral operează cu circumscripții electorale cu mai mulți membri, eterogene din punct de vedere religios, și cu mandate rezervate pentru fiecare grup, numărul acestora fiind stabilit în funcție de componența religioasă a populației din fiecare circumscripție. Nu există însă registre electorale separate pentru fiecare grup, ci toți alegătorii votează pentru toate mandatele (sistem de vot în bloc – *block vote*). Prin urmare, competiția pentru fiecare mandat se dă în interiorul grupurilor, însă candidații de religii diferite sunt motivați să colaboreze, din moment ce se află pe aceeași listă. Deși sistemul a funcționat mai bine de trei decenii între 1943 și 1976, fiind reintrodus în 1990, Horowitz consideră că acesta are un dezavantaj major: în vederea împărțirii mandatelor este nevoie de identificarea pe bază ascriptivă a grupurilor (Horowitz 1991: 195).

A treia soluție propusă de Horowitz, și singura recomandată fără rezerve de renumitul politolog, este *votul alternativ* (Horowitz 1991) sau o variantă a acestuia, metoda Coombs (Horowitz 2003). *Votul alternativ* este un sistem electoral preferențial aplicat de regulă în circumscripții cu un singur membru¹⁷ în care câștigătorul trebuie să obțină majoritatea absolută a voturilor. Fiecare alegător are dreptul să exprime mai multe preferințe, să claseze candidații în ordinea simpatiei față de aceștia. Astfel, alegătorul va acorda prima preferință candidatului pe care îl consideră cel mai apropiat de propriile aștep-

17 Deși este aplicabil și în circumscripții cu mai mulți membri (Horowitz 1991: 195.)

tări, a doua și a treia preferință unor politicieni încă simpatici, iar pe ultimele locuri va plasa candidații a căror victorie dorește cel mai mult să o evite.¹⁸ Dacă niciun candidat nu obține victoria pe baza primelor preferințe, atunci candidatul cu cele mai puține preferințe primare va fi eliminat, iar preferințele sale secundare vor fi împărțite între restul candidaților.¹⁹ Procesul continuă prin eliminarea altor candidați și prin redistribuirea preferințelor secundare, terțiare etc., până ce un candidat obține majoritatea absolută. Horowitz propune aplicarea votului alternativ în circumscripții mixte din punct de vedere etnic, religios, rasial etc, cu intenția de a încuraja transferurile de voturi între grupuri (*vote pooling*). Dacă circumscripțiile sunt mixte, candidații aparținând unui anumit grup nu vor putea fi aleși doar cu voturile alegătorilor din propriul grup, iar pentru a obține voturi și de la celelalte grupuri vor trebui să își modereze discursul față de celelalte grupuri și să fie deschiși în legătură cu problemele și opțiunile acestora (Horowitz 1991: 177–184).

În opinia lui Horowitz, votul alternativ este cel mai adecvat sistem electoral pentru transferul de voturi, deoarece este un sistem majoritar. Prin urmare, șansele ca un candidat să fie ales doar cu voturile propriului grup sunt mai reduse. Alți autori au propus alte tipuri de sisteme electorale care facilitează transferul voturilor. Benjamin Reilly (2002) a propus *votul unic transferabil* (*single transferable vote – STV*), din considerații similare celor exprimate de Horowitz.²⁰ Avantajul VUT este că produce un rezultat mult mai proporțional

- 18 În cea mai simplă variantă alegătorul poate exprima un număr de preferințe egal cu numărul candidaților. În unele variante este obligatorie exprimarea tuturor preferințelor, în altele nu. Horowitz preferă ca toate preferințele să fie exprimate în mod obligatoriu, altfel rămâne posibilitatea ca unii alegători să voteze doar pentru candidații care aparțin propriului grup.
- 19 Metoda Coombs diferă de votul alternativ prin faptul că nu candidatul cu cele mai puține preferințe primare este eliminat, ci cel care a fost clasat pe ultimul loc de cei mai mulți alegători (Horowitz 2003).
- 20 Votul unic transferabil (VUT) este un sistem preferențial aplicat în circumscripții cu mai mulți membri. Alegătorii clasează toți candidații în funcție de simpatie (le acordă preferințe primare, secundare, terțiare etc.), iar candidații trebuie să depășească o cotă electorală pentru a fi aleși. În prima rundă de numărare a voturilor se iau în considerare doar voturile prin care candidații au fost clasati pe primul loc (preferințele primare). Dacă într-o circumscripție după această primă rundă nu există niciun candidat care a atins cota, candidatul cu cele mai puține preferințe primare va fi eliminat, iar preferințele sale secundare vor fi redistribuite. La fel, și preferințele secundare ale candidaților deja aleși se reîmpart între ceilalți candidați. Procedura de eliminare a candidaților cu cele mai puține preferințe primare și redistribuirea preferințelor secundare, terțiare etc. se repetă până la alocarea tuturor mandatelor. Cota folosită cel mai adesea este cota Droop, calculată în felul următor: $(\text{numărul de voturi valabil exprimate})/(\text{numărul mandatelor din circumscripție} + 1) + 1$.

decât votul alternativ. Din acest motiv VUT este preferat votului alternativ (dar și reprezentării proporționale cu liste de partide) și de către Bogaards (2004: 263–264). Bogaards consideră că VUT combină avantajele ambelor abordări, consociaționismul lui Lijphart și integraționismul propus de Horowitz. Datorită caracterului său mai proporțional decât al votului alternativ, rezultatul VUT va reflecta destul de fidel compoziția etnică a societății (principiu consociaționist). Însă sistemul conține și stimulente pentru transferuri de voturi între grupuri (principiu integraționist). Un alt avantaj este că delimitarea unor circumscripții mixte din punct de vedere etnic devine mai ușoară decât în cazul votului alternativ, deoarece se folosesc circumscripții cu mai mulți membri. Horowitz este însă de altă părere, avertizând că potențialul pentru transferuri de voturi între grupuri este mai redus în cazul aplicării VUT, deoarece datorită circumscripțiilor cu mai mulți membri, obținerea unui mandat doar cu voturi provenite din propriul grup este mai ușoară. Din acest motiv Horowitz consideră că votul alternativ este o alegere mai fericită (Horowitz 1991: 173–174).

În toate cele trei sisteme propuse de Horowitz cheia succesului este moderarea candidaților și orientarea apelurilor în direcția alegătorilor din celelalte grupuri societale. În completare la sistemul electoral care încurajează transferul de voturi, Horowitz mai propune adoptarea unei forme de guvernământ prezidențiale și federalizarea țării, dar nu în mod necesar în unități omogene din punct de vedere etnic, religios etc. Argumentul lui Horowitz în favoarea prezidențialismului este că prezența a două centre de putere față de unul singur (cum se întâmplă în cazul parlamentarismului) este mai favorabilă pentru împărțirea puterii, deoarece șansele ca un grup să captureze statul în întregime sunt mai reduse. Horowitz respinge argumentul lui Lijphart potrivit căruia prezidențialismul este de natură inerent majoritară și prin urmare nu este favorabil pentru împărțirea puterii,²¹ caracterul majoritar rezultând, în opinia lui Horowitz, nu din prezidențialismul propriu-zis, ci din metoda prin care se alege președintele. Prin urmare, este important ca alegerile prezidențiale să aibă loc pe baza unui sistem care încurajează transferul de voturi între grupurile aflate în conflict (Horowitz 1991: 205–210).

Rolul federalismului în concepția lui Horowitz este multiplu. O împărțire federală bine gândită poate constitui baza sistemului electoral. Unitățile federale constituie arene de dezbateri în care politicienii se pot socializa în mod adec-

21 Lijphart este de părere că prezidențialismul nu este total incompatibil cu consociaționismul, însă este mai puțin adecvat decât parlamentarismul, deoarece alegerile prezidențiale sunt inevitabil de natură majoritară, ceea ce introduce un element de sumă zero în jocul politic (Lijphart 1977: 33). De aceea, Lijphart recomandă un președinte cu puteri doar simbolice, ales prin metode indirecte, sau chiar să se renunțe la funcția de președinte (Lijphart 2008: 83)!



1. TEORIA DEMOCRAȚIEI CONSOCIAȚIONISTE

vat pentru tratarea problemelor unei societăți eterogene, înainte de a ajunge să fie obligați să facă acest lucru la nivel național. Federalismul este benefic și pentru că se creează noi centre de putere; astfel conflictul poate fi dispersat, iar obținerea hegemoniei asupra întregii țări de către un singur grup devine mai puțin probabilă; federalismul „reduce temperatura la centru” (Horowitz 1991:222). Politologul american pare să favorizeze unitățile federale eterogene (în contrast cu Lijphart, care preferă unitățile omogene), însă consideră că și federalismul cu unități omogene este de preferat statului unitar, deoarece datorită unităților omogene se va dezvolta competiția din interiorul grupurilor (Horowitz 1991: 216–222).²²

Horowitz consideră că propunerea sa diferă în două aspecte importante de cea a lui Lijphart. În primul rând, nu este bazată pe grupuri ascriptive și nu necesită codificarea unor drepturi colective pentru grupuri. A doua diferență este că mecanismul prin care conflictul este dezamorsat funcționează la nivelul maselor și nu la cel al elitelor. Prin urmare, elitele din modelul integraționist vor fi mai sensibile față de doleanțele maselor, în timp ce elitele consociaționiste conspiră împotriva maselor (Horowitz 1991: 197).

Horowitz se opune drepturilor colective, susținând că acestea doar irită grupul majoritar, care va căuta motive pentru a le anula (Horowitz 1991: 144–145). De altfel autonomia, opinează Horowitz, nu rezolvă nimic în societățile adânc divizate, deoarece în aceste societăți grupurile luptă pentru supremație și nu se vor mulțumi cu autonomie. Prin urmare, în momentul în care se poate pune problema autonomiei (și, prin extensie, a consociaționismului), conflictul este deja aplanat. Din contră, în toiul conflictului, este nevoie de stimulente mai puternice, pe care consociaționismul nu este capabil să le ofere. Mai mult, autonomia înseamnă recunoașterea legitimității grupurilor etnice, ceea ce poate duce la escaladarea conflictului (Horowitz 2002). Alți autori sunt de părere însă că șansele de succes ale unei soluții integraționiste sunt mai puțin reale în societățile extrem de divizate și mai bune în cazurile în care identitățile etnice sunt mai fluide, grupurile fiind mai dispuse la asimilare și la renunțarea la identitatea lor (Reynolds–Reilly 1999 citat în Bogaards 2004: 263–264). Se pare, deci, că singura concluzie care poate fi formulată este una destul de trivială: șansele pentru împărțirea puterii (indiferent dacă este vorba despre o soluție

22 Nu este clar cum preferința pentru competiția din interiorul grupurilor este compatibilă cu faimosul argument al lui Horowitz, dezvoltat într-o carte anterioară, *Ethnic Groups in Conflict* (1985), potrivit căruia existența mai multor partide care se luptă pentru voturile aceluiași grup va conduce la o supralicitare în privința promisiunilor făcute propriului grup (*ethnic outbidding*), ceea ce va conduce la o competiție centrifugală și va periclita stabilitatea sistemului.

consociaționistă sau integraționistă) sunt mai favorabile când intensitatea conflictului este mai redusă.

Lijphart nu este de acord că propunerea lui Horowitz poate fi considerată împărțire a puterii în adevăratul sens al termenului. El consideră că în modelul lui Horowitz minoritățile nu își vor alege propriii lor reprezentanți, ci vor ajuta candidații mai moderați ai majorității să fie aleși. Acest lucru este de preferat sistemelor majoritare, în care minoritățile pot fi condamnate la rolul de perdanți permanenți, însă nu are nimic de a face cu noțiunea de împărțire a puterii, minoritățile fiind excluse sistematic din pozițiile importante (Lijphart 2000: 427). Referitor la problema stimulentei, Lijphart observă că principalul obiectiv al partidelor este guvernarea, iar deoarece menținerea poziției în cabinet necesită moderare, acest lucru oferă stimulente cel puțin la fel de puternice pentru abținerea de la extremism ca propunerea lui Horowitz (Lijphart 2002). În ceea ce privește pericolele autonomiei, Lijphart este de părere că temerile lui Horowitz nu sunt confirmate de probe empirice, iar un stat unitar este și mai periculos. Nici votul alternativ nu este apreciat de Lijphart, deși recunoaște că acest sistem este de preferat majorității simple. Lijphart consideră că votul alternativ rămâne de esență majoritară, iar candidații unui grup mai puternic vor fi motivați să apeleze la minorități doar în măsura în care sunt motivați să facă acest lucru într-un sistem de majoritate simplă sau absolută. Candidatul unui grup de 10-15% oricum nu are nicio șansă să câștige într-un sistem de natură majoritară, prin urmare alegătorii din grupul respectiv vor fi înclinați să voteze strategic pentru un candidat dintr-un grup mai mare, apropiat de 50%, iar acest candidat va recunoaște și într-un sistem majoritar că alegătorii minorității pot decide soarta mandatului. Dar toate acestea nu sunt suficiente pentru o veritabilă împărțire a puterii. Votul alternativ reprezintă o soluție doar dacă grupurile sunt de dimensiuni apropiate, altfel minoritățile nu vor fi capabile să-și aleagă propriii lor reprezentanți, ci va trebui să se mulțumească cu candidații mai moderați aparținând grupului majoritar (Lijphart 2002). Finalmente, Lijphart observă că a existat o singură încercare de a implementa propunerea lui Horowitz (mai precis votul alternativ combinat cu unele elemente consociaționiste), în insulele Fiji în 1999, însă încercarea a eșuat ²³ (Lijphart 2008: 77).

23 Compoziția etnică a insulelor Fiji în 2007 a fost următoarea: 57,25% fijieni (populația băștinașă originară din Melanezia și Polinezia), 37,64% indo-fijieni (populație originară din subcontinentul indian, repopulată în insule de coloniștii britanici pentru a lucra pe plantații) și 5,11% de alte origini. Votul alternativ a fost aplicat la alegerile din 1999, iar drept urmare a fost ales primul premier de origine indo-fijiană din istoria statului. În 2001 a avut loc o lovitură de stat militară, deoarece armata a considerat că influența indo-fijienilor a devenit inacceptabil de mare. Benjamin Reilly este de părere



1. TEORIA DEMOCRAȚIEI CONSOCIAȚIONISTE

Fără a lua partea lui Lijphart în această dispută, considerăm că propunerea lui Horowitz suferă cel puțin de aceleași neajunsuri pe care le critică în modelul consociaționist. Dacă democrația consociaționistă este deseori criticată pe motiv că are prea multă încredere în elite și consideră garantată susținerea comportamentului conciliant al acestora de către masele din segmentele lor, atunci propunerea lui Horowitz pare și mai slabă. În primul rând, în modelul integraționist elitele trebuie să fie susținute nu numai de segmentul propriu, ci și de către alegători aparținând altor grupuri. Dacă susținerea de către propriul grup este pusă la îndoială, atunci asumarea unei susțineri semnificative din alte grupuri este și mai puțin probabilă. În al doilea rând, dacă soluția consociaționistă este considerată deficitară deoarece elitele (în special ale grupului majoritar) vor accepta cu greu constrângerile care le sunt impuse și vor desființa drepturile colective ale minorităților la prima ocazie care se ivește, atunci nu este clar de ce aceleași elite (ale majorității) ar fi interesate în moderarea propriului discurs pentru a obține susținere marginală și din partea alegătorilor aparținând grupurilor minoritare. Așa cum elitele majorității se pot răzgândi, după obținerea puterii, în privința drepturilor minorităților (și implicit a acordului consociaționist), ele pot înlocui și sistemul electoral care încurajează transferul de voturi cu unul pur majoritar, dacă vor crede că acest lucru este în avantajul lor. Nu este deloc evident de ce o soluție care promite pacea prin încurajarea transferului de voturi între grupuri ar fi mai ușor de acceptat de elitele aflate în conflict decât un design consociaționist. Așa cum a remarcat și Timothy Sisk (1996: xiv), o soluție consociaționistă poate părea mai atractivă pentru părțile aflate în conflict, deoarece oferă garanții mai ferme decât abordarea integraționistă, ale cărei stimulente par prea abstracte și intangibile.

că reforma electorală neinspirată din 1997 se numără între factorii care au condus la lovitura de stat. Înainte de reformă, toate mandatele din Fiji au fost rezervate pe criteriile etnice, iar reforma nu a fost suficient de substanțială, deoarece majoritatea mandatelor au rămas rezervate și s-au creat relativ puține circumscripții mixte. Deși votul transetnic din Fiji a apărut pentru prima dată în istorie, sistemul electoral a încurajat alianțele strategice între partide care, deși mixte din punct de vedere etnic, urmăreau mai degrabă marginalizarea partidelor rivale din rândul fiecărei comunități și nu un program comun transetnic. Alegerile au rezultat într-o victorie categorică a unui partid care de fapt reprezenta minoritatea indo-fijiană, iar acest lucru a condus la lovitura de stat (Reilly 2001: 95–112). Analistii au căzut de acord că principalul neajuns al designului instituțional fijian a fost caracterul mixt al acestuia, combinarea elementelor consociaționiste cu cele care încurajează partidele transetnice. Reilly și Horowitz au deplâns faptul că sistemul Fijian a conținut prea multe elemente consociaționiste, iar Lijphart ar fi dorit mai mult consociaționism și un sistem electoral proporțional în loc de transferuri de voturi.

Finalmente, votul alternativ, după cum susține Lijphart (2002, 2008) și a remarcat și Sisk (1996: 44), rămâne în esență un sistem electoral majoritar. Prin urmare, dacă este aplicat în circumscripții în care unul dintre grupuri are majoritate absolută, rezultatul va fi similar celui care s-ar înregistra în cazul unui sistem de majoritate relativă sau absolută. Așadar, este important ca majoritatea circumscripțiilor să fie mixte din punct de vedere etnic, așa cum propune și Horowitz. Astfel niciunul dintre grupuri nu poate câștiga de unul singur suficiente mandate, prin urmare liderii vor fi nevoiți să apeleze și la celelalte grupuri. Problema este însă că posibilitatea de a delimita circumscripțiile astfel încât să se atingă acest scop depinde în mare măsură de concentrația teritorială a grupurilor (Bogaards 2004: 254). În cazul în care grupurile trăiesc în blocuri geografic compacte, delimitarea propusă de Horowitz ar presupune trasarea limitelor circumscripțiilor în așa fel încât acestea să intersecteze granițele etnice. Este greu de crezut ca grupurile etnice să fie entuziasmate de o asemenea propunere: minoritățile ar striga imediat că se încearcă un *gerrymandering*²⁴ în defavoarea lor. O altă dificultate ce rezultă din sistemele electorale bazate pe transferul voturilor este că în situația în care mai multe grupuri se află în competiție, trebuie prevenită o evoluție în care două dintre acestea se aliază împotriva celui de-al treilea. O delimitare electorală care să minimizeze această posibilitate și să asigure un echilibru maxim în ceea ce privește profitabilitatea transferurilor de voturi devine din ce în ce mai dificilă odată cu creșterea numărului grupurilor.

1.6. Concluzii

În pofida inconsistențelor teoretice care grevează modelul democrației consociaționiste, în practică putem întâlni multe cazuri în care designul instituțional bazat pe împărțirea puterii s-a dovedit a fi de succes în dezamorsarea conflictelor, unele dintre ele chiar sângeroase și de durată lungă. Deși noțiunea de împărțire a puterii nu este, după cum am văzut, perfect echivalentă

24 *Gerrymandering* înseamnă delimitarea circumscripțiilor electorale astfel încât acest lucru să dezavantajeze anumii competitori electorali. Nu este vorba despre un fenomen specific societăților multietnice, însă în practică este probabil cel mai ușor de realizat în astfel de societăți. Denumirea provine din numele lui Elbridge Gerry, guvernator al statului Massachusetts, care a delimitat niște circumscripții electorale de forme foarte ciudate înainte de alegerile din 1812, cu scopul de a-și avantaja propriul partid. Una dintre aceste circumscripții a fost comparată cu o salamandă de către presă, iar din combinația salamandrei cu numele guvernatorului s-a născut denumirea de *gerrymandering*.



1. TEORIA DEMOCRAȚIEI CONSOCIAȚIONISTE

cu democrația consociaționistă, majoritatea cazurilor sunt mai aproape de tipul ideal al consociaționismului decât de cel integraționist. În partea a doua a acestei lucrări vom analiza, într-o perspectivă comparată, patru dintre cazurile europene de împărțire a puterii care pot fi considerate de succes: Tirolul de Sud (Italia), Belgia, Irlanda de Nord, și Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei (în continuare Macedonia). Potrivit cunoștințelor noastre, în afara cazurilor menționate, în momentul de față în Europa mai există doar un singur caz, Bosnia și Herțegovina. Soluția din Bosnia s-a dovedit însă a fi mai puțin reușită, acesta fiind motivul pentru care nu am inclus-o în acest studiu. Studiile de caz vor fi prezentate în ordinea cronologică a adoptării instituțiilor de natură consociaționistă. Poate nu întâmplător, această ordine corespunde aproape perfect și cu gradul de succes atins de aceste sisteme politice. Așadar, primul studiu de caz va fi dedicat Tirolului de Sud, urmat de Belgia, Irlanda de Nord și finalmente de Macedonia.²⁵

25 Deși al doilea Statut de autonomie din Tirolul de Sud a intrat în vigoare doar în 1972, cu doi ani după Constituția belgiană care a recunoscut comunitățile și regiunile constitutive ale statului, soluția sudtiroleză a fost adoptată în 1969, iar câteva dintre elementele de împărțire a puterii erau prezente deja și în Statutul precedent, din 1948. Din acest motiv începem cu Tirolul de Sud și nu cu Belgia.

2. Studii de caz

2.1. Tirolul de Sud

2.1.1. Caracteristici generale și scurt istoric

Tirolul de Sud (*Südtirol* în germană, *Alto Adige* în italiană) este o provincie alpină cu o suprafață de 7400 km,² situată în munții Dolomiți. Teritoriul a aparținut Imperiului Habsburgic până în 1919 (cu excepția unei scurte perioade între 1805–1814, când a fost cedat regatului Bavariei) și a fost anexat de Italia după Primul Război Mondial. Populația provinciei a fost și rămâne predominant germană, deși compoziția lingvistică a suferit o schimbare semnificativă de când teritoriul aparține Italiei. Potrivit ultimului recensământ realizat în perioada habsburgică, în 1910, populația Tirolului de Sud a fost de 251.451 de persoane, dintre care 223.913 (89%) aveau limba maternă germană, 7.339 (2,9%) italiană, 9.429 (3,8%) ladina²⁶ și 10.770 (4,3%) alte limbi.²⁷

La recensământul din 2001, populația provinciei a fost de 462.999 de persoane, dintre care 296.461 (64,03%) vorbitori de germană, 113.494 (24,51%) de limbă maternă italiană, 18.736 (4,05%) vorbitori de ladină și 34.308 (7,41%) având alte limbi materne.²⁸ Dintre cele 116 municipalități ale provinciei, 103 au o populație majoritar germană, 8 sunt majoritar ladine, iar cinci au majoritate italiană. Schimbarea proporțiilor lingvistice s-a datorat mai multor valuri de imigrație italiană, cele mai importante influxuri având loc în perioada fascistă, în timpul celui de-al Doilea Război Mondial și în primii ani de după război. Zona cea mai afectată de imigrația italiană a fost centrul administrativ al provinciei Bolzano/Bozen și împrejurimile sale, unde statul italian a întreprins o industrializare masivă. Așezările rurale au rămas însă în continuare predominant germane sau ladine. Până în anii 1970 tendințele demografice arătau o creștere a proporției italienilor și o scădere a germanilor.

26 Ladina este o limbă rhaetiană, apropiată de limba retoromană vorbită în Elveția. Vezi http://ro.wikipedia.org/wiki/Limba_ladin%C4%83 [accesat la 20 iunie 2011].

27 http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Alto_Adige-South_Tyrol#Linguistic_and_demographic_history [accesat la 20 iunie 2011].

28 În Italia sunt recunoscute doar minoritățile lingvistice, nu și cele naționale sau etnice. Prin urmare componența populației este prezentată după limba maternă și nu după apartenența etnică sau națională.

În timp ce în 1920 în provincie trăiau aproximativ 20.000 de italieni, numărul lor a crescut la 81.000 în 1939 și la 105.000 în 1943 (cf. Leidmaier 1958, citat în Markusse 1997: 79–80). În anii 1960 proporția italienilor era deja apropiată de 35%. Începând cu anii 1970 tendința s-a schimbat, numărul germanilor fiind în creștere, iar cel al italienilor în scădere. În 2008, populația provinciei a fost estimată la 498.000 de persoane, ceea ce reprezintă aproximativ 0,8% din populația Italiei.²⁹

Însă nu doar Tirolul de Sud a aparținut Imperiului Austro–Ungar înainte de 1919, ci și provincia situată la sud de aceasta, Trentino (în germană Trient). În 1923 Tirolul de Sud și Trentino au fost unite într-o singură unitate administrativă și, deși diviziunile administrative au suferit ulterior o serie de modificări (pe care nu le trecem aici în revistă), istoria celor două teritorii a rămas legată pe toată durata secolului al XX-lea. Statutele de autonomie adoptate în 1948 și 1972 au acordat majoritatea competențelor nu celor două provincii, ci regiunii create prin unificarea celor două teritorii, Trentino–Alto Adige. Trentino este o provincie aproape omogenă din punct de vedere lingvistic, deși pe lângă majoritatea italiană regăsim și minorități care vorbesc limba ladină sau diferite dialecte germane. Populația din Trentino a ajuns la aproximativ 519.000 de persoane în 2008, prin urmare populația totală a regiunii Trentino–Alto Adige este de peste un milion: 1.017.000 conform estimărilor.³⁰ Așadar, în timp ce la nivelul provinciei Tirolul de Sud germanii sunt majoritari (reprezentând în jur de 65% din populația provinciei), la nivelul regiunii rămân minoritari, constituind aproximativ 30% din populație.

2.1.2. Tirolul de Sud până la sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial

Tirolul de Sud (și Trentino) au fost acordate Italiei prin Tratatul de la St. Germain, în pofida eforturilor depuse de Austria și de sudtirolezi în vederea păstrării provinciei în cadrul Austriei, la fel ca Tirolul de Nord și de Est. Mai mult, în tratatul de pace nu s-a introdus nicio prevedere referitoare la minorități, deoarece marile puteri nu au dorit să supună Italia la „indignarea care are rezulta din încălcarea suveranității acesteia prin impunerea unui tratat despre minorități” (Alcock 1970: 24). Austria a reușit să obțină doar o declarație de intenție în nota anexată la textul tratatului, prin care autoritățile italiene au promis să adopte o politică liberală față de minoritatea germană.

29 http://en.wikipedia.org/wiki/Trentino-Alto_Adige/S%C3%BCdtirol#Demographics [accesat la 20 iunie 2011].

30 *Ibid.*

În pofida acestor promisiuni, germanii nu au primit autonomia dorită, iar după ce fasciștii au preluat puterea în 1922, situația lor s-a înrăutățit considerabil. Regimul lui Mussolini a început o campanie puternică de asimilare și de italianizare în Tirolul de Sud, justificată prin ideologia intelectualilor italieni iredențiști ce și-au desfășurat activitatea la sfârșitul secolului al XIX-lea. Conform teoriei istoricului Ettore Tolomei, de exemplu, majoritatea vorbitorilor de germană din Tirolul de Sud ar fi fost de origine latină, germanizarea lor producându-se pe parcursul secolelor; prin urmare, reconvertirea lor la limba și conștiința italiană ar fi fost justificată. Argumente privind caracterul italian al teritoriului au fost oferite și de teoriile geografilor italieni, care au susținut că pasul Brenner este situat pe șaua alpină care separă bazinul hidrologic al Mării Negre de cel al Adriaticii, prin urmare acest pas constituie granița naturală dintre Austria și Italia (Alcock 1970: 13–14).

Implementarea procesului de italianizare a fost coordonată de același Ettore Tolomei. Limba germană a fost practic eliminată din viața publică. Educația în limba germană a fost desființată pe parcursul câtorva ani, doar educația religioasă fiind permisă în limba maternă. Utilizarea limbii germane a fost interzisă în justiție și în administrația publică, funcționarii care nu vorbeau italiana fiind concediați și înlocuiți cu italieni, adesea aduși din alte zone ale țării. Presa în limba germană a fost desființată, fiind tolerate doar ziarele care funcționau ca organe oficiale de propagandă ale partidului fascist. S-au îndepărtat toate inscripțiile în limba germană, chiar și de pe pietrele funerare. Familiilor cu nume de origine germană sau latină li s-a impus să adopte o variantă italianizată a numelui. S-a interzis folosirea toponimiei germane, inclusiv a denumirii de *Südtirol*, iar Tolomei a elaborat o nouă toponimie pentru întreaga provincie, bazată pe vechi variante latine sau pe simpla traducere a denumirilor în cazul în care nu exista o denumire în italiană. Această politică a avut efecte devastatoare pentru sudtirolezi. Deși minoritatea germană a organizat educația în limba maternă prin intermediul unor școli clandestine, acestea funcționau în condiții mizere și fără personal cu pregătire adecvată. Rezultatul a fost o diferență semnificativă în ceea ce privește nivelul de educație al celor două grupuri lingvistice, evident în favoarea italienilor. Din cauza ruperii contactelor cu Austria, marea majoritate a populației a pierdut oportunitățile de a învăța limba literară germană, vorbind doar dialectele locale folosite în provincie (Alcock 1970: 2, 33–40, 2001: 2–3; Constantin 2009: 6–7).

Pe lângă componenta culturală, campania de italianizare s-a bazat și pe industrializarea forțată a Tirolului de Sud, proces care a culminat prin anii 1930. Folosindu-se de pretextul caracteristicilor naturale ale provinciei, extrem de favorabile pentru producția de energie hidroelectrică, guvernul și marile companii italiene au început investiții masive în jurul orașului Bolzano/Bozen.

Deși plasarea unor investiții în regiune era într-adevăr justificată de nevoia lor ridicată de energie, transportul materiilor prime de la distanțe mari a adăugat costuri considerabile. Noile întreprinderi aveau nevoie și de forță de muncă, iar populația germană fiind preponderent agricoltoare, guvernul a încurajat venirea muncitorilor din alte părți ale Italiei, printre altele prin scutiri de taxe și acces privilegiat la locuințe. Toate aceste aspecte ale industrializării lasă de înțeles că obiectivul nu era doar realizarea unui proiect economic, iar populația germană a devenit total alienată de ideea modernizării prin industrializare, percepend acest lucru mai degrabă ca un proces de colonizare (Alcock 1970: 41–45; Constantin 2009: 6–7).

Însă cel mai dureros capitol pentru sudtirolezi avea să înceapă odată cu cel de-al Doilea Război Mondial. Înaintea izbucnirii războiului, Partidul Muncitoresc German Național-Socialist a devenit din ce în ce mai popular în rândul populației sudtiroleze, datorită speranțelor că Hitler va interveni în chestiunea apartenenței provinciei, „rezolvând” problema asemănător cazului germanilor sudeți. Însă în mod ironic, Tirolul de Sud s-a dovedit a fi excepția în politica naziștilor față de germanii din afara imperiului. În pragul izbucnirii războiului, Hitler nu și-a permis să pună în pericol buna funcționare a Axei Berlin–Roma, prin urmare a ajuns la un acord cu Mussolini privind soarta populației sudtiroleze. Conform acordului, aceștia puteau alege între emigrarea în Germania (sau Austria, care fusese deja anexată în acel moment) sau cetățenia italiană, în cazul din urmă fiind obligați să renunțe la identitatea lor. Această alegere forțată este cunoscută sub denumirea de *Option* (Alcock 1970: 45; Wolff 2009b: 11).

În contextul unei propagande germane extrem de intense, majoritatea sudtirolezilor au ales să emigreze. Deși numărul precis al celor care au optat pentru al Treilea Reich rămâne disputat, cifrele aproximative se situează undeva între 185.000 și 217.000, din circa 267.000 de persoane cărora li s-a oferit opțiunea. Până la urmă au plecat însă mult mai puține persoane, numărul lor fiind estimat la aproximativ 75–85.000. Pentru a atenua consecințele asupra economiei, guvernul italian a adus în locul lor 25.000 de persoane din alte părți ale țării, acest lucru contribuind din nou la schimbarea compoziției etnice a provinciei (Alcock 1970: 55–59). Dintre cei plecați, doar în jur de 12.000 s-au întors după sfârșitul războiului (Freschi 1988 citat în Markusse 1997: 80).

Opțiunea a creat o diviziune adâncă în societatea sudtiroleză. Populația a fost împărțită între cei care au ales să plece (*Optanten*) și cei care au ales să rămână (*Dableiber*). Clivajul dintre cele două grupuri a fost în mare măsură corelat și cu diferența de atitudine față de naziști, deoarece majoritatea optanților pentru Reich erau simpatizanți ai partidului nazist, în timp ce

rezistența antinazistă limitată ce a existat în rândul populației sudtiroleze s-a organizat în jurul cercurilor de *Dableiber*-i. După ce Italia a întors armele împotriva Germaniei naziste, Tirolul de Sud a ajuns sub ocupație germană. În perioada de doi ani care a urmat, limba și cultura germană și-au recăpătat statutul, însă diviziunea dintre *Dableiber* și *Optanten* s-a accentuat. Cei care au optat pentru Italia au fost persecutați și numai persoanele loiale naziștilor puteau ocupa funcții publice (Constantin 2009: 8). Este important de menționat că după sfârșitul războiului, Partidul Popular Sudtirolez (*Südtiroler Volkspartei* – SVP), care rămâne până în prezent cea mai importantă organizație politică din Tirolul de Sud, a fost înființat de către *Dableiber*-i proeminenți (Alcock 1970: 81).

2.1.3. Perioada postbelică – drumul spre autonomie

Acordul Gruber–De Gasperi

După terminarea războiului, SVP a adoptat un program alcătuit din trei obiective majore: redobândirea drepturilor culturale, lingvistice și economice pierdute sub opresiunea fascistă, asigurarea păcii și a ordinii în provincie și obținerea autodeterminării provinciei cu ajutorul forțelor aliate. O altă problemă importantă ce își aștepta rezolvarea a fost cea a optanților care au părăsit țara între 1939–1942, însă după război doreau să se întoarcă, neavând oportunități de integrare în Austria sau Germania (Alcock 1970: 81–82).

Dintre aceste obiective, autodeterminarea s-a dovedit a fi cel mai dificil de realizat. În scurt timp a devenit evident că marile puteri nu sunt de acord cu retrocedarea Tirolului de Sud Austriei și nu susțin nici măcar organizarea unui referendum despre această problemă. Prin urmare, Austria a fost nevoită să-și schimbe strategia. Noul obiectiv a fost de a ajunge la un tratat bilateral cu Italia privind statutul minorității germane, tratat care să fie garantat internațional de către statele invitate la Conferința de Pace de la Paris. Printr-o activitate de lobby intensă delegația austriacă și reprezentanții sudtirolezilor invitați de Austria în calitate de consilieri au reușit să obțină susținere pentru modificarea tratatului de pace cu Italia prin includerea unei anexă. În contextul în care Conferința a avut un program foarte încărcat, Austria a ales să nu forțeze un acord foarte detaliat, ci mai degrabă unul general, care să constituie un punct de plecare pentru negocieri ulterioare. Această anexă a Tratatului de Pace de la Paris a devenit cunoscută sub denumirea de Acordul Gruber–De Gasperi, după numele ministrului de externe austriac Karl Gruber și al prim-ministrului italian Alcide De Gasperi (pentru detalii ale procesului de adoptare al Acordului, vezi Alcock 1970: 110–147).

Deși astăzi Acordul Gruber–De Gasperi este considerat drept punctul de cotitură în istoria Tirolului de Sud, documentul nu a fost întâmpinat cu entuziasm nici în Austria, nici în Tirolul de Sud. Austria nu numai că nu a reușit să obțină dreptul la autodeterminare (externă) pentru sudtirolezi, dar nici concesiile Italiei nu erau considerate de opinia publică sudtiroleză ca fiind suficiente. Acordul nu conținea garanții privind încetarea migrației italiene în provincie, nici o delimitare precisă a teritoriului care ar urma să primească autonomie (Italia a refuzat acest lucru pentru a putea uni provincia cu Trentino), iar formularea referitoare la împărțirea proporțională a pozițiilor din sectorul public a fost prea generală.³¹ În pofida reacțiilor nefavorabile, în realitate Austria a obținut foarte mult prin acest Acord, probabil tot ce se putea. Italia s-a angajat să acorde autonomie populației Tirolului de Sud, respectiv localităților apropiate din Trentino, și să soluționeze problema *optanților*. Cel mai important câștig pentru Austria a fost posibilitatea de a aduce problema în fața forurilor internaționale în cazul în care implementarea nu este considerată satisfăcătoare. Prin Acordul Gruber–de Gasperi Austria a dobândit statutul de putere protectoare pentru populația sudtiroleză. Inițial, guvernul austriac a încercat să apere Acordul în fața opiniei publice și prin sublinierea faptului că textul nu conținea o renunțare explicită din partea Austriei la revendicările teritoriale; acest lucru s-a dovedit însă un impediment în ceea ce a urmat. Nerenunțarea la revendicările teritoriale a fost unul dintre motivele pentru care, în 1948, guvernul italian a acordat doar o autonomie foarte limitată Tirolului de Sud (Alcock 1970: 138–141, 2001: 4–6).

Primul Statut de autonomie – 1948

Dând curs prevederilor Acordului Gruber–De Gasperi, pe 29 ianuarie 1948 guvernul italian a adoptat un Statut de autonomie. Acest lucru s-a realizat în cadrul reformei constituționale care a adus o descentralizare considerabilă la nivelul întregului stat italian, reprezentând o distanțare de moștenirea centralizatoare a fasciștilor. Cinci dintre cele douăzeci de regiuni care s-au creat au dobândit un statut special, una dintre acestea fiind Trentino–Alto Adige (Markusse 1997: 81).³²

Conform Statutului de autonomie, Tirolul de Sud (provincia Bolzano) a fost unit cu provincia Trentino, iar regiunea formată din cele două teritorii (Trentino–

31 Formularea în limba engleză a fost : “a more appropriate proportion of employment”, ceea ce poate fi tradus prin „o proporționalitate mai potrivită” sau „o mai bună realizare a proporționalității în ceea ce privește angajările”. Sudtirolezii ar fi dorit o garanție explicită sau cel puțin renunțarea la cuvântul „mai” (Vezi Alcock 1970: 133).

32 Celelalte patru sunt Sicilia, Sardinia, Friuli–Venetia–Giulia și Valle D’Aosta.

Alto Adige) a dobândit o serie de competențe legislative (vezi secțiunea despre autonomia segmentală). Provincia Tirolul de Sud a dobândit autonomie administrativă și culturală și a devenit o circumscripție electorală separată la alegerile pentru parlamentul Italiei. Limba germană putea fi folosită în relațiile cu administrația publică și s-a garantat dreptul sudtirolezilor de a studia în exclusivitate cu profesori de limbă maternă germană (Marko *et alii* 2001 citat în Constantin 2009: 9). Statutul de autonomie a conținut și anumite elemente de împărțire a puterii (*power-sharing*), de exemplu executivul regiunii și al provinciei Alto Adige trebuia să reflecte compoziția etnică a legislaivelor aferente, care, la rândul lor, reflectau proporțiile din populație. Finalmente, Statutul a permis optanților să redobândească cetățenia italiană (Alcock 2001: 7).

Deși ministrul de externe al Austriei a declarat că statutul este satisfăcător și a îndemnat sudtirolezii să devină cetățeni italieni loiali, reprezentanții sudtirolezilor nu au fost mulțumiți. Cea mai mare nemulțumire a lor a fost legată de unirea cu Trentino în 1947, respectiv de faptul că majoritatea competențelor au fost transferate la nivelul regiunii și nu al provinciei. Soluția teritorial-administrativă adoptată pentru Tirolul de Sud rămâne până astăzi unică în Italia, cauza ei fiind tocmai intenția de a uni teritoriul populat de germani cu un teritoriu locuit de italieni (Wolff 2004: 396). Astfel, germanii au simțit că în loc de a primi autonomie, au rămas subordonați în cadrul unei regiuni dominate de italieni (Wolff 2009b: 10–11).

Au existat însă și alte nemulțumiri, cum ar fi autonomia financiară restrânsă sau faptul că toate legile adoptate la nivelul regiunii sau al provinciilor trebuiau aprobate ulterior de Roma. Regiunea a dobândit dreptul de a contesta legi la Curtea Constituțională, însă provinciile puteau face acest lucru doar cu acordul regiunii, ceea ce era din nou nefavorabil pentru sudtirolezi. În ceea ce privește educația, deși s-au creat departamente administrative separate pentru cele trei grupuri lingvistice, personalul didactic a rămas subordonat sistemului național italian. În școlile germane predarea limbii italiene a fost obligatorie, însă predarea germanei în școlile italiene nu. În privința angajărilor în sectorul public, italienii au acceptat să împartă în mod proporțional pozițiile din administrația provincială și regională, însă au refuzat acest lucru în cadrul instituțiilor naționale. Nici statutul limbii germane nu i-a mulțumit pe sudtirolezi. Germana, deși putea fi folosită liber în relațiile cu autoritățile, nu a dobândit statut de limbă oficială. Italiana a rămas limba comunicării interne din administrație; nu a existat o obligație pentru funcționarii italieni să cunoască limba germană și doar varianta italiană a documentelor a fost recunoscută drept oficială (Alcock 2001: 7; Constantin 2009: 9).

Pe parcursul anilor 1950 implementarea nesatisfăcătoare a prevederilor privind autonomia ale Acordului Gruber–De Gasperi, împreună cu unele ini-

țiative ale guvernului italian care aminteau de perioada fascistă au contribuit la adâncirea nemulțumirii. În semn de protest, în 1949 SVP a suspendat orice colaborare cu *Democrazia Cristiana* la nivelul regiunii. Izolaționismul nu a avut însă rezultate, prin urmare în 1954 au început negocieri pentru un nou Statut. Incapacitatea de a obține progrese a condus mai întâi la proteste de masă, urmate apoi de izbucnirea violenței. În 1957 a avut loc o amplă demonstrație la care au participat aproximativ 35.000 de persoane, în semn de protest față de intențiile guvernului italian de a construi un nou cartier rezidențial în Bozen/Bolzano. Pe de o parte, proiectul imobiliar a reînnoit temerile sudtirolezilor legate de colonizarea provinciei, pe de altă parte acestora li s-a dat de înțeles că autonomia lor nu valorează nimic, deoarece guvernul de la Roma a ignorat faptul că prin Statutul de autonomie construcția de locuințe a fost transferată în competența provinciei (Alcock 2001: 8). Acte sporadice de violență s-au înregistrat începând din 1956, punctul culminant fiind atins în noaptea de 11–12 iunie 1961, cunoscută sub denumirea de *Feuernacht* (noaptea focurilor), când au fost aruncați în aer pilonii mai multor linii de înaltă tensiune, simboluri ale dominației italiene pentru populația locală. Alte atentate au vizat monumente italiene, dar și forțele de ordine (Constantin 2009: 9–10; Wolff 2009b: 11).

Austria a susținut protestele sudtirolezilor și a încercat în repetate rânduri să atragă atenția comunității internaționale asupra faptului că Italia nu și-a respectat angajamentele asumate prin Tratatul de Pace de la Paris (Markusse 1997: 81). Capacitatea de acțiune a țării-mamă a fost limitată însă de faptul că și ea se afla sub ocupație până în 1955, când marile puteri au semnat tratatul de independență cu Austria. Prin acest tratat, Austria a fost recunoscută de comunitatea internațională cu frontierele sale din 1938, prin urmare Italia a putut răsufla ușurată că revendicările teritoriale din partea Austriei nu mai reprezintă un pericol (Alcock 2001: 8–9).

În 1960 Austria s-a adresat ONU în legătură cu problema sudtiroleză. Prin rezoluția 1497 ONU a somat părțile să reia negocierile în toate problemele conflictuale, confirmând astfel că angajamentele Italiei din Tratatul de la Paris nu pot fi considerate doar probleme de ordin intern. Datorită acestei rezoluții au început negocieri bilaterale între cele două țări, la care au participat și reprezentanții SVP. Rezultatul la care s-a ajuns a fost un nou Statut de autonomie, finalizat în 1969 și intrat în vigoare în 1972 (Alcock 2001: 9).

Statutul de autonomie din 1972

După opt ani de negocieri, în 1969, guvernele Austriei și Italiei au ajuns la o înțelegere despre revizuirea Statutului din 1948, sub forma unui pachet care cuprindea 137 de elemente (*Das Paket* sau *Il Pacchetto*). S-a adoptat și un calen-

dar operațional care prevedea măsurile concrete pe care cele două guverne s-au angajat să le ia, fără a preciza însă și termene limită. Potrivit planului, conflictul va fi considerat rezolvat în momentul în care Austria declară acest lucru la ONU. Cele două guverne s-au angajat în același timp ca disputele care s-ar ivi pe parcurs să fie soluționate la Curtea Internațională de Justiție. Planul a fost acceptat și de congresul SVP, deși la limită, cu susținerea a 52,4% dintre reprezentanți (Wolff 2009b: 12–13). Inițial s-a prevăzut ca implementarea să se realizeze în doi ani, însă până la urmă procesul a durat două decenii. Finalmente, Austria a declarat în 1992 în fața ONU că situația din Tirolul de Sud poate fi considerată rezolvată (Constantin 2009: 12).

Implementarea Statutului a fost monitorizată de o comisie permanentă în cadrul cancelariei prim-ministrului italian, așa-numita *Comisie a celor șase*. Dintre cei șase membri ai comisiei, trei reprezentau statul și trei provincia. Unul dintre reprezentanții statului trebuia să aparțină grupului lingvistic german, iar unul dintre reprezentanții provinciei, celui italian. Așadar, comisia a fost alcătuită după principiul parității duble: un număr egal de reprezentanți pentru stat și provincie, precum și pentru cele două grupuri lingvistice. Deși oficial comisia deținea doar competențe consultative, în realitate cele mai importante decizii au fost luate în cadrul ei. Componenta comisiei reflectă faptul că statul italian a recunoscut minoritatea sudtiroleză ca partener egal în negocieri, iar acest lucru a contribuit în mare măsură la succesul planului de autonomie. Comisia nu a fost desființată în 1992, în pofida declarației Austriei conform căreia problema sudtiroleză poate fi considerată rezolvată, și rămâne cel mai important for care pregătește în continuare deciziile importante (Constantin 2009: 11–12).

Noul Statut, intrat în vigoare pe 20 ianuarie 1972, a îmbunătățit situația sudtirolezilor în mod semnificativ. Deși s-a menținut regiunea Trentino–Alto Adige (Tirolul de Sud nu a devenit, deci, o regiune de sine stătătoare), au fost transferate mai multe competențe de la regiune la provincii (vezi secțiunea dedicată autonomiei segmentale), a fost garantat statutul egal al limbilor germană și italiană în provincie și a fost prevăzută alocarea proporțională a pozițiilor în sectorul public, a locuințelor de stat și a banilor publici între comunități. S-au revizuit și limitele circumscripțiilor electorale, Tirolul de Sud dobândind astfel un mandat de senator în plus (Wolff 2009b: 13). Noul Statut a adus și noutăți de natură simbolică pentru sudtirolezi: denumirea de *Südtirol* a fost recunoscută în mod oficial, iar în preambulul Statutului s-a precizat că protecția minorităților lingvistice este o problemă de interes național. Totodată, noul Statut a extins considerabil autonomia Tirolului de Sud, deși anumite elemente au continuat să stârnească nemulțumiri în rândul germanilor, cel mai important fiind faptul că legislația adoptată la nivelul provinciei trebuia în continuare să fie aprobată de Roma (Alcock 2001: 11).

Amendamentele din 2001

În 2001 Statutul de autonomie din 1972 a suferit o serie de modificări. Schimbările sunt de o importanță atât de mare, încât putem vorbi practic despre un al treilea Statut de autonomie. Din momentul intrării în vigoare a amendamentelor pe 16 februarie 2001 se poate afirma că provinciile nu mai sunt entități subordonate regiunii, deoarece dispun de mai multe competențe decât regiunea. Chiar dacă Tirolul de Sud și Trentino au rămas *de jure* doar provincii, au devenit cu adevărat provincii autonome (spre deosebire de celelalte 108 provincii ale Italiei) și *de facto* funcționează asemănător regiunilor (Alcock 2001: 20; Constantin 2009: 11). Deși Italia nu este un stat federal propriu-zis, statutul constituțional al Tirolului de Sud este astăzi foarte similar statutului unui stat din cadrul unei federații (Wolff 2004: 394).

Pe lângă transferul de noi competențe de la regiune la provincii (vezi secțiunea despre autonomia segmentală), Statutul din 2001 a adus și alte schimbări foarte importante. Provinciile pot elabora amendamente pentru Statutul lor fără implicarea regiunii, iar dacă Roma dorește să modifice Statutul, va trebui să consulte reprezentanții provinciilor și nu pe cei ai regiunii, ca înainte. La fel de important este faptul că legislația adoptată de provincie nu mai trebuie aprobată de Roma. O altă noutate importantă este recunoașterea faptului că autonomia din Tirolul de Sud este garantată în mod internațional, prin urmare aceasta nu poate fi revocată sau slăbită. Pentru prima dată a apărut în textul unei legi constituționale din Italia denumirea de *Südtirol*, în limba germană. Schimbările au vizat și statutul ladinilor, fiind adoptate măsuri de acțiune afirmativă pentru a facilita reprezentarea lor în instituțiile politice provinciale și regionale (Alcock 2001: 12; Wolff 2009b: 16).

2.1.4. Instituțiile consociaționismului din Tirolul de Sud

În Tirolul de Sud instituțiile politice de tip consociaționist sunt prevăzute prin Statutul de autonomie. Împărțirea puterii funcționează de fapt la două niveluri: în provincia Südtirol/Alto Adige (sau Bolzano), unde sunt menite să protejeze italienii, și la nivelul regiunii Trentino–Alto Adige, unde germanii sunt minoritari. Soluția instituțională din Tirolul de Sud este o democrație consociaționistă de tip regional, împărțirea puterilor realizându-se nu la nivel național, ci într-o regiune care beneficiază de autonomie teritorială (Wolff 2004: 388). În cele ce urmează vom analiza elementele cheie ale acestei soluții instituționale extrem de complexe.

Marea coaliție

Împărțirea puterii în provincia Bolzano, precum și la nivelul regiunii Trentino–Alto Adige, se realizează atât la nivelul legislativelor, cât și la cel al executivelor.

Organul reprezentativ al provinciei Bolzano (Consiliul Provincial – *Il Consiglio provinciale/Der Landtag*), respectiv cel al regiunii (Consiliul Regional – *Il Consiglio Regionale/Der Regionalrat*) sunt alese în mod simultan, în două circumscripții electorale, care coincid cu provinciile. Înainte de 2001 membrii parlamentului regional aleși într-una dintre cele două provincii deveneau în mod automat membri și în legislativul provinciei respective. Din 2001 acest lucru a fost inversat: membrii aleși ai celor două legislative provinciale devin în mod automat și membrii Consiliului Regional.³³ În practică nu există nici o diferență între consecințele celor două formulări, însă din punct de vedere simbolic această modificare a textului indică faptul că din 2001 provinciile au devenit mai importante decât regiunea.

Parlamentul regional are 70 de membri, aceștia fiind distribuiți între cele două provincii în funcție de populația acestora.³⁴ Datorită dimensiunii apropiate a populației din Trentino și Alto Adige, din 1983, numărul consilierilor din ambele provincii este de 35 (Alcock 2001: 11). Pentru a se înscrie în competiție, candidații din provincia Bolzano trebuie să domicilieze în regiune de cel puțin patru ani, iar cei din Trentino de cel puțin un an.³⁵ De asemenea, candidații au obligația să-și facă publică declarația de apartenență la unul dintre cele trei grupuri lingvistice (pentru detalii vezi în secțiunea despre proporționalitate și Constantin 2009: 17–19).

În provincia Bolzano, conducerea Consiliului este formată dintr-un președinte, doi vicepreședinți și trei secretari.³⁶ Funcția de președinte al Consiliului

33 Art. 25, alin. (1) al Statutului de autonomie din 2001; art. 48 al Statutului din 1972. Statutul din 2001 poate fi accesat la adresa http://www.provincia.bz.it/downloads/autonomy_statute_eng.pdf [accesat la 20 iunie 2011]. Pentru Statutul din 1972 ne-am bazat pe traducerea în limba maghiară a textului, publicată în Gál (1995). În cele ce urmează, toate articolele indicate în note se referă la versiunea Statutului care este în vigoare în prezent, după amendamentele din 2001. Atunci când ne referim la articole din varianta originală (cea din 1972), vom indica acest lucru în mod explicit.

34 Art. 25.

35 Art. 25, alin. (3). Statutul din 1972 prevedea o perioadă de cel puțin patru ani pentru ambele provincii (art. 25. al Statutului de autonomie din 1972).

36 În ciuda faptului că Statutul prevede alegerea a doi vicepreședinți, aparent, prezidiul Landtagului sudtirolez are în prezent doar un singur vicepreședinte. Vezi pagina web a instituției la <http://www.landtag-bz.org/de/organe/praesidium.asp> [accesat la 20 iunie 2011].

le revine alternativ celor două grupuri mari: în prima jumătate a mandatului de cinci ani președintele este un german, iar în jumătatea a doua, un italian. Cei doi vicepreședinți trebuie să aparțină altor grupuri lingvistice decât președintele, adică în cazul în care președintele este un german, un vicepreședinte va fi italian, iar celălalt ladin. Și un ladin poate fi ales președinte al Consiliului, cu acordul grupului cărui i-ar fi revenit poziția în perioada respectivă.³⁷ Membrii prezidiului Consiliului nu pot face parte din executiv.

Pentru a accentua caracterul special al acestor reglementări, trebuie făcute două mențiuni. Prima observație este că legislativul provinciei Trentino are doar un singur vicepreședinte și nu se impun condiții în ceea ce privește apartenența de grup. A doua observație este că în 2001, în reglementările privind provincia Bolzano a intervenit o schimbare: până în 2001 Consiliul avea doar un singur vicepreședinte, acesta fiind italian în perioada în care președintele era german și invers, reprezentarea ladinilor în conducerea legislativului nefiind reglementată.³⁸

Împărțirea puterii este obligatorie nu numai în prezidiul Consiliului provinciei Bolzano. Comisiile permanente, de anchetă și cele speciale trebuie să aibă și ele o componentă care să reflecte compoziția etnică a parlamentului și, pe cât posibil, și compoziția partinică (Alcock 2001: 12).

Reglementările referitoare la Guvernul Provinciei Bolzano (*Landesregierung/Giunta Provinciale*) sunt foarte similare celor valabile pentru legislativ. Guvernul sudtirolez este format din președinte, doi vicepreședinți (în timp ce guvernul din Trentino are doar un singur vicepreședinte) și un număr de miniștri care nu este precizat în Statut. Un vicepreședinte trebuie să aparțină grupului german, iar celălalt celui italian. Președintele decide care dintre cei doi îl va înlocui în cazul absenței sale sau dacă nu își poate exercita atribuțiile.

Președintele și vicepreședinții guvernului sunt aleși prin vot secret de Consiliul Provincial. Restul miniștrilor sunt numiți de către președinte.³⁹ Membrii guvernului sunt de regulă membri și în Consiliu, însă acest lucru nu mai este obligatoriu din 2001.⁴⁰ Potrivit noului Statut, două treimi dintre membrii executivului pot coopta în guvern persoane care nu sunt consilieri. Propunerile sunt făcute de grupurile parlamentare care susțin guvernul, în mod consensual, acest lucru însemnând că trebuie să fie consens între consilierii grupului parlamentar care propune, dar nu este nevoie de consens și cu partidele aceluiași grup lingvistic care se află din opoziție (Constantin 2009: 13).

37 Art 48c.

38 Art. 48 al Statutului din 1972.

39 Art. 52, alin (3).

40 Compară versiunea articolului 50 din Statutul de autonomie din 1972 cu varianta modificată din Statutul din 2001.

Ceea ce este însă esențial din perspectiva împărțirii puterii este faptul că guvernul Tirolului de Sud trebuie să reflecte compoziția etnică a Consiliului Provincial, care, la rândul său, reflectă proporțiile grupurilor lingvistice, fiind ales printr-un sistem de reprezentare proporțională. Acest lucru înseamnă practic că partidele germane nu pot forma executivul fără a coopta și italieni, chiar dacă dispun de majoritatea mandatelor din Consiliu. Se impune așadar o mare coaliție între germani și italieni, iar din 2001 și ladinii pot să fie reprezentați în guvern, chiar dacă acest lucru presupune derogare de la proporționalitate.⁴¹

Președintele guvernului provincial este în același timp și președintele provinciei (*Landeshauptmann/Presidente*). Președintele este reprezentantul legal și politic al provinciei, participă la ședințele guvernului italian când se discută probleme legate de provincie.⁴² Prin Statutul din 2001 provincia Bolzano a dobândit posibilitatea de a adopta o lege (printr-o majoritate de 2/3 în Consiliu) care permite alegerea președintelui prin vot direct.⁴³

Reglementările de la nivelul regiunii Trentino–Alto Adige reprezintă practic imaginea simetrică a celor aplicate în provincia Bolzano, cu unele mici excepții care se referă la ladini. Consiliul Regional este compus din toți membrii legislativelor celor două provincii. Rotația președinției consiliului se practică și la acest nivel, însă ordinea este inversă: în prima jumătate a ciclului președintele este un italian, iar în cea de a doua, un german. Vicepreședinții legislativului trebuie să aparțină altor grupuri lingvistice decât președintele și există și aici posibilitatea de a alege o persoană de origine ladină pentru funcția de președinte, cu acordul grupului care ar urma să preia președinția.⁴⁴ La fel ca în Consiliul Provinciei Bolzano, în lucrările legislativului regional pot fi folosite atât limba italiană cât și cea germană. La mijlocul mandatului de 5 ani al legislativului regional se schimbă locația în care acesta se întrunește: timp de 30 de luni lucrările au loc la Bolzano/Bozen, iar în restul ciclului la Trento/Trient.⁴⁵

Cerința de mare coaliție este valabilă și în privința guvernului regional (*Giunta Regionale/Regionalaussschuss*); executivul trebuie să reflecte, și la acest

41 În cazul în care există un singur reprezentant al ladinilor în Consiliu și acesta este ales în guvern, va trebui să renunțe la funcția de președinte sau vicepreședinte al Consiliului (Art 50, alin. (3)). Această incompatibilitate nu îi dezavantajează însă pe ladini, deoarece posibilitatea de a coopta în guvern și persoane care nu sunt membri în Consiliu permite practic ca deputatul ladin să propună o altă persoană de origine ladină în executiv. Prin urmare, ladinii pot deține în același timp atât o funcție de conducere în Consiliu, cât și o poziție în guvern.

42 Art. 52.

43 Art 47, alin (3).

44 Art. 30, alin (3).

45 Art. 27.

nivel, compoziția lingvistică a Consiliului. În ceea ce privește reprezentarea ladinilor, există însă o deosebire: la nivelul regiunii, prezența unui ladin în executiv este garantată, chiar prin derogare de la proporționalitate, în timp ce în provincia Bolzano este prevăzută doar posibilitatea de a acorda reprezentare ladinilor.⁴⁶

Președintele guvernului regional este și președintele regiunii, și astfel reprezentantul legal și politic al regiunii.⁴⁷ Persoana care deține această funcție participă la ședințele guvernului italian atunci când sunt discutate probleme legate de regiune⁴⁸ și numește miniștrii în executivul regional.⁴⁹ În practică, președinția regiunii este ocupată prin rotație de către președinții celor două provincii.

Vetoul segmental

Comunitățile lingvistice din Tirolul de Sud nu dispun de veto direct la nici unul dintre cele două niveluri ale aranjamentului consociaționist. Există însă alte proceduri – un veto de amânare și un veto indirect – care, deși mai slabe, oferă, totuși, suficientă protecție intereselor comunităților.

Mecanismul care se aplică în majoritatea deciziilor este următorul: în cazul în care o comunitate consideră că o anumită lege are consecințe asupra drepturilor comunității, majoritatea deputaților care reprezintă grupul respectiv pot cere *votul separat*, adică votarea legii în paralel de către comunități. Dacă solicitarea este refuzată, iar legea se adoptă în pofida voinței a două treimi dintre reprezentanții grupului, aceștia pot depune o contestație la Curtea Constituțională de la Roma. Două treimi din numărul consilierilor aparținând grupului se referă și la ladini, deci chiar și singurul deputat ladin poate depune o contestație la Curtea Constituțională. Legea deja votată rămâne însă în vigoare până când Curtea se pronunță în privința contestării (Alcock 2001: 14; Constantin 2009: 13). Prin efectele sale, acest mecanism poate fi considerat un veto de amânare – *delaying veto* (Schneckener 2002: 221).

Există și un mecanism de veto mai puternic, însă cu aria de aplicabilitate mai restrânsă, care se referă doar la bugetele regiunii, respectiv ale provinciei Bolzano. Bugetele pot fi adoptate doar cu majorități simultane în rândul comunității germane și italiene. Dacă majoritatea simultană nu se întrunește, fiecare capitol al bugetului va fi supus votului în mod individual. Capitolele

46 Vezi art. 36, alin. (3), respectiv art. 50, alin. (3).

47 Art 36, alin. (1).

48 Art. 40.

49 Art. 42.

care nu obțin majoritatea simultană vor fi discutate în cadrul unei comisii legislative speciale (compusă după principiul parității: doi italieni, doi germani) și votate prin majoritate simplă. Dacă nici în acest fel nu se ajunge la un acord, problema va fi judecată la Curtea Administrativă din Bolzano/Bozen⁵⁰ (Alcock 2001: 14–15; Wolff 2009b: 15).⁵¹ Acest mecanism este un exemplu de *veto indirect* (Schneckener 2002: 221).

Proportionalitatea

În Tirolul de Sud principiul proporționalității trebuie respectat la nivelul reprezentării politice (inclusiv al sistemului electoral), al angajărilor în sectorul public și semipublic la toate nivelurile, respectiv în distribuția fondurilor și a subvențiilor de stat (Markusse 1997: 81).

După cum am menționat, cele 70 de mandate ale Consiliului Regional sunt împărțite între cele două provincii în mod proporțional cu populația acestora. Din 2001, Statutul de autonomie permite provinciilor să adopte propriile lor sisteme electorale, însă în cazul provinciei Bolzano există două condiții adiționale: sistemul trebuie să fie de reprezentare proporțională și trebuie să garanteze reprezentarea ladinilor. Prezența ladinilor este asigurată și în Consiliul Provinciei Trentino, un mandat fiind rezervat pentru localitățile populate de această minoritate.⁵² În prezent, sistemul electoral folosit în provincia Bolzano este unul cu liste deschise de partide,⁵³ adică se poate vorbi despre o oarecare deviere de la preferințele originale ale teoreticienilor consociaționiști, care au recomandat liste închise (Wolff 2009b: 21).

Principiul proporționalității produce însă cele mai spectaculoase consecințe în privința angajărilor în sectorul public. Sistemul de cote aplicat în Tirolul de Sud este probabil cel mai cunoscut exemplu de acest gen din lume. Practic, toate locurile de muncă din sectorul public (administrație publică, poliție – cu excepția forțelor speciale, justiție, dar și companiile de stat – în total aproximativ 40.000 de posturi), trebuie ocupate prin respectarea unui sistem de cote

50 Art. 84.

51 Potrivit Statutului de autonomie din 1948, în cazul în care exista un conflict între cele două grupuri în privința bugetului, bugetul era adoptat de Ministerul de Interne al guvernului italian (Alcock 2001: 14–15).

52 Art. 48.

53 Sistemele electorale cu liste de partide deschise permit alegătorilor să claseze candidații în funcție de simpatia pe care o simt față de aceștia și prin aceasta să schimbe ordinea candidaților stabilită de conducerea partidului. Lijphart a recomandat însă folosirea listelor închise sau semiînchise, care permit rescrierea ordinii stabilite de partid doar într-o măsură limitată, pe motiv că aceste sisteme conduc la partide politice puternice și coezive (Lijphart 2008: 79).

lingvistice. Doar armata și forțele speciale ale poliției reprezintă excepții de la schema de proporționalitate (Constantin 2009: 15).

Deși legea care a prevăzut echilibrarea dominației italiene în sectorul public a fost adoptată în 1976, proporționalitatea efectivă a fost atinsă în mod gradual, termenul prevăzut pentru atingerea acestui obiectiv fiind 2002. S-a ales această soluție pentru a preveni concedierea masivă a funcționarilor italieni, germanii și ladinii fiind angajați cu precădere pe locurile care au devenit vacante în urma pensionării italienilor. Cetățenii cu reședință permanentă în provincie beneficiază de prioritate la angajările din sectorul public (Alcock 2001: 13–15; Schneckener 2002: 207).

Faptul că angajările se fac după o schemă strictă de proporționalitate nu înseamnă însă că apartenența de grup este singurul criteriu care contează pentru a ocupa un post de funcționar public. Statutul de autonomie din 1972 a obligat personalul din administrația publică – la toate nivelurile – să fie bilingv, ceea ce se demonstrează prin certificate de competență lingvistică. În zonele locuite de ladini, funcționarii trebuie să fie trilingvi (Markusse 1997: 82). Din 1994 această cerință a fost extinsă și pentru alte instituții care prestează servicii de ordin public, cum ar fi băncile, de exemplu (Alcock 2001: 13).

Proporționalitatea se aplică și în justiție, pentru secția din Bolzano a tribunalului regional administrativ al regiunii Trentino–Alto Adige existând reglementări speciale. Aici se impune paritatea în angajări: magistrații trebuie să aparțină în proporție de 50-50% grupurilor lingvistice germane și italiene, iar funcția de președinte este rotată între un german și un italian pentru perioade egale de timp.⁵⁴ Implementarea proporționalității, respectiv a parității lingvistice în justiție și poliție a început în 1988, cu o perioadă de tranziție de patru ani. La fel ca în administrația publică, trecerea la bilingvism trebuia realizată în mod gradual, având în vedere că la începutul anilor 1980 germanii au reprezentat doar 6% din personalul poliției și doar 15% dintre angajații italieni vorbeau germana.⁵⁵ Noul cadru legislativ a impus bilingvismul magistraților, iar părțile au obținut dreptul de a alege limba în care doresc să se deruleze procesul, indiferent dacă este vorba despre un proces civil sau penal. În ceea ce privește limba ladină, aceasta poate fi folosită în justiție în prezența unui interpret, însă personalul poliției nu trebuie să cunoască limba, nici măcar în localitățile ladine (Alcock 2001: 13; Constantin 2009: 22).

⁵⁴ Art. 91.

⁵⁵ Statutul de autonomie din 1948 a permis utilizarea limbii materne în tribunale, însă doar în prezența interpreților, iar toate actele procesului se întocmeau în italiană (Alcock 2001).

Se poate afirma că în prezent proporționalitatea în sectorul public s-a realizat pe deplin, în 2007 distribuția posturilor publice în administrația locală fiind proporțională cu ponderea grupurilor lingvistice din provincie: 69,5% dintre funcționari erau de limbă maternă germană, 26,9% erau italieni și 3,6% ladini (Constantin 2009: 16). Implementarea și menținerea sistemului de cote s-a lovit însă pe parcursul timpului de mai multe dificultăți și dileme.

În primul rând, sistemul s-a dovedit a fi prea rigid. Pentru a nu sacrifica cerința competenței de dragul respectării oarbe a cotelor, sistemul a fost modificat în 1997. Înainte de 1997, un post putea fi ocupat doar dacă existau candidați suficient de calificați din grupul lingvistic căruia îi revenea locul vacant. În urma modificării sistemului, aceste poziții nu se mai mențin neocupate dacă nu există candidați calificați din grupul respectiv, ci pot fi ocupate și de persoane care aparțin altor grupuri, urmând ca pe termen lung aceste derogări să se compenseze reciproc. O altă problemă în legătură cu cotele a apărut în momentul în care anumite companii mari de stat au fost scoase la privatizare. În 1997 s-a decis că proporționalitatea va trebui menținută și după privatizare, însă s-au permis derogări de până la 50% în cazuri speciale, când forța de muncă necesară nu poate fi recrutată în timp util în condițiile respectării cotelor. Proporționalitatea nu este însă obligatorie pentru societățile private nou înființate în care provincia este acționar majoritar, cum ar fi o serie de companii care desfășoară activități în domenii strategice, de exemplu energia sau transporturile (Alcock 2001: 16–17; Constantin 2009: 16).

Implementarea sistemului de cote nu ar fi posibilă fără înregistrarea apartenenței persoanelor la cele trei grupuri lingvistice. Apartenența de grup este relevantă nu numai din punct de vedere statistic, pentru a face posibilă stabilirea cotelor, ci și pentru a determina eligibilitatea persoanelor pentru pozițiile politice, posturile din sectorul public și accesul la locuințe de stat. Apartenența de grup se declară la fiecare recensământ, identitatea copiilor sub 14 ani fiind declarată de părinți. Sistemul a fost introdus în 1976, odată cu adoptarea legii care a prevăzut asigurarea proporționalității în sectorul public. În 1984 însă reglementarea a fost declarată neconstituțională, pentru că nu exista posibilitatea de a declara apartenența la un alt grup lingvistic decât cele trei comunități, nici opțiunea de identitate multiplă sau mixtă, iar acest lucru a fost în contradicție cu prevederea de nediscriminare din Constituția Italiei.

Problema a fost soluționată prin trecerea de la o singură declarație la trei declarații. Prima este relevantă pentru ocuparea funcțiilor publice și se păstrează la tribunalul din Bozen/Bolzano. A doua este copia personală a cetățeanului, iar a treia servește pentru stabilirea cotelor și este înaintată institutului de statistică al provinciei. Dintre cele trei documente doar primul conține datele personale ale cetățeanului, celelalte două sunt anonime. Cei care consi-



deră că nu aparțin niciunuia dintre cele trei grupuri lingvistice principale pot încercui opțiunea de alt grup, însă și în acest caz trebuie să indice cărui grup ar prefera să îi aparțină, pentru a fi înregistrați în evidențele statistice și pentru a face posibilă stabilirea grupului căruia îi vor fi asimilați în privința exercitării drepturilor politice. Astfel a fost posibilă atingerea unui compromis funcțional între libertatea alegerii identității, pe de o parte, și condiționarea drepturilor politice de apartenența de grup, pe de altă parte (Alcock 2001: 16, vezi și Constantin 2009: 18).

Autonomia segmentală

Autonomia Tirolului de Sud a fost obținută pe parcursul unui proces îndelungat, între primul și al treilea Statut special scurgându-se mai mult de o jumătate de secol. Deși sudtirolezii doreau autonomie teritorială de la bun început, primul Statut special, adoptat în 1948, a transferat majoritatea competențelor nu provinciei, ci regiunii Trentino–Alto Adige, nivel la care germanii erau minoritari. Cel de-al doilea Statut a îmbunătățit situația acestora în mod semnificativ, însă regiunea a păstrat în continuare un rol mai importantă decât provinciile. Finalmente, în 2001 provinciile au obținut o autonomie mai largă decât regiunea. Trebuie subliniat faptul că autonomia este exercitată de toți locuitorii provinciei; ea nu este de natură etnică, deoarece nu aparține în mod exclusiv germanilor. Vom discuta autonomia sudtiroleză în următoarele trei subsecțiuni: începem cu prezentarea competențelor care au fost transferate la nivelul regiunii, respectiv al provinciei; continuăm cu descrierea autonomiei financiare; și încheiem cu autonomia comunităților în domeniul educației și al culturii.

a. Competențele regiunii și ale provinciilor

Competențele de care dispune regiunea sau provincia pot fi clasificate în trei categorii: primare, secundare și terțiare. Competențele primare sunt acelea care sunt condiționate doar de Constituția Italiei, *acquis*-ul comunitar și celelalte tratate internaționale la care Italia este parte. În privința competențelor secundare, principiile de bază sunt determinate la Roma, urmând ca detaliile să fie decise, după caz, de regiune sau de provincie. Finalmente, competențele terțiare pot fi exercitate doar în domenii delegate în mod explicit, acestea fiind complementare față de cele precizate în Statutul de autonomie. Prin urmare, în cazul acestor competențe, libertatea legislativului subnațional este restrânsă nu doar de factorii amintiți la competențele secundare, ci și de restricții speciale precizate la momentul delegării competențelor terțiare de către nivelele superioare (Wolff 2009b: 14).

În 1948, regiunea Trentino–Alto Adige a dobândit competențe primare în următoarele domenii: agricultură și silvicultură, sănătate și administrarea spitalelor, turism, comunicații și transporturi de interes regional, cooperativele, administrarea terenurilor și a parcurilor alpine, minerit. Regiunea a obținut și unele competențe secundare, legate de anumite domenii ale industriei și comerțului, gospodărirea apelor, precum și controlul serviciilor de utilitate publică.

Competențele care le-au revenit provinciilor au fost în schimb mai puțin semnificative, ele fiind legate în esență de următoarele domenii: urbanism, cultură, administrarea și reglementarea oficiilor provinciale, autorizații pentru meșteșugari, locuințe, nume geografice și de străzi, cele din urmă fiind condiționate de prevederea privind obligativitatea toponimiei bilingve (Alcock 2001: 6–7).

Prin Statutul de autonomie din 1972, majoritatea competențelor primare enumerate mai sus au fost transferate de la regiune la provincii. Prin urmare, Tirolul de Sud a dobândit autonomie în deciziile legate de agricultură și silvicultură, turism și hoteluri, sănătate publică, comunicații și transporturi de interes provincial, minerit, învățământ preșcolar, administrație și infrastructură în educație, lucrări publice, educație vocațională, ocuparea forței de muncă, protecția mediului. Competențele legislative secundare ale provinciei au fost lărgite și ele în următoarele domenii: educație primară și secundară, comerț, producție industrială, igienă și sănătate, sport și activități de timp liber. În domeniul sănătății, provincia a dobândit posibilitatea de a trimite pacienți pentru tratament în Austria, iar diplomele de medic și de asistent medical obținute de sudtirolezi în țările în care limba germană este limbă oficială sunt recunoscute în mod automat. Odată cu transferul competențelor de la regiune la provincie, au fost transferate și competențele legate de sectoarele administrației publice responsabile de gestionarea domeniilor amintite (pentru o enumerare completă a competențelor vezi Alcock 2001: 11; Constantin 2009: 14).

În 2001 o serie de noi competențe au fost transferate de la regiune la provincii, printre altele în domeniile energiei, ocupării forței de muncă, transporturilor, finanțelor, privatizării și integrării europene. De asemenea, provinciile au dobândit autonomie și în privința designului anumitor instituții politice, primind dreptul de a-și stabili în mod autonom forma de guvernământ și sistemul electoral (cu restricția ca în provincia Tirolul de Sud sistemul să garanteze reprezentarea proporțională). Provincia are propriul său avocat al poporului și un institut propriu de statistică (Alcock 2001: 20).

Începând din anii 1990 Tirolul de Sud a dobândit totodată din ce în ce mai multe competențe terțiare, în următoarele domenii: transporturi și in-

frastructură, servicii de sănătate publică, salarizarea în sistemul de educație. În această categorie de competențe au fost transferate unele competențe de la regiune la provincie, în următoarele domenii: administrarea camerelor de comerț, industrie și agricultură și controlul instituțiilor financiare. În 2001 s-a stipulat și faptul că în toate domeniile care – potrivit prevederilor din Statutul de autonomie – nu aparțin Romei și nu sunt de natură secundară sau terțiară competențele aferente revin în exclusivitate provinciei (Wolff 2009b: 13–15).

b. Autonomia financiară

În ceea ce privește autonomia financiară, Statutul inițial din 1948 a oferit doar o autonomie foarte limitată. Provincia dispunea de 9/10 din taxele pe venit și imobile colectate pe teritoriul provinciei, însă fără dreptul de a stabili taxe proprii (Alcock 2001: 15), iar datorită faptului că regiunea deținea majoritatea competențelor, felul în care banii erau cheltuiți depindea în primul rând de opțiunea majorității la nivelul regiunii, deci de preferințele italienilor. Statutul din 1972 a adus schimbări considerabile și în această privință. Deși în provincie impozitele sunt în continuare colectate de stat, peste 90% din sumele plătite de contribuabili se reîntorc acolo (Constantin 2009: 14).

Schema autonomiei financiare este una foarte complexă, veniturile provinciei fiind compuse dintr-o cotă fixă și una variabilă. Cota fixă cuprinde 9/10 din taxele directe pe care statul le colectează pe teritoriul provinciei, inclusiv impozitul pe venit, taxa pe consumul de energie, timbre fiscale, autorizații de stat, drumuri, accizele pe tutun, 70% din TVA-ul produselor fabricate în provincie, dar și o parte semnificativă a TVA-ului pe produsele importate (Alcock 2001: 15).

Cota fixă acoperă în jur de 85% din bugetul provinciei. Restul de 15% se acoperă prin cota variabilă, care provine tot din taxele colectate de stat, însă această sumă se negociază anual cu Ministerul italian de Finanțe. Cota variabilă include și 1,61% din cheltuielile statului la nivel național în domeniile în care provincia deține competențe (acest procent este media ponderii populației provinciei din populația națională, respectiv a ponderii teritoriului provinciei din teritoriul Italiei). Provincia beneficiază și de unele forme de finanțare primite de la stat sau din bugetul regiunii. În cazul competențelor delegate de la nivelul statului, respectiv al provinciei, cheltuielile aferente sunt acoperite din bugetele respective. Provincia beneficiază de autonomie deplină în privința gestionării sumelor provenite din cota fixă și din cea variabilă. Conform unei estimări, totalul transferurilor financiare către provincie reprezintă aproximativ 116% din taxele colectate acolo (Alcock 2001: 15–16; Constantin 2009: 14–15, 24).

c. Autonomia în cultură și educație

Comunitățile din Tirolul de Sud au dobândit autonomie culturală și educațională deja prin primul Statut de autonomie, însă aceasta era destul de limitată. Educația în limba maternă a fost garantată până la nivelul liceului, cu cadre didactice care aparțin grupului lingvistic respectiv, iar școlile celor trei comunități au fost separate. Cu toate acestea, personalul didactic și administrativ a rămas în subordinea sistemului educațional italian. În școlile germane studierea limbii italiene a fost obligatorie, însă în școlile italiene nu s-a impus predarea limbii germane în mod obligatoriu (Alcock 2001: 7).

Din 1972 sistemele educaționale ale celor trei grupuri lingvistice au fost separate și din punct de vedere instituțional și managerial, iar învățarea celei de-a doua limbi a devenit obligatorie în toate școlile. Predarea se face de către profesori vorbitori nativi ai limbii respective, începând cu clasa a II-a sau a III-a din școala primară (Constantin 2009: 19). O parte substanțială a responsabilităților în privința curriculumului și a programelor școlare au fost transferate de la ministerul de resort la autoritățile școlare locale (Markusse 1997: 84). În cazul comunității ladine educația preșcolară este în limba maternă, iar în școlile primare și secundare jumătate dintre ore sunt în germană, respectiv în italiană. Limba ladină se folosește doar ca limbă auxiliară, geografia fiind singura disciplină predată în limba ladină (Alcock 2001: 14). Părinții sunt liberi să opteze pentru oricare dintre cele două sisteme paralele, german sau italian, însă cererea poate fi respinsă de conducerea școlii dacă se consideră că elevul nu cunoaște suficient de bine limba respectivă, pentru a asigura buna desfășurare a procesului de educație (Alcock 2001: 17).

În ceea ce privește învățământul superior, în 1997 și-a deschis porțile Universitatea Liberă din Bolzano/Bozen, o instituție privată multilingvă care oferă cursuri în italiană, germană și engleză. Majoritatea studenților sudtirolezi studiază însă ori la universități din Austria, ori în instituții de învățământ superior din alte regiuni ale Italiei, în limba italiană (Constantin 2009: 19).

Presa în limba germană este bine dezvoltată, în provincie existând două cotidiane germane (pe lângă două italiene) și numeroase publicații de interes local. Studiourile teritoriale ale radiodifuziunii și televiziunii italiene (RAI-Bolzano) au secții separate, responsabile pentru producția emisiunilor în limba germană, dar se recepționează și programele din Austria și Elveția, acestea din urmă fiind de importanță majoră și pentru minoritatea ladină, care are astfel acces la emisiuni în limba retoromană, foarte apropiată de cea ladină (Alcock 2001: 20; Markusse 1997: 84).

Autonomia segmentală este reflectată și în viața organizațională din provincie. Majoritatea organizațiilor (ONG-urile, sindicatele, patronatele etc.) sunt constituite ori pe criteriile lingvistice, ori funcționează pe baza unor statute de

natură consociaționistă, având secții italiene și germane în paralel. Și Biserica Catolică are două secții, una germană și una italiană. Această structură organizațională nu este însă pe deplin consecința Statutului de autonomie din 1972: societatea civilă s-a organizat și înainte pe linii etnice, respectiv după principiile consociaționiste, adoptarea Statutului încurajând adoptarea formei de organizare pe criterii etnice sau consociaționiste mai degrabă în sectorul semipublic (de exemplu sindicatele). Desigur, organizațiile naționaliste constituie excepții pe ambele părți. Ladinii au o organizație culturală umbrelă, un partid politic și câteva publicații în limba ladină, însă membrii acestei comunități participă de regulă și în organizații predominant germane sau italiene (Markusse 1997: 83–84).

2.1.5. Concluzii

Sistemul politic din Tirolul de Sud afișează toate cele patru caracteristici fundamentale ale democrației consociaționiste: marea coaliție este impusă prin Statutul de autonomie, grupurile lingvistice dispun de două mijloace de veto diferite, pozițiile politice și cele din sectorul public sunt alocate după o schemă de proporționalitate, iar comunitățile beneficiază de forme de autonomie extinse. Ceea ce este remarcabil în legătură cu acest caz este faptul că împărțirea puterii s-a realizat fără să fie precedată de dezbateri academice despre modalitățile posibile pentru soluționarea conflictului, așa cum s-a întâmplat în Irlanda de Nord sau în alte locuri. De fapt, soluția din Tirolul de Sud a fost implementată înaintea publicării lucrărilor majore despre consociaționism, al doilea Statut de autonomie fiind elaborat în 1969. Statutul nu a fost inspirat din lucrări teoretice, ci din realitate, modelul de referință fiind sistemul politic, respectiv cultura politică din Austria, țară care s-a numărat între exemplele din care s-a inspirat și Lijphart (Markusse 1997: 87).

Istoria postbelică a Tirolului de Sud este o poveste de succes, mai ales după adoptarea Statutului din 1972. Evenimentele îi dau dreptate lui Lijphart, care a afirmat că alternativa consociaționismului în societățile divizate este de cele mai multe ori secesiunea, însă împărțirea puterii este de preferat separării. Punctul de cotitură în istoria Tirolului de Sud s-a dovedit a fi momentul din care integritatea teritorială a Italiei nu a mai fost pusă sub semnul întrebării de Austria sau de populația sudtiroleză, iar statul italian a acceptat minoritatea germană drept partener în negocieri, pe picior de egalitate. Toate părțile au acceptat soluția negociată în 1969 și de atunci toate conflictele au fost rezolvate în cadrul instituțional, fără ca vreuna dintre părți să recurgă la violență. Gradual, s-a dezvoltat și un sentiment al identității teritoriale comune și o loialitate față de instituțiile politice consociaționiste. Este esențial faptul că

statul italian a reușit să se comporte ca un arbitru relativ neutru în procesul de implementare a Statutului de autonomie, ceea ce s-a datorat consensului de la Roma în privința dezirabilității succesului soluției din Tirolul de Sud. Consensusul a fost la fel de important și la Viena, Austria abținându-se de la orice acțiune cu potențial efect destabilizator (Wolff 2009b: 41–42).

După terminarea celui de-al Doilea Război Mondial, Tirolul de Sud era una dintre cele mai sărace provincii ale Italiei. Astăzi se numără printre cele mai prospere, iar acest lucru se datorează în mare parte autonomiei garantate provinciei, în special autonomiei financiare foarte generoase. Dar și autonomia culturală și educațională au jucat un rol important, facilitând egalizarea treptată a nivelului de educație al germanilor și al ladinilor cu cel al italienilor și făcând posibilă totodată depășirea consecințelor politicii de asimilare din perioada fascistă. Astăzi nu mai există practic nicio diferență între nivelele de educație ale celor trei comunități. Drept consecință a dispariției handicapului educațional în rândul germanilor și ladinilor, au dispărut și diferențele economice dintre comunități. După război, italienii erau evident grupul dominant din punct de vedere economic, fiind mai bine educați și favorizați la angajările în sectorul public. Populația germană și ladină era preponderent rurală și agrară, în timp ce italienii trăiau în orașe și lucrau în industrie sau administrație. Schimbările structurale din economia sudtiroleză au schimbat situația și în această privință. În timp ce declinul industriei a avut consecințe nefavorabile pentru italieni, germanii și ladinii au profitat de expansiunea întreprinderilor mici și a sectorului terțiar, în special în domeniul turismului. Însă, după cum am subliniat în repetate rânduri, cel mai important factor în egalizarea situației sociale și economice a celor trei comunități a fost trecerea la sistemul de proporționalitate în sectorul public (Markusse 1997: 80).

Trebuie amintit și faptul că în 1995, la un an după aderarea Austriei la Uniunea Europeană, a fost creată Euro-regiunea Tirol–Südtirol–Trentino; astfel, teritoriile care formau vechea provincie Tirol din perioada habsburgică au fost reunite în mod simbolic, granița de pe Brenner pierdându-și importanța. În cadrul euro-regiunii se realizează ample cooperări în domeniile turismului, al protecției mediului, al infrastructurii, al serviciilor sociale etc.

Tirolul de Sud a devenit unul dintre modelele cel mai des invocate de minoritățile din alte state care doresc să obțină mai multă autonomie. Acest lucru nu înseamnă însă că în Tirolul de Sud totul ar fi perfect și că sistemul instituțional nu ar putea fi criticat. În secțiunea în care am prezentat elementele consoțiaționismului sudtirolez am atins deja unele dintre problemele care s-au ivit pe parcursul celor aproape patru decenii care s-au scurs de la adoptarea Statutului de autonomie. Schimbările legate de sistemul de cote și de declarațiile de apartenență demonstrează faptul că un design instituțional prea rigid nu

este de dorit. Sistemul de cote este însă în continuare criticat, având în vedere faptul că autonomia foarte extinsă presupune un sector public supradimensionat și foarte birocratizat. Potrivit unei statistici, în 2007 peste 18% dintre angajații din provincie lucrau în administrația publică (Constantin 2009: 15), ceea ce înseamnă că unul din cinci angajați a ajuns la locul său de muncă în primul rând în funcție de apartenența de grup.

Deși majoritatea populației sprijină, în principiu, sistemul instituțional bazat pe principiul de împărțire a puterii, în privința implementării există încă nemulțumiri în interiorul celor trei grupuri lingvistice. În mod interesant, în prezent italienii sunt cei care ar dori o aplicare mai strictă a sistemului de cote. După cum am amintit, în cazul societăților comerciale private nou înființate, în care și provincia deține un pachet de acțiuni, nu mai există cerința respectării cotelor. Italienii se plâng că acest lucru permite favorizarea germanilor la angajări. Așadar, sistemul de cote, introdus inițial pentru a pune capăt dominației italiene în sectorul public, a ajuns astăzi să fie un instrument care îi protejează mai degrabă pe italieni decât pe germani. Italienii se plâng și de faptul că respectarea cotelor la un anumit nivel nu asigură totodată o distribuție echitabilă a pozițiilor din punctul de vedere al importanței acestora. Adică este posibil ca italienii să primească pozițiile mai puțin importante de la un anumit nivel (Constantin 2009: 16–17).

Cea mai mare nemulțumire a germanilor este legată de problema toponimiei. Singura denumire în germană care este recunoscută drept oficială este în continuare cea de *Südtirol*, iar majoritatea celor aproximativ 8.000 de denumiri geografice în limba italiană, folosite în inscripțiile bilingve sau trilingve, au fost inventate de senatorul fascist Ettore Tolomei. Germanii ar dori să scape de aceste denumiri (nu și de cele care au variante italiene tradiționale), deoarece nu le consideră legitime. Până în momentul de față nu s-a găsit o soluție la această problemă, deși au fost elaborate mai multe propuneri (Alcock 2001: 18; Constantin 2009: 23).

O altă nemulțumire a germanilor este legată de posibilitatea guvernului italian de a întreprinde investiții majore pe teritoriul provinciei. În pofida faptului că administrarea și construcția de locuințe este o competență a provinciei, în 1988 Curtea Constituțională a decis că guvernul italian are dreptul să deruleze propriile sale proiecte rezidențiale în provincie fără acordul autorităților locale, în cazuri de interes național (Alcock 2001: 18). Sudtirolezii nu au uitat însă evenimentele din 1957 care au condus la cea mai mare demonstrație din istoria provinciei (vezi secțiunea 2.1.3).

Sistemul consociaționist din Tirolul de Sud, la fel ca toate soluțiile de acest gen, este desigur criticat și pe motiv că germanii și italienii constituie de fapt societăți paralele, nivelul de integrare fiind foarte scăzut. Sistemele educați-

onale paralele au fost etichetate drept *apartheid* școlar și au existat solicitări pentru școli integrate. Inițiative de acest fel au fost însă respinse în repeta-te rânduri de populația germană (Alcock 2001). Nici bilingvismul nu se prea realizează, deoarece elevii nu sunt nevoiți să folosească limba celui alt grup, interesul elevilor în ambele grupuri fiind mai mare față de engleză decât față de germană sau italiană. Germanii refuză însă integrarea școlilor, deoarece le consideră un drept câștigat ce oferă garanția păstrării identității sudtiroleze (Constantin: 2009: 20).

2.2. Belgia

2.2.1. Caracteristici generale și scurt istoric

Regatul Belgiei a luat ființă în 1831, prin secesiunea provinciilor sudice ale Olandei. Procesele istorice care au condus la crearea statului belgian au fost lungi și complexe; prezentarea în detaliu a acestora ar depăși cadrul prezentei abordări. Pentru înțelegerea problemelor politice cu care s-a confruntat ulterior statul belgian ajunge să menționăm că secesiunea a fost motivată de faptul că Regatul Olandei a fost un stat protestant și absolutist, cel puțin pentru standardele perioadei de după Revoluția Franceză și războaiele napoleoniene. În schimb, clasele dominante din provinciile sudice ale Țărilor de Jos erau catolice, mai liberale și preponderent francofone. Chiar și elitele flamande erau francofone, deoarece în perioada 1795–1815 provinciile au fost ocupate de Franța, iar prestigiul limbii flamande a fost inferior celei franceze, cea din urmă fiind *lingua franca* a politiciii și a bunelor maniere până în secolul al XIX-lea (Deschouwer 2004: 3–4). La nivelul maselor însă francofonia nu era caracteristică în toate provinciile sudice. Belgia este traversată de o graniță lingvistică dinspre vest spre est, populația teritoriilor situate la nord de această frontieră fiind vorbitoare de olandeză (flamandă), iar cea din sud, de franceză. După Primul Război Mondial Belgia a anexat și teritorii populate de germani.

În 2009 populația Belgiei a numărat 10.839.905 locuitori, dintre care 6.251.983 în regiunea nordică, denumită Flandra, 3.498.384 în cea sudică, denumită Valonia și 1.089.538 în capitala Bruxelles.⁵⁶ Aceste cifre includ și imigranții, a căror proporție este estimată la 8% din populația țării. Ultimul recensământ complet în Belgia a avut loc în 1947; de atunci nu se înregistrează limba maternă, deoarece clivajul lingvistic a devenit foarte politizat. Prin ur-

56 Sursă: Eurostat (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_r_d2jan&lang=en) [accesat la 20 iunie 2011].

mare, componența lingvistică a țării poate fi aproximată doar prin populația regiunilor, majoritatea rezidenților din Flandra fiind vorbitori de flamandă, iar locuitorii din Valonia fiind francofoni. Capitala și împrejurimile ei sunt însă mixte din punct de vedere lingvistic; în aceste localități componența etnică poate fi estimată doar pe baza procentului de voturi exprimate pentru partidele flamande, respectiv francofone (Jacobs–Swyngedouw 2003: 129–130). Se estimează că în jur de 59% din populația Belgiei este vorbitoare de olandeză, circa 40% sunt francofoni, iar minoritatea germană reprezintă 0,7% din populație.⁵⁷

Dintre cele trei regiuni ale Belgiei, Flandra și Valonia sunt entități relativ omogene și oficial monolingve, limba oficială fiind olandeza, respectiv franceza. Capitala Bruxelles/Brussel reprezintă însă un caz special, deoarece este o enclavă preponderent francofonă în interiorul regiunii flamande, deși nu la mare distanță de granița lingvistică. Bruxelles este un oraș istoric flamand, care a fost francofonizat treptat, mai ales după ce a devenit capitala Belgiei în 1831. În procesul de francofonizare elitele flamande au jucat un rol cel puțin la fel de important ca valonii, franceza fiind limba mobilității sociale.

În 1998, populația regiunii Bruxelles a fost de 953.175 de persoane, din care 29,4% cetățeni ai altor țări.⁵⁸ Dintre cei 673.365 de cetățeni belgieni rezidenți în regiunea Bruxelles 10-20% erau vorbitori de flamandă, iar 80-90% erau francofoni. La primele alegeri pentru parlamentul regiunii Bruxelles din 1989 partidele flamande au obținut în jur de 15% din voturi. Estimări mai precise ale raportului de forțe nu sunt posibile în absența datelor de recensământ, iar problema este complicată și de faptul că foarte multe persoane sunt perfect bilingve sau vorbesc un dialect care combină ambele limbi (Jacobs–Swyngedouw 2003: 129; Deschouwer 2004: 28).

2.2.2. Pacte de tip consociaționist și tradiția cooperării dintre elite în Belgia

Evoluția societății belgiene a fost marcată de trei clivaje: cel religios (stat vs. biserică), cel socioeconomic și cel lingvistic. Ordinea enumerării clivajelor nu reflectă importanța lor actuală, ci mai degrabă ordinea în care au dominat ordinea de zi a politicii, respectiv ordinea în care au fost soluționate, cu mai mult sau mai puțin succes. Cele trei clivaje se suprapun într-o măsură considerabilă.

57 http://en.wikipedia.org/wiki/Languages_of_Belgium [accesat la 20 iunie 2011].

58 Aproximativ 50% dintre aceștia erau cetățeni ai țărilor din Uniunea Europeană, iar jumătate ai altor state. Dintre cei din afara Uniunii Europene, aproximativ jumătate erau imigranți marocani.

lă, însă de departe nu în totalitate. Clivajul socioeconomic și cel religios sunt legate de clivajul lingvistic, însă nu datorită diferențelor de limbă ca atare, ci datorită bazei teritoriale a limbilor. Flandra și Valonia s-au dezvoltat în mod diferit, ceea ce a determinat și o configurare diferită a forțelor politice.

Opoziția dintre biserică și stat a dominat politica belgiană din momentul creării statului până în a doua jumătate a secolului XX. Deoarece aproximativ 75% din populație aparține Bisericii Romano-Catolice, iar membrii celorlalte confesiuni luate împreună reprezintă mai puțin de 5%, clivajul religios nu i-a opus pe reprezentanții diferitelor culte, ci pe catolici și liberali (și mai târziu socialiști). Deși clivajul religios nu s-a suprapus în mod perfect cu cel lingvistic, vorbitorii de flamandă s-au dovedit a fi mai puțin liberali decât francofonii. Cel mai puternic partid al flamanzilor a fost în mod tradițional cel creștin-democrat, în timp ce în rândul francofonilor partidele seculare au avut cea mai mare susținere. Importanța clivajului religios a scăzut treptat din anii 1960; pactul educațional din 1958 pare să fi pus punct final acestui conflict. Astăzi, majoritatea alegătorilor nu se mai consideră religioși (Deschouwer 2004: 7–13).

Clivajul socioeconomic are două dimensiuni. Prima se referă la conflictele clasice dintre capital și muncitori. Această dimensiune a cauzat tensiuni în Belgia mai ales în timpul Primului Război Mondial, în contextul extinderii sufragiului. Sufragiul a fost extins în 1918, iar spre sfârșitul perioadei interbelice socialiștii au fost acceptați ca parteneri politici legitimi de către celelalte partide. După cel de-al Doilea Război Mondial dezamorsarea acestei dimensiuni a clivajului a continuat prin adoptarea unor mecanisme corporatiste.⁵⁹ Diferențele socioeconomice se manifestă însă din ce în ce mai pronunțat într-o altă dimensiune, și anume în diferențele dintre regiunile Flandra și Valonia. De la revoluția industrială până în anii 1960, regiunea valonă a fost cea mai prosperă, aici fiind situate cele mai importante întreprinderi industriale. Prin anii 1960 industria grea a intrat în declin, ceea ce a condus la rate de șomaj crescute în Valonia, în timp ce Flandra a început să atragă din ce în ce mai multe investiții în sectorul terțiar. Prin urmare, ordinea regiunilor s-a răsturnat, indicatorii economici ai Flandrei depășindu-i de atunci în mod constant pe cei ai Valoniei (Deschouwer 2004: 7–13; Cantillon *et alii* 2006: 1037–1040).

Începând cu anii 1960, rolul de clivaj dominant a fost preluat de clivajul lingvistic. Consociaționismul belgian „vechi” nu s-a bazat pe segmente etnice, ci pe cele trei „familii spirituale” (*familles spirituelles*), partidele subculturilor catolică, socialistă și liberală guvernând țara în diferite combinații până în

59 Despre corporatism vezi nota 13.

1965 (Winter *et alii* 2006: 934). Din anii 1960 însă bazele consociaționismului s-au schimbat treptat, astfel încât astăzi comunitățile lingvistice reprezintă segmentele societale principale, și nu vechile „familii spirituale”. Cu toate acestea, nu se poate vorbi despre o cezură totală între consociaționismul „vechi” și cel „nou”, ci mai degrabă despre o schimbare a accentelor. Deoarece susținerea celor trei familii spirituale nu a fost uniformă în cele trei regiuni belgiene (creștin-democrații au fost puternici mai ales în Flandra, iar Valonia și Bruxelles au fost în mod tradițional dominate de socialiști), o mare coaliție între familiile spirituale a însemnat în mod inevitabil și o mare coaliție a celor două grupuri lingvistice, prin urmare și „vechiul” consociaționism a avut atât nuanțe teritoriale, cât și lingvistice (Deschouwer 2006: 901).

În opinia adepților teoriei consociaționiste, societățile cu cel mai ridicat potențial de conflict sunt societățile plurale în care mai multe clivaje societale se suprapun. În Belgia suprapunerea clivajelor nu este perfectă, însă a fost suficientă pentru a conduce la momente explozive și la crize politice precedate de perioade de mobilizare intensă de-a lungul clivajelor. Primul moment tensionat s-a ivit la sfârșitul Primului Război Mondial, în contextul amplei mobilizări a muncitorilor pentru sufragiu universal (în conformitate cu spiritul epocii, doar pentru bărbați). Extinderea sufragiului ar fi însemnat totodată și răsturnarea proporțiilor din parlament în favoarea flamanzilor, care reprezentau o majoritate absolută de 60% din populație. Anticipând posibilitatea tulburărilor societale, conducătorii celor trei partide – creștin-democrat, liberal și socialist – au răspuns favorabil la inițiativa regelui și au început negocieri care s-au terminat în 1918, prin Pactul de la Loppem. Pactul a prevăzut extinderea sufragiului începând cu primele alegeri postbelice, modificarea Constituției prin includerea prevederilor referitoare la sufragiul universal fiind amânată până după alegeri. După scrutin s-a format o mare coaliție în care au participat toate cele trei partide, inclusiv socialiștii. Deși marea coaliție s-a destrămat câțiva ani mai târziu, iar socialiștii au trebuit să aștepte până în 1935 pentru următoarea lor participare în cabinet, Pactul de la Loppem poate fi considerat primul acord de tip consociaționist din istoria Belgiei (Deschouwer 2004: 11–12, 2006: 898–899).

Următoarea criză a izbucnit în timpul celui de-al Doilea Război Mondial. După invazia germană, guvernul s-a refugiat la Londra; regele Leopold al III-lea a decis însă să nu părăsească țara și să încerce formarea unui nou guvern sub ocupație nazistă. Când Bruxelles a fost eliberat în 1944, Leopold a părăsit țara împreună cu forțele germane, iar fratele său Charles a devenit regent. Problema regimului politic al statului eliberat de sub ocupația nazistă a împărțit forțele politice: în timp ce creștin-democrații doreau întoarcerea regelui, socialiștii și liberalii se opuneau acestui lucru. În 1950 creștin-democrații au

câștigat majoritate absolută în parlament și au organizat un referendum despre problema monarhiei. La referendum, 57% dintre alegători au fost de acord cu întoarcerea regelui, însă rezultatul s-a datorat în mare parte susținerii din Flandra, în timp ce în Valonia și Bruxelles majoritatea alegătorilor au votat împotriva. După întoarcerea regelui au urmat proteste de masă în zonele locuite de francofoni, unele degenerând în violențe și provocând moartea a trei persoane. În aceste condiții elitele celor trei segmente au decis să negocieze o soluție consensuală. Compromisul a fost că Leopold a abdicat în favoarea fiului său Baudouin, soluție acceptată inclusiv de creștin-democrați, care au renunțat prin urmare să-și impună voința prin folosirea majorității parlamentare pe care o dețineau (Deschouwer 2006: 898).

Al treilea pact cu caracter consociaționist s-a încheiat în 1958. De data aceasta socialiștii și liberalii se aflau la guvernare și au dorit să tranșeze problema educației în favoarea școlilor de stat și în detrimentul celor confesionale. Creștin-democrații au mobilizat însă masele religioase prin rețeaua organizațiilor apropiate Bisericii Catolice. Până la urmă pactul educațional din 1958 a condus la o împărțire proporțională de resurse între școlile de stat și cele confesionale și la înființarea unei comisii tripartite pentru monitorizarea politicilor educaționale în viitor. Prin pactul educațional clivajul biserică-stat a fost dezamorsat, astăzi rolul jucat de religie în politica belgiană fiind minor (Deschouwer 2006: 898).

Așadar, crizele majore din istoria Belgiei au fost rezolvate prin mecanisme de natură consociaționistă: prin acorduri între elitele reprezentative ale principalelor grupuri societale. Partidele celor trei segmente s-au aflat la guvernare în toate combinațiile posibile pe parcursul secolului al XX-lea; în termenii lui Lijphart se poate vorbi deci despre o mare coaliție în sens diacronic. Datorită acestor caracteristici ale sistemului politic, Lijphart a inclus Belgia între cazurile prototipice pe care și-a bazat tipul de democrație consociaționistă (Lijphart 1969, 1977). Există însă și opinii potrivit cărora nu se poate vorbi despre o „tradiție” consociaționistă, ci doar despre pacte cu caracter consociaționist, la care s-a recurs pentru rezolvarea unor crize politice majore. Cu excepția acestor pacte, funcționarea sistemului politic belgian a fost de esență majoritară până la adoptarea Constituției din 1970, care a codificat pentru prima dată elemente consociaționiste. Consociaționismul belgian „vechi” s-a manifestat în valuri, pacificând doar o singură problemă odată și lăsând restul problemelor deschise competiției politice (Deschouwer 2004: 11–14, 2006: 897–899).

2.2.3. Evoluția consociaționismului belgian după adoptarea Constituției din 1970⁶⁰

Noul consociaționism belgian, care a început să se dezvolte prin anii 1960, este în esență de natură lingvistică (sau, dacă vrem: etnică), cadrul instituțional foarte complex care a rezultat fiind menit în primul rând să reducă potențialul de conflict dintre cele două comunități mari, flamanzii și francfonii.⁶¹ Pe parcursul a trei decenii, Belgia s-a transformat dintr-un stat unitar și centralizat într-unul federal extrem de complex, format din regiuni și comunități. Designul instituțional belgian deține toate cele patru elementele constitutive ale consociaționismului descrise de Lijphart.

Primul pas spre federalizare și consociaționism a fost făcut în 1963, când au fost fixate granițele lingvistice. După cum s-a văzut în secțiunile precedente, în secolul al XIX-lea limba folosită în politică și în administrație a fost aproape exclusiv cea franceză. Olandeza a fost admisă ca limbă oficială în 1898, însă dominația limbii franceze s-a menținut *de facto* până după cel de-al Doilea Război Mondial. Prin legile lingvistice din 1921 și 1932 țara a fost împărțită în trei regiuni, nordul flamand și sudul francofon devenind regiuni monolingve, iar capitala Bruxelles, bilingvă. Deoarece s-a dorit evitarea impunerii limbii olandeze ca a doua limbă oficială și în Valonia (ceea ce ar fi fost inacceptabil pentru francofoni), s-a recurs la aplicarea principiului teritorial în cadrul politicilor lingvistice care au urmărit instituționalizarea bilingvismului. Granițele lingvistice fixate prin aceste legi au fost flexibile, existând posibilitatea unor corecții în funcție de schimbările demografice constatate la recensăminte.⁶² Consecința acestei flexibilități a fost că multe localități din regiunea flamandă au devenit cu timpul bilingve, datorită faptului că din ce în ce mai mulți francofoni s-au mutat din Bruxelles în zonele metropolitane aflate în expansiune. Din cauza continuării expansiunii limbii franceze, flamanzii au boicotat recensămintele de după 1947 și au cerut cu insistență definitivarea granițelor lingvistice. Acest lucru s-a realizat până la urmă în 1963, expansiunea limbii franceze în localitățile din jurul Bruxelles-ului fiind oprită. Ca o măsură de compensare, în localitățile din jurul capitalei în care proporția francofonilor

60 Prezentarea instituțiilor este bazată în mare parte pe Deschouwer (2004, 2006).

61 A treia comunitate, cea germană, reprezintă doar 0,7% din populația Belgiei. Deși germanii se bucură de autonomie culturală, ei nu pot fi considerați un al treilea segment al consociaționismului belgian, deoarece celelalte elemente de bază ale consociaționismului nu se referă la ei.

62 Până în 1947 la recensămintele organizate la fiecare zece ani se înregistra și limba maternă a cetățenilor. Din 1961 s-a renunțat la acest lucru, din cauza caracterului foarte politizat al apartenenței lingvistice.

era deja ridicată au fost asigurate unele „facilități lingvistice”. Vorbitorilor de franceză li s-au acordat drepturi lingvistice limitate: posibilitatea de a folosi limba franceză în comunicarea cu autoritățile locale și educație primară în limba maternă în localitățile unde ponderea vorbitorilor de franceză depășește 30%.⁶³

În cea de-a doua etapă a procesului de constituire a instituțiilor fundamentale ale consociaționismului belgian, marcată prin adoptarea unei noi Constituții în 1970, s-a procedat la recunoașterea formală a comunităților și a regiunilor. Teritoriul regiunilor a fost stabilit în așa fel încât granițele acestora să coincidă cu granițele lingvistice fixate în 1963. Cele trei comunități recunoscute oficial sunt comunitățile vorbitoare de flamandă, franceză, respectiv germană, iar cele trei regiuni sunt Flandra, Valonia și Bruxelles. Constituția din 1970 a introdus și primele mecanisme consociaționiste: principiul proporționalității în legislativ, cel al parității la nivelul executivului și al altor instituții importante și două mecanisme de veto: procedura „clopoțelului de alarmă” (*alarm bell procedure*) și majoritatea dublă pentru modificarea legilor speciale.

În 1980 Constituția a fost amendată din nou, ceea ce reprezintă cel de-al treilea pas spre federalizare. Acesta a fost momentul în care s-au înființat instituțiile politice ale regiunilor, respectiv ale comunităților (cu excepția capitalei, unde acest lucru s-a produs doar în 1988) și s-au transferat primele competențe de la centru la entitățile federale, ceea ce a însemnat așezarea bazelor autonomiei segmentelor. Finalmente, în 1993 s-a adoptat o nouă Constituție prin care Belgia a fost declarată și în mod formal stat federal, compus din trei regiuni⁶⁴ (Flandra, Valonia și Bruxelles) și trei comunități (cea flamandă, cea francfonă și cea germană). Începând din 1995, parlamentele regionale și cele ale comunităților se aleg prin vot direct, iar Senatul a fost transformat în camera în care sunt reprezentate comunitățile (înainte era forul reprezentativ al regiunilor). În 1995 s-a desființat și provincia mixtă Brabant, fiind împărțită în Brabantul Flamand și Brabantul Valon (Deschouwer 2004: 11–20).

63 Facilități lingvistice există și într-un număr de localități situate de-a lungul graniței dintre Flandra și Valonia, pe ambele părți. Aceste facilități sunt apreciate mai ales de minoritatea francfonă din regiunea monolingvă Flandra, deoarece în multe localități flandriene din jurul Bruxelles-ului populația francfonă constituie o majoritate absolută.

64 Există și un al patrulea teritoriu, cel populat de minoritatea germană, însă acesta nu are statutul constituțional de regiune, ci aparține Valoniei. Este vorba despre un teritoriu bilingv, limbile oficiale fiind franceza și germana.

2.2.4. Instituțiile consociaționismului belgian

Federalismul belgian este unic în lume prin caracterul său dublu și totodată asimetric. Caracterul dublu este dat de faptul că aranjamentul are, pe de o parte, o componentă teritorială (reprezentată de regiuni), pe de altă parte, o componentă non-teritorială, denumită în termenii lui Lijphart componenta sociologică a federalismului (reprezentată de comunități). Asimetria federalismului se datorează faptului că instituțiile dezvoltate de către flamanzi și valoni nu sunt identice.

Caracter dublu și asimetric al federalismului belgian a rezultat din aspirațiile diferite ale celor două comunități: în timp ce autonomia comunităților lingvistice a fost menită să satisfacă revendicările naționaliștilor flamanzi, dar și pe cele ale francofonilor care trăiesc în jurul capitalei și reprezintă o minoritate în cadrul regiunii lingvistice flamande, naționaliștii valoni au urmărit mai degrabă extinderea autonomiei socioeconomice, decât a celei culturale (Jacobs–Swyngedouw 2003: 128; Swenden–Jans 2006). Concepția celor două comunități despre federalism diferă până în prezent: francofonii sunt adepții unei împărțiri în trei regiuni (capitala având statutul de regiune separată), iar flamanzii promovează ideea unei federații bipolare bazate pe comunitățile lingvistice, ceea ce ar presupune ca Bruxelles să aparțină, din punct de vedere teritorial și administrativ, Flandrei (Deschouwer 2004: 6).

Datorită structurii federale foarte complexe, în Belgia funcționează în total șase executive și șase parlamente. La nivel federal legislativul este bicameral, ambele camere având o componentă complexă. Deși trei comunități și trei regiuni înseamnă șase entități federale, există doar cinci parlamente și executive subnaționale, deoarece flamanzii au preferat să fuzioneze instituțiile regiunii Flandra cu cele ale comunității flamande încă din momentul creării acestora în 1980. Cele cinci parlamente subnaționale sunt: Parlamentul Comunității Flamande (124 de membri), Parlamentul Regiunii Valonia (75 de membri), Parlamentul Comunității Francofone (93 de membri), Parlamentul Comunității Germane (25 de membri) și Parlamentul Regiunii Bruxelles (89 de membri). Toate parlamentele se aleg prin vot direct pe baza unor sisteme electoral de reprezentare proporțională, cu excepția Parlamentului Comunității Francofone, care este compus indirect din toți membrii Parlamentului Regiunii Valonia (cu excepția reprezentanților minorității germane) și din 19 membri aleși de deputații francofoni din Parlamentul Regiunii Bruxelles. Toate executivele sunt alese de către parlamentele respective. Conflictele legate de competențele acestor instituții sunt rezolvate pe cale judiciară, prin *Curtea de Arbitraj* (echivalentul Curții Constituționale). Rezolvarea conflicte-

lor de interese sau politice este de competența *Comisiei de Concertare a Statului Federal, a Regiunilor și a Comunităților*.⁶⁵

Instituțiile comunităților și ale celorlalte regiuni sunt practic omogene din punct de vedere lingvistic,⁶⁶ prin urmare structura și funcționarea lor prezintă mai puțin interes din punctul de vedere al consociaționismului.⁶⁷ În schimb, parlamentul și executivul federal, precum și instituțiile politice din Regiunea Bruxelles sunt perfect bilingve: se oferă traducere simultană în toate situațiile relevante, iar documentele sunt redactate în două limbi, ordinea acestora fiind stabilită aleatoriu (Deschouwer 2004). Aceste instituții și proceduri afișează în mod clar toate cele patru elemente de bază ale democrațiilor consociaționiste, la fel ca și instituțiile menite să rezolve conflictele dintre diferitele entități din federație. Sistemul instituțional din Bruxelles este foarte asemănător celui de

65 Denumirea în limba engleză: *Concertation Committee of Federal State, Regions and Communities*. Traducerea română se bazează pe analogia traducerii termenului „comitet de concertare” din *Glosarul de termeni din regulamentului de procedură al Parlamentului European*, accesibil la http://www.europarl.europa.eu/transl_es/RO/terminologie/glosar_rules.htm [accesat la 20 iunie 2011.]

66 În Parlamentul Federal poate fi folosită și limba germană, însă numai pentru luări de cuvânt. În practică, însă, parlamentarii germani nu folosesc limba lor maternă, deoarece nu există traducere în și din germană, iar majoritatea colegilor lor nu ar înțelege. În Parlamentul Regiunii Valonia există posibilitatea folosirii limbii germane, atât oral, cât și în documente (Deschouwer 2004).

Nici Parlamentul Comunității Flamande nu este sută la sută omogen din punct de vedere lingvistic, deoarece de regulă sunt aleși și reprezentanți ai francofonilor care trăiesc în localitățile cu facilități lingvistice din jurul capitalei. Acești deputați nu au însă dreptul să-și folosească limba maternă în lucrările parlamentului.

67 *Parlamentul Comunității Flamande* este compus din 124 de membri, 118 fiind aleși în regiunea flamandă și 6 în capitala Bruxelles. Acest for al reprezentării emite atât decrete regionale (care au forță juridică în Flandra), cât și decrete pentru comunitate, care, în afară de Flandra, se aplică și în Regiunea Bruxelles, în problemele care privesc comunitatea flamandă. Deputații din Bruxelles nu au drept de vot în competențele legate de Regiunea Flandra, ci doar în cele legate de comunitate. *Parlamentul Regiunii Valonia*, fiind alcătuit de 75 de membri, dintre care unul reprezintă comunitatea germană, emite decrete care se aplică în Regiunea Valonia. Are și unele competențe care au fost transferate de la Parlamentul Comunității Francofone, însă în aceste domenii deciziile nu au valabilitate în privința comunității germane. *Parlamentul Comunității Francofone* este singurul parlament care nu este ales prin vot direct. Este compus din 93 de membri: toți membrii parlamentului regiunii valone, cu excepția reprezentantului germanilor, și 19 deputați aleși de membrii francofoni ai Parlamentului Regiunii Bruxelles. Decretele emise de către acest for reprezentativ se aplică comunității francofone în Valonia (cu excepția teritoriului populat de germani) și Bruxelles. *Parlamentul Comunității Germane* este compus din 25 de membri și emite decrete care se aplică în teritoriul locuit de germani. Finalmente, din 2004 *Parlamentul Regiunii Bruxelles* are 89 membri, iar mandatele sunt rezervate: 17 pentru flamanzi și 72 pentru francofoni (Deschouwer 2004: 19).

la nivelul federal, cu diferența că în capitală consociaționismul nu are componente cu caracter teritorial (Deschouwer 2006: 904).

Marea coaliție

Cabinetele federale, precum și cele din Regiunea Bruxelles sunt alcătuite dintr-un număr egal de miniștri flamanzi și francofoni.⁶⁸ Cu alte cuvinte, avem de-a face cu mari coaliții formate după principiul parității, ceea ce este o metodă mai puternică decât proporționalitatea pentru asigurarea participării celor două comunități în guvern. Singurul membru al cabinetului care nu este considerat reprezentant al uneia dintre cele două comunități este prim-ministrul, însă în realitate, începând din 1978, premierul Belgiei a fost dat de comunitatea flamandă, iar rolul de prim-ministru al Bruxellesului aparține în mod tradițional grupului majoritar francofon. Deși, în mod formal, la nivelul guvernului federal paritatea a fost introdusă doar în anul 1970, ca o practică informală a existat și înainte. La nivel federal paritatea nu se referă însă la secretarii de stat: la acest nivel flamanzii sunt compensați pentru paritatea care îi protejează pe francofoni (Deschouwer 2004: 30, 2006: 902–907).

În Bruxelles, executivul este compus din prim-ministru, patru miniștri și trei secretari de stat. Câte doi miniștri trebuie să aparțină comunității francofone, respectiv flamande. Toți membrii guvernului sunt aleși cu majoritatea deputaților și cu aplicarea principiului majorității duble. Dacă nu este posibilă atingerea unei decizii astfel, prim-ministrul va fi ales de parlament cu majoritate simplă, iar cele două comunități lingvistice numesc câte doi miniștri. În orice eventualitate, flamanzii au dreptul la doi miniștri și un secretar de stat (Jacobs–Swyngedouw 2003: 131).

Principiul parității este aplicat și în cadrul instituțiilor menite să rezolve conflictele dintre diferitele entități ale federației. Curtea de Arbitraj are 12 membri, dintre care șase flamanzi și șase francofoni. Comisia de Concertare este compusă din prim-ministru, cinci miniștri ai guvernului federal și șase membri ai executivelor entităților federale, dar paritatea lingvistică trebuie respectată și aici. Executivul federal, precum și cele ale entităților pot semnala un conflict Comisiei de Concertare; acest lucru atrage după sine suspendarea deciziei pentru 60 de zile. În acest răstimp Comisia trebuie să ajungă la o soluție prin consens. Dacă nu reușește, decizia este anulată, iar conflictul rămâne nesoluționat. În practică, însă, se ajunge rar în fața Comisiei de Concertare,

68 Desigur, fluența în ambele limbi este astăzi o condiție informală pentru a deveni ministru la nivel federal.

prevenirea conflictelor realizându-se prin consultări regulate între prim-ministru și liderii partidelor (Deschouwer 2004: 15–16).

Din prevederile constituționale referitoare la principiul parității rezultă faptul că atât guvernele Belgiei, cât și cele ale Bruxelles-ului vor fi în mod automat mari coaliții, posibilitatea ca una dintre comunități să nu fie reprezentată în executiv fiind exclusă. Această prevedere oferă o protecție de excepție pentru minoritatea flamandă din capitală, care reprezintă mai puțin de 20% din populație. La nivel federal este greu de crezut că francofonii ar rămâne fără reprezentare în absența obligației de paritate, la acest nivel prevederea având mai degrabă o semnificație simbolică. Desigur, instituțiile federale și cele din Bruxelles sunt concepute astfel încât să se compenseze reciproc, la fiecare nivel comunitatea mai mare renunțând la avantajele majorității numerice. În ceea ce privește Comisia de Concertare, dar și negocierile informale dintre liderii partidelor care au loc tocmai pentru a preveni intervenția Comisiei, acestea reprezintă instituțiile formale, respectiv informale prin care cartelul elitelor găsește soluții pentru problemele care amenință cu blocaj politic. Așadar, prima și cea mai importantă componentă a consociaționismului, marea coaliție, este prezentă în cazul aranjamentului belgian.

Vetoul segmental

Sistemul instituțional al consociaționismului belgian include mai multe mecanisme de veto reciproc. Conform prevederilor din Constituție, deciziile executivului federal, precum și cele ale guvernului din Regiunea Bruxelles trebuie luate prin consens. Pentru a facilita acest lucru, minoritățile dispun de procedul „clopoțelului de alarmă”, respectiv de cerința majorității duble în cazul deciziilor mai importante.

„Clopoțelul de alarmă” este un mecanism de veto care poate fi activat de 25% dintre parlamentarii aparținând unuia dintre grupurile lingvistice, în cazul în care aceștia consideră că o propunere legislativă poate deveni dăunătoare pentru interesele comunității. Dacă procedura este activată, dezbaterile problemei în parlament se suspendă, iar guvernul trebuie să propună o soluție în termen de 60 de zile. Așadar, clopoțelul de alarmă are efectul unui veto de amânare (Schneckener 2002). Până la redactarea lucrării de față procedura nu a fost însă declanșată niciodată, ceea ce demonstrează că acest mecanism constituie pentru minoritate mai degrabă o garanție decât un mijloc de sabotaj. Majoritatea dublă înseamnă că „legile speciale” pot fi adoptate sau modificate cu susținerea a două treimi dintre parlamentarii prezenți în ambele camere ale parlamentului, dar numai dacă majoritatea reprezentanților din ambele grupuri lingvistice sunt de acord, ceea ce echivalează cu un veto indi-

rect. Legile speciale sunt cele care reglementează arhitectura instituțională a federației, adică statutele entităților, legile fiscale și bugetul.

În anul 1988 mecanisme similare au fost adoptate și pentru Bruxelles. „Clopoțelul de alarmă” poate fi activat de flamanzi, iar pentru anumite decizii este necesară majoritatea dublă. Aici este însă necesară o distincție între politicile sectoriale legate de persoane, care intră în competența *comunităților*, și politicile de natură teritorială, gestionate de *regiuni* (pentru detalii vezi secțiunea dedicată autonomiei segmentale).

În domeniile care țin de teritoriu nu este necesară majoritatea dublă în capitală. Nu este necesară nici în cazul problemelor legate de persoane care se referă doar la una dintre comunități, deoarece acestea sunt gestionate în mod autonom de parlamentarii grupului respectiv. Membrii francofoni ai parlamentului din Bruxelles formează *Comisia Comunității Francofone* (COCOF), organism care poate emite decrete pentru comunitatea francofonă din Bruxelles. În mod asemănător, parlamentarii flamanzi se regăsesc în *Comisia Comunității Flamande*, însă această comisie are competențe mai reduse decât perechea ei francofonă, deoarece nu dispune de competențe legislative, rolul ei fiind limitat la implementarea deciziilor Parlamentului Comunității Flamande în capitală. În problemele legate de persoane ce privesc ambele comunități (cum ar fi serviciile sociale și cele de sănătate oferite în ambele limbi) deciziile necesită majoritatea dublă. Când Parlamentul Regiunii Bruxelles ia decizii în aceste domenii, atunci face acest lucru în calitate de *Comisia Comună pentru Problemele Comunităților*. O altă decizie care necesită majoritatea dublă în Bruxelles a fost deja menționată: votul de încredere acordat executivului (Jacobs–Swyngedouw 2003: 131-132; Deschouwer 2004).

Proportionalitatea

Principiul proporționalității este aplicat în sistemul electoral, dar și în administrația publică și în sistemul judiciar. Începând din 1899, sistemele electorale belgiene sunt de reprezentare proporțională, primul sistem electoral fiind elaborat chiar de Victor d’Hondt, inventatorul formulei proporționale care îi poartă numele.⁶⁹

La nivelul legislativului federal fiecare parlamentar reprezintă doar una dintre cele două comunități. Parlamentarii federali aleși în regiunile mono-

69 Metoda d’Hondt este una dintre cele mai răspândite formule electorale proporționale în folosință (printre altele, este folosită și în România la alegerile parlamentare). Esența metodei constă în împărțirea numărului de voturi obținute de fiecare partid cu șirul de divizori 1, 2, 3, 4 etc. și alocarea mandatelor în ordinea descrescătoare a căturilor rezultate.

lingve vor aparține automat grupului respectiv, iar apartenența celor aleși în regiunea mixtă este determinată de limba în care depun jurământul.

Parlamentul federal este compus din două camere, Camera Reprezentanților și Senatul. Camera Reprezentanților are 150 de membri și, începând din 2003, deputații se aleg în unsprezece circumscripții electorale (câte 5 provincii în Flandra și Valonia, plus capitala și împrejurimile), cu magnitudini cuprinse între 4 și 24 de deputați. La alocarea mandatelor se aplică formula d'Hondt și există un prag de 5% la nivelul provinciilor.⁷⁰ Zece circumscripții sunt omogene, în acestea doar partidele care aparțin de comunitatea respectivă pot participa în competiția electorală. Circumscripția Brussel-Halle-Vilvoorde (Bruxelles-Hal-Vilvoorde) reprezintă însă un caz special, deoarece cuprinde atât capitala bilingvă Bruxelles, cât și o parte din provincia monolingvă Brabantul Flamand, zona Halle-Vilvoorde, în care se regăsesc multe localități cu facilități lingvistice asigurate pentru francofoni (Hooghe–Maddens–Noppe 2006: 354–355; Pilet–van Houte 2008: 548).

Circumscripția Brussel-Halle-Vilvoorde este situată în vechea provincie Brabant, care a fost împărțită în 1995 în Brabantul Flamand și Brabantul Valon. Brabantul Flamand este o singură provincie și aparține regiunii flamande, însă la alegeri este împărțită mai departe în două circumscripții electorale: Leuven (partea estică) și Halle-Vilvoorde (partea vestică). Aceasta din urmă constituie o singură circumscripție împreună cu capitala, care nu aparține regiunii flamande, ci este, conform celor precizate anterior, o regiune de sine-stătătoare. Datorită caracterului mixt al circumscripției Brussel-Halle-Vilvoorde, legea electorală permite combinarea listelor electorale la nivelul vechii provincii Brabant. Partidele flamande pot depune aceeași listă pentru Brussel-Halle-Vilvoorde și Brabantul Flamand, iar francofonii, pentru Brussel-Halle-Vilvoorde, respectiv Brabantul Valon. Așadar, la nivelul sistemului electoral logica teritorială nu se realizează perfect, ci este combinată cu principiul personal. La alegerile pentru Parlamentul Comunității Flamande, însă, Halle-Vilvoorde este despărțit de Bruxelles și se consideră parte integrantă a Regiunii Flandra. Prin urmare, francofonii care trăiesc în Halle-Vilvoorde nu pot vota pentru Parlamentul Comunității Francofone, ci doar pentru Parlamentul Comunității Flamande, în care sunt reprezentati de propriul lor partid, *Union des Francophones*.

Senatul Belgiei este compus din 71 de membri, dintre care 40 sunt aleși prin vot direct, 21 sunt delegați de către cele trei comunități, iar restul de

70 În perioada 1995–2003 Belgia a fost împărțită în 20 de circumscripții cu magnitudine cuprinsă între 2 și 22 de mandate; nu s-a aplicat un prag procentual, însă la nivelul provinciilor a existat un nivel secund de distribuire a mandatelor (Hooghe–Maddens–Noppe 2006: 354–355; de Winter *et al.* 2006: 939–940).

10 senatori – 6 flamanzi și 4 francofoni – sunt cooptați de către senatorii din primele două categorii. Începând din 1995, circumscripțiile electorale sunt practic cele două comunități, flamanzii alegând 25 de mandate de senatori, iar francofonii 15. Dintre cei 21 de senatori delegați, câte zece sunt numiți de Parlamentul Comunității Flamande, respectiv Francofone, iar unul de minoritatea germană (Winter 2006: 938–940). Rezenții din Brussel-Halle-Vilvoorde își pot exprima votul pentru listele flamande sau francofone, după preferință. O logică similară este aplicată la alegerile pentru Parlamentul European, flamanzii dispunând de 13 mandate, francofonii de 8 mandate, iar un mandat revenind minorității germane.⁷¹ Din nou, locuitorii circumscripției Brussel-Halle-Vilvoorde pot alege între listele flamande sau francofone.⁷²

În Parlamentul Regiunii Bruxelles mandatele sunt rezervate pentru cele două comunități: flamanzii dispun de 17 mandate, iar francofonii de 72.⁷³ Partidele pot depune liste doar pentru mandatele rezervate unei singure comunități. Candidații trebuie să-și confirme apartenența la comunitate prin actul de identitate. În Regiunea Bruxelles actele de identitate sunt bilingve, iar apartenența la grup este semnalată prin prima limbă în care actul este întocmit. Trezirea dintr-un grup în celălalt este posibilă prin schimbarea actului de identi-

71 Până în 2004 Belgia dispunea de 24 de mandate, dintre care 14 le-au revenit flamanzilor, 9 francofonilor, iar unul minorității germane.

72 În prezent, viitorul circumscripției Brussel-Halle-Vilvoorde reprezintă una dintre problemele care stârnesc dispute aprinse în Belgia. Partidele flamande au ajuns la consens că circumscripția trebuie separată de capitală, iar Halle-Vilvoorde împărțită în două. Acest lucru ar însemna că locuitorii francofoni ai circumscripției ar fi obligați să voteze pentru partide flamande (sau partide francofone minoritare precum *Union des Francophones*, dacă asemenea partide ar intra în competiție și la nivel federal). Argumentul flamanzilor este că dacă un francofon din capitală se mută într-o localitate din Halle-Vilvoorde, care aparține regiunii flamande, acesta va păstra dreptul de a vota pentru candidații francofoni din Bruxelles. Însă dacă un flamand se mută din capitală în regiunea valonă, atunci trebuie să renunțe la dreptul de a vota candidații flamanzi din capitală. Așadar, alegătorii francofoni din circumscripția mixtă Halle-Vilvoorde au în prezent dreptul să voteze pentru o altă entitate federală decât cea din care fac parte, ceea ce este discriminativ și neconstituțional. Legea electorală a fost atacată și la Curtea Constituțională, care a decis că, într-adevăr, practica din Brussel-Halle-Vilvoorde nu este constituțională. În urma acestei decizii, parlamentul federal trebuie să găsească o soluție până la alegerile din 2011. În ceea ce privește partidele francofone, acestea resping ideea împărțirii circumscripției Halle-Vilvoorde (Hooghe-Maddens-Noppe 2006; De Vlaamse Rand documentatiecentrum 2009).

73 Înainte de reforma din 2002, aplicată pentru prima dată la alegerile din 2004, Parlamentul Regiunii Bruxelles era format din 75 de membri și nu existau garanții pentru reprezentarea flamanzilor, numărul mandatelor obținute de aceștia fiind funcția voturilor obținute de partidele lor. De regulă, 10-11 deputați flamanzi erau aleși înainte de 2004 (Jacobs-Swyngedouw 2003: 131–132).

tate, însă dacă cineva a candidat deja pentru una dintre comunități, atunci nu mai poate candida niciodată pentru cealaltă. Alegătorii pot decide pentru care partide doresc să voteze, adică nu există obligația de a vota partidele propriei comunități (Deschouwer 2004: 28).

În ceea ce privește instituțiile administrației locale, sistemul electoral nu acordă atenție prea mare problemei reprezentării minorităților. În regiunile Flandra și Valonia se aplică principiul teritorialității, fără să existe prevederi speciale pentru minorități. În localitățile cu facilități lingvistice și în municipalitățile din Regiunea Bruxelles există unele reglementări speciale, însă aceste garanții nu se referă la alegerea consiliilor locale, ci la executivul administrațiilor municipale, alcătuite din primar și *alderman*-i.⁷⁴ În localitățile cu facilități lingvistice executivul se alege prin vot direct, în loc să fie numit de consiliu, cum se practică în restul municipalităților. Prin urmare, minoritățile vor avea reprezentanți în executivul local doar dacă sunt suficient de numeroase (Deschouwer 2004: 31). În municipalitățile Regiunii Bruxelles există o prevedere conform căreia dacă în coaliția care a obținut majoritatea în consiliu se regăsesc și flamanzi, atunci cel puțin un politician flamand va fi numit *alderman* sau va deveni președintele Consiliului Local pentru Securitate Socială. Înainte de reforma din 2002, aceste numiri nu erau obligatorii, în schimb exista posibilitatea completării cu membri suplimentari în colectivul *alderman*-ilor, respectiv în consiliul de securitate socială (Jacobs-Swyngedouw 2003: 131, 135).

În ceea ce privește proporționalitatea la nivelul administrației publice, reglementările sunt foarte complexe. Administrațiile care aparțin comunităților, respectiv regiunilor Flandra și Valonia sunt monolingve, însă cele care țin de guvernul federal și cele din Regiunea Bruxelles sunt bilingve.

La nivel federal, funcționarii publici sunt împărțiți în două grupuri lingvistice. Dacă postul nu necesită examen de competență lingvistică, atunci limba bacalaureatului decide grupul căruia îi va aparține funcționarul. Există și posibilitatea trecerii dintr-un grup în celălalt, însă lucrul acesta presupune un examen de limbă destul de dificil. Dimensiunea celor două grupuri de funcționari trebuie să reflecte numărul de cazuri cu care administrația publică se confruntă în fiecare dintre cele două limbi. Funcționarii publici din instituțiile federale sunt monolingvi și pe teritoriul Bruxelles-ului, însă relațiile cu publicul trebuie organizate astfel încât în toate birourile să existe funcționari reprezentând ambele grupuri lingvistice. Chiar și instituțiile care aparțin administrației federale situate în regiunile monolingve au obligația să asigure competențe minime ale funcționarilor în cealaltă limbă.

74 *Alderman* este denumirea membrilor consiliilor municipale.

Această logică a proporției cazurilor înaintate într-una dintre cele două limbi este valabilă însă numai până la nivelul de director. La nivelele superioare se aplică principiul parității: 40% dintre cei mai înalți funcționari publici trebuie să aparțină comunității flamande, 40% celei francofone, iar restul de 20% trebuie să fie perfect bilingvi, dispunând de atestate în ambele limbi. Până și cei care fac parte din aceste 20 de procente sunt împărțiți în mod egal în flamanzi cu atestate de cunoaștere a limbii franceze și francofoni cu atestate de cunoaștere a limbii flamande.

Administrația publică a instituțiilor Regiunii Bruxelles aplică, teoretic, principiile care sunt în vigoare la nivel federal; în practică, însă, situația este mai complicată și adesea generatoare de tensiuni. Deși populația flamandă a orașului este în jur de 15%, proporția cazurilor care trebuie gestionate în limba flamandă este de obicei mai mare, deoarece mulți rezidenți în Regiunea Flandra au locuri de muncă în Bruxelles, numărul lor fiind sporit și de prezența personalului instituțiilor federale, respectiv ale comunității flamande, cu reședința în capitală. Prin urmare, flamanzii solicită mai multe poziții în administrația publică a regiunii.

La nivel local există trei tipuri de localități. Prima categorie este cea a localităților monolingve, situate în Flandra sau Valonia. În aceste localități administrația publică locală este monolingvă. Cea de-a doua categorie include localitățile cu facilități lingvistice. Facilitățile se referă doar la locuitorii care au dreptul să comunice în limba lor maternă cu autoritățile locale. Limba folosită în interiorul administrației locale este, prin urmare, limba oficială a regiunii în care se află localitatea. Există însă și unele reguli speciale: cel mai înalt nivel al serviciilor administrative trebuie ocupat de persoane bilingve, iar funcționarii care sunt în contact cu publicul trebuie să fie, de asemenea, bilingvi. În fine, cea de-a treia categorie include cele 19 municipalități ale Regiunii Bruxelles. Aceste localități sunt oficial bilingve. La fel ca și în cazul administrației la nivelul regiunii, funcționarii publici din posturile superioare și cei care se află în contact cu publicul trebuie să fie bilingvi. Nici la acest nivel nu lipsesc însă conflictele. Cei circa 15% flamanzi din populația Bruxelles-ului nu sunt distribuiți uniform în toate municipalitățile care compun capitala, prin urmare există administrații locale care trebuie să fie bilingve – atât în ceea ce privește comunicarea lor internă, cât și relațiile cu publicul – chiar și în absența populației flamande (Jacobs–Swyngedouw 2003: 129–130; Deschouwer 2004: 31–35).

Autonomia segmentală

Autonomia de care beneficiază entitățile federale belgiene este foarte extinsă. Caracterul dublu al federalismului belgian, analizat în cele de mai în-

inte, înseamnă totodată o distribuție dublă a competențelor. Logica este foarte simplă: competențele legate de persoane (serviciile publice în primul rând) au fost delegate la comunități, în timp ce competențele de natură teritorială sunt îndeplinite de regiuni. Competențele comunităților includ educația, cultura (mass-media, chestiuni legate de folosirea limbilor), serviciile de sănătate publică și asistența socială. Regiunile sunt responsabile de economie (cu excepția prerogativelor referitoare la stabilirea prețurilor, a Codului muncii și a securității sociale⁷⁵), dezvoltarea teritoriului, ocuparea forței de muncă, agricultură, politică energetică (cu excepția energiei nucleare), infrastructură și transport, protecția mediului, gospodărirea apelor, locuințe, comerț exterior etc. (Jacobs–Swyngedouw 2003: 128; Deschouwer 2004: 20).

Gradul înalt de autonomie este demonstrat și de faptul că, pe lângă competențele politice, legale și fiscale enumerate, regiunile și comunitățile pot stabili în mod autonom relații internaționale în domeniile care se află exclusiv în competența lor. În limitele acestor domenii, executivele entităților pot semna tratate cu alte țări fără consimțământul guvernului federal și au propriii lor reprezentanți diplomatici. În cazul tratatelor care ating competențele mai multor entități sau niveluri, executivele sunt obligate să se consulte cu guvernul federal (Vos *et alii* 2007: 4–5). De fapt, guvernul federal răspunde doar de apărarea națională, poliție, justiție, securitate națională, securitate socială și politică fiscală – înainte de adoptarea valutei și a politicii monetare comune europene (Jacobs–Swyngedouw 2003: 128; Deschouwer 2004: 20).

Regiunile și comunitățile au posibilitatea să elaboreze și să implementeze politici sectoriale după necesitățile lor specifice, fără a fi nevoite să negocieze în prealabil cu cealaltă comunitate lingvistică (Deschouwer 2004). Prin urmare, pot exista divergențe considerabile între comunități în ceea ce privește prioritățile politicilor sectoriale. De exemplu, începând din 1988, sistemele educaționale ale celor două comunități s-au îndepărtat considerabil atât în privința curriculumului, cât și a modului de organizare a școlilor. În timp ce în cazul comunității flamande accentul a căzut pe descentralizare în educație, în comunitatea francofonă educația a rămas centralizată (Rynck–Dezeure 2006).

75 Securitatea socială este unul dintre cele mai controversate domenii, deoarece flamanzii preesează pentru devoluția acestei competențe la nivelul regiunilor, ceea ce ar echivala cu desființarea sistemului unic de servicii sociale. Motivația este că Flandra este regiunea care contribuie mai mult la bugetul asigurărilor sociale, iar Valonia este beneficiar net. Francofonii resping vehement orice inițiativă ce urmărește descentralizarea sistemului de securitate socială.

Sistemele educaționale sunt organizate după principiul teritorialității, în Valonia limba de predare fiind franceza, iar în Flandra olandeza. Doar în Regiunea Bruxelles există obligația de a studia limba celeilalte comunități (Deschouwer 2004: 33). Drept consecință a principiului teritorialității, în anul 1968 flamanzii și-au putut revendica în întregime Universitatea Catolică din Leuven, care pentru mult timp a funcționat doar în limba franceză, iar în momentul conflictului era bilingvă. Universitatea fiind situată în regiunea monolingvă Flandra, flamanzii au insistat ca educația în cadrul instituției să fie oferită doar în limba olandeză. Prin urmare, francofonii au fost nevoiți să părăsească universitatea și să înființeze o nouă instituție în Valonia, Universitatea din Louvain-la-Neuve. Disputa privind universitatea a constituit o experiență traumatică pentru francofoni și a avut drept consecință ruptura Partidului Creștin Democrat pe linii lingvistice (Deschouwer 2004: 9).

2.2.5. Concluzii

După această trecere în revistă a sistemului ei instituțional, se poate afirma că Belgia afișează toate trăsăturile de bază ale consociaționismului. Cabinetele sunt mari coaliții compuse după principiul parității, deciziile fiind luate prin consens. Există două mijloace de veto foarte puternice, „clopoțelul de alarmă” și majoritatea dublă pentru deciziile importante. Sistemele electorale sunt proporționale, în Senat și în Parlamentul Regiunii Bruxelles existând și mandate rezervate. Alocarea pozițiilor în sectorul public se face în mod proporțional, iar la nivelele superioare se aplică principiul parității. Finalmente, segmentele beneficiază de autonomie extensivă. Mecanismele instituționale la nivel federal și în regiunea Bruxelles se compensează reciproc: în timp ce la nivel național francofonii sunt în minoritate, capitala este predominant francofonă, proporția flamanzilor rezidenți în Bruxelles fiind în jur de doar 15%. Așadar, mecanismele consociaționiste îi protejează pe francofoni la nivelul federației, iar pe flamanzi în Regiunea Bruxelles.

Evoluția dintr-un stat unitar, în care mecanismele consociaționiste erau aplicate doar în momentele de criză, într-unul federal și consociaționist prin excelență nu a fost un proces ușor. Controversele legate de problema federalizării au fost reflectate cel mai bine de amânarea repetată a deciziei privind statutul capitalei Bruxelles. Flamanzii au fost de acord ca Bruxelles să devină o a treia regiune (în loc să fie încorporat în Flandra, de care aparține geografic), după ce comunității vorbitoare de olandeză din capitală i s-au oferit aceleași garanții de tip consociaționist de care francofonii beneficiază la nivelul federației (Deschouwer 2004).

Spre deosebire de alte cazuri analizate în această lucrare, consociaționismul belgian este rezultatul unui proces organic, acesta nefiind impus nici din exterior, nici adoptat în urma unui conflict sângeros. Schimbările instituționale au survenit treptat, pe parcursul mai multor decenii, ca rezultat al negocierilor dintre cele două comunități principale. Pe parcursul existenței de aproape 180 de ani a statului belgian nu s-a tras nici un foc de armă. Desigur, ar fi contrafactual să speculăm ce s-ar fi întâmplat în cazul în care evoluția relațiilor dintre cele două comunități principale ar fi urmat o altă cale, conducând la un alt aranjament instituțional, însă practicile consensuale au contribuit cu siguranță la evitarea escaladării conflictelor din Belgia. Democrația s-a dovedit stabilă, iar performanța economică a fost foarte bună.

În pofida acestor evoluții pozitive, consociaționismul belgian este deseori criticat. Francofonii critică frecvent sistemul deoarece consideră că reglementările îi avantajează pe flamanzi. Pe lângă această nemulțumire a francofonilor, sistemul poate fi criticat și din cauza complexității excesive, a funcționării greoaie, a riscului ridicat al blocajelor politice, precum și din cauza incapacității de a contracara tendințele centrifugale din sistem.

Nemulțumirea francofonilor este alimentată în primul rând de sentimentul că prin acceptarea analogiei dintre regulile care se aplică la nivelul capitalei și cele în vigoare la nivelul federației au renunțat la prea mult, în contextul unei situații demografice care nu susține analogia. Un argument frecvent invocat de francofoni se referă la aplicarea rigidă a proporționalității în administrația publică, chiar și în zonele practic monolingve din capitală. Francofonii sunt de părere că cerința bilingvismului pentru posturile de funcționar public îi avantajează pe flamanzi, deoarece mai mulți flamanzi vorbesc franceza decât invers. În Bruxelles a apărut chiar tendința ca părinți francofoni să-și trimită copiii la școli flamande pentru a învăța limba. Cu toate acestea, unele posturi rămân foarte greu de ocupat cu personal bilingv, mai ales în localitățile din regiunea Bruxelles unde populația flamandă este foarte redusă. În acest context, opțiunea de a respecta prevederile referitoare la bilingvism sau tolerarea monolingvismului devine o veritabilă dilemă (Deschouwer 2004: 33-35).

O altă nemulțumire a francofonilor este legată de aplicarea principiului teritorialității în chestiunile care privesc limba, cultura și educația. Acest principiu are consecințe negative în privința drepturilor tuturor persoanelor care trăiesc într-o altă regiune decât cea în care limba lor maternă este oficială, francofonii fiind mai afectați decât flamanzii. Facilitățile lingvistice care s-au acordat vorbitorilor de franceză în unele localități din Flandra rămân limitate. În pofida faptului că Belgia reprezintă un model pentru federalism și conso-

ciaționism, drepturile minorităților lasă încă de dorit, ceea ce este reflectat și prin faptul că Belgia este una dintre puținele țări care încă nu au ratificat Convenția-cadru pentru Protecția Minorităților Naționale.⁷⁶ Refuzul vine din partea flamanzilor, care vor să evite extinderea drepturilor francofonilor din localitățile cu facilități lingvistice sau extinderea acestor facilități asupra altor municipalități.

În ceea ce privește tendințele centrifugale prezente în sistemul politic belgian, acestea au devenit evidente prin dezintegrarea sistemului de partide în două sisteme paralele. Creșterea importanței clivajului lingvistic a fost evidențiată de apariția partidelor etnoregionaliste (*Volksumie* în Flandra, *Rassemblement Wallon* în Valonia și *Front Démocratique des Francophones* în Bruxelles), care la începutul anilor 1970 au beneficiat de o susținere considerabilă din partea electoratului: de 20% în Flandra și Valonia și chiar de 40% în capitală. Tematizarea din ce în ce mai accentuată a clivajului lingvistic a condus la tensiuni interne în cadrul celor trei partide tradiționale. Primul partid care s-a scindat a fost cel creștin-democrat, ruptura din 1968 fiind consecința conflictului legat de Universitatea din Leuven. Au urmat liberalii în 1972 și socialiștii în 1978, în contextul unor dispute legate de un plan eşuat de reformă a Constituției. În timp ce partidele transcomunitare erau obligate la moderare din cauza tensiunilor interne dintre flamanzi și francofoni, dezbinarea le-a permis partidelor urmașe să adopte poziții mai ferme în ceea ce privește problema lingvistică și astfel să recâștige o parte din terenul pierdut în fața etnoregionaliştilor. În urma sciziunii partidelor, au apărut două sisteme de partide subnaționale, iar toate partidele noi care au apărut ulterior au fost de tip regional. Partidele flamande și francofone participă la alegeri doar în propriile lor regiuni, cu excepția circumscripției electorale formate din capitală și împrejurimile ei (Deschouwer 2004: 9–11; Winter *et alii* 2006: 934–938). Deși se poate afirma că această evoluție a sistemelor de partide paralele a permis reflectarea mai fidelă a clivajului lingvistic în politica belgiană, ceea ce poate fi considerat un progres față de situația de cu trei decenii în urmă, evoluția a avut și consecințe negative: susținerea partidelor extremiste este din ce în ce mai pronunțată, mai ales în rândul flamanzilor. Cel mai de succes a fost *Vlaams Blok* (mai târziu *Vlaams Belang*), un partid flamand care militează pentru secesiunea Flandrei și limitarea imigrației în regiune. Acest partid a obținut peste 10% la ultimele două alegeri parlamentare.

76 Până la data redactării prezentei lucrări, Belgia este ultima pe lista țărilor care au semnat, pe 31 iulie 2001, Convenția. Vezi <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=&DF=&CL=ENG> [accesat la 20 iunie 2011].

În paralel cu regionalizarea sistemului de partide, respectiv a nivelelor multiple de guvernare, coordonarea politică a devenit din ce în ce mai dificilă. Formarea executivelor de la diferitele niveluri este de o importanță deosebită din această perspectivă. Până în 2004, alegerile federale și cele pentru entități s-au ținut simultan, prin urmare simetria dintre compoziția diferitelor executive a fost asigurată relativ ușor. Din 2004 s-a introdus însă un decalaj între alegerile pentru diferitele niveluri și au apărut și asimetriile dintre cabinete. De atunci partidele par mult mai dispuse să-și abandoneze partenerii cu care cooperează în executivele din celelalte arene pentru a-și asigura participarea în guverne (Winter *et alii* 2006: 952). Acest lucru crește posibilitatea blocajelor politice, după cum demonstrează și criza guvernamentală care ține din 2007, perioadă în care Belgia a depășit de două ori recordul pentru timpul necesar pentru formarea unui cabinet federal. După alegerile din 2007 formarea guvernului a durat 196 zile,⁷⁷ iar după alegerile din 2010 încă nu s-a reușit formarea unui executiv. Perioada scursă de la alegeri reprezintă nu numai un record belgian, ci și cea mai lungă perioadă necesară pentru formarea unui guvern la nivel mondial.⁷⁸

Consociaționismul belgian este deseori criticat și pentru eșecul de a integra cele două comunități într-o singură societate. În prezent, Belgia se caracterizează prin două sisteme de partide regionale, prin sisteme mass-media paralele și mulți analiști sunt de părere că și prin două societăți paralele, țara fiind ținută împreună doar de imposibilitatea de a soluționa problema capitalei. Există păreri conform cărora federalizarea a condus la dezvoltarea a două societăți distincte, paralele. Din cauza creării regiunilor monolingve, limba celeilalte comunități s-a transformat treptat într-o limbă străină. Mass-media din Belgia este împărțită și ea în două sisteme paralele, iar distanțarea politicilor educaționale a contribuit la dezvoltarea unor obiceiuri și sensibilități sociale diferite în rândul celor două comunități. Rezidenții uneia dintre regiuni știu din ce în ce mai puțin despre cealaltă regiune și se alienează din ce în ce mai mult de ea. Relativ puțini flamanzi și francofoni caută slujbe în cealaltă regiune, iar proporția căsătoriilor mixte este foarte scăzută (Billiet *et alii* 2006). Faptul că se poate vorbi din ce în ce mai puțin despre o societate comună belgiană a fost ilustrat și de un pseudoreportaj difuzat în decembrie 2006 de postul de televiziune public RTBF din Valonia. Televiziunea și-a întrerupt emisiunea normală și a anunțat că Flandra și-a proclamat independența, prin urmare Belgia s-a dezintegrat. Ulterior s-a revenit asupra anunțului și s-a

77 Belgium Has Interim Government after Record Wait. *The Independent*, 24.12.2007. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/belgium-has-interim-government-after-record-wait-766804.html> [accesat la 20 iunie 2011].

78 Vezi http://en.wikipedia.org/wiki/2007%E2%80%932011_Belgian_political_crisis [accesat la 22 iunie 2011]. În ziua accesării trecuseră 373 de zile de la alegeri.



precizat că a fost vorba doar despre o glumă, menită să atragă atenția asupra tendințelor secesioniste flamande. Deși reacția populației a fost mixtă, foarte mulți belgieni nu și-au dat seama că este vorba despre o farsă.⁷⁹

Concludem acest capitol prin observația că soluțiile adoptate până în acest moment în cadrul sistemului politic belgian nu pot fi considerate nicidecum definitive. Există încă numeroase probleme nerezolvate, cum ar fi cea a circumscripției electorale Brussel-Halle-Vilvoorde, a bilingvismului din capitală sau chestiunea facilităților lingvistice pentru minoritățile din regiunile monolingve. Având în vedere evoluția sistemului instituțional din ultimele trei decenii, putem afirma fără a ne asuma prea multe riscuri că peste zece ani Belgia va arăta altfel, iar tendințele actuale prevestesc continuarea procesului de descentralizare și adâncirea consociaționismului. În prezent, alternativa consociaționismului din Belgia este secesiunea Flandrei, însă chiar și în cazul în care se va realiza acest lucru, situația din Bruxelles va necesita în continuare o soluție în care să se realizeze împărțirea puterii.

2.3. Irlanda de Nord

2.3.1. Caracteristici generale și scurt istoric

Originile conflictului din Irlanda de Nord trebuie căutate cu multe secole în urmă. Insula Irlandei a fost cucerită de Anglia în 1603 și pentru mai bine de trei secole întregul ei teritoriu s-a aflat sub dominația Coroanei britanice. După cucerire, englezii au început colonizări masive, mai ales în provincia nordică Ulster, ceea ce a rezultat în schimbarea compoziției populației, protestanții devenind majoritari în partea de nord-est a insulei.

Spre sfârșitul secolului al XIX-lea revendicările irlandezilor pentru autonomie au devenit din ce în ce mai puternice. Deși în 1912 Londra a acordat autonomie Irlandei (*home rule*), politica englezilor din timpul Primului Război Mondial (recrutarea forțată în armata britanică) a alienat și mai mult populația irlandeză, iar radicalii irlandezi au proclamat independența Republicii Irlanda în 1916 (Insurecția de Paști). Deși insurecția a fost înăbușită rapid, la sfârșitul războiului irlandezii nu s-au mai mulțumit cu autonomia, ci erau hotărâți să obțină independența. În 1918 partidul republican Sinn Féin a obținut o majoritate covârșitoare la alegerile pentru Westminster, însă a refuzat să ocupe mandatele. În schimb, membrii aleși ai Sinn Féin s-au întrunit într-un parlament clandestin în

79 Viewers fooled by 'Belgium split'. *BBC News*, 14.12.2006. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6178671.stm> [accesat la 20 iunie 2011].

1919 și au reafirmat independența republicii. Acest lucru a declanșat războiul de independență irlandez dintre 1919–1921, în care Armata Republicană Irlandeză (*Irish Republican Army – IRA*) a luptat împotriva trupelor britanice.

În contextul războiului de independență, în 1920 parlamentul britanic a adoptat legea privind guvernarea Irlandei (*Government of Ireland Act*), prin care a împărțit insula în două părți și a acordat autonomie ambelor teritorii. Din cele 32 de județe ale insulei, 26 au constituit Irlanda de Sud, iar 6 (din cele nouă ale provinciei Ulster) au devenit Irlanda de Nord. În timp ce partea sudică avea o populație omogenă irlandeză și catolică, în patru dintre județele nordice protestanții erau majoritari. În 1921 s-a semnat tratatul de pace între englezi și irlandezi, prin care s-a creat Statul Liber Irlandez (*Irish Free State*), un dominion englez în cadrul Comunității Națiunilor (*Commonwealth of Nations*). Deoarece la momentul partiției proporția protestanților și a catolicilor în Irlanda de Nord a fost apropiată de 2:1, Irlanda de Nord a primit dreptul de a opta pentru ieșirea din Statul Liber Irlandez, drept de care s-a și folosit imediat și a revenit în cadrul Regatului Unit.

Semnarea tratatului anglo-irlandez a împărțit mișcarea pentru independență din cadrul Statului Liber Irlandez. Unele grupări din IRA considerau că acceptarea apartenenței la Coroana britanică a reprezentat trădarea republicii independente proclamate în 1916. Acest lucru a condus la războiul civil irlandez dintre 1922–1923, în care grupările republicane care au acceptat tratatul au luptat împotriva republicanilor radicali care se împotriveau tratatului. Deși războiul civil a fost pierdut de republicanii radicali, în anii 1930 aceștia au revenit la putere prin mijloace democratice (fiind reprezentați de partidul *Fianna Fáil*), iar Irlanda a reușit să iasă treptat, pe cale pașnică, de sub dominația britanică. În 1937 s-a adoptat o nouă Constituție, care nu a inclus nicio referință la rege sau la guvernatorul britanic. Constituția a creat în schimb funcția de președinte al statului, ceea ce a constituit un pas important spre transformarea în republică, în pofida faptului că textul nu a declarat nici că Irlanda ar fi republică, nici că șeful statului ar fi președintele (acesta a fost definit doar ca persoana care precede toate celelalte persoane din stat). Prin urmare, monarhul britanic a păstrat anumite prerogative ale șefului statului, în special în domeniul afacerilor externe. Constituția din 1937 conținea și două articole prin care statul irlandez, denumit acum Irlanda (*Éire*), și-a revendicat întregul teritoriu al insulei. Irlanda și-a câștigat independența deplină în 1949, când a fost transformată definitiv în republică, a părăsit Comunitatea Națiunilor, iar prerogativele regelui Marii Britanii au fost transferate președintelui republicii.⁸⁰

80 Vezi http://en.wikipedia.org/wiki/Irish_head_of_state_from_1936_to_1949 și http://en.wikipedia.org/wiki/Articles_2_and_3_of_the_Constitution_of_Ireland. [accesate la 23 iunie 2011].

În perioada evenimentelor sângeroase din partea sudică a insulei, în nord situația a rămas relativ pașnică. Irlanda de Nord a revenit în Regatul Unit imediat după înființarea Statului Liber Irlandez și face parte din Regatul Unit și astăzi. Provincia a beneficiat de autonomie din 1920, având propriul său parlament și executiv. Societatea nord-irlandeză a rămas însă adânc divizată, minoritatea catolică irlandeză sperând în continuare în reunificarea insulei, iar majoritatea protestantă dorind să mențină uniunea cu Marea Britanie. La momentul împărțirii insulei, protestanții din Irlanda de Nord erau aproape de două ori mai numeroși decât catolicii, această majoritate conducând la dominația protestanților în viața politică și la excluderea și discriminarea catolicilor. Din 1920 până în 1972 catolicii nu au participat în niciun guvern nord-irlandez, au fost subreprezențați și la nivel local și au fost discriminați în mod constant în administrația publică.

Populația protestantă este și în prezent majoritară în Irlanda de Nord, însă situația este considerabil mai echilibrată decât la momentul partiției. Proporția celor două comunități se apropie astăzi de 55:45 și ambele comunități sunt conștiente că situația s-ar putea răsturna în viitor datorită fertilității mai ridicate a catolicilor. La recensământul din 2001, din populația de 1.685.267 de persoane a Irlandei de Nord, 45,57% s-au declarat protestanți (de diferite confesiuni), 40,26% catolici, iar 13,88% au declarat că nu aparțin niciunei confesiuni.⁸¹ Majoritatea protestanților se consideră *unioniști* (termenul exprimând dorința de a menține uniunea cu Marea Britanie), iar majoritatea catolicilor sunt considerați *naționaliști* (datorită apartenenței declarate la națiunea irlandeză). Radicalii unioniști sunt uneori denumiți *loialiști*, iar radicalii naționaliști, *republicani*. Însă nu toți catolicii se consideră naționaliști și nu toți protestanții se identifică cu unionismul. Protestanții se declară într-o proporție mai ridicată – 75% – unioniști decât catolicii naționaliști, ponderea acestora fiind de 66% (Evans–O’Leary 2000: 82). Conflictul din Irlanda de Nord nu este de natură etnoreligioasă, ci etnonațională, deoarece tensiunea este între republicani și unioniști, nu între catolici și protestanți (Wolff 2004: 393).

Sistemul de partide nord-irlandez reflectă fidel clivajul adânc din societate, majoritatea covârșitoare a voturilor fiind colectate de partide politice care reprezintă în mod exclusiv doar una dintre cele două comunități. Pe ambele părți au existat și partide care au menținut relații strânse cu organi-

81 Sursă: The Northern Ireland Statistics and Research Agency (NISRA) <http://www.nisra.gov.uk/census/Excel/KS07a%20DC.xls>. În 2006, populația Irlandei a fost de 4.239.848 persoane. Populația întregii insule este în jur de 6 milioane, dintre care protestanții din Irlanda de Nord constituie aproximativ 13%. Sursă: Central Statistics Office of Ireland. <http://www.cso.ie/statistics/Population1901-2006.htm> [accesate la 22 iunie 2011].

zații paramilitare sau au avut propriile lor aripi paramilitare. Comunitatea naționalistă este reprezentată de două partide importante, Partidul Social Democrat și Laburist (*Social Democratic and Labour Party* – SDLP) și Sinn Féin, acesta din urmă având legături strânse cu Armata Republicană Irlandeză Provizorie (*The Provisional Irish Republican Army* – PIRA), organizație paramilitară autoproclamată drept succesoare a armatei irlandeze care a luptat în războiul de independență. Comunitatea unionistă este mai fragmentată din punct de vedere politic. Pe lângă cele două partide unioniste mari, Partidul Democrat Unionist (*Democratic Unionist Party* – DUP) și Partidul Unionist din Ulster (*Ulster Unionist Party* – UUP), au existat și partide loialiste mai mici, cum ar fi Partidul Unionist al Regatului Unit (*United Kingdom Unionist Party*), Partidul Unionist Progresiv (*Progressive Unionist Party*)⁸² sau Partidul Democrat din Ulster (*Ulster Democratic Party*).⁸³ Dintre partidele importante, SDLP este considerat partidul naționalist moderat, iar Sinn Féin cel radical republican, în timp ce dintre cele două partide mari unioniste, DUP este mai radical decât UUP.⁸⁴ Pe lângă partidele comunitare există și un centru politic format din partide care încearcă să obțină voturi din ambele comunități, însă susținerea electorală a acestor formațiuni nu a depășit niciodată 10%. Cele mai importante formațiuni din această categorie sunt partidul *Alliance* și Coaliția Femeilor din Irlanda de Nord (*Northern Ireland Women's Coalition*).⁸⁵

2.3.2. „Necazurile” și procesul de pace

Începând cu anul 1968, timp de trei decenii, în Irlanda de Nord s-a desfășurat un „război civil de intensitate redusă” (Evans–O’Leary 2000: 81), cunoscut sub denumirea “*The Troubles*”, adică „necazurile”. Conflictul a fost marcat de atacuri teroriste și ciocniri sângeroase frecvente, soldate cu peste 3.200 de victime (Archick 2008: 1). „Necazurile” au izbucnit la 5 octombrie

82 Partidul Unionist Progresiv are legături cu organizația paramilitară *Ulster Volunteer Force*.

83 Partidul Democrat din Ulster are legături cu organizația paramilitară *Ulster Defence Association*.

84 În primăvara anului 2007 aripi radicală a *Democratic Unionist Party*, opusă ideii de *power-sharing*, respectiv implementării Acordurilor de la Belfast și St. Andrews, s-a desprins și a format un nou partid, denumit *Traditional Unionist Voice*.

85 În prezent, unele dintre aceste partide nu mai sunt active, însă toate au jucat un rol important în timpul procesului de pace. Partidul Democrat din Ulster s-a desființat în 2001. Partidul Unionist al Regatului Unit și-a încetat activitatea în 2007, după ce a pierdut, la toate nivelele, mandatele pe care le-a deținut. Coaliția Femeilor s-a desființat în 2006. Sursă: www.en.wikipedia.org.

1968 în orașul Derry/Londonderry⁸⁶ între protestatari catolici și forțele de poliție. În 1969, guvernul britanic a trimis trupe în Irlanda de Nord pentru a menține situația sub control, ceea ce a stârnit și mai mult nemulțumirea populației catolice. Izbucnirea violențelor a condus la o ruptură în rândul Armatei Republicane Irlandeze (IRA). În decembrie 1969 din IRA s-a desprins Armata Republicană Irlandeză Provizorie (*The Provisional IRA*), care a devenit principala organizație paramilitară a republicanilor pentru următorii 35 de ani.⁸⁷ Drept răspuns la activitățile PIRA, au (re)apărut și organizații paramilitare unioniste, cum ar fi *The Ulster Defence Association* și *The Ulster Volunteer Force*.⁸⁸ Din cauza escaladării conflictului, în martie 1972 guvernul

86 Denumirea orașului este subiectul unei dispute simbolice între cele două tabere. Catolicii refuză să accepte prima parte a numelui și se referă la oraș prin „Derry”. Numele orașului a fost schimbat în Londonderry în 1613, ca un semn de recunoștință pentru donațiile companiilor din Londra care au contribuit la construirea unui nou oraș lângă vechiul Derry în timpul plantației (colonizării) provinciei Ulster. Vezi http://en.wikipedia.org/wiki/Derry/Londonderry_name_dispute [accesat la 22 iunie 2011].

87 După ruptura din 1969, cealaltă aripă și-a continuat activitatea sub denumirea *The Official IRA*. Ruptura a fost cauzată de opinii divergente în privința strategiei de adoptat în urma izbucnirii „necazurilor”. OIRA a preferat să nu se implice în acțiuni violente, ci să lupte prin mijloace politice (ceea ce a însemnat implicit recunoașterea legitimității instituțiilor politice din Irlanda și Irlanda de Nord), în timp ce PIRA s-a angajat să organizeze apărarea armată a populației catolice din Irlanda de Nord și a refuzat să accepte legitimitatea oricăror instituții politice, altele decât cele ale Republicii Irlanda, proclamate în 1916. În pofida opțiunii pentru strategia pașnică, și OIRA a fost implicată în violențele din perioada „necazurilor”, cu toate că reprezentanții organizației au pledat pentru o campanie defensivă, în timp ce PIRA a susținut necesitatea ofensivei împotriva forțelor britanice. Ulterior, din PIRA s-au desprins și alte grupări paramilitare, cum ar fi *The Continuing IRA* în 1986 și, mai recent, *The Real IRA*, în 1997. Ambele grupări disidente și-au motivat decizia de a înființa o nouă organizație prin faptul că PIRA a devenit cu timpul insuficient de radicală. RIRA, de exemplu, s-a desprins din PIRA în 1998, în urma armistițiilor anunțate de PIRA în 1994 și 1997. CIRA și RIRA au reprezentat doar un pericol minor față de PIRA; astfel se explică nivelul scăzut al violențelor după armistițiul anunțat de PIRA în 1994, în pofida continuării activității celor două grupări disidente. Potrivit unor date furnizate de McGarry și O’Leary (2006b: 259), PIRA poate fi considerată responsabilă pentru 49% din victimele înregistrate în timpul „necazurilor”. Finalmente, trebuie menționată și organizația paramilitară republicană numită Armata de Eliberare Națională a Irlandei (*Ireland National Liberation Army*); bazele acesteia au fost însă în Republica Irlanda. Vezi http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_IRAs [accesat la 22 iunie 2011].

88 *The Loyalist Volunteer Force* (LVF) s-a desprins din Ulster Volunteer Force în 1996. Apariția LVF a fost foarte similară cu procesul care a condus la înființarea RIRA: organizația a fost creată de disidenți din UVF, nemulțumiți de armistițiul din 1994.

britanic a dizolvat Parlamentul Irlandei de Nord⁸⁹ și a introdus guvernarea directă de la Londra (Guelke 2006).

După suspendarea instituțiilor politice vechi, guvernul de la Londra a încercat să găsească o soluție care să permită participarea ambelor comunități în exercitarea puterii, adică realizarea unei forme de împărțire a puterii. În 1973 s-a semnat *Acordul de la Sunningdale* care a adus la putere un guvern în care, pentru prima dată în istorie, și catolicii dețineau funcții. Guvernul a căzut însă în scurt timp, din cauza unei greve generale a sindicatelor protestante. Pentru majoritatea unioniștilor unele elemente ale Acordului erau inacceptabile, în special cele referitoare la înființarea unui consiliu pentru Irlanda, alcătuit din reprezentanți ai ambelor părți ale insulei. Pentru unioniști acest lucru părea să fie primul pas spre un parlament comun și, ulterior, spre unirea cu Irlanda. Drept urmare, membrii unioniști ai guvernului și-au dat demisia, ceea ce a echivalat cu refuzul împărțirii puterii cu catolicii și exprimarea preferinței pentru guvernarea directă de la Londra.

Au urmat încă 25 de ani de guvernare directă de la Londra, însă în acest răstimp s-au făcut și pași importanți spre o nouă soluție. În 1985 guvernul britanic și cel irlandez au semnat un acord de cooperare în problema Irlandei de Nord, prin care Irlanda a obținut posibilitatea exercitării unei influențe limitate asupra politicii din nordul insulei. Acordul a creat Conferința Interguvernamentală Anglo-Irlandeză (*Anglo-Irish Intergovernmental Conference*), un for compus din reprezentanți ai guvernelor britanic și irlandez. Deși Conferința avea doar un rol consultativ, semnificația acordului constă în faptul că prin acesta, Londra a recunoscut că aspirațiile Irlandei de a avea un cuvânt de spus în privința Irlandei de Nord sunt legitime. Nu este deci de mirare că unioniștii au fost contrariați de semnarea documentului, acordul fiind interpretat de aceștia ca un semnal conform căruia Londra ar fi abandonat ideea integrării definitive a Irlandei de Nord în Marea Britanie, o idee cu care s-a cochetat deja și în anii 1970. Acordul a prevăzut și scăderea rolului Conferinței Interguvernamentale în cazul în care părțile aflate în conflict ar ajunge la o înțelegere,

89 Denumirea organului legislativ din Irlanda de Nord care a funcționat între 1920–1972 a fost *Parliament of Northern Ireland*. Acest Parlament a fost bicameral, format din Camera Comunelor (ales prin vot direct) și Senat (ales indirect). În 1973, când legislativul a fost reînființat și s-au încercat primii pași spre devoluție și *power-sharing*, noul for legislativ – de data aceasta unicameral – a fost denumit *Northern Ireland Assembly*, cu intenția de a semnala discontinuitatea cu legislativul vechi, în care minoritatea catolică a fost permanent subordonată. Prin urmare, vom evita folosirea termenului de „parlament” atunci când ne vom referi la organul legislativ al Irlandei de Nord. Am tradus denumirea oficială a noului legislativ ca „Adunarea Legislativă a Irlandei de Nord” și vom folosi simplu termenul „legislativ” pentru a ne referi la această instituție. Termenul „parlament” va fi folosit doar în contexte în care înlocuirea nu este fericită, cum ar fi expresia „comisie parlamentară”.

ceea ce a fost menit drept un stimulent pentru ca părțile aflate în conflict să accepte ideea împărțirii puterii. În 1993 o declarație comună a celor două guverne a transmis un nou mesaj important părților aflate în conflict: dacă PIRA este dispus să renunțe la violență, Sinn Féin va fi invitat la negocierea unei soluții politice. În august 1994, PIRA a anunțat încetarea ostilităților și a declarat un armistițiu pe termen nedeterminat. În octombrie 1994 principalele organizații paramilitare loialiste au anunțat și ele un armistițiu. Negocierile a fost întârziate însă de reînceperea, în februarie 1996, a ostilităților de către PIRA. În mai 1996 s-au organizat alegeri ce au urmărit desemnarea partidelor care vor participa la negocieri (alegerile pentru Forum).⁹⁰ În 1997, după alegerile pentru Westminster câștigate de Partidul Laburist condus de Tony Blair, PIRA a anunțat un nou armistițiu. Înfrângerea conservatorilor la alegeri a însemnat totodată destrămarea ultimei speranțe a unioniștilor că guvernul de la Londra va renunța la planurile de împărțire a puterii în Irlanda de Nord, deoarece guvernul anterior, condus de John Major, depindea în Westminster de susținerea unioniștilor, în timp ce noul guvern dispunea de o majoritate confortabilă.

Reînnoirea armistițiului anunțat de PIRA a deschis calea pentru participarea Sinn Féin la negocieri, ceea ce a condus însă la refuzul a două partide unioniste, DUP și UKUP, să continue negocierile (Guelke 2006: 8–9; McGarry–O’Leary 2006a: 49). Din cauza ieșirii din joc a acestor partide și în urma refuzului Sinn Féin de a accepta legitimitatea unui eventual guvern nord-irlandez,⁹¹ negocierile s-au derulat de fapt între SDLP și UUP, partidele moderate din cele două tabere, aflate evident sub presiunile guvernelor britanic și irlandez⁹² (Horowitz 2002b: 202). Negocierile s-au terminat prin semnarea, pe 10 aprilie 1998, a Acordului de la Belfast, care a devenit cunoscut sub denumirea de Acordul din Vinerea Mare (*Good Friday Agreement*).

90 Aceste alegeri au fost organizate pe baza unui sistem electoral de reprezentare proporțională, în vederea obținerii unei reprezentări cât mai fidele a opțiunilor politice la negocieri. Au existat și mandate rezervate pentru partidele mici, menite să permită includerea partidelor loialiste, care au fost stimulate astfel să respecte armistițiul anunțat în 1994 (McGarry–O’Leary 2006b: 260).

91 Sinn Féin a acceptat legitimitatea unui guvern nord-irlandez doar în ultimul moment, când a căzut de acord să semneze Acordul de la Belfast.

92 Nu există consens în literatură în ceea ce privește caracterul negociat sau impus al Acordul de la Belfast. Potrivit unui grup de comentatori, Acordul a fost în primul rând negociat de partidele nord-irlandeze, guvernele contribuind doar cu idei generale și expertiză, iar soluțiile concrete fiind propuse de partidele nord-irlandeze (Horowitz 2002b; McGarry–O’Leary 2006a: 47; Wolff 2009: 111). Există însă și păreri conform cărora soluția a fost impusă de cele două guverne (Andeweg 2000: 516; Guelke 2006). Desigur, adepții soluției negociate admit și ei rolul activ al celor două guverne, precum și faptul că fără presiunile și stimulentele furnizate de acestea Acordul nu ar fi fost posibil.

2.3.3. Acordul din Vinerea Mare (Acordul de la Belfast)⁹³

Semnarea Acordului de la Belfast a însemnat reluarea procesului de devoluție⁹⁴ în Irlanda de Nord. Competențele care au fost retrase în 1972 și exercitate temporar de guvernul de la Londra au fost restituite autorităților de la Belfast. În cadrul procesului de devoluție din Marea Britanie se poate vorbi despre trei tipuri de competențe. Competențele devoluate sunt acelea în privința cărora Londra acordă autonomie totală legislativelor regionale. În Irlanda de Nord acestea includ agricultura, dezvoltarea rurală, cultura și artele, ocuparea forței de muncă, învățământul, întreprinderile, comerțul, sănătatea publică, protecția mediului, serviciile sociale, securitatea publică, dezvoltarea regională și dezvoltarea socială. A doua categorie cuprinde competențele rezervate, în privința cărora există posibilitatea unei devoluții în viitor. Poliția, justiția și securitatea națională cad în această categorie. Finalmente, competențele exceptate sunt prevăzute să rămână definitiv la Guvernul Regatului Unit, de exemplu domeniile apărării naționale și al combaterii terorismului (Wolff 2004: 402; Wolff 2009: 112–113).

Acordul de la Belfast este un document complex care, pe lângă reînființarea instituțiilor politice ale Irlandei de Nord, a prevăzut dezarmarea organizațiilor paramilitare, amnistie pentru membrii acestora aflați în detenție (condiționată de dezarmare) și reforma poliției și a sistemului penal pe baza unor recomandări formulate de o comisie independentă de specialiști. Acordul cuprinde totodată o parte amplă referitoare la îmbunătățirea situației drepturilor omului în Irlanda de Nord.

În ceea ce privește sistemul instituțional, Acordul reprezintă o soluție de împărțire a puterii între cele două blocuri etnonaționale, completată cu unele instituții transnaționale. Partea referitoare la instituții este împărțită în trei

93 Textul Acordului de la Belfast se regăsește, între altele, pe pagina web a prim-ministrului Irlandei: http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/NIPeaceAgreement.pdf [accesat la 23 iunie 2011].

94 Devoluția reprezintă o modalitate de autogovernare pentru anumite unități teritoriale subnaționale ale unui stat. Fiind vorba despre transferul unor competențe de la guvernul central la instituții politice subnaționale, devoluția este înrudită cu regionalismul sau federalismul, însă diferă de acestea în două aspecte importante. În primul rând, în pofida transferului de competențe, caracterul statului rămâne unitar, iar centrul poate revoca oricând competențele, fără acordul instituțiilor beneficiare. În al doilea rând, garanțiile legale sunt mai slabe, nefiind de natură constituțională (ca în cazul federalismului sau al regiunilor cu statut special), codificarea realizându-se doar prin legi ordinare. Cel mai bine-cunoscut exemplu de devoluție este Marea Britanie, unde o serie de competențe au fost transferate de la Londra parlamentelor din Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord (Csörgő–Wolff 2009).

capitole (*the 3 strands*). Primul capitol (*Strand 1*) definește instituțiile politice de natură consociaționistă pentru Irlanda de Nord, iar capitolele 2 și 3 conțin prevederi despre instituțiile transnaționale. Capitolul 2 (*Strand 2*) descrie instituțiile competente în privința relațiilor nord-sud, adică dintre Irlanda de Nord și Republica Irlanda, iar capitolul 3 (*Strand 3*) reglementează relațiile est-vest, adică dintre Marea Britanie și Irlanda de Nord.

În lucrarea de față doar instituțiile din primul capitol (*Strand 1*) vor fi analizate în detaliu, deoarece acestea sunt de natură consociaționistă. Instituțiile transnaționale vor fi trecute în revistă doar pe scurt. De asemenea, nu ne vom ocupa în detaliu de celelalte aspecte foarte importante ale Acordului, cum ar fi dezarmarea, eliberarea prizonierilor sau codificarea drepturilor omului în legislația nord-irlandeză.

Cea mai importantă instituție din cel de-al doilea capitol este Consiliul Ministerial Nord-Sud (*North/South Ministerial Council*), compus din membrii cabinetelor de la Dublin și Belfast, creat cu scopul de a permite coordonarea politicilor sectoriale între cele două părți ale insulei. Consiliul poate acționa doar în domeniile în care executivul și legislativul din Irlanda de Nord au competențe, conform procedurii de devoluție.⁹⁵ Cel de-al treilea capitol al Acordului a creat două instituții importante: Consiliul Britanico-Irlandez (*British-Irish Council*) și Conferința Interguvernamentală Britanico-Irlandeză (*British-Irish Intergovernmental Conference*). Consiliul Britanico-Irlandez reunește executivele Marii Britanii, al Irlandei, pe cele ale teritoriilor cu drept de autogovernare din cadrul Regatului Unit (Scoția, Țara Galilor, Irlanda de Nord), respectiv ale dependențelor Coroanei britanice (Insula Man, Insulele Canalului – Jersey și Guernsey).⁹⁶ Scopul este schimbul de informații, consultarea, coordonarea politicilor publice și cooperarea în interes reciproc (Wolff 2009: 113). Consiliul poate elabora politici sectoriale comune, însă acestea nu sunt obligatorii pentru membri. Conferința Interguvernamentală Britanico-Irlandeză este o instituție mult mai importantă, fiind succesorul comisiei înființate în 1985, care a

95 S-au creat șase organe de implementare a politicilor sectoriale devolute, în următoarele domenii: transporturi fluviale, siguranța alimentației, dezvoltarea comerțului și a afacerilor, programe speciale ale UE, limba irlandeză și dialectul scoțian din Ulster, acvacultură și chestiuni maritime (McGarry–O’Leary 2006a: 56.)

96 Spre deosebire de teritoriile care au dobândit autogovernare datorită procesului de devoluție, cele trei dependente sunt posesiuni ale Coroanei britanice, dar nu fac parte din Regatul Unit (și nici din Uniunea Europeană). Cu toate acestea, dependențele se află într-o relație specială cu Regatul Unit: deși nu pot fi considerate state suverane, sunt administrate în mod independent de Regatul Unit, au propriile lor legislative, iar guvernul britanic este responsabil doar de afacerile externe și de apărare. Pentru detalii vezi: http://en.wikipedia.org/wiki/Crown_Dependencies [accesat la 23 iunie 2011].

acordat Irlandei posibilitatea exercitării unei influențe asupra competențelor care (încă) nu au fost devoluate în Irlanda de Nord. Membrii Conferinței sunt delegați de guvernele Irlandei și Marii Britanii. Dacă instituțiile politice din Irlanda de Nord se suspendă, competențele devoluate revin Conferinței Interguvernamentale (McGarry–O’Leary 2006a: 56).

Înainte de a trece la prezentarea consociaționismului nord-irlandez, trebuie menționate pe scurt încă trei aspecte importante ale Acordului din Vinerea Mare. În primul rând, prin semnarea Acordului părțile au recunoscut dreptul suveran al locuitorilor insulei de a decide în privința unei eventuale unificări în viitor. Acest lucru înseamnă că Irlanda de Nord se poate despărți de Marea Britanie și se poate uni cu Irlanda dacă această dorință este exprimată prin referendum în ambele entități politice de pe insulă. Pentru ca lucrul acesta să devină posibil, suveranitatea Irlandei de Nord a trebuit să fie recunoscută și de către Irlanda, ceea ce s-a realizat prin abrogarea prin referendum a articolelor din Constituția republicii care făceau trimitere la revendicarea unilaterală privind teritoriile din nord.

Al doilea element foarte important este că Acordul a permis locuitorilor Irlandei de Nord să dețină cetățenie dublă, britanică și irlandeză. Finalmente, miniștrii executivului nord-irlandez depun un simplu jurământ de serviciu (*oath of office*) și nu un jurământ de loialitate, importanța simbolică a acestei prevederi constând în faptul că miniștrii naționaliști nu trebuie să depună jurământ de loialitate față de Coroană. Toate acestea demonstrează faptul că Acordul reprezintă o înțelegere între două comunități naționale și nu între grupuri religioase sau etnice sau între majoritatea protestantă și minoritatea catolică (McGarry–O’Leary 2006a: 57).

2.3.4. De la Belfast la St. Andrews

După semnare, Acordul de la Belfast a fost supus unui referendum în ambele părți ale insulei irlandeze. În Irlanda, Acordul, împreună cu amendarea Constituției în sensul renunțării la revendicările teritoriale, au fost votate de 95% dintre alegători, iar în Irlanda de Nord 71% din populație a susținut Acordul. Deși s-a obținut o majoritate atât în rândul catolicilor, cât și al protestanților, majoritatea blocului unionist a respins Acordul, ceea ce a prevestit dificultățile care aveau să urmeze în faza de implementare.

Pe partea naționalistă, Acordul a fost acceptabil datorită caracterului consociaționist al instituțiilor politice, ceea ce a oferit garanții că dominația politică a protestanților va lua sfârșit. John McGarry și Brendan O’Leary consideră însă că dacă Acordul s-ar fi limitat doar la soluția consociaționistă, fără să pună bazele instituțiilor care urmăresc stabilirea de legături între cele două

părți ale insulei, nici măcar naționaliștii moderați nu l-ar fi semnat (Evans-O'Leary 2000: 78–85; McGarry–O'Leary 2006a: 56).

Acordul a devenit acceptabil pentru o parte dintre unioniști prin eliminarea din Constituția Irlandei a pretențiilor teritoriale, deși Acordul stipulează posibilitatea revizuirii uniunii cu Marea Britanie prin referendum. Unioniștii au fost motivați să accepte Acordul și datorită faptului că guvernul britanic și-a schimbat treptat poziția, dintr-una de susținere necondiționată oferită unioniștilor într-una de neutralitate (Guelke 2006: 12). Un alt factor care a contribuit la schimbarea atitudinii unioniștilor a fost schimbarea intervenită în situația demografică ce prevestește răsturnarea majorității în favoarea catolicilor. Prin urmare, unioniștii par să fie conștienți că, deși în prezent consoțiaționismul îi protejează pe catolici, în viitor s-ar putea ca beneficiarii aranjamentului să fie chiar protestanții (Horowitz 2002b: 203).

În 1998, liderii celor două partide care au negociat Acordul, David Trimble (UUP) și John Hume (SDLP), au primit împreună Premiul Nobel pentru pace. Însă vinerea mare din 1998 nu a pus capăt tuturor dificultăților, implementarea Acordului fiind marcată de numeroase momente tensionate. În unele faze ale implementării se părea că istoria se va repeta, în sensul că Acordul va ajunge la soarta soluției de la Sunningdale.

Deși spre finalul negocierilor Sinn Féin și-a schimbat poziția și a recunoscut legitimitatea Irlandei de Nord, renunțând la respingerea legitimității oricărui institutii politice în afară de cele ale Republicii Irlanda proclamate în 1916, dezarmarea PIRA nu s-a realizat dintr-un moment în altul. Condiția pentru ca Sinn Féin să fie admis în cabinet a fost însă exact dezarmarea totală a PIRA. Referitor la acest aspect, între cele două comunități au existat divergențe serioase, atât la nivelul partidelor, cât și în opinia publică. În timp ce partidele unioniste au insistat ca ordinea evenimentelor stabilită în Acord fie respectată, majoritatea catolicilor ar fi acceptat ca Sinn Féin să participe în guvern chiar și înainte de dezarmarea PIRA (Evans–O'Leary 2000: 97). Refuzul dezarmării imediate a fost justificat de republicani prin lipsa încrederii în poliția încă nereformată. Lucrurile au fost complicate și mai mult de faptul că dezarmarea nu s-a produs nici pe partea loialiștilor.

Alegerile pentru noul legislativ au avut loc în iunie 1998, însă guvernul a putut fi format doar în decembrie 1999, din cauza neînțelegerilor dintre cele două tabere. După formare, executivul a funcționat doar intermitent până în octombrie 2002, activitatea sa fiind suspendată în repetate rânduri de guvernul britanic. Londra a recurs la suspendări pentru a preveni demisia colectivă a miniștrilor unioniști în urma activităților ilicite repetate ale PIRA, deoarece o asemenea demisie ar fi condus la adâncirea crizei (Guelke 2006; McGarry–O'Leary 2006b).

După alegerile din 2003 șansele soluției consociaționiste păreau să fie pecetluite, deoarece alegerile au fost câștigate de DUP și Sinn Féin. Ambele partide au profitat atât de moderarea pe care au afișat-o după 1998, cât și de nivelul scăzut al violenței, în timp ce UUP și SDLP au fost pedepsite pentru incapacitatea lor de a governa eficient. Formarea unui executiv a fost imposibilă, deoarece partidele care au câștigat alegerile nu au contribuit la Acordul din 1998. Sinn Féin a participat la negocieri, însă contribuția lui a fost minimală. DUP a refuzat să negocieze cu Sinn Féin, iar după alegeri a avut suficiente mandate pentru a bloca orice decizie (Horowitz 2002b). A fost evident că Acordul trebuie renegociat, astfel încât acesta să devină acceptabil pentru noii protagoniști politici. Prin urmare, guvernul britanic nu a repus în funcțiune legislativul nord-irlandez, ci a demarat noi negocieri, încercând să ducă până la capăt acordul „adevărat”, adică pacea între cei mai crânceni inamici: DUP și Sinn Féin (Farry 2009: 169). Și aceste negocieri au fost îngreunate de activitățile PIRA, însă în septembrie 2005 comisia de dezarmare a considerat cooperarea PIRA ca fiind finalmente satisfăcătoare, iar procesul de dezarmare a fost declarat încheiat. Negocierile au continuat și au condus la Acordul de la St. Andrews, semnat în octombrie 2006. Legislativul ales în 2003 s-a putut reuni în sfârșit și a activat până în ianuarie 2007, când s-au stabilit alegeri anticipate. Alegerile au fost din nou câștigate de DUP și de Sinn Féin, care în scurt timp au și format guvernul. Așadar, procesul de pace a condus la o combinație politică de neimaginat cu câțiva ani mai devreme.

Esența Acordului de la St. Andrews constă în două elemente. Primul este acceptarea de către Sinn Féin a legitimității poliției reformate conform recomandărilor formulate de comisia independentă. Al doilea element reprezintă modificări aduse instituțiilor create prin Acordul de la Belfast, în primul rând la nivelul executivului. Noul Acord nu a schimbat însă fundamental caracterul Acordului de la Belfast: sistemul politic a rămas unul consociaționist. Vom prezenta modificările concrete aduse la St. Andrews după analiza instituțiilor originare create prin Acordul de la Belfast.

2.3.5. Instituțiile consociaționismului nord-irlandez

Principiul de bază al Acordului din Vinerea Mare este „paritatea respectului” (*parity of esteem*) de care se bucură cele două comunități, instituțiile politice create reflectând acest principiu. Este vorba despre un sistem instituțional care afișează toate cele patru elemente de bază ale democrației consociaționiste, deși prezența unor elemente este mai puțin evidentă.

Marea coaliție

Spre deosebire de soluția de la Sunningdale, Acordul de la Belfast a creat un guvern inclusiv, în care urma să fie reprezentate nu numai partidele moderate din ambele comunități, ci și extremele (Horowitz 2002b). Guvernul este condus de un premier (*First Minister*) și un vicepremier (*Deputy First Minister*). Competențele celor doi sunt complet egale, doar denumirea diferă, ceea ce trebuie interpretat ca un gest simbolic pentru unioniști, care astfel au păstrat aparența de cea mai importantă comunitate politică din Ulster.

Acordul de la Belfast a prevăzut ca premierul și vicepremierul să fie aleși în tandem prin majorități simultane în rândul grupurilor naționaliste și unioniste: votul de încredere necesita nu numai sprijinul majorității membrilor adunării legislative, ci și susținere de 50%+1 în cadrul grupurilor parlamentare ale ambelor comunități (naționaliști și unioniști). Înainte însă ca un asemenea vot să devină posibil, toți membrii legislativului nord-irlandez trebuie să se declare unioniști, naționaliști sau neafiliați. Statutul de membru poate fi schimbat doar prin schimbarea partidului, ceea ce este foarte puțin probabil, având în vedere clivajul foarte adânc ce separă comunitățile (Wolff 2009: 112). Majoritatea dublă necesară pentru votul de încredere se stabilește pe baza celor două grupuri majore; susținerea deputaților neafiliați nu este relevantă.

În timp ce investirea premierului și a vicepremierului necesita votul de încredere al legislativului, miniștrii erau pur și simplu delegați în executiv de partidele principale. Acordul de la Belfast a stabilit că numărul miniștrilor nu poate fi mai mare de 10, iar pentru distribuirea posturilor s-a adoptat metoda d'Hondt, o soluție „împrumutată” din sistemele electorale, folosită mai degrabă pentru transformarea voturilor în mandate și nu pentru alocarea portofoliilor din guvern.⁹⁷ Consecința adoptării acestei metode este că executivul va cuprinde toate partidele importante, iar ministerele vor fi repartizate proporțional cu puterea legislativă a acestora.⁹⁸ Cum nu toate partidele primesc posturi în cabinet, în mod automat vor exista și deputați care se vor afla în

97 Despre metoda d'Hondt vezi nota 69. Desigur, în contextul executivului nord-irlandez, nu numărul de voturi, ci numărul de mandate legislative este împărțit cu șirul de divizori 1, 2, 3, 4 etc.

98 Trebuie însă subliniat faptul că metoda d'Hondt este cea mai puțin proporțională dintre formulele proportionale, ea avantajând partidele mari în fața celor mici. Acest avantaj devine mai pronunțat atunci când numărul mandatelor de distribuit este redus, așa cum se întâmplă în cazul celor cel mult zece fotolii ministeriale nord-irlandeze. Exact din acest motiv John McGarry și Brendan O'Leary au propus folosirea șirului de divizori Sainte-Laguë (1, 3, 5, 7 etc.) în locul șirului d'Hondt, deoarece acesta produce un rezultat mai proporțional, și nu dezavantajează partidele mici (McGarry-O'Leary 2006a).

opoziție. Prevederea nu obligă partidele să ocupe pozițiile în cabinet, doar le permite acest lucru, ceea ce poate întări și mai mult opoziția. Însă partidele sunt motivate să rămână în coaliție pentru că, dacă părăsesc cabinetul, dreptul pentru ministere se transferă la alte partide. Într-adevăr, până în momentul de față niciun partid nu a renunțat la posturile de ministru care i-au revenit pe baza prevederilor Acordului (McGarry–O’Leary 2009: 79). În consecință, chiar dacă vor fi partide și deputați care se află în opoziție, această opoziție rămâne slabă din punct de vedere numeric.

Mecanismele referitoare la formarea guvernului prescrise de Acordul de la Belfast s-au dovedit însă a fi nefuncționale. Votul de încredere prin majoritate dublă necesar pentru investirea tandemului de premieri a condus la blocaj, acesta fiind principalul motiv pentru care formarea guvernului s-a reușit doar după un an și jumătate de la alegerile din 1998. De asemenea, demisia sau incapacitatea unuia dintre premieri de a-și exercita funcția conducea automat la căderea celui alt și a întregului guvern, precum și la alegeri anticipate în termen de șase săptămâni. Datorită acestui fapt oricare dintre comunități putea crea un blocaj serios prin demisie, iar guvernul britanic a fost obligat să recurgă în repetate rânduri la suspendarea instituțiilor devolute pentru a preveni acest lucru (McGarry–O’Leary 2006b: 265).

O altă problemă majoră legată de regulile de formare a executivului a rezultat din prevederea referitoare la simpla delegare a miniștrilor de către partide, în locul unui vot colectiv de încredere pentru cabinet. Fiind nominalizați de partide, fără să fie legitimați de legislativ, miniștrii individuali au beneficiat de autonomie prea mare, iar caracterul colectiv al executivului a devenit îndoielnic. Deși Acordul a precizat că miniștrii trebuie să servească interesul comun al Irlandei de Nord și nu doar interesele de partid, mulți analiști – dar și politicieni – au fost de părere că gradul de libertate a miniștrilor de a acționa în mod independent de cabinet a fost prea mare. Miniștrii puteau iniția acțiuni „solo”, fără să se consulte cu ceilalți membri ai executivului (Farry 2009: 177). În mod evident, prevederea a fost inclusă în Acord cu scopul de a reduce numărul deciziilor comune și, implicit, pe cel al conflictelor. Prin această reglementare, însă, chiar esența mării coaliții – consensul însuși – a fost pusă sub semnul întrebării. Acest detaliu nu le-a scăpat criticilor consociaționismului, care l-au denunțat imediat, unii negând chiar caracterul consociaționist al soluției nord-irlandeze din cauza rolului redus pe care consensul îl are în procesul de luare a deciziilor (Dixon 2005).

Majoritatea acestor imperfecțiuni ale Acordului de la Belfast au fost abortite și remediate prin Acordul de la St. Andrews. Aplicarea regulii d’Hondt a fost extinsă pentru alegerea premierului și a vicepremierului, dar cu condiția ca cei doi să nu aparțină aceleiași comunități. Modificarea înseamnă de fapt

înlocuirea deciziei care a necesitat majoritate simultană în rândul celor două comunități cu o formulă de alocare automată.⁹⁹ Nu mai este nevoie de vot de încredere pentru niciun membru al executivului, așadar se pot evita negocierile foarte îndelungate privind împărțirea fotoliilor de ministru.¹⁰⁰ Numărul miniștrilor s-a fixat la 10; astfel, nici controversele legate de numărul miniștrilor nu mai pot întârzia formarea executivului, așa cum s-a întâmplat în 1999 (McGarry–O’Leary 2006a: 61, 2006b: 264–265).

Prin înlocuirea votului de încredere cu metoda d’Hondt caracterul colectiv al cabinetului ar fi fost slăbit și mai mult. Prin urmare, a fost nevoie de introducerea altor elemente instituționale care pot compensa acest dezavantaj. Prin Acordul de la St. Andrews spațiul de manevră al miniștrilor individuali a fost redus și s-a întărit mecanismul colectiv de luare a deciziilor în cabinet. Orice decizie care privește mai multe ministere trebuie dezbătută și luată în executiv, iar legislativul a dobândit dreptul de a trimite înapoi la executiv deciziile individuale ale ministerelor pentru reconsiderare colectivă în cabinet. S-a introdus și un cod statutar pentru miniștri, care îi obligă pe aceștia să asigure participarea reprezentanților ambelor comunități în instituțiile ministeriale, respectiv să protejeze interesele acestora. Această modificare reduce posibilitatea ca una dintre comunități să monopolizeze un întreg minister. Codul miniștrilor poate fi modificat doar pe baza majorităților simultane în legislativ. Alte modificări menite să faciliteze deciziile comune au vizat introducerea obligației cabinetului de a adopta anual un program de guvernare, împreună cu o ordine de prioritate pentru propunerile legislative și executive (Wolff 2009: 112).

99 Deoarece în procesul aplicării metodei d’Hondt cel mai mare partid alege primul, acesta va putea nominaliza premierul. Urmează al doilea partid, care va nominaliza vicepremierul. După numirea celor doi se trece la miniștri. Conform propunerii originare de amendament, premierul ar fi fost întotdeauna reprezentantul celui mai mare partid al comunității mai mari (adică ar fi fost delegat de cel mai mare partid unionist), iar vicepremierul, al celui mai mare partid din cealaltă comunitate (adică ar fi fost propus de cel mai puternic partid naționalist). Pe parcursul dezbaterilor din Westminster propunerea a fost amendată, în forma adoptată premierul fiind nominalizat de cel mai mare partid din Adunarea Legislativă a Irlandei de Nord, indiferent de comunitatea de care aparține, iar vicepremierul de cel mai mare partid din cealaltă comunitate. Această modificare a creat posibilitatea ca premierul să fie catolic, în cazul în care susținerea electorală a partidelor unioniste ar fi împărțită în mod egal, iar unul dintre partidele naționaliste ar obține o victorie covârșitoare în comunitatea catolică (Coakley 2009: 142).

100 Modificarea a fost făcută la insistența DUP. Potrivit unor surse, partidul a dorit să evite votul colectiv pentru miniștri deoarece pur și simplu nu acceptau să-l voteze pe liderul Sinn Féin, Gerry Adams, pentru funcția de vicepremier (Farry 2009: 170).

O posibilă consecință a lărgirii sferei deciziilor care necesită consens este că blocajele pot deveni mai frecvente. Pentru a evita apariția blocajelor, s-au modificat și regulile referitoare la consimțământul ambelor comunități. Astfel, dacă nu este posibilă atingerea consensului în executiv, atunci cel puțin trei miniștri pot cere aplicarea metodei majorităților simultane, iar decizia va fi adoptată dacă pe lângă majoritatea generală, majoritatea miniștrilor din ambele comunități sunt de acord (Wolff 2009: 112).

Vetoul segmental

Majoritatea mecanismelor de veto din instituțiile politice nord-irlandeze au fost deja amintite în secțiunea precedentă. Aici le vom recapitula succint, cu precizarea detaliilor. La nivelul legislativului există două mecanisme de veto, ambele din categoria vetourilor indirecte (Schneckener 2002). Primul este consimțământul paralel al celor două comunități (*parallel consent*), ceea ce înseamnă de fapt majoritate dublă: deciziile trebuie luate cu susținerea majorității membrilor adunării legislative (50%+1) și cu majoritate în rândul unioniștilor declarați și al naționaliștilor declarați (50%+1 în ambele grupuri). În rândul deputaților neafiliați majoritatea nu este necesară, așadar ei nu pot preveni adoptarea legislației cu care nu sunt de acord. Al doilea mecanism este procedura majorității ponderate (*weighted majority*), ceea ce înseamnă o majoritate calificată de 60% și susținere de 40% în cadrul ambelor grupuri. Motivul pentru care este necesară susținerea a doar 40% în cazul grupurilor, în loc de majoritate absolută, a fost evitarea posibilității ca deciziile în privința cărora una dintre comunități este împărțită să fie blocate de o parte semnificativă a comunității. În același timp, regula permite blocarea deciziilor dacă toate partidele din cadrul unei comunități se opun. Formulată în termenii concreți ai conflictului: s-a dorit evitarea situațiilor în care unioniștii care se opuneau Acordului de la Belfast ar fi putut zădărnici validarea unei decizii susținute de către unioniștii pro-Acord (Horowitz 2002b: 211).

Deciziile care necesită una dintre cele două tipuri de majoritate specială sunt așa-numitele „decizii cheie” (*key decisions*). Acordul de la Belfast a enumerat în mod concret doar trei decizii cheie: investiția premierilor, adoptarea regulamentului de funcționare a legislativului și adoptarea bugetului. Însă orice decizie poate deveni cheie dacă 30 de membri ai legislativului cer acest lucru, ceea ce înseamnă o posibilitate foarte puternică de veto. Cele două metode pot fi folosite interschimbabil sau, mai precis, deciziile pot fi luate prin metoda care este mai ușor aplicabilă. Pentru un singur tip de decizie a fost obligatorie aplicarea consimțământului paralel, și anume pentru alegerea celor doi prim-miniștri. Tratatamentul special prevăzut în cazul acestui gen de decizie se

explică prin faptul că în legislativul ales în 1998 blocul unionist a fost foarte împărțit în privința Acordului de la Belfast: 30 de deputați au susținut Acordul, iar 28 au fost împotriva (Evans–O’Leary 2000: 79). După schimbarea intervenită în metoda alegerii premierilor prin Acordul de la St. Andrews, majoritatea ponderată poate fi aplicată pentru toate deciziile importante.

Acordul de la St. Andrews a introdus un mecanism de veto similar consimțământului paralel și la nivelul executivului. Adoptarea unei proceduri de veto la nivelul executivului a fost necesită de întărirea caracterului colectiv al cabinetului (în detrimentul autonomiei miniștrilor individuali). Astfel, dacă nu este posibilă atingerea consensului în executiv, atunci cel puțin trei miniștri pot cere aplicarea metodei majorităților simultane, adică decizia va fi adoptată doar dacă, pe lângă majoritatea generală, majoritatea miniștrilor din ambele comunități sunt simultan de acord.

Proportionalitatea

În Irlanda de Nord reprezentarea proporțională a celor două comunități este respectată nu numai în instituțiile politice, ci și în administrația publică, în sistemul judiciar și în poliție.

La nivelul executivului proportionalitatea este asigurată prin folosirea metodei d’Hondt pentru alocarea funcțiilor de ministru. Proportionalitatea este valabilă și în ceea ce privește controlul parlamentar al executivului, membrii și președinții comisiilor parlamentare fiind numiți proporțional cu numărul mandatelor obținute de către partide în legislativ. Trebuie menționat și faptul că președinții și vicepreședinții comisiilor parlamentare de specialitate trebuie să aparțină altor partide decât miniștrii de resort respectivi (McGarry–O’Leary 2006b: 268).

Sistemul electoral folosit pentru alegerea **Adunării Legislative a Irlandei de Nord** este votul unic transferabil¹⁰¹ (de fapt, acest sistem se folosește pentru alegerile de la toate nivelurile, cu excepția alegerilor pentru Westminster). Țara a fost împărțită în 18 circumscripții electorale de câte șase membri (acestea sunt totodată și circumscripțiile uninominale pentru Westminster). Sistemul electoral nu conține mandate rezervate pentru niciuna dintre comunități. Registrul electoral este comun, alegătorii pot vota pentru toți candidații, indiferent de apartenența lor de grup (apartenența deputaților se declară după formarea legislativului). În privința sistemului electoral, Irlanda de Nord deviază de la prototipul democrației consociaționiste lijphartiene, care prevede sisteme de reprezentare proporțională cu liste de partid închise (*list PR*). Cu

101 Despre votul unic transferabil vezi nota 20.

toate acestea, devierea nu este foarte serioasă, deoarece votul unic transferabil este un sistem care produce rezultate foarte proporționale, fiind considerat varianta britanică a reprezentării proporționale.

Acordul de la Belfast a adoptat votul unic transferabil în primul rând din motive legate de tradiție (Horowitz 2002b). Acest sistem a fost folosit între anii 1920 și 1929 pentru alegerea parlamentului nord-irlandez, iar după suspendarea, în 1972, a instituțiilor devolute a fost introdus pentru alegerea consiliilor locale. Aplicarea votului unic transferabil are și o semnificație simbolică, deoarece același sistem este folosit și în Irlanda. Cu toate acestea, la alegerile din 1998 aplicarea acestui sistem a avut și un efect benefic neprevăzut asupra componentei legislativului. Conform rezultatelor unui referendum care a precedat alegerile, în cadrul electoratului unionist proporția celor care se opuneau Acordului de la Belfast era ușor mai ridicată decât cea a susținătorilor Acordului. Datorită sistemului electoral, această majoritate anti-Acord nu s-a tradus însă într-o majoritate și în legislativ, Partidul unionist pro-Acord (UUP) fiind avantajat de votul unic transferabil, deoarece a obținut mai multe preferințe secundare decât partidele unioniste anti-Acord. Transferurile de voturi au avut loc în pofida absenței unor înțelegeri preelectorale între partide. Doar SDLP a sugerat în mod informal susținătorilor săi să-și direcționeze preferințele secundare spre partide pro-Acord, iar forțele unioniste (DUP și UKUP) anti-Acord și-au încurajat electoratul la schimburi reciproce de preferințe secundare. Rezultatul favorabil pentru Acord s-a datorat mai degrabă comportamentului electoral obișnuit al susținătorilor partidelor unioniste anti-Acord. Aceștia au folosit voturile de preferință pentru a exprima că și un partid unionist pro-Acord este mai acceptabil pentru ei decât un partid naționalist. Însă, în mod paradoxal, ar fi fost mai folositor pentru ei dacă ar fi acordat preferințele secundare partidelor naționaliste, pentru că astfel numărul unioniștilor pro-Acord din legislativ ar fi fost mai scăzut, iar obținerea majorității paralele în Adunarea Legislativă ar fi devenit mai dificilă. Pe partea catolică, beneficiarul sistemului electoral a fost Sinn Féin, deoarece a obținut preferințe secundare de la susținătorii SDLP care nu ar fi votat sub nicio circumstanță pentru ei sub un alt sistem. Așadar, sistemul electoral a jucat un rol cheie din perspectiva stabilizării politice a Irlandei de Nord, deoarece a condus la formarea unui legislativ în care unioniștii interesați în boicotul noilor instituții de împărțire a puterii au rămas în minoritate chiar și în cadrul propriei lor comunități (Evans-O'Leary 2000: 79, 88–91).

După cum am remarcat în partea teoretică a lucrării, votul unic transferabil este considerat benefic și de către unii adepți ai abordării integraționiste a conflictelor etnice, deoarece încurajează transferurile de voturi între partidele aparținând diferitelor comunități (chiar dacă potențialul de a produce această



consecință este mai scăzut decât în cazul votului alternativ). Alegerile nord-irlandeze din 1998 au confirmat existența acestui potențial în cazul votului unic transferabil. Transferurile de voturi nu au fost spectaculoase, dar s-au dovedit să fie exact suficiente pentru a favoriza partidele moderate. Așadar, în privința sistemului electoral, în Irlanda de Nord consociaționismul a fost combinat cu succes cu elemente de natură integraționistă, ceea ce i-a determinat pe doi autori consociaționiști de marcă să afirme că teoria consociaționistă nu este deloc incompatibilă cu votul unic transferabil, existând astfel posibilitatea ca pozițiile rigide ale celor două abordări teoretice (avându-i ca protagoniști pe Lijphart și Horowitz) să fie reconciliate (McGarry–O’Leary 2006a: 59–61).

Pentru alegerea membrilor consiliilor locale se aplică de asemenea votul unic transferabil. Trebuie însă amintit faptul că vreme îndelungată Irlanda de Nord a reprezentat un exemplu negativ în ceea ce privește folosirea sistemului electoral în mod abuziv cu scopul de a subreprezenta minoritățile. Începând din anii 1920, partidele unioniste au aplicat metode sofisticate de *gerrymandering*¹⁰² și *malapportionment*¹⁰³ pentru a câștiga alegerile chiar și în localitățile cu majoritate catolică. Cel mai cunoscut caz a fost al orașului Derry/Londonderry, în care consiliul a fost constant dominat de unioniști, deși peste 60% din populația orașului era catolică.¹⁰⁴ După suspendarea instituțiilor politice devolute din Irlanda de Nord în 1972, guvernul britanic a introdus votul unic transferabil pentru alegerea consiliilor locale și a redesenat circumscripțiile electorale.

Sectorul public. Controversele legate de proporționalitatea în administrația publică au precedat cu decenii începerea procesului de pace, prin urmare la momentul semnării Acordului din Vinerea Mare situația era deja în curs de îmbunătățire. În 1976 era adoptată deja o lege care a interzis discriminarea (printre altele) pe criterii religioase și a fost creat un organ cu competențe de investigare în domeniu, Agenția pentru Egalitate în Angajări (*The Fair Employment Agency – FEA*). Într-un raport publicat în 1983, FEA a criticat organele de administrație publică pentru subreprezentarea catolicilor (și a femeilor), mai ales la nivelurile superioare, respectiv pentru lipsa evidențelor statistice despre angajați. O nouă lege pentru combaterea dis-

102 Despre *gerrymandering* vezi nota 24.

103 *Malapportionment* se referă la situațiile în care există inegalități între circumscripțiile electorale în privința numărului de alegători, ceea ce reprezintă o deviere de la principiul egalității voturilor. În timp ce o egalitate perfectă se va realiza doar dacă întreaga țară este o singură circumscripție electorală, se poate recurge la *malapportionment* și în mod deliberat, pentru a subreprezenta anumite teritorii sau grupuri.

104 Vezi *Londonderry: One Man, no Vote*. [http://cain.ulst.ac.uk/events/crights/pdfs/cs\]84.pdf](http://cain.ulst.ac.uk/events/crights/pdfs/cs]84.pdf) [accesat la 23 iunie 2011].



criminării adoptată în 1989 a introdus monitorizarea obligatorie a apartenenței religioase, împreună cu unele măsuri de acțiune afirmativă, însă fără a stabili cote. Componenta administrației publice a început să se schimbe rapid pe la începutul anilor 1990, din ce în ce mai mulți catolici fiind angajați, în special la nivelurile mai joase. Un nou raport din 2002 a constatat că la nivelurile superioare protestanții sunt încă supraprezențați, însă a identificat și progrese semnificative în domeniu. Același raport a estimat că în 2005 proporția catolicilor în posturile de la nivelurile superioare va atinge 30-31%, ceea ce menține încă subprezentarea, însă nu la cote alarmante, iar tendința este bună. Așadar, proporțiile din administrația publică și din întregul sector public se apropie din ce în ce mai mult de realitățile din societate (Carmichael–Osborne 2003: 211–212). Acordul din Vinerea Mare a creat Comisia pentru Egalitate (*Equality Commission*), care a preluat competențele FEA. Comisia este responsabilă pentru monitorizarea egalității de șanse și a „parității respectului” în privința celor două comunități.

Sistemul judiciar. Deși pentru numirile în sistemul judiciar criteriile cele mai importante sunt competența și meritul, comisia responsabilă pentru propunerea candidaților pentru judecători și a personalului judiciar în general este obligată prin statutul ei să încerce, în limitele în care acest lucru este rezonabil și practicabil, ca cei care dețin funcții în sistemul judiciar să reflecte compoziția populației. Acest lucru înseamnă că această comisie trebuie să recruteze un grup cât mai larg de aplicanți eligibili care să reprezinte cât mai fidel compoziția societății.¹⁰⁵

Politia. Reforma poliției a reprezentat una dintre cele mai delicate probleme care trebuiau rezolvate în cadrul procesului de pace, deoarece vechea poliție, *Royal Ulster Constabulary (RUC)*, a fost percepută de catolici ca o instituție care nu a rămas neutră în conflict, ci i-a favorizat pe unioniști. La momentul semnării Acordului de la Belfast, doar 8% din personalul poliției provenea din cadrul comunității de catolici (*The Independent Commission* 1999: 81). Părțile semnate ale Acordului nu au reușit să ajungă la o soluție în privința poliției, drept pentru care au mandatat o comisie independentă – Comisia Patten – formată din experți internaționali cu elaborarea unui pachet de propuneri pentru reforma poliției (McGarry–O’Leary 2006a: 59). În raportul lor, finalizat în 1999, experții au propus, printre altele, schimbarea denumirii poliției în *Police Service of Northern Ireland* și schimbarea simbolisticii acesteia (de exemplu, renunțarea la fotografia Reginei și la drapelul Marii Britanii – Union Jack – în sediile poliției,

105 Pagina web a Comisiei Nord-Irlandeze pentru Numiri în Sistemul Judiciar (*The Northern Ireland Judicial Appointments Commission*) <http://www.nijac.org/whatwedo/diversity.htm> [accesat la 22 iunie 2011].

dar și la elementele care ar putea face trimitere la simbolistica poliției irlandeze) pentru a crea o atmosferă neutră. Comisia Patten a propus totodată ca recrutarea polițiștilor să se facă într-o proporție de 50-50% din rândurile celor două comunități pentru o perioadă de zece ani și a recomandat adoptarea unor măsuri care să stimuleze pensionarea înainte de termen a ofițerilor activi, pentru a accelera eliberarea pozițiilor superioare ocupate de protestanți (The Independent Commission 1999). Sinn Féin a refuzat să recunoască legitimitatea poliției înainte ca noua lege a poliției să fie implementată în totalitate. În final, a fost nevoită să facă acest lucru în 2006, prin semnarea Acordului de la St. Andrews. Prin consimțământul Sinn Féin și acest capitol al procesului de pace pare să se fi încheiat, deși implementarea nu este lipsită de conflicte.

Autonomia segmentală

Autonomia segmentală este elementul căruia textul Acordului de la Belfast îi acordă cea mai puțină atenție dintre cele patru componente de bază ale consociaționismului. Autonomia teritorială a comunităților nu este o soluție viabilă, deoarece nu există o separare geografică între comunități. Prin urmare, despre autonomia segmentală se poate vorbi doar în sens sociologic. Autonomia segmentală este prezentă în Irlanda de Nord mai ales în domeniul educației. La nivelul școlilor primare și secundare există două sisteme educaționale paralele, părinții fiind liberi să-și trimită copii în instituții de învățământ catolice sau de stat (acestea sunt, de fapt, cele protestante). Cele două sisteme sunt finanțate proporțional cu numărul elevilor (McGarry–O’Leary 2006a: 47). Există și posibilitatea de a frecventa școli integrate, însă foarte puțini părinți optează pentru acestea (McGarry–O’Leary 2006b: 275).

2.3.6. Concluzii

În anii 1970 Lijphart era încă de părere că șansele consociaționismului în Irlanda de Nord sunt destul de sumbre. La acea vreme, teoreticianul olandez a propus partiția sau amenințarea, cel puțin, cu partiția, considerând că doar o asemenea amenințare ar putea conduce la acceptarea unei soluții consociaționiste ca o alternativă mai puțin radicală (Lijphart 1977; Andeweg 2000: 516). Părerea lui Lijphart a fost împărtășită și de alți autori importanți, precum John McGarry și Brendan O’Leary, ale căror studii au influențat inclusiv unele decizii din procesul de pace.

Această opinie a lui Lijphart a fost bazată pe absența condițiilor favorabile pentru consociaționism în Irlanda de Nord și pe prezența mai multor factori nefavorabili: lipsa unei tradiții de cooperare între elite, hegemonia demogra-

fică a uneia dintre comunități, diferențele socioeconomice dintre grupuri și – nu în ultimul rând – tradițiile politice britanice de tip Westminster, care sunt ostile elementelor consociaționiste precum marea coaliție în executiv și reprezentarea proporțională. Singurul factor favorizant identificat de Lijphart a fost izolarea segmentală, însă nici aceasta nu este de natură geografică, ci doar socială (Lijphart 1977: 134–141).

Deși ar fi prematur să declarăm că situația din Irlanda de Nord a fost rezolvată pe deplin, se pare că teoreticienii consociaționiști s-au înșelat, din moment ce soluționarea conflictului nord-irlandez a devenit posibilă prin adoptarea unor mecanisme de natură consociaționistă. Cea mai importantă consecință a procesului de pace este încetarea aproape totală a violenței. După armistițiul din 1994 numărul victimelor a scăzut considerabil. În timp ce în perioada 1987–1994 s-au înregistrat 622 de victime, între 1994 și 2001 doar 140 de persoane și-au pierdut viața (McGarry–O’Leary 2006b: 259). Deși ocazional se mai înregistrează răfuieli și atentate, acestea au devenit sporadice. Cu toate că mai există unele grupări paramilitare active (cum ar fi *The Real IRA*, care a ucis doi soldați britanici în martie 2009¹⁰⁶), principalele organizații paramilitare au depus armele definitiv. În iulie 2007 armata britanică și-a încheiat misiunea în Irlanda de Nord după mai bine de 30 de ani.

Un alt rezultat important al Acordurilor din 1998 și 2006 este că toți actorii politici importanți par să fi acceptat necesitatea și legitimitatea unei soluții de împărțire a puterii. După mai mult de 70 ani, Sinn Féin a recunoscut legitimitatea instituțiilor politice nord-irlandeze și a căzut de acord să participe în ele. Până și partidele unioniste au acceptat că excluderea catolicilor de la putere nu poate continua, fapt demonstrat de guvernele în care DUP și Sinn Féin sunt principalele forțe politice.

Desigur, guvernarea rămâne în continuare dificilă din cauza voinței reduse de cooperare a părților, ceea ce afectează eficiența actului de guvernare. Partidele având pozițiile garantate în executiv, nu există motivație pentru compromis, respectiv pentru elaborarea unui program comun de guvernare. Deși necesitatea elaborării unui astfel de program este prevăzută prin Acordul de la St. Andrews, programele de guvernare și de legiferare adoptate au fost criticate ca fiind minimaliste. Partidele preferă ca în ministerele controlate de ele să acționeze în mod autonom, fără interferența membrilor cabinetului ce reprezintă cealaltă comunitate. O altă consecință negativă a aranjamentului este legată de lipsa unor mecanisme prin care membrii individuali ai executivului

106 Real IRA claims' murder of soldiers in Northern Ireland. *The Guardian*, 08.03.2009. <http://www.guardian.co.uk/uk/2009/mar/08/northern-ireland-soldiers-killed-antirrim> [accesat la 22 iunie 2011].

ar putea fi trași la răspundere. Deoarece nu există vot de încredere, partidul care a delegat ministrul poate face ce dorește cu această poziție. De exemplu, între 1999 și 2002, DUP a rotat funcțiile de ministru între mai multe persoane, fiind acuzat de adversari că urmărea doar obținerea dreptului la pensie pentru cât mai mulți politicieni, în timp ce a sacrificat reprezentarea adecvată a intereselor alegătorilor. Nici demiterea miniștrilor corupți nu este ușoară, deoarece doar conducerea partidului îi poate revoca (McGarry–O’Leary 2006b: 264; Farry 2009: 177–178).

Existența unei opoziții puternice este critică într-o democrație, iar consociaționismul este adesea ținta unor critici pe motiv că marile coaliții elimină opoziția. Această critică este valabilă și în cazul Irlandei de Nord. Deși mecanismul de alocare a portofoliilor din cabinet nu elimină în totalitate opoziția, partidele rămase în opoziție vor fi mult mai slabe numeric decât coaliția guvernantă. O altă consecință a alocării automate a portofoliilor din executiv prin metoda d’Hondt este că partidele mai mici (adică UUP și SDLP, începând din 2003) se pot comporta ca fiind în același timp și în guvern și în opoziție. Aceste partide nu renunță la posturile din guvern deoarece acestea ar fi preluate de alte partide, însă deputații lor deseori votează împotriva deciziilor guvernului atunci când acestea provin de la ministere controlate de alte partide. Acest lucru nu numai că subminează consensul din marea coaliție, ci este și imoral, deoarece partidul beneficiază de avantajele legate de funcțiile publice, însă nu contribuie în mod constructiv la guvernare.

O critică des formulată la adresa soluției consociaționiste nord-irlandeze se referă la lipsa egalității din sistem. În timp ce există o sumedenie de garanții instituționale pentru a asigura tratamentul egal al celor două comunități („paritatea respectului”), deputații care se declară neafiliați – membrii partidelor transcomunitare – sunt clar defavorizați. Majoritatea simultană este necesară doar în rândul celor două comunități, dar nu și în rândul celui de-al treilea grup din legislativ; prin urmare, grupul deputaților neafiliați este privat de dreptul la veto. Acest lucru stimulează identificarea cu una dintre comunități, ceea ce deschide posibilitatea altor critici, potrivit cărora soluțiile consociaționiste fortifică identitățile de grup care reprezintă de fapt sursa conflictului (McGarry–O’Leary 2006b: 272). Apariția partidului radical *Traditional Unionist Voice* în 2007 și rezultatele destul de bune pe care le-a obținut la alegerile pentru Parlamentul European din 2009¹⁰⁷ semnaleză că o parte semnificativă a

107 TUV a obținut 13,5% din sufragii, ceea ce nu a fost suficient pentru obținerea unuia dintre cele trei mandate care îi revin Irlandei de Nord. Cu toate acestea, susținerea partidului nu a rămas cu mult în urma suportului pentru DUP sau UUP, care au obținut 18,1%, respectiv 17% din voturi. Vezi http://en.wikipedia.org/wiki/European_Parliament_election,_2009_%28United_Kingdom%29#Northern_Ireland [accesat la 22 iunie 2011].

protestanților nu au acceptat nici astăzi ideea împărțirii puterii cu catolicii și ar dori în continuare un sistem dominat de forțele unioniste.

Într-adevăr, în ceea ce privește integrarea celor două societăți perspectivele sunt mai puțin optimiste decât în privința stabilității politice. Situația rămâne tensionată, distanța socială dintre cele două comunități este încă foarte mare. Procentul căsătoriilor mixte este foarte redus, la fel și proporția părinților care aleg educația integrată, iar zidurile care separă cartierele protestante și catolice în Belfast încă stau în picioare. Nici măcar soluția de împărțire a puterii nu a fost acceptată de întreaga populație; mulți unioniști sunt încă de părere că adevărații beneficiari ai Acordului au fost naționaliștii, iar unioniștii au făcut prea multe concesii (Mac Ginty–du Toit 2007: 24).

Desigur, accentul în consociaționism nu cade pe integrare (deși nici separarea fizică prin garduri nu este opțiunea preferată), ci pe conviețuirea pașnică a grupurilor în cadrul unor societăți paralele. Nu vom afla niciodată cât de eficientă ar fi fost, în cazul Irlandei de Nord, o soluție pur integraționistă, deoarece Acordul de la Belfast este de natură evident consociaționistă, fapt recunoscut chiar și de Donald Horowitz (2002b).¹⁰⁸ Adepții consociaționismului sunt de părere că o soluție integraționistă nu ar fi fost adecvată, deoarece aceasta funcționează mai bine în situațiile în care minoritățile sunt dispuse la asimilare sau la aculturație sau dacă este vorba despre un grup de imigranți pe care majoritatea este dispusă să îl accepte. În cazurile în care grupurile aflate în conflict doresc să-și mențină identitatea și au rezerve în privința renunțării la frontierele sociale, abordarea consociaționistă este mai probabil să dea roade. În Irlanda de Nord sondajele arată că integrarea nu este susținută de niciuna dintre cele două comunități (McGarry–O’Leary 2009: 67–68).

108 Horowitz a criticat Acordul de la Belfast și ar fi preferat o soluție integraționistă, dar recunoaște caracterul consociaționist al acestuia. Există însă și autori care încearcă să demonstreze caracterul integraționist al Acordului și să atribuie succesul acestuia exact elementelor integraționiste (vezi Dixon 2005). Într-adevăr, soluția cuprinde unele elemente care nu sunt pur consociaționiste, cum ar fi votul unic transferabil, însă acestea reprezintă deviații minore de la tipul ideal. Acest lucru este recunoscut atât de consociaționiști (McGarry–O’Leary 2006a, 2006b), cât și de integraționiști (Horowitz 2002b). Articolul lui Dixon reprezintă mai degrabă o ilustrare a degenerării disputei dintre consociaționiști și integraționiști, deoarece autorul devine victima aceleiași erori pe care Horowitz o impută consociaționiștilor: încearcă să racoleze cazuri de succes pentru teoria preferată. Pe baza literaturii prelucrate (și mai ales a opiniei lui Donald Horowitz) considerăm că opinia lui Dixon despre caracterul soluției nord-irlandeze rămâne marginală, nefiind împărtășită de alți autori. Totodată, credem că acest exemplu îi dă dreptate lui Timothy Sisk (1996), care este de părere că nu există soluții pur integraționiste sau pur consociaționiste pentru conflictele etnice, ci fiecare caz poate fi plasat undeva pe continuumul dintre cele două tipuri ideale.

2.4. Macedonia

2.4.1. Caracteristici generale și scurt istoric

Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei¹⁰⁹ și-a declarat independența pe 21 noiembrie 1991, la câteva luni după ce Slovenia și Croația au părăsit Republica Socialistă Federativă Iugoslavia. Contrar Sloveniei, Croației și Bosniei-Herțegovina, ieșirea Macedoniei din federație s-a desfășurat pașnic. În cele din urmă, însă, nici Macedonia nu a reușit să evite violența. În ianuarie 2001 a izbucnit o revoltă armată în regiunile vestice ale țării, populate preponderent de etnici albanezi, care a fost pe pragul de a escalada într-un război civil. Principala cauză a conflictului a fost nemulțumirea albanezilor privind drepturile care le-au fost acordate de autoritățile tânărului stat, sentimentul de discriminare și de excludere din instituțiile acestuia. În urma reacției prompte a comunității internaționale, conflictul a fost soluționat prin semnarea Acordului-cadru de la Ohrid, la 13 august 2001. Acordul a prevăzut reforma radicală a instituțiilor politice, transformarea acestora în instituții care realizează împărțirea puterii, contribuind astfel la ameliorarea semnificativă a drepturilor minorităților din Macedonia.

La recensământul din 1994 populația Macedoniei a fost de 1.945.932 de locuitori, din care 67% macedoneni, 23% albanezi, 4% turci, câte 2% romi și sârbi și 2% de alte naționalități. Însă chiar și componența etnică a constituit subiectul unor controverse politice. Recensământul din 1992 nu a putut fi finalizat, deoarece a fost boicotat de albanezi. Albanezii nu au acceptat rezultatele nici în 1994, deși observatorii internaționali nu au semnalat nereguli majore. Liderii albanezi au acuzat autoritățile de comiterea unor abuzuri cu scopul de a subestima ponderea comunității, care, potrivit liderilor, ar fi fost apropiată de 40%. Următorul recensământ a fost organizat după semnarea Acordului de la Ohrid și a ajuns la concluzii similare celui din 1994; proporția albanezilor s-a dovedit a fi doar ușor mai ridicată decât cea înregistrată la recensământul din 1994. În 2002 populația țării a fost de 2.022.547 de persoane, din care 64,18% macedoneni, 25,17% albanezi, 3,85% turci, 2,66% romi, 1,78% sârbi, 0,84% bosniaci, 0,48% vlahi și 1,04% de altă etnie.¹¹⁰ Creșterea

109 Aceasta este denumirea oficială, cu care republica a fost acceptată ca membră ONU. Denumirea „Macedonia” este contestată de Grecia, deoarece regiunea nordică a Greciei este denumită în mod similar, iar grecii se tem de posibile revendicări teritoriale din partea Macedoniei. Constituția Macedoniei folosește denumirea „Republica Macedonia”. În continuare vom folosi denumirea mai simplă: Macedonia.

110 Sursă: Institutul de Statistică al Republicii Macedonia, http://www.stat.gov.mk/pdf/kniga_13.pdf [accesat la 22 iunie 2011].

proportției albanezilor se datorează nu numai fertilității mai ridicate din interiorul comunității, ci și influxului considerabil de refugiați albanezi din Kosovo (Daskalovski 2004: 58–60). Clivajul etnic dintre macedoneni și albanezi se suprapune aproape perfect peste cel religios, macedonenii fiind creștini ortodocși, iar albanezii musulmani. Majoritatea albanezilor trăiesc în regiunea nord-vestică a țării, de-a lungul graniței cu Albania, dar și în capitala Skopje, precum și în apropierea graniței nordice cu Kosovo.

2.4.2. Insurecția albaneză din 2001

Albanezii din Macedonia, împreună cu conaționali lor din Kosovo, solicitaseră mai multe drepturi deja în cadrul Republicii Socialiste Federative Iugoslavia. Principalul deziderat al albanezilor a fost ca provincia Kosovo să fie recunoscută drept a șaptea republică în cadrul federației. Acest lucru a fost însă perceput de autoritățile de la Belgrad și Skopje ca un prim pas spre crearea Albaniei Mari. Prin urmare, în loc de a satisface doleanțele albanezilor, Slobodan Miloșevici a anulat autonomia din Kosovo, provincia fiind guvernată din 1989 de la Belgrad. Nici reacția Republicii Socialiste Macedonia nu a fost mai favorabilă; autoritățile macedonene au răspuns la revendicările albanezilor prin reducerea drepturilor lingvistice și educaționale ale acestora (Tsukatos 2008: 23).

Situația albanezilor nu a fost ameliorată nici după ce Macedonia a devenit independentă și a pășit pe drumul democratizării. Dimpotrivă, Constituția Macedoniei adoptată în noiembrie 1991 a fost percepută de populația albaneză ca o retrogradare a statutului lor. Prin această Constituție doar majoritatea macedoneană a fost recunoscută ca națiune constitutivă a statului, iar albanezii au fost retrogradați la statutul de minoritate. Noul statut constituțional al albanezilor a fost inferior celui codificat prin Constituția Republicii Socialiste Macedonia din 1974, care garanta albanezilor și turcilor un statut egal cu cel al majorității macedonene (Daskalovski 2002; Bieber 2004a: 241; Reka 2008: 56–57). Preambulul noii Constituții din 1991 a definit Macedonia ca „statul național al poporului macedonean, care garantează egalitatea deplină și coexistența permanentă a poporului macedonean cu albanezii, turcii, vlahii, romii și celelalte naționalități”. Potrivit lui Zhidas Daskalovski (2002: 15) acest lucru a însemnat o clasificare a cetățenilor în trei categorii: (1) macedonenii, ca cel mai important grup, cu drepturi depline față de statul macedonean, (2) minoritățile enumerate și (3) celelalte minorități, care nici măcar nu au fost enumerate. Albanezii au simțit că au devenit cetățeni de rangul al doilea, lângă un popor care în sfârșit și-a câștigat independența, iar acum dorea să-și construiască pro-

priul stat național, fără a ține cont de faptul că o treime din populație aparține de alte naționalități sau etnii.

În afară de degradarea statutului lor constituțional, albanezii au fost nemulțumiți și de drepturile lingvistice și educaționale care le-au fost asigurate. Noua Constituție nu a garantat dreptul la educație universitară în limba maternă pentru minorități, a declarat limba macedoneană (scrisă în alfabetul chirilic) singura limbă oficială și a conferit un statut special Bisericii Ortodoxe în detrimentul celorlalte comunități religioase – printre altele, în detrimentul cultului islamic, de care aparțin majoritatea albanezilor (Daskalovski 2002: 15–16).

Parlamentarii albanezi au refuzat să participe la votul de validare a Constituției și au îndemnat la boicotarea referendumului care a precedat proclamarea independenței (organizat pe 8 septembrie 1991). Deși la acest referendum 95% dintre cei care s-au prezentat la urne au votat pentru despărțirea de Iugoslavia, participarea la vot a fost de doar 72%, ceea ce poate fi considerat o prezență scăzută la urne în contextul euforiei nașterii unui nou stat, cei care nu au votat fiind preponderent albanezii care și-au exprimat astfel dezacordul față de noua Constituție (Daskalovski 2004: 55).

Boicotarea referendumului și a recensămintelor, precum și revendicările repetate pentru modificarea Constituției demonstrează că albanezii nu au recunoscut legitimitatea statului macedonean. Tensiunea din sânul comunității albaneze a devenit permanentă, protestele și incidentele soldate cu violență minoră au rămas la ordinea zilei pe tot parcursul anilor 1990 (pentru detalii vezi Daskalovski 2004, Balalovska 2006). Constituția a rămas însă neschimbată, iar nemulțumirea a erupt finalmente în revolta din ianuarie 2001, după o serie de atacuri împotriva poliției macedonene, comise de o organizație auto-intitulată *Armata de Eliberare Națională a Albanezilor din Macedonia*. Desigur, acțiunile gherilelor albaneze din Macedonia au fost încurajate și de evenimentele petrecute cu câțiva ani în urmă în Kosovo. În pofida pierderilor și a experiențelor dureroase, lupta *Armatei de Eliberare din Kosovo* (UÇK) a condus în cele din urmă la terminarea guvernării provinciei de la Belgrad, Kosovo trecând sub administrație ONU în 1999. Strategia insurecției armate s-a dovedit prin urmare mai eficientă decât politica pașnică și a reprezentat un exemplu de urmat pentru albanezii din Macedonia. *Armata de Eliberare Națională a Albanezilor din Macedonia* a avut legături strânse cu *Armata de Eliberare din Kosovo*; mulți membri ai săi luptaseră și în Kosovo.

La început militanții albanezi au folosit un ton foarte radical. După primele atacuri, gherilele au transmis un comunicat autorităților macedonene prin care au avertizat că „uniformele ocupanților macedoneni vor continua să fie atacate până ce poporul albanez va fi eliberat” (Balalovska 2006: 17), ceea ce

poate fi interpretat ca o aluzie la crearea Albaniei Mari. Mai târziu, revendicările Armatei de Eliberare au devenit mai moderate, accentul fiind mutat din ce în ce mai mult pe lupta pentru drepturi. Conflictul a durat șapte luni, însă în scurt timp s-a ajuns într-un impas militar în care niciuna dintre părți nu a avut șanse reale la câștiguri semnificative în fața adversarului. Armata de Eliberare Națională a luat sub control majoritatea teritoriilor populate de albanezi, iar forțele armate macedonene au controlat restul țării, însă nu au reușit să recâștige teritoriile albaneze. Conflictul nu a fost extrem de sângeros, numărul victimelor nu a atins 200, majoritatea acestora fiind luptători (Balalovska 2006). Numărul persoanelor care au fost silite să-și părăsească locuințele a fost însă de ordinul sutelor de mii: estimările vorbesc despre circa 170.000 de persoane (Norwegian Refugee Council 2004). Fără îndoială, conflictul din 2001 a destabilizat Macedonia și a pus în pericol consolidarea democrației și perspectivele integrării euroatlantice.

Conflictul din Macedonia fiind ultimul de pe lista conflictelor sângeroase din fosta Iugoslavie (după Croația, Bosnia și Kosovo), reacția internațională a fost promptă. Rolul Uniunii Europene, al NATO și al Statelor Unite ale Americii a fost crucial în pregătirea și supervizarea tratatelor dintre partidele macedonene și albaneze. Datorită medierii internaționale, Armata de Eliberare Națională a căzut de acord să înceteze ostilitățile cu condiția începerii unor negocieri despre reforma Constituției. În iunie 2001 s-a semnat un armistițiu, iar liderii Armatei de Eliberare au înființat un nou partid politic albanez, Uniunea Democratică Pentru Integrare (*Bashkimi Demokratik për Integrim*, în cele ce urmează BDI). Negocierile dintre BDI și principalul partid politic macedonean aflat la guvernare, Uniunea Social Democrată din Macedonia (*Socijal-demokratski Sojuz na Makedonija*, în cele ce urmează SDSM) au fost finalizate prin Acordul-cadru de la Ohrid, semnat la 13 august 2001 în orașul cu același nume.

2.4.3. Instituțiile consociaționiste introduse prin Acordul-cadru de la Ohrid¹¹¹

Acordul-cadru de la Ohrid,¹¹² după cum indică și titlul, a stabilit doar principiile de bază ale noului sistem politic și a precizat domeniile în care legislația în vigoare trebuia amendată. Acordul a prevăzut reforma celor mai importante

111 Prezentarea instituțiilor – dacă nu este indicată o altă sursă – se bazează pe Balalovska (2006).

112 Textul Acordului în limba engleză se găsește la http://faq.macedonia.org/politics/framework_agreement.pdf [accesat la 22 iunie 2011].

instituții politice și administrative ale statului, prin urmare a devenit necesară schimbarea Constituției împreună cu legislația despre consiliile (autoguvernanțele) locale, finanțele locale, organizarea teritorial-administrativă, poliție, administrația publică și funcționarii de stat, circumscripțiile electorale, folosirea limbii materne a minorităților, avocatul poporului, dar și regulamentul de organizare și funcționare a parlamentului. Majoritatea schimbărilor legislative au fost adoptate până în 2006.

Soluția politică convenită la Ohrid se bazează pe următoarele principii de bază: condamnarea violenței și apelul la negocieri pașnice, păstrarea caracterului unitar al statului macedonean, conservarea și reflectarea în viața publică a caracterului multietnic al societății și descentralizarea competențelor puterii la nivelul administrațiilor locale.¹¹³ Acordul a prevăzut și dezarmarea gherilelor albaneze, care s-a materializat prin operațiunea NATO *Essential Harvest*. Cu condiția dezarmării, membrii Armatei de Eliberare Națională au beneficiat de amnistie (Tsukatos 2008: 34–35).

Inițial, Acordul a prevăzut ca preambulul Constituției să fie amendat astfel încât să se renunțe la orice fel de referiri la grupurile etnice, urmând ca acestea să fie înlocuite printr-un limbaj neutru din punct de vedere etnic. S-a sugerat formula conform căreia Macedonia este statul tuturor cetățenilor macedoneni. Această abordare neutră și liberală nu a fost însă acceptabilă pentru naționaliștii macedoneni, prin urmare s-a recurs la un compromis. Conform noului preambul, înființarea statului independent și suveran Macedonia a fost decizia cetățenilor republicii Macedonia: a poporului macedonean și a celorlalți cetățeni care trăiesc pe teritoriul statului, care aparțin popoarelor albanez, turc, vlah, sârb, romani și bosniac, precum și altor popoare. Formularea menține macedonenii pe primul loc, însă conferă celorlalte grupuri etnice calitatea de popoare în loc de minorități. De asemenea, s-a evitat folosirea expresiilor „naționalități” sau „minorități naționale”, în locul acestora fiind preferat sintagma mai neutră „comunități care nu constituie majoritatea”. Așadar, minoritățile au redobândit statutul constituțional de care se bucurau înainte de 1991, însă diferențierea simbolică dintre macedoneni, minoritățile enumerate și cele neenumerate nu a dispărut (Daskalovski 2002: 17–18, 24–25).

În ceea ce privește reformele instituționale, Acordul de la Ohrid a introdus mecanisme comprehensive de împărțire a puterii, spre beneficiul tuturor minorităților, dar mai ales al comunității albaneze. Textul Acordului nu se referă la anumite minorități specifice, ci reglementează statutul minorităților în funcție de procentul lor din populație. La nivel național, însă, doar albanezii constituie mai mult de 20% din populație, prin urmare prevederile care sunt

113 Acordul-cadru, art. 1.1–1.5.

legate de acest prag se pot aplica doar în cazul acestora. În cele ce urmează vom trece în revistă cele mai importante elemente de împărțire a puterii prevăzute în Acord, grupându-le după logica elementelor constitutive ale consociaționismului descrise de Lijphart.

Marea coaliție

Toate cabinetele macedonene de după 1990 au cuprins cel puțin un partid albanez, chiar dacă din punct de vedere numeric nu a fost nevoie de participarea lor în guvern (vezi rezultatele alegerilor în Skaric 2005). Așadar, a existat o practică informală a marilor coaliții și înaintea semnării Acordului de la Ohrid. Nici Acordul nu a formalizat includerea partidelor albaneze în coaliție, a introdus doar un stimulent foarte puternic pentru partidul macedonean care câștigă alegerile să includă și partide albaneze. Acest stimulent este necesitatea majorității duble pentru deciziile mai importante, care pot fi adoptate doar cu susținerea majorității ambelor comunități (vezi secțiunea următoare despre veto). Datorită acestui mecanism de veto, partidul macedonean care câștigă alegerile are tot interesul să includă și partide albaneze în guvern pentru a-și asigura majoritatea dublă în legislativ.

Un alt element de împărțire a puterii la nivelul cabinetului, care a apărut după Acordul de la Ohrid, este practica numirii unor miniștri adjuncți și secretari de stat care aparțin de o altă comunitate etnică decât ministrul. Motivul principal pentru care s-a recurs la această soluție a fost nemulțumirea albanezilor privind portofoliile pe care le primeau înainte de Acord. Acestea erau de regulă ministere de rangul doi, dar niciodată portofolii importante, precum cele legate de securitatea națională, adică apărarea și internele. Numirea unor adjuncți de altă etnie înseamnă în majoritatea cazurilor că ministrul este macedonean, iar ministrul adjunct albanez (sau invers), dar și minoritățile mai mici au obținut astfel funcții de ministru adjunct. Nici această practică nu a fost codificată în documente legale, ea fiind aplicată doar informal (Balalovska 2006: 24).

Acordul de la Ohrid a întărit și Comisia pentru Relații Intercomunitare, o altă instituție în care elitele comunităților pot căuta soluții negociate. Cel puțin teoretic, Comisia poate deveni un for în care se identifică soluții pentru problemele care ar crea blocaje la nivelul parlamentului sau al executivului. Instituția a existat și înainte de Acordul de la Ohrid, rolul ei fiind de a analiza relațiile interetnice și de a propune soluții pentru acest gen de probleme. După Ohrid, Comisia are competența de a analiza proiectele de lege, iar parlamentul este obligat să ia în considerare propunerile Comisiei. Cel mai important rol al Comisiei este însă de a hotărî dacă o anumită decizie trebuie luată prin meto-

da majorității duble sau nu. Prin Acordul de la Ohrid instituția a căpătat un caracter consociaționist pronunțat, fiind prevăzută paritatea între macedoneni și albanezi: comisia este alcătuită din 7 macedoneni, 7 albanezi și câte un turc, vlah, rom, sârb și bosniac. În timp ce la nivel național Comisia a existat și înainte de 2001, Acordul de la Ohrid a prevăzut constituirea unor Comisii pentru Relații Intercomunitare și la nivel local, în cadrul administrațiilor locale în care ponderea unei comunități minoritare atinge 20%.

Vetoul segmental

După cum am semnalat deja, Acordul de la Ohrid a introdus un mecanism puternic de veto pentru minoritatea albaneză: majoritatea dublă (sau *majoritatea Badinter*¹¹⁴) pentru deciziile delicate. Este vorba despre un veto de tip indirect prin care se impun majorități speciale în cazul adoptării unor legi de interes major pentru minoritatea albaneză. Deciziile importante pot fi adoptate doar dacă sunt susținute de majoritatea deputaților aparținând ambelor comunități etnice. Astfel de decizii sunt, printre altele, amendarea unor articole din Constituție (preambulul și cele referitoare la drepturile minorităților, la administrațiile locale, la condițiile amendării Constituției), respectiv a legii administrației locale – numită Legea autoguvernărilor locale în Macedonia – care necesită majoritate calificată (de două treimi) plus majoritate Badinter. Legile din domeniile culturii, al educației, al alegerilor locale, al finanțelor locale, cele care reglementează folosirea simbolurilor sau a documentelor personale, care stabilesc delimitarea municipalităților și care sunt legate de capitala Skopje nu necesită majoritate calificată, însă majoritatea dublă trebuie atinsă și în aceste cazuri. Aceleași condiții trebuie îndeplinite pentru alegerea unor înalți demnitari, cum ar fi Avocatul Poporului, trei membri ai Curtii Constituționale, respectiv ai Consiliului Judiciar al Republicii (echivalent al Consiliului Suprem al Magistraturii). Mecanismul de veto este aplicat și la nivelul administrațiilor locale, în municipalitățile în care ponderea unei minorități este de cel puțin 20%, în domeniile care afectează interesele minorităților.

Având în vedere lipsa codificării explicite a componentei executivului – în sensul obligației de a forma coaliții mari – majoritatea dublă poate fi considerată cel mai important element consociaționist din sistemul instituțional macedonean. La nivel local, importanța majorității duble a fost sporită de reorganizarea administrativ-teritorială (vezi secțiunea următoare), deoarece în

114 După numele expertului în drept constituțional francez Robert Badinter, președinte al Comisiei de Arbitraj pentru fosta Iugoslavie, cunoscută și sub denumirea de Comisia de Arbitraj Badinter (Ordanoski–Matovski 2004: 2).

urma acestei reforme mecanismul de veto trebuie aplicat în 34 dintre cele 85 de municipalități ale țării.

Proportionalitatea

În urma Acordului de la Ohrid, principiul reprezentării echitabile a persoanelor aparținând tuturor comunităților în instituțiile publice la toate nivelurile a fost inclus între valorile fundamentale pe care se bazează ordinea constituțională a republicii. În urma Acordului s-a modificat și legea electorală, sistemul electoral mixt fiind înlocuit printr-unul de reprezentare proporțională pură. Reprezentarea proporțională a comunităților trebuie respectată și în administrația publică, în justiție și în poliție.

Parlamentul Macedoniei este unicameral și are 120 de membri. La alegerile parlamentare din 1990 și 1994, parlamentul a fost ales printr-un sistem electoral majoritar în două tururi, în circumscripții cu un singur membru (similar sistemului francez). În 1998 a fost adoptat un sistem mixt, însă elementul majoritar predomină și în acesta, 85 din cele 120 de mandate fiind alese în continuare prin vechea metodă și doar 35 fiind alocate printr-o formulă proporțională, cu un prag electoral de 5%. În urma Acordului de la Ohrid, în 2002 s-a adoptat o nouă lege electorală care a renunțat la formula majoritară și a introdus un sistem proporțional.¹¹⁵ Țara a fost împărțită în șase circumscripții cu câte 20 de membri, iar mandatele se alocă prin metoda d'Hondt.¹¹⁶ Pragul electoral a fost eliminat, rezultatul fiind un sistem foarte proporțional.¹¹⁷ Deși noile circumscripții nu sunt foarte omogene din punct de vedere etnic, trei dintre acestea au o populație substanțială albaneză, iar magnitudinea ridicată (20 de mandate) permite albanezilor o reprezentare echitabilă. Trebuie însă menționat că albanezii nu au fost defavorizați de sistemul electoral nici înainte de Ohrid, datorită gradului ridicat de concentrare geografică. Mai precis, albanezii nu au fost dezavantajați de *formula* electorală propriu-zisă, însă un alt aspect al sistemului a avut consecințe negative asupra reprezentării lor. Înainte de 2002, numărul mediu al alegătorilor din

115 Vezi Legea privind alegerea membrilor Parlamentului Republicii Macedonia, publicată în Gazeta Oficială a Republicii Macedonia nr. 42/2002, la 25 iunie 2002. Accesibilă la <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/1112/file/83bf975af213a79ac697299021d5.pdf> [accesat la 22 iunie 2011]. Despre evoluția sistemului electoral în Macedonia vezi Skaric (2005).

116 Despre metoda d'Hondt vezi nota 69.

117 Deși formula d'Hondt este considerată cea mai puțin proporțională formulă dintre cele proporționale, magnitudinea ridicată a circumscripțiilor (20 de mandate pe circumscripție) și absența pragului electoral compensează acest lucru.

districtele populate de albanezi era considerabil mai înalt decât în districtele populate de macedoneni, ceea ce însemna că albanezii aveau nevoie de mai multe voturi pentru a alege un deputat decât macedonenii (International Crisis Group 1998 citat în Balalovska 2006: 21). Trecerea la circumscripții cu mai mulți membri a rezolvat însă această problemă, denumită în literatura de specialitate *malapportionment*:¹¹⁸ noua lege electorală permite o deviere de la medie de cel mult 3%.¹¹⁹

În perioada premergătoare Acordului de la Ohrid, în Macedonia au fost organizate alegeri pentru consiliile locale în 1990, 1996 și 2000. În 1990 s-a folosit un sistem electoral majoritar, similar celui în vigoare la nivel național. Din 1996 s-a trecut la aplicarea metodei d'Hondt, iar această metodă a fost păstrată și în noua lege electorală din 2004 (Skaric 2005: 99–106). La alegerile parlamentare, pe buletinele de vot numele candidaților aparținând minorităților trebuie trecut și în limba lor maternă, cu caracterele specifice limbii materne. La nivel local, buletinele de vot și listele de candidați sunt tipărite și în limba minorităților care constituie cel puțin 20% din populația municipalității.¹²⁰

Reprezentarea proporțională a comunităților este garantată și în administrația publică, la toate nivelele, respectiv în justiție și în cadrul poliției. Dintre acestea, poliția a fost și rămâne cel mai problematic domeniu. În condițiile în care încrederea populației albaneze în poliție a fost foarte scăzută, iar subreprezentarea albanezilor a fost foarte serioasă în rândul forțelor de poliție, în teritoriile populate de albanezi poliția își exercita atribuțiile cu mari greutate. Anexa C a Acordului – cea care a stabilit termenele limită pentru implementare – a prevăzut ca până în 2004 componența poliției să reflecte structura etnică a populației. În termen de un an, până în iulie 2002, trebuiau angajați 500 de ofițeri aparținând minorităților, iar până în iulie 2003 încă 500. Drept urmare a reformei poliției, procentul albanezilor din rândul angajaților Ministerului de Interne a crescut de la 1,7% în 1992 și 4,5% în 2001 la 13,31% în 2006. O altă schimbare importantă a fost introducerea patrulilor mixte din punct de vedere etnic (formate din trei macedoneni și trei albanezi) în teritoriile populate de albanezi. Însă cel mai delicat aspect din reforma poliției a fost controlul poliției. Deși albanezii ar fi dorit ca deciziile legate de poliție să treacă în mod complet în competența administrațiilor locale, până la urmă s-a adoptat o soluție de compromis: comandantul poliției locale este numit de municipalitate, dintr-o listă propusă de Ministerul de Interne. Lista trebuie să

118 Despre *malapportionment* vezi nota 103.

119 Legea 42/2002, art. 2, alin. (2).

120 Legea alegerilor locale din 25 iunie 2005: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5656> [accesat la 22 iunie 2011].

conțină cel puțin o persoană care să aparțină comunității care este majoritară în municipalitate (Balalovska 2006: 34).

Deși proporționalitatea în forțele armate – în ceea ce privește corpul ofițerilor – nu a reprezentat o prioritate în Acordul de la Ohrid, primii pași au fost făcuți și în acest domeniu. Legea forțelor armate din 2002, adoptată pentru a îndeplini standardele NATO, prevede ca la recrutare, pe lângă criteriile de competență, să se țină cont și de reprezentarea adecvată a persoanelor aparținând minorităților. Drept urmare, reprezentarea minorităților în forțele armate a crescut de la 3% în 2002 la 20% în 2006 (Ordanoski–Matovski 2007: 8).¹²¹ Un alt gest important pentru albanezi a fost schimbarea compoziției Consiliului Suprem de Securitate. Membrii Consiliului sunt președintele republicii, prim-ministrul, ministrii apărării, al internelor și al externelor și trei persoane numite de către președinte. În forma modificată după Acord, Constituția obligă președintele ca la numiri să asigure o componentă a Consiliului care să reflecte compoziția etnică a populației (Balalovska 2006: 36).

Acordul a prevăzut îmbunătățirea reprezentării albanezilor și în sistemul judiciar. Consiliul Judiciar al Republicii este compus din șapte membri, dintre care trei sunt aleși de parlament, prin aplicarea principiului majorității duble. Dintre cei nouă membri ai Curții Constituționale, trei sunt aleși în mod similar. Legea tribunalelor a fost modificată în 2003, noua lege impunând ca în procesul de selecție a judecătorilor și a juriilor să fie asigurată reprezentarea echitabilă a tuturor comunităților. Limba maternă poate fi folosită în tribunale, însă aplicarea acestei prevederi este imperfectă, mai ales din cauza costurilor ridicate pe care le impune traducerea (Balalovska 2006: 36–37).

Principala instituție menită să asigure nediscriminarea și reprezentarea adecvată a minorităților în instituțiile publice este Avocatul Poporului. Pentru o mai bună desfășurare a activității sale, Avocatul Poporului are acces la toate documentele oficiale, poate suspenda execuția oricărui act administrativ în cazul în care consideră că acesta atrage după sine prejudicii în ceea ce privește drepturile fundamentale ale indivizilor și poate chiar contesta constituționalitatea legilor. Din 2004, funcția de avocat al poporului este ocupată de un albanez.¹²²

121 Nu este însă clar dacă aceste statistici se referă la armată și la poliție sau numai la una dintre acestea, nici dacă distribuția este similară sau nu la diferitele niveluri sau forțe din interiorul armatei.

122 Faptul că avocatul poporului este un albanez pare încurajator, însă Balalovska avertizează că legăturile prea strânse pe care persoana respectivă le are cu principalul partid albanez, Uniunea Democratică pentru Integritate, nu garantează independența politică a instituției (Balalovska 2006: 39–40).

Autonomia segmentală

Dintre cele patru elemente de bază ale consociaționismului, autonomia segmentală este cea mai puțin reflectată în textul Acordului de la Ohrid. Autonomia teritorială sau federalizarea au fost respinse în mod explicit, majoritatea macedoneană fiind determinată să mențină caracterul unitar al statului. Unul dintre principiile de bază ale Acordului a enunțat că „nu există soluții teritoriale pentru problemele etnice”.¹²³ În loc de autonomie teritorială, strategia adoptată a fost una de descentralizare substanțială, aceasta reprezentând un compromis viabil între dorința macedonenilor de a menține caracterul unitar al statului și revendicările albanezilor pentru mai multă putere (Reka 2008: 61). Acordul de la Ohrid a prevăzut transferul multor competențe de la centru la nivelul administrațiilor locale, astfel încât acestea să aibă suficientă autonomie și resurse pentru a-și asigura dezvoltarea, respectiv pentru a exercita drepturile comunităților (Ordanoski–Matovski 2007: 2). Descentralizarea poate fi dusă și mai departe, deoarece administrațiile locale au obținut posibilitatea de a înființa încă un nivel de autoritate, cel al cartierelor, prin delegarea anumitor competențe ale municipalităților (Wolff 2009b: 23, 27).

Administrațiile locale au dobândit competențe în domeniile serviciilor publice, al planificării urbane, al protecției mediului, al dezvoltării economice locale, al culturii, al educației, al sănătății publice, al finanțelor locale, al bunăstării sociale, al sportului. Școlile elementare și secundare, la fel ca și serviciile de sănătate de bază, sunt susținute de autoritățile locale împreună cu cele centrale (Balalovska 2006: 29). Administrațiile locale au dobândit și dreptul de a colecta taxe locale și sunt îndreptățite la 1% din taxa pe valoare adăugată (Reka 2008: 61).

Acordul a adus schimbări importante și în domeniul drepturilor lingvistice ale minorităților. Limba albaneză a devenit a doua limbă oficială în Macedonia (cu excepția relațiilor internaționale ale republicii). Cetățenii comunităților care reprezintă cel puțin 20% din populația țării, în mod implicit albanezii, au dreptul de a comunica în limba lor maternă atât cu autoritățile centrale, cât și cu organele deconcentrate. S-a creat posibilitatea eliberării documentelor personale oficiale bilingve, iar legile adoptate sunt publicate și în limba albaneză. Deputații albanezi au dreptul să folosească limba maternă în luările de cuvânt din parlament. În schimb, nu există posibilitatea comunicării în scris în limba maternă în parlament sau în guvern.

În timp ce la nivel național doar albanezii pot profita de aceste drepturi, la nivel local și celelalte minorități pot beneficia de noile reglementări. La nivelul

123 Acordul-cadru de la Ohrid, art. 1.2.

administrațiilor locale limba fiecărei comunități care atinge 20% din populația municipalității devine oficială. Există însă și posibilitatea de a conferi statutul de limbă oficială chiar dacă proporția minorității nu ajunge la 20%.¹²⁴ Importanța acestor drepturi lingvistice a fost dată însă cu adevărat de reorganizarea administrativ-teritorială, în urma căreia efectul prevederilor lingvistice a crescut considerabil. În urma reformei administrative, numărul municipalităților a fost redus de la 123 la 85, iar unele orașe mai importante au fost unite cu satele limitrofe. În urma acestei reorganizări au apărut noi unități administrative în care limba albaneză a trebuit declarată ca și oficială. Cele mai importante localități în care reorganizarea teritorială a condus la depășirea pragului de 20% pentru albanezi au fost orașul Struga și capitala Skopje (Balalovska 2006: 29–32).

Descentralizarea și reorganizarea administrativ-teritorială au sporit așadar în mod semnificativ capacitatea minorităților de a decide în problemele care le privesc, fără a necesita însă crearea unor autonomii în sens formal. Potrivit lui Wolff (2009b), cazul Macedoniei demonstrează că o împărțire verticală a puterii (adică între centru și nivelul local) poate funcționa ca un echivalent pentru formele orizontale de împărțire a puterii, adică pentru autonomia segmentală a comunităților. Însă acest mecanism funcționează doar dacă sunt îndeplinite anumite condiții, cum ar fi concentrarea teritorială a comunităților, un grad semnificativ de devoluție și reprezentarea la centru asigurată pentru toate comunitățile.

Acordul de la Ohrid a adus o soluție și pentru învățământul superior în limba maternă. Din 1991, Constituția Macedoniei a garantat dreptul la educație în limba maternă până la nivelul secundar, iar bisericilor dreptul de a înființa școli confesionale. Aceste drepturi au fost reiterate în Acordul de la Ohrid. Prin modificările operate în Constituție, Biserica Ortodoxă, Comunitatea Islamică și Biserica Catolică au dobândit statut egal, deși Biserica Ortodoxă este întotdeauna enumerată prima, iar celelalte culte sunt precedate de sintagma „pre-cum și” (Daskalovski 2002: 25). Cea mai importantă schimbare introdusă prin Acord se referă însă la educația universitară. Minoritățile care reprezintă mai mult de 20% din populația Macedoniei (adică albanezii) au dreptul la educație superioară în limba maternă, în cadrul unor instituții finanțate de stat.

Problema educației superioare în limba albaneză a fost unul dintre principalele motive de nemulțumire pentru albanezi. Mulți albanezi din Macedonia au studiat la Universitatea din Priștina (Kosovo), însă la începutul anilor 1990 regimul Miloșević a desființat practic predarea în limba albaneză. În decem-

124 Sigura municipalitate care a aplicat această posibilitate a fost Gostivar, unde limba turcă a fost recunoscută ca oficială, deși proporția turcilor este sub 20% (Reka 2008: 67).

brie 1994 albanezii au înființat o universitate privată la Tetovo, nerecunoscută însă de autoritățile statului, care au încercat să o închidă. Acest lucru a condus la proteste și chiar la violență, autoritățile acceptând până la urmă să tolereze funcționarea universității în ilegalitate (Daskalovski 2004: 58). În 2000, guvernul și OSCE au căzut de acord privind înființarea unei universități private în Tetovo (*Southeast European University*), cu predare în limba macedoneană, albaneză și engleză, sponsorizată de OSCE. Această instituție fiind însă privată, problema învățământului superior de stat a rămas nerezolvată. În 2004, pe baza celor prevăzute în Acordul de la Ohrid,¹²⁵ Universitatea din Tetovo a fost finalmente recunoscută de către stat, fiind inclusă pe lista universităților care primesc finanțare de la stat, deși sunt în continuare probleme cu acreditarea specializărilor (Reka 2008: 64). De asemenea, Acordul-cadru prevede discriminare pozitivă la universitățile de stat pentru studenții aparținând minorităților, până când proporțiile studenților vor reflecta proporțiile grupurilor etnice din populație.¹²⁶ Această prevedere se referă la toate minoritățile, nu doar la albanezi.

2.4.4. Concluzii

Acordul de la Ohrid reprezintă începutul unei noi ere în politica din Macedonia. După ce timp de un deceniu drepturile minorităților din Macedonia nu au fost respectate la un nivel satisfăcător pentru cei vizați, situația s-a schimbat după 2001. Albanezii au fost acceptați ca parteneri (aproape) egali în instituțiile statului, dar și drepturile celorlalte comunități au fost extinse. Prin semnarea Acordului, într-un interval de câteva luni minoritățile au reușit să obțină mai multe drepturi decât pe tot parcursul deceniului precedent. Din păcate, însă, pentru această realizare a trebuit să curgă sânge.

Acordul de la Ohrid a schimbat sistemul politic macedonean dintr-unul majoritar, în care minoritățile erau marginalizate, într-unul de împărțire a puterii, în care minoritatea albaneză a devenit un factor politic care nu poate fi ocolit. Datorită schimbărilor intervenite, noul design instituțional din Macedonia a dobândit un caracter pronunțat consociaționist.¹²⁷ Două dintre elementele de bază ale consociaționismului sunt prezente în mod evident: procedura de veto pentru minoritate (majoritatea dublă pentru deciziile importante) și reprezentarea proporțională în instituțiile politice și în adminis-

125 Acordul-cadru de la Ohrid, art. 6.2.

126 Acordul-cadru de la Ohrid, art. 6.3.

127 Pentru un argument în favoarea caracterului consociaționist al Acordului de la Ohrid vezi Daskalovski (2002: 22-24). Daskalovski compară unele elementele ale Acordului cu prevederile similare adoptate în Belgia în 1970.

trația publică. Deși marea coalitie nu este prevăzută în mod explicit în Acord, partide albaneze fiind incluse în executiv și înaintea Acordului, după 2001 a apărut practica – de asemenea neformalizată – a numirii unor miniștri adjuncți de altă etnie decât ministrul. Așadar, un al treilea element de bază al consociaționismului, marea coalitie, se realizează și ea în mod informal, dar – după cum vom vedea în cele ce urmează – necodificarea acestui aspect reprezintă o imperfecțiune cu consecințe considerabile. În ceea ce privește autonomia segmentală, este evident că situația din prezent aproximează mai bine autonomia decât cea de dinainte de 2001. Drepturile lingvistice și educaționale ale minorităților au fost extinse considerabil, iar transferul multor competențe la nivelul municipalităților a conferit albanezilor un fel de autonomie *de facto* în zonele în care ei sunt majoritari. De asemenea, recunoașterea statutului egal al Comunității Musulmane cu cel al Bisericii Ortodoxe a reprezentat un pas important în direcția autonomiei culturale. Sistemele educaționale sunt segregate într-o proporție foarte ridicată, deși curriculumul este același pentru toate comunitățile. Cu toate acestea, *de jure*, autonomia albanezilor din Macedonia rămâne destul de restrânsă, ceea ce se explică prin opoziția majorității macedonene, alimentată de temerile legate de tendințele separatiste ale albanezilor.

Efectul Acordului de la Ohrid a fost în general pozitiv. În fazele incipiente ale implementării s-a formulat o opinie potrivit căreia în cazul unui stat foarte slab precum Macedonia împărțirea puterii ar putea submina și mai mult autoritatea statului (Engstrom 2002 citat de Balalovska 2006: 55). Considerăm că această ipoteză nu s-a confirmat, deoarece după Ohrid Macedonia a făcut progrese importante în multe domenii. Dimpotrivă, includerea albanezilor în exercitarea puterii a contribuit mai degrabă la întărirea statului, în timp ce perpetuarea excluderii lor ar fi accentuat și mai mult forțele centrifugale din societate. Singura modalitate prin care statul macedonean a putut recâștiga controlul teritoriilor populate de albanezi a fost recunoașterea comunității albaneze ca partener – aproape – egal. O simplă extindere a drepturilor albanezilor nu ar fi fost suficientă, dat fiind nivelul extrem de ridicat de frustrare și de mobilizare a acestora. O soluție de împărțire a puterii bazată pe logica integraționistă¹²⁸ ar fi avut șanse reduse din cauza distanței sociale și culturale foarte ridicate dintre cele două comunități, dar mai ales pentru că albanezii nu s-ar fi mulțumit cu o asemenea soluție. Albanezii au dorit ca deciziile să nu poată fi luate fără ei și au dorit remedierea cât mai rapidă a subreprezentării lor. După cum am argumentat în secțiunea 1.5.3., dedicată dezbaterii dintre consociaționiști și integraționiști, aceste obiective pot fi realizate mai degrabă

128 Despre modelul integraționist de soluționare a conflictelor interetnice vezi secțiunea 1.5.3.

prin garanții consociaționiste și mai puțin prin mecanisme care încurajează formarea unor partide multietnice (Lijphart 2000: 427).

Includerea albanezilor în exercitarea puterii a pacificat societatea și a redus oarecum alienarea albanezilor față de statul macedonean. Situația s-a stabilizat, iar violențe majore nu s-au înregistrat după 2001, deși procesul de implementare a fost marcat de incidente sporadice precum ocuparea unui sat de către foste gherile albaneze în 2004 sau răfuieli armate în rândul comunității albaneze la alegerile parlamentare din 2008.¹²⁹ Relațiile interetnice s-au normalizat în urma Acordului, proporția cetățenilor care s-au declarat îngrijorați de evoluția relațiilor interetnice scăzând de la 15-20% în 2001 la sub 2% în 2006. În prezent, populația, indiferent de etnie, este preocupată mai degrabă de problemele serioase cu care se confruntă societatea: sărăcia, șomajul și corupția (Ordanoski–Matovski 2007: 3).

În pofida acestor efecte pozitive, implementarea – încă neîncheiată – a Acordului a fost un proces foarte dificil și în scurt timp au devenit evidente și unele imperfecțiuni ale soluției instituționale prevăzute în Acord. Cele mai importante slăbiciuni ale soluției adoptate s-au dovedit a fi lipsa codificării explicite a modalității formării executivului, precum și reglementarea insuficient de precisă referitoare la deciziile care necesită majoritate dublă.

Nici Acordul, nici legislația adoptată în urma lui nu au prevăzut în mod explicit că guvernul Macedoniei ar trebui neapărat să aibă în componență partide albaneze. Există mai multe explicații posibile pentru faptul că acest aspect al relațiilor intercomunitare a rămas necodificat. Prima explicație este că partidele, în special cele macedonene, nu au dorit instituționalizarea criteriului etnic în determinarea compoziției executivului. În loc de un guvern format din partidele câștigătoare ale unor scrutine paralele cu caracter etnic din rândul celor două comunități, s-a dorit ca și afinitatea ideologică să aibă un rol în formarea cabinetului (Ordanoski–Matovski 2007: 9). A doua explicație posibilă este că pur și simplu nu s-a considerat necesară codificarea, deoarece s-a crezut că există motive suficiente ca executivele să fie mari coaliții și fără ca acest lucru să fie prescris în mod explicit prin lege. În primul rând, a existat tradiția informală de a include cel puțin un partid albanez în toate executivele de după 1990. În al doilea rând, Acordul a introdus un mecanism puternic de veto pentru albanezi, așadar un guvern care nu este susținut de majoritatea deputaților aparținând ambelor comunități nu poate adopta legi mai importante. Prin urmare, partidul macedonean care a câștigat alegerile va fi motivat să invite cel mai puter-

129 Violence Casts Shadow on Macedonian Elections. *Deutsche Welle*, 01.06.2008. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3377553,00.html> [accesat la 22 iunie 2011].

nic partid albanez în cabinet, deoarece altfel majoritatea necesară pentru guvernare nu va fi asigurată.

Dezavantajul soluției adoptate a devenit evident în 2006, când alegerile au fost câștigate de partidul de dreapta care s-a aflat în opoziție la momentul semnării Acordului și care s-a opus implementării acestuia. Liderul Organizației Interne Revoluționare Macedonene (VMRO-DPMNE),¹³⁰ Nikola Gruevski, a refuzat să invite la guvernare partidul albanez care a câștigat majoritatea sufragiilor albanezilor (Uniunea Democratică pentru Integrare – BDI) și a preferat formațiunea rivală, Partidul Democrat al Albanезilor (*Partia Demokratike Shqiptare* – PDS). Astfel, tradiția de a include reprezentanți ai albanezilor în guvern a fost continuată, însă noul guvern nu dispunea de dubla majoritate necesară pentru legile speciale. Deoarece dispunea de majoritate în parlament, teoretic, Gruevski ar fi putut governa și fără susținerea BDI, dacă s-ar fi abținut de la adoptarea legislației care necesită majoritate dublă. Însă acest lucru ar fi însemnat și refuzul implicit de a adopta unele legi necesare pentru implementarea Acordului de la Ohrid.

În urma deciziei lui Gruevski a izbucnit cea mai serioasă criză politică de după Ohrid. Liderii BDI au fost revoltați și au pledat că spiritul Acordului de la Ohrid ar fi necesitat ca guvernul nou format să dispună de majoritatea Badinter, altfel albanezii – sau majoritatea lor – vor reveni în poziția de minoritate exclusă. Deoarece VMRO-DPMNE a refuzat să colaboreze cu BDI, reprezentanții celui din urmă au început să se folosească de majoritatea Badinter pentru a-și demonstra potențialul de șantaj față de guvern, prin blocarea unor legi importante. Pentru a evita blocajul legislativ, coaliția VMRO-PDS a început să interpreteze regulile Acordului astfel încât să deoace condiția dublei majorități, pretinzând că o serie de decizii pot fi adoptate și prin majoritate simplă. Drept răspuns, BDI a început un boicot parlamentar și a amenințat cu demisia parlamentarilor săi. Situația a fost agravată și de faptul că dintre cele 34 de municipalități cu majoritate albaneză, 33 erau controlate de BDI. Pentru a preveni ca BDI să se folosească de competențele garantate administrațiilor locale împotriva guvernului, guvernul a încetinit procesul de descentralizare, de exemplu a întârziat să pună la dispoziția administrațiilor locale registrele fiscale, iar fără acestea municipalitățile nu puteau colecta taxe. La cinci ani după Acord, țara era pe pragul unei noi crize politice. Din fericire, comunitatea internațională a intervenit din nou – Macedonia

130 Denumirea completă a partidului este Organizația Internă Revoluționară Macedoneană – Partidul Democrat Pentru Unitatea Națională Macedoneană (*Vnatrešna makedonska revolucionerna organizacija – Demokratska partija za makedonsko nacionalno edinstvo*, abreviat prin VMRO-DPMNE). În cele ce urmează ne vom referi la partid prin această abreviere.

fiind amenințată cu retragerea statutului de candidat pentru aderare la UE –, această evoluție determinând liderii VMRO-DPMNE și BDI să negocieze o soluție. Finalmente, în mai 2007 BDI s-a reîntors în parlament (Ordanoski–Matovski 2007: 6–7; Balalovsaka 2006: 30–31; Reka 2008: 68–69). În 2008 s-au organizat alegeri anticipate, care au fost câștigate din nou de VMRO-DPMNE, respectiv BDI. În urma acestor alegeri, Gruevski a cedat, invitând BDI în noul său guvern.

Cu toate acestea, imperfecțiunea instituțională rămâne, iar asemenea situații se pot repeta în absența unei reglementări mai clare în ceea ce privește modalitatea formării executivului, respectiv deciziile care necesită majoritate dublă. Lipsa prevederilor precise referitoare la compoziția marii coaliții nu este însă singura problemă care afectează executivul macedonene. Nici practica de a numi miniștri adjuncți de altă etnie decât ministrul nu funcționează bine. Din cauza distanței sociale foarte mari dintre cele două comunități, comunicarea dintre ministru și adjunct rămâne anevoioasă (Balalovska 2006: 24). Mai mult, comunitățile au tendința de a-și însuși complet ministerele obținute, încercând să direcționeze cât mai multe resurse proprii comunității în detrimentul celorlalte. Datorită acestui fenomen, unii critici consideră că numirea miniștrilor adjuncți contribuie la împărțirea puterii doar la nivelul aparentelor (Bieber 2004a: 237).

Dincolo de imperfecțiunile instituționale, implementarea Acordului s-a dovedit un proces extrem de dificil. Acordul a fost negociat de Uniunea Social Democrată din Macedonia (SDSM), aflată la guvernare în 2001. Principalul partid din opoziție, VMRO-DPMNE, s-a opus vehement soluției de la Ohrid și a încercat să obstrucționeze implementarea ei. Cel mai delicat aspect al reformei instituționale s-a dovedit a fi reorganizarea teritorială, ceea ce a necesitat declararea limbii albaneze ca limbă oficială în 34 dintre cele 85 de municipalități, inclusiv în capitala Skopje. VMRO-DPMNE a organizat proteste ample și a reușit să obțină și un referendum privind reforma administrativă. Acest moment a fost unul de cumpănă pentru succesul Acordului, deoarece respingerea reformei administrative la referendum ar fi putut avea consecințe devastatoare pentru reconcilierea interetnică. Din fericire, sub presiune internațională, partidul de guvernământ SDSM a reușit să demobilizeze electoratul macedonean, prin urmare referendumul a fost invalid din cauza participării foarte scăzute. Rolul comunității internaționale a fost crucial în eșecul referendumului. Reprezentantul special al UE în Macedonia a avertizat că referendumul reprezintă un pas înapoi de la aderarea Macedoniei. Statele Unite, la rândul lor, au atras atenția asupra consecințelor negative asupra integrării în NATO. Dincolo de avertismente, comunitatea internațională a oferit și stimulente guvernului pentru a împiedica succesul refe-

rendumului. În timpul campaniei electorale, SUA a anunțat acordarea unui ajutor financiar pentru reforma administrativă și a recunoscut Macedonia sub denumirea ei constituțională, iar UE a anunțat începerea tratatelor de aderare (Balalovska 2006: 45).

Nici implementarea reformelor în administrația publică și poliție nu s-a derulat fără dificultăți. Acordul de la Ohrid a prevăzut reprezentarea proporțională a persoanelor aparținând minorităților în administrație și în poliție, ceea ce a necesitat angajări masive din rândul minorităților. Birocrația fiind însă supradimensionată, implementarea reformei a necesitat disponibilizări. Acest lucru a generat tensiuni, deoarece funcționarii macedoneni au acceptat cu greu că în timp ce ei erau concediați, din rândul albanezilor se făceau angajări. Aplicarea proporționalității a atras după sine și politizarea administrației publice: funcțiile publice reprezintă o excelentă oportunitate de patronaj pentru partidele minorităților, în special pentru cele albaneze. Din păcate, experiența reformei a demonstrat că nu este suficient ca cineva să fie albanez pentru a fi angajat într-o funcție de stat, ci trebuie să aibă și relații în interiorul partidului albanez care se află la guvernare (Bieber 2004b: 7; Balalovska 2006: 27–28).

Deși reprezentarea albanezilor în rândul forțelor de ordine s-a îmbunătățit în mod semnificativ, situația din poliție rămâne una dintre cele mai delicate probleme. Mulți albanezi sunt încă reticenți în ceea ce privește recunoașterea autorității poliției și există grupări care abuzează de acest sentiment pentru a legitima comportamente ilegale. Și în prezent albanezii se opun deseori intervențiilor poliției și încearcă să le prezinte ca abuzuri împotriva minorității. Chiar și în cazul investigării unor contravenții mărunte există riscul politizării, iar problemele cu adevărat serioase necesită deseori mediere politică din partea liderilor albanezi. Un caz notoriu în care poliția s-a dovedit incapabilă de acțiune s-a înregistrat în 2004, când un grup de persoane din fostele gherile albaneze au ocupat cu forța satul Kondovo în apropierea capitalei Skopje. Înainte ca poliția să poată intra în sat pentru a-l elibera, a fost nevoie de intervenția liderilor politici albanezi.

S-au formulat critici și privind felul în care s-a încercat atingerea cât mai grabnică a reprezentării proporționale în poliție: accentul căzând pe ocuparea pozițiilor în cel mai scurt timp posibil, pregătirea recruților albanezi se rezumă adesea la o instrucție sumară (Balalovska 2006: 34–36).

După cum reiese din exemplele de mai sus, instituțiile reformate prin Acordul de la Ohrid nu și-au câștigat încă legitimitatea deplină. Însă nu doar albanezii au rezerve în această privință. Majoritatea macedonenilor cred că albanezii au obținut mai mult decât meritau prin Acord, în timp ce ei au pierdut unele privilegii legitime. Sentimentul de perdant ce domină majori-

tatea etnicilor macedoneni se datorează faptului că Acordul este perceput mai degrabă ca fiind impus de comunitatea internațională și nu negociat cu adevărat.

Nici celelalte minorități – turcii, vlahii, romii și sârbii – nu sunt mulțumite pe deplin de noile instituții. Minoritățile mici nu pot beneficia de drepturile politice acordate la nivel național (cum ar fi majoritatea Badinter), deoarece acestea sunt garantate doar în cazul comunităților ce reprezintă mai mult de 20% din populație, singura comunitate care trece de acest prag fiind cea a albanezilor. Situația nu este cu mult mai fericită nici la nivel local, deoarece pragul de 20%, necesar pentru dobândirea drepturilor lingvistice, este prea ridicat, fiind atins în foarte puține localități. Prin urmare, în percepția minorităților mici Acordul a reprezentat mai degrabă o înțelegere între primele două comunități din țară, prin care albanezii au dobândit un statut privilegiat între minorități.

Societatea macedoneană a rămas adânc divizată și după Acordul de la Ohrid. Contactele dintre macedoneni și albanezi sunt foarte reduse, iar limba celeilalte comunități este vorbită doar de un strat subțire de ambele părți. Limba macedoneană este obiect de studiu obligatoriu pentru minorități, însă limba, cultura și istoria minorităților nu sunt prezente în mod adecvat în curriculumul pentru macedoneni. În același timp, nici calitatea predării limbii macedonene pentru albanezi nu este satisfăcătoare (Reka 2008: 65). Suspiciunile reciproce între macedoneni și albanezi continuă să fie puternice. Albanezii sunt nemulțumiți de ritmul de implementare a Acordului și au pus sub semnul întrebării determinarea partidelor macedonene de a implementa o formă autentică de împărțire a puterii. Macedonenii, în schimb, au îndoieli în ceea ce privește loialitatea albanezilor față de statul macedonean; mulți dintre ei cred că pofta albanezilor pentru și mai multe drepturi nu va putea fi satisfăcută, aceștia urmărind de fapt federalizarea Macedoniei și, în cele din urmă, secesiunea și crearea Albaniei Mari. Aceste temeri au fost doar agravate de declararea unilaterală a independenței provinciei Kosovo.¹³¹ Într-adevăr, sentimentul federalist este foarte puternic în rândul albanezilor, în special al celor veniți din Kosovo sau care trăiesc în diaspora occidentală, subiectul fiind pus în discuție în mod regulat de politicienii albanezi (Ordanoski–Matovski 2007: 3–4). Prin urmare, nu este exclus ca soluția instituțională impusă prin Acordul de la Ohrid să nu fie una finală.

Stăvilirea conflictului etnic reprezintă doar o condiție necesară, nu și suficiență pentru rezolvarea problemelor din societatea macedoneană. Macedonia

131 În pofida acestor temeri, Macedonia a recunoscut independența kosovară la 9 octombrie 2008.



DEMOCRAȚIE CONSOCIAȚIONISTĂ SAU ÎMPĂRȚIREA PUTERII

este o țară săracă, iar din cauza instabilității politice a fost și continuă să fie ocolită și de investitorii străini. Șomajul este foarte ridicat, mai ales în rândul comunității albaneze, iar corupția este prezentă pretutindeni. În cazul unei părți însemnate a comunității albaneze gradul scăzut de educație contribuie la perpetuarea condițiilor de trai precare. Până când Macedonia nu va reuși să se consolideze din punct de vedere economic și social, izbucnirea unui nou conflict etnic rămâne o amenințare reală.

3. Concluzii și implicații pentru România

3.1. Concluziile analizei

Deși analiza noastră s-a limitat la doar patru cazuri de democrații consociaționiste, se poate vedea că soluțiile concrete prin care împărțirea puterii între comunitățile dintr-o societate se poate realiza sunt foarte variate (vezi Tabelul 1 pentru o comparație de-a lungul mai multor caracteristici). În cele ce urmează, vom trece în revistă succint, dintr-o perespectivă comparată, modalitățile prin care se realizează cele patru elemente de bază ale consociaționismului în țările discutate, după care vom analiza câteva critici mai des întâlnite privind deficiențele sistemelor politice care includ elemente ale democrației consociaționiste.

În trei dintre cele patru cazuri marea coaliție este instituționalizată, adică ori există o prevedere concretă care să impună reprezentarea tuturor comunităților în executiv (în cazul Belgiei și al Tirolului de Sud), ori se aplică o metodă de distribuție a pozițiilor prin care reprezentarea comunităților rivale se va realiza în mod implicit (Irlanda de Nord). Excepția este Macedonia, unde s-a considerat că tradiția și mecanismele de veto (majoritățile speciale) sunt suficiente pentru a facilita formarea unor cabinete care să includă toate segmentele importante ale societății. În practică, însă, această soluție s-a dovedit mai puțin fericită, după cum a demonstrat criza politică din 2002, când guvernul nu dispunea de majoritatea dublă necesară în parlament din cauza deciziei premierului macedonean de a nu invita în coaliție cel mai mare partid albanez.

În timp ce în privința mării coaliții pare mai favorabilă impunerea în mod explicit a reprezentării tuturor comunităților, în privința mecanismelor de veto și a proporționalității în sectorul public soluțiile mai flexibile par să fie de preferat. De remarcat faptul că în niciunul dintre cele patru cazuri nu regăsim vetouri directe, ci doar indirecte (majorități duble, calificate sau o combinație a celor două) sau de amânare. Mecanisme de veto directe pot fi întâlnite în alte cazuri de democrații consociaționiste care s-a dovedit a fi mai puțin de succes, cum ar fi Bosnia-Herțegovina sau încercarea eșuată de consociaționism din Cipru în anii 1960 (vezi Schneckener 2002).

Cote fixe prestabilite pentru angajările în sectorul public se practică în două dintre cele patru cazuri prezentate, Belgia și Tirolul de Sud. În Irlanda de Nord și Macedonia nu se folosesc cote fixe, fiind enunțat doar obiectivul realizării proporționalității în sectorul public. În Tirolul de Sud s-a produs o relaxare a implementării cotelor spre mijlocul anilor 1990, pentru a permite o eficiență mai ridicată în angajări. Deși pe baza a numai patru exemple nu se pot stabili tendințe, este interesant de observat că în soluțiile mai recente s-a preferat doar o enunțare mai generală a principiului proporționalității, fără a stabili însă un sistem rigid de cote. Așadar, tendința pare să arate în direcția flexibilității, însă trebuie menționat faptul că într-un alt caz relativ mai recent, Bosnia, există cote prestabilite.

Dintre cele patru cazuri analizate, în două împărțirea puterii se realizează (și) la nivel național, iar în celelalte două, doar într-o regiune anume a țării. Macedonia este singurul caz în care puterea este împărțită doar la nivelul autorității centrale. Instituțiile politice naționale sunt de natură consociaționistă și în Belgia, însă aici regăsim încă un nivel la care puterea este împărțită între comunități, și anume capitala Bruxelles/Brussel. Tirolul de Sud și Irlanda de Nord sunt exemple pentru consociații de tip regional, deoarece instituțiile politice de la centru (Roma sau Londra) nu sunt de natură consociaționistă. Tirolul de Sud și Belgia diferă de celelalte două cazuri prezentate deoarece instituții consociaționiste funcționează la două niveluri, acestea compensându-se reciproc, comunitatea care beneficiază de garanțiile speciale nefiind aceeași la ambele niveluri. În Tirolul de Sud italienii sunt majoritari la nivelul regiunii Trentino–Alto Adige, însă în provincia Bolzano germanii constituie majoritatea. În mod similar, flamanzii formează majoritatea la nivelul federației belgiene, însă sunt minoritari în capitală. Consociaționismul regional este însă practic de neimaginat fără un nivel intermediar de autoritate între centru și municipalități: această variantă a consociației presupune un grad substanțial de autonomie teritorială sau regională, adică transferarea unor competențe semnificative la nivelul autorității regionale, ceea ce se poate realiza prin regionalizare, federalism sau devoluție (Wolff 2004: 390).

Autonomia teritorială pe criterii etnice nu este o condiție necesară pentru a crea un sistem consociaționist. Singurul exemplu în care autonomia segmentală se realizează inclusiv printr-o componentă de autonomie teritorială de natură etnică este Belgia, unde Flandra și Valonia funcționează de fapt ca niște entități teritoriale omogene, monolingve. Tirolul de Sud (provincia Bolzano) nu este un exemplu de autonomie teritorială pe criterii etnice, deoarece autonomia aparține tuturor locuitorilor provinciei și este exercitată de cele trei comunități împreună, prin împărțirea puterii. În Irlanda de Nord o soluție teritorială nici nu ar fi fezabilă, cele două comunități nefiind suficient de izolate

din punct de vedere geografic. În Macedonia s-a enunțat de la bun început că nu există soluții teritoriale pentru problemele interetnice și în loc de autonomie teritorială sau federalizare s-a preferat o descentralizare puternică, printr-un transfer semnificativ de competențe la nivelul municipalităților. În schimb, autonomia culturală reprezintă o condiție indispensabilă: în toate cele patru cazuri comunitățile au dobândit competențe importante în domeniul educației și al culturii și s-a realizat paritatea lingvistică prin elevarea limbii minorităților la statut oficial, cel puțin la nivel regional.

În ceea ce privește criticile la adresa sistemelor consociaționiste, acestea sunt formulate, în esență, din două direcții. În prima categorie regăsim acele opinii potrivit cărora soluțiile nu oferă suficientă protecție pentru comunitățile minoritare sau aflate în poziții non-dominante. Cea de-a doua categorie de critici susține contrariul, pledând împotriva reglementărilor specifice consociaționismului care – pe lângă complexitatea lor excesivă – nu fac decât să reproducă diviziunea dintre comunități, în loc să încurajeze integrarea acestora într-o singură societate.

Având în vedere că soluțiile de împărțire a puterii sunt menite să compenseze dominația uneia dintre comunități în viața publică și în instituțiile statului, este de așteptat că membrii acestei comunități vor simți că au fost nevoiți să renunțe la prea multe și că noile aranjamente avantajează de fapt celelalte grupuri. De exemplu, impunerea parității lingvistice și a proporționalității în sectorul public presupune angajări masive din rândul grupurilor care au fost defavorizate înainte și în cel mai bun caz o înghețare a angajărilor din comunitatea dominantă, dar poate necesita chiar și concedieri în masă din rândul comunității majoritare. În toate cazurile analizate s-a prevăzut o perioadă de tranziție destul de lungă pentru a realiza proporționalitatea în administrația publică (chiar de mai multe decenii), tocmai pentru a nu se ajunge într-o situație în care membrii unui grup trebuie să renunțe la locul lor de muncă în favoarea unor persoane care aparțin altor grupuri. Dar nu numai angajările în sectorul public pot crea senzația de perdant, ci și simplul fapt că deciziile nu se vor mai lua prin majoritate simplă. Acest sentiment poate fi potolit cel mai bine prin crearea unor structuri simetrice la mai multe niveluri, în cadrul cărora se pot articula majorități alternative, ca în Belgia sau în Tirolul de Sud, ceea ce poate facilita tranziția către un echilibru în care comunitățile devin treptat interesate în menținerea sistemului.

Pe de altă parte, minoritățile care dobândesc drepturi adiționale prin noile aranjamente pot fi nemulțumite, pe de o parte, de ceea ce au obținut, pe de altă parte, de implementarea deficitară a acordului de împărțire a puterii. De exemplu, în Tirolul de Sud comunitatea germană a reușit să obțină ceea ce a dorit – autonomia la nivelul provinciei – doar la o jumătate de secol după

adoptarea primului Statut de autonomie, iar albanezii din Macedonia nu au abandonat intențiile de federalizare a țării, în pofida ameliorării semnificative care a intervenit în situația lor. Dar împărțirea puterii se realizează întotdeauna prin compromisuri, iar acest lucru trebuie acceptat și de minorități, în condițiile în care există garanții că sistemul instituțional poate fi renegociat în viitor.

Soluțiile consociaționiste sunt deseori criticate și pe motiv că doar comunitățile mari pot profita cu adevărat de ele, în timp ce minoritățile reduse numeric rămân dezavantajate. Integrarea minorităților reduse numeric s-a realizat relativ târziu în Tirolul de Sud (problema ladinilor fiind abordată în profunzime doar în 2001), iar în Macedonia doar albanezii beneficiază de protecția deplină pe care o poate oferi împărțirea puterii; celelalte minorități nu au dobândit drepturi politice de egală importanță. A spune însă că o soluție consociaționistă este în detrimentul minorităților reduse numeric ar fi o exagerare. Situația comunităților mici în țările prezentate – este suficient să ne gândim la ladini sau la germanii de Belgia – nu este deloc mai rea decât cea a minorităților de dimensiuni similare din țările în care nu regăsim instituții de tip consociaționist. În mod cert, în Belgia, în Tirolul de Sud și în Macedonia s-a ajuns la împărțirea puterii pentru a transforma cea mai numeroasă minoritate într-un partener (aproape) egal cu grupul majoritar, în timp ce celelalte minorități, care au fost prea mici pentru a reuși o recunoaștere similară, au obținut mai puține drepturi. Însă acordarea anumitor drepturi politice pur și simplu nu este fezabilă sub un anumit prag numeric, așadar comunitățile foarte mici nu pot profita în aceeași măsură de împărțirea puterii ca și cele mari. Chiar dacă poate fi susținut empiric, argumentul privind inegalitatea dintre minoritățile mici și mari nu poate înclina balanța împotriva împărțirii puterii și în favoarea unei democrații clasice de tip majoritar, deoarece, de regulă, dimensiunea minorităților are consecințe asupra nivelului de drepturi obținute și în democrațiile majoritare.

În ceea ce privește criticile din direcția opusă, cel mai adesea ne întâlnim cu argumente direcționate împotriva sistemelor de școli și instituții culturale paralele, uneori ajungându-se chiar până la acuzații de segregare sau de apartheid. Într-adevăr, autonomia culturală și sistemele instituționale paralele creează condiții în care contactele între comunități pot fi reduse la minimum. Însă esența consociaționismului este tocmai de a nu forța integrarea comunităților în condițiile în care există o opoziție semnificativă față de astfel de inițiative. Cea mai mare problemă privind argumentele pro-integrare este că acestea pot fi folosite cu rea-credință, pentru a justifica asimilarea mascată a minorităților, acest pericol fiind întocmai sursa refuzului elitelor minoritare de a îmbrățișa integrarea. Elemente de natură integraționistă pot avea efecte

pozitive doar dacă grupul majoritar acceptă paritatea culturală și lingvistică, de exemplu dacă în școlile integrate este obligatorie pentru membrii majorității și studierea limbii și a culturii minorității.

Un alt aspect al sistemelor consociaționiste care poate contribui la reproducerea și chiar la întărirea diviziunilor societale este greutatea cu care pot fi acomodate persoanele cu identitate mixtă sau multiplă sau cei care nu doresc să aparțină niciunuia dintre grupurile înzestrate cu drepturi politice speciale. De exemplu, în Irlanda de Nord, mecanismele de veto pot fi exercitate doar de grupurile parlamentare ale naționaliștilor sau ale unioniștilor, nu și de partidele transcomunitare. În mod similar, în Tirolul de Sud, categoria „alții” a fost inexistentă pentru mult timp la recensământ, însă până la urmă s-a ajuns la o soluție ingenioasă: categoria „alții” are în prezent doar funcții expresive și statistice, iar drepturile politice sunt conferite printr-o altă declarație, prin care se indică grupul căruia persoana dorește să îi fie asimilată. Prin această soluție se ajunge la o situație foarte similară cu cea în care nu sunt instituționalizate deloc drepturi politice legate de apartenența la anumite grupuri materializate în sisteme de cote. Faptul că persoanele din această categorie pot aplica pentru un loc de muncă prin intermediul oricăruia dintre cele trei grupuri privilegiate (germanii, italienii și ladinii) nu diferă în practică deloc de situația persoanelor minoritare din România (sau din orice alt stat unde nu există sisteme de cote), care pot candida la orice loc de muncă sau la o funcție de reprezentare doar într-un singur mod: ca toți ceilalți cetățeni. Nici în Tirolul de Sud, nici în România nu există locuri de muncă sau mandate speciale rezervate pentru cei care consideră că au identitate dublă sau mixtă sau care aparțin altor comunități foarte mici. Concluzia este că sistemul din Tirolul de Sud nu este deloc mai deficitar din perspectiva teoriei democrației decât cel al unui stat care se declară neutru din punct de vedere lingvistic, deoarece acesta din urmă instituționalizează *de facto* dominația unui singur grup, în timp ce prin soluția consociaționistă se realizează dominația *de jure* a mai multor grupuri în detrimentul celor din categoriile reziduale. Cazul mecanismelor de veto din Irlanda de Nord este mai problematic și se justifică mult mai greu, deși grupul deputaților neafiliați la niciuna dintre cele două comunități nu ar dispune de drept de veto nici în condițiile unui sistem majoritar. Problema este, însă, că în acest caz prin refuzul de a-și declara identitatea persoana pierde anumite drepturi.

Împărțirea puterii este deseori respinsă și pe motiv că diferențele numerice prea mari între comunități o fac nefezabilă, însuși Lijphart fiind de părere că cea mai favorabilă configurație ar fi o societate compusă din trei sau patru grupuri de dimensiuni relativ egale. Una dintre concluziile cele mai importante ale acestei lucrări este că modelul consociaționist sau împărțirea puterii poate fi adaptată în mod foarte flexibil la realitățile societale. Așa cum o de-



monstrează exemplul Tirolului de Sud, al Irlandei de Nord sau al Bruxellesului, lipsa echilibrului demografic dintre grupurile etnice poate fi compensată prin reorganizare teritorială – federalizarea, devoluția sau descentralizarea fiind deopotrivă potrivite pentru a crea unități teritorial-administrative în care minoritățile devin actori puternici. Mai mult, o soluție consociaționistă poate fi realizată și prin mijloace mai puțin radicale, adică nu este neapărat nevoie de federalizare sau de autonomie teritorială pe criterii etnice. Acest lucru este esențial deoarece asemenea soluții radicale sunt de regulă foarte greu acceptate de către populația majoritară, care în mai toate cazurile își face griji în privința integrității teritoriale. Descentralizarea din Macedonia, care a fost adoptată ca o alternativă pentru soluțiile teritoriale, demonstrează că în condițiile în care minoritățile trăiesc în blocuri concentrate, împărțirea puterii în mod vertical poate substitui crearea unor noi niveluri de autoritate (Wolff 2009b: 23–24).

Aceste implicații sunt evident foarte importante și din perspectiva României. Înainte de a trece însă la analiza acestor implicații, considerăm utilă prezentarea în mod sintetic a celor mai importante caracteristici ale soluțiilor instituționale din cele patru cazuri analizate. Tabelul comparativ redat în cele ce urmează oferă un rezumat despre sistemele politice ale celor patru cazuri discutate în partea a doua a lucrării.

Tabelul 1. Caracteristici ale sistemelor consociaționiste din cele patru cazuri analizate

	Tirolul de Sud	Belgia	Irlanda de Nord	Macedonia
Anul creării	1972 (1969), modificat în 2001	1970, modificat în 1980, 1988, 1993	1998, modificat în 2006	2001
Documente importante	al doilea Statut de autonomie din 1972 + pachetul de implementare	Constituția din 1970, Constituția din 1993	Acordul de la Belfast (din Vinerea Mare) 1998, Acordul de la St. Andrews 2006	Acordul de la Ohrid 2001
Nivelul	subnațional	național și regional (la nivelul capitalei Bruxelles)	subnațional	național
Modul creării	Negocieri bilaterale între Austria și Italia, pe baza Acordului Gruber–De Gasperi (garantat internațional de ONU). Toate înțelegerile dintre cele două țări trebuiau aprobate și de Partidul Popular Sudtirolez.	dezvoltare organică, pacte interne între flamanzi și valoni	pact intern, dar precedat de un acord bilateral între guvernele Irlandei și Marii Britanii	pact intern sub presiune și cu asistență internațională (UE, NATO, SUA)
Nivelul violenței	violență limitată, atentate între 1956–1961, „noaptea focurilor” în 1961	pașnic	„necazurile” 1968–1998 „război civil de intensitate redusă”	insurecție albaneză între ianuarie–iulie 2001

	Tirolul de Sud	Belgia	Irlanda de Nord	Macedonia
Marea coaliție	<p>Atât la nivel regional, cât și în provincia Bolzano:</p> <p>1. Executivul:</p> <p>a. Componenta guvernului trebuie să reflecte componenta lingvistică a legislativului, care reflectă la rândul ei componenta populației. Reprezentarea ladinilor la nivelul regiunii este garantată, în provincia Bolzano este facilitată.</p> <p>b. Un vicepreședinte al guvernului trebuie să aparțină grupului lingvistic italian, iar celălalt, celui german.</p> <p>c. Președinția guvernelor este rotată la mijlocul ciclului. Președinția regiunii este asigurată prin rotație de cei doi președinți de provincie.</p>	<p>1. Se impune paritate în executivul federal și în executivul Regiunii Bruxelles în privința numărului de miniștri. Comunitatea mai mare este compensată prin numărul secretarilor de stat.</p> <p>2. Decizii prin consens în executivul amintite mai sus.</p> <p>3. Paritate în Comisia de Concertare a Federației.</p>	<p>1. Alocarea automată a pozițiilor în cabinet prin metoda d'Hondt.</p> <p>2. Autonomie mare pentru miniștri individuali, cabinetul nu se alege prin vot de încredere.</p> <p>3. Membrii și președinții comisiilor parlamentare sunt numiți proporțional cu numărul mandatelor legislative ale partidelor.</p>	<p>1. Nu se impune în mod explicit marea coaliție, există însă o tradiție informală în acest sens din 1990.</p> <p>2. După 2001: practica numirii unor miniștri adjuncți din alta comunitate decât cea din care provine ministrul.</p> <p>3. Comisia pentru Relații Intercomunitare</p>



	<p>2. Legislativul:</p> <p>a. Cei doi vicepreședinți ai consiliului trebuie să aparțină altor grupuri lingvistice decât președintele consiliului.</p> <p>b. Componenta comisiilor parlamentare trebuie să reflecte în primul rând componenta lingvistică, și, pe cât posibil, pe cea partinică a consiliului.</p> <p>c. Reprezentarea ladinilor garantată în ambele provincii.</p> <p>3. Toate instituțiile: la mijlocul ciclului se schimbă locul în care se întrunesc (Trento și Bolzano).</p> <p>Comisia celor șase: teoretic doar un organ consultativ; în practică, cel mai important for de pregătire a deciziilor.</p>			
--	---	--	--	--



	Tirolul de Sud	Belgia	Irlanda de Nord	Macedonia
Veto segmental	<p>1. Veto de amânare: se poate cere votul simultan, iar în cazul în care nu se realizează majoritatea în toate comunitățile, două treimi dintre reprezentanții unui grup pot depune o contestație la Curtea Constituțională de la Roma.</p> <p>2. Veto indirect: cerința de majoritate simultană la adoptarea bugetelor regiunii și al provinciei Bolzano.</p>	<p>1. Veto de amânare – clopotelul de alarmă: 25% dintre deputații unui grup pot cere suspendarea dezbaterilor din parlament pentru 60 zile.</p> <p>2. Veto indirect – majoritate calificată de două treimi și majoritate dublă în ambele comunități pentru legi speciale și pentru chestiuni de interes comun.</p>	<p>Veto indirect:</p> <p>a. majoritate absolută și majoritate dublă (50%+1 dintre deputații unioniști, respectiv naționaliști);</p> <p>b. majoritate calificată de 60% și susținere de 40% în ambele grupuri.</p>	<p>Veto indirect:</p> <p>a. majoritate dublă sau „Badinter”;</p> <p>b. majoritate de două treimi în legislativ plus majoritate „Badinter” pentru problemele cele mai importante.</p>

	Tirolul de Sud	Belgia	Irlanda de Nord	Macedonia
Proportionalitate în sistemul electoral	<p>Din 2001 provinciile autonome Trentino și Alto Adige (Bolzano) pot decide în legătură cu sistemele electorale, însă în Bolzano se impun două restricții:</p> <p>1. sistemul trebuie să fie de reprezentare proporțională;</p> <p>2. reprezentarea latinilor trebuie garantată.</p> <p>În prezent se folosește un sistem de reprezentare proporțională cu liste de partide deschise.</p>	<p>1. Nivelul național: reprezentare proporțională, 11 circumscripții, prag de 5% la nivelul circumscripțiilor, alocare d'Hondt.</p> <p>2. La nivelul consiliilor locale nu există mecanisme speciale pentru reprezentarea minorităților, însă în executivul acestora da:</p> <p>a. în localitățile cu facilități lingvistice executivul este ales prin vot direct și nu numit de consiliu;</p> <p>b. în municipalitățile din Regiunea Bruxelles: dacă un flamand este ales în consiliu, cel puțin un flamand trebuie numit în executiv.</p>	<p>1. Nivelul regiunii: vot unic transferabil; 18 circumscripții de 6 membri (însă pentru Westminster fiecare dintre acestea constituie o circumscripție uninominală).</p> <p>2. Eliminarea în 1972 a <i>gerrymandering</i>-ului care îi favoriza pe protestanți și introducerea votului unic transferabil.</p>	<p>Reprezentare proporțională, întreaga țară o singură circumscripție, nu există prag procentual, alocare d'Hondt.</p>

	Tirolul de Sud	Belgia	Irlanda de Nord	Macedonia
Proportionalitate în administrația publică, justiție, polițe	<p>Sistem de cote pentru angajări în întregul sector public – între 1976–1997 rigid, după 1997 mai flexibil.</p> <p>Excepții: armata și forțele speciale de poliție. Cotele se referă și la companiile de stat privatizate, dar există derogari.</p> <p>Eligibilitatea pentru funcții politice sau publice, respectiv pentru locuințe de stat se stabilește pe baza unei declarații de apartenență la grup.</p>	<p>În administrația publică, justiție, poliție etc. se împune proportionalitate la nivelele inferioare (după numărul cazurilor procesate) și paritate la nivelele superioare.</p> <p>La recensământ nu se colectează date despre etnie sau limbă din 1947.</p> <p>Apartenența de grup se stabilește pe baza limbii bacalaureatului sau pe bază de certificat de competență lingvistică.</p> <p>În Regiunea Bruxelles actele de identitate sunt bilingve, prima limbă din act determină apartenența de grup.</p> <p>Paritate în Curtea de Arbitraj.</p>	<p>„Paritatea de stimă” între comunități, supravegheată de Comisia pentru Egalitate. Nediscriminare și acțiune afirmativă în administrație publică și justiție, însă fără cote.</p> <p>Reforma poliției a presupus angajarea masivă a catolicilor (recrutare 50-50% pentru zece ani), schimbarea denumirii instituției și îndepărtarea simbolurilor britanice. Înainte de 1998, The Royal Ulster Constabulary a fost dominat de unioniști și nu și-a păstrat neutralitatea în conflict.</p>	<p>Doar principiul general al proporționalității enunțat pentru administrație publică, justiție și poliție, fără cote. Armata nu a constituit în mod explicit obiectul Acordului de la Ohrid; cu toate acestea, s-au întreprins anumite masuri pentru a încuraja reprezentarea minorităților în rândul ofițerilor.</p> <p>Justiție: Curtea Constituțională, Consiliul Suprem al Magistraturii sunt alese prin majoritate dublă.</p> <p>Tribunale: trebuie asigurată proporționalitatea, fără cote.</p> <p>Poliție: controlul poliției transferat parțial la administrațiile municipale; acțiune afirmativă în angajări, fără cote; patrurile mixte în teritoriile populate de albanezi.</p>

	Tirolul de Sud	Belgia	Irlanda de Nord	Macedonia
Autonomia segmentală	<p>Autonomie teritorială pentru regiune și provincii. Între 1972–2001 regiunea Trentino–Alto Adige are mai multe competențe decât provincia Bolzano. Toate competențele legate de cultură și de educației sunt la nivelul provinciilor.</p> <p>Din 2001 se transferă majoritatea competențelor la nivelul provinciilor, care devin mai puternice decât regiunea.</p> <p>Autonomie financiară extinsă pentru provincia Bolzano.</p> <p>Finanțare proporțională a comunităților în domeniul culturii.</p>	<p>Competențele legate de persoane sunt exercitate de comunități (inclusiv în cultură și educație), competențele legate de teritoriu, de regiuni.</p> <p>Guvernul federal răspunde de foarte puține domenii.</p>	<p>Autonomie culturală pentru comunități. Sisteme educaționale paralele, finanțare proporțională.</p>	<p>Descentralizare în loc de autonomie teritorială, transfer de competențe și de resurse la nivelul administrațiilor municipale. Reformă teritorial-administrativă prin care ponderea albanezilor devine semnificativă într-un număr mare de municipalități.</p> <p>Există și posibilitatea de a crea administrații la nivel de cartier.</p>

	Tirolul de Sud	Belgia	Irlanda de Nord	Macedonia
Garanții ale Statutului special	<p>Garanții constituționale puternice: Statutul nu poate fi modificat fără acordul provinciilor.</p> <p>Garanții internaționale: se recunoaște faptul că autonomia Tirolului de Sud este garantată internațional; Austria a beneficiat de statut de protector în timpul implementării.</p>	<p>Garanții constituționale puternice (Constituția poate fi modificată doar cu acordul tuturor grupurilor).</p> <p>Garanții internaționale: nu există.</p>	<p>Garanții constituționale slabe: Regatul Unit nu are Constituție scrisă, iar guvernul britanic are dreptul de a suspenda instituțiile din Irlanda de Nord (devoluție, nu federalism sau regionalism asimetric).</p> <p>Garanții internaționale: Tratatul Anglo-Irlandez, Constituția Irlandei, Northern Ireland Act 1998.</p>	<p>Garanții constituționale puternice: Constituția poate fi modificată doar cu majoritate de două treimi plus acordul majorității albanezilor.</p> <p>Garanții internaționale: doar indirecte, legate de condiționalitatea din procesul de integrare euroatlantică.</p>

3.2. Consociaționism în România?

Posibilitatea unei soluții consociaționiste a generat o dezbatere teoretică interesantă și în România.¹³² Cel mai interesant schimb de idei a avut loc în 2000–2001, în paginile revistei bilingve româno–maghiare *Provincia*, cu participarea unor intelectuali de marcă români și maghiari,¹³³ dar ideea de consociaționism sau de împărțire a puterii a fost abordat și de alți autori, în afara contextului dezbaterii din această revistă. În această parte finală a lucrării vom parcurge mai întâi dezbaterile din *Provincia*, apoi vom trece în revistă alte două publicații care au abordat subiectul și vom încheia cu propriile noastre considerații despre temă.

Dezbaterile din *Provincia* s-a axat în primul rând pe șansele implementării unei soluții consociaționiste în România, însă fără să fie formulate propuneri concrete privind detaliile instituționale ale unei astfel de soluții. În articolul-program al *Provinciei*, publicat în primul număr al revistei, a apărut următorul enunț: „Vrem să promovăm o transilvanitate europeană, care să folosească aceste tradiții și identități diferite într-un sistem consociativ modern, apropiat de spiritul unei Europe în curs de unificare.” (Colegiul redacțional 2000, italicele noastre). Ulterior, ideea a fost dezvoltată în două articole semnate de cel mai important ideolog al revistei, Gusztáv Molnár. În primul articol, autorul a repetat doar argumentul pentru consociaționism, pledând că „[f]ără îndoială, pentru Transilvania, această provincie cu poziția geografică și structura socială-națională atât de specifice, modelul cel mai adecvat ar fi cel al unui *liberalism consociativ*, *up to date*’, potrivit nevoilor secolului al XXI-lea” (Molnár 2000a, italicele noastre). Restul articolului a constat în prezentarea unor antecedente istorice pentru „liberalismul consociativ”, cel mai important exemplu fiind Dieta de la Sibiu din 1863, unde numărul mandatelor delegaților a fost stabilit în mod proporțional cu populația română, maghiară și săsească din Transilvania.¹³⁴ Dar Molnár a recunoscut și faptul că ideile Dietei de la Sibiu sunt deja anacronice în mileniul trei, deoarece „[i] deea ‚patriei transilvănene’ a fost [...] înlăturată de pe scena istoriei [...] de ‚maghiarism’ și de ‚dacoromanism’ sau, folosind terminologia modernă, de ideologiile statelor naționale maghiare și române rivale și la fel de exclusiviste în privința Transilvaniei.” (Molnár 2000a).

132 Ideea aplicabilității modelului lui Lijphart în România a fost lansată pentru prima dată de Alina Mungiu-Pippidi (1999).

133 Dezbaterile sunt sintetizate și în două studii semnate de Szász (2002, 2008).

134 Cu toate acestea, faptul că Dieta de la Sibiu ar putea servi drept un exemplu pozitiv din istorie pentru compromisul dintre naționalități este cel puțin discutabil, având în vedere că reprezentanții maghiarilor au boicotat lucrările Dietei.

Concepția „up-to-date” despre consociaționism este schițată în cel de-al doilea articol semnat de Molnár. Punctul de plecare este o ipoteză formulată după cum urmează: „Transilvania este o societate plurală care are patru segmente definitorii: 1. maghiarul transilvanist, 2. românul transilvanist, care consideră transilvanitatea sa drept parte hotărâtoare a identității sale, 3. românul unitarist, antitransilvanist și 4. maghiarul antitransilvanist, care privește spre Ungaria nu numai în sens cultural și economic, ci și politic.” (Molnár 2000b). Așadar, Molnár consideră că „Transilvania este plurală în sensul în care Aren Lijphart (*sic!*) a definit această expresie în lucrarea sa de bază *Democracy in Plural Societies*”, deși admite că „segmentul transilvanist românesc încă nu s-a constituit, sau cel puțin nu a devenit vizibil din punct de vedere politic” (Molnár 2000b). Detaliile concrete ale designului consociaționist nu sunt elaborate de autor; acesta se mulțumește cu prezentarea succintă a celor patru elemente fundamentale ale modelului.

Dintre ideile lui Molnár, două au fost discutate în detaliu de alți participanți la dezbateri. Primul aspect al propunerii lui Molnár care a devenit ulterior subiect de dispută a fost descrierea societății transilvănene, concepția sa despre natura segmentelor. Dintre participanții la dezbateri nimeni nu a căzut de acord cu imaginea lui Molnár despre segmentele societății ardelenice, considerând că aceasta nu este realistă, iar pilonii descriși nu ar putea constitui bazele consociaționismului în Transilvania. Zsolt Attila Borbély a atras atenția asupra faptului că atitudinea față de ideea transilvană nu este una centrală în ceea ce privește acțiunile politicianilor români și maghiari din Transilvania, ci ocupă o poziție periferică în gândirea politică a acestora. „Elita politică românească este divizată mai curînd prin relația cu trecutul, problema schimbării reale de regim, orientarea politicii externe a țării”, iar „elita politică maghiară din Transilvania se divizează în primul rînd prin raportarea față de puterea românească dintotdeauna”, scrie Borbély (2000). Autorul consideră că, dacă vrem neapărat să vorbim despre segmente, atunci aceste segmente sunt românii și maghiarii.

Nici Zoltán Kántor (2001) nu a fost de acord cu Molnár, fiind de părere că viziunea acestuia despre societatea transilvană este lipsită de orice substanță sociologică. Pilonii descriși de Molnár nu pot fi considerați subculturi, deoarece este vorba doar despre o antiteză ideologică referitoare la ideea transilvanismului. Kántor a considerat că pilonii descriși de Borbély (maghiari vs. români) satisfac mai bine cerințele sociologice, însă șansele găririi unui consens sunt mai slabe cu aceste grupuri. Completând punctul de vedere al lui Kántor, Szász (2001) a atras atenția asupra faptului că doar minoritatea maghiară funcționează ca o subcultură; majoritatea românească nu poate fi considerată nici o singură subcultură, dar nici ca fiind alcătuită din mai multe subculturi. Clivajele

din sânul comunității românești nu sunt suficient de adânci pentru a se putea vorbi în cazul ei despre o societate segmentată. Într-un alt articol, publicat la un an după terminarea dezbaterii din *Provincia*, Szász a pledat că un aranjament consociaționist în România nu ar trebui imaginat pe baze exclusiv etnice, iar dacă „problema s-ar pune la modul practic în România, ar trebui să fortificăm niște piloni ideologici și un pilon etnic” (Szász 2002, italicizele noastre). Așadar, în opinia lui Szász, faptul că doar maghiarii pot fi considerați un segment adecvat constituie o condiție nefavorabilă pentru consociaționism, deoarece lipsa pilonilor ideologici înseamnă că nu este satisfăcută o condiție esențială la nivel structural pentru consociaționism (Szász 2001, 2002, 2008).¹³⁵

Al doilea aspect al articolelor lui Molnár care a atras multe comentarii a fost faptul că soluția consociaționistă a fost concepută la nivelul Transilvaniei și nu pentru întreaga Românie. Autorii care au contribuit la dezbateri au căzut de acord că o soluție consociaționistă este lipsită de realism fără federalizare sau devoluție. Gabriel Andreescu a avertizat că devoluția Transilvaniei este iluzorie, prin urmare, „dacă există o problemă consensualistă, atunci ea ar putea avea în vedere comunitatea maghiară din România în raport cu populația românească – și nu comunitatea maghiarilor transilvani în raport cu comunitatea românilor transilvani”. Însă la nivelul țării raportul celor două etnii este de „7:100” (*sic!*), ceea ce este neprielnic pentru consociaționism (Andreescu 2000). Deși la fel de sceptic în privința șanselor pentru devoluție, Szász (2001, 2002) a mers cu un pas mai departe și a analizat constelația factorilor favorizanți pentru consociaționism înșiruiți de Lijphart la ambele niveluri, adică pentru România și pentru Transilvania. Autorul a ajuns la concluzia că șansele pentru un design consociaționist sunt mai prielnice la nivelul Transilvaniei, datorită dimensiunii mai mici, ponderii mai echilibrate a grupurilor etnice și posibilității ceva mai ridicate pentru federalizare. Însă efectul amenințării externe în contextul Transilvaniei are efectul opus, deoarece această amenințare nu este percepută în același fel de ambele comunități, ea fiind prezentă mai degrabă ca un slogan al extremiștilor români (secesiune), prin urmare nu poate constitui un element care să îndemne la cooperare.

Concluzia dezbaterii în privința șanselor consociaționismului în România a fost una evident pesimistă, iar modelul schițat de Gusztáv Molnár a fost

135 Cu toate acestea, evaluarea condițiilor favorabile pentru consociaționism (prezentată în paragraful următor al acestei lucrări) este întreprinsă de Szász pentru un consociaționism de natură etnică. Într-o lucrare mai recentă despre această temă, autorul exprimă un punct de vedere și mai pesimist despre șansele formării unor piloni ideologici în România și pare să renunțe la ideea construirii unui sistem consociaționist bazat pe acestea (Szász 2008).

catalogat drept nerealist. Cu toate acestea, mai mulți autori au constatat că sistemul politic românesc afișează unele elemente de natură consociaționistă. În opinia unanimă a acestora, cel mai important aspect pe baza căruia se poate face trimitere la consociaționism a fost participarea UDMR la guvernare (Andreescu 2000; Bakk 2000; Kántor 2001; Szász 2001).

Într-un context în care, în vara anului 2000, se preconiza deja eșecul electoral al Convenției Democratice și revenirea PDSR la guvernare, Gabriel Andreescu a pledat pentru continuarea participării guvernamentale a UDMR, considerând acest lucru o condiție necesară (deși nu suficientă) pentru dezvoltarea unui model consensualist.¹³⁶ „Atît substanța cît și garanția înțelegerii inter-comunitare – dacă o punem în acești termeni – este participarea formațiunii reprezentative minoritare la guvernare”, a considerat Andreescu (2000).

Și Miklós Bakk a identificat anumite elemente consociaționiste în comportamentul UDMR. Potrivit lui Bakk, putem distinge între trei strategii urmate de UDMR. Primele două se regăsesc în mod explicit în textele programatice ale formațiunii: strategia autonomiei naționale și strategia regională transilvană. Bakk a considerat că ambele strategii depășesc într-un fel sau altul structura actuală a statului român, deoarece „se bazează pe considerentul că integrarea maghiarilor din România poate deveni realitate numai dacă și structura de drept public a statului român va oglindi realitatea istorică, și anume, că aici trăiește o comunitate maghiară semnificativă și care se consideră autohtonă.” A treia strategie este una latentă, fiind urmată de UDMR fără ca aceasta să figureze în mod explicit între obiectivele programatice principale. Bakk este de părere că această a treia strategie este de natură consociaționistă. Deși modelul consociaționist a devenit subiect de dezbateră în 2000, mai cu seamă în contextul explorărilor privind posibilitatea unei coaliții PDSR–UDMR, originile strategiei datează de la începuturile participării la guvernare a maghiarilor. Bakk este de părere că alegătorii maghiari din România sunt scindați în privința acestei componente tacite a strategiei UDMR, existând o tensiune între cei care consideră că participarea politică în instituțiile statului român este „nelegitimă” și cei care sunt de părere că participarea UDMR la guvernarea României este legitimă și benefică. UDMR încearcă să rezolve această tensiune într-un mod similar cu

136 Dintre participanții la dezbateră, Andreescu a fost singurul autor care a folosit în mod consecvent termenul de *democrație consensuală* sau *consensualism* în loc de democrație consociaționistă. Însă, după cum Szász (2001) a atras atenția, acest lucru s-a datorat unei confuzii terminologice. Despre relația dintre consociaționism și democrația consensuală vezi secțiunea 1.4.1.

societățile pilarizate,¹³⁷ prin construirea unei rețele de organizații care să permită membrilor subculturii să-și desfășoare activitățile legate de mai toate domeniile vieții în interiorul pilonului. Prin instituționalizarea pilonului se realizează totodată recunoașterea acestuia de către ceilalți actori politici „ca entitate de sine stătătoare și creatoare de societate”. Conform lui Bakk, „[p]rin participarea la guvernare, UDMR – al cărei electorat tinde să funcționeze ca o astfel de comunitate subculturală – a pornit de fapt pe un drum trasat de o strategie consociativă latentă, netematizată” (Bakk 2000). Așadar, Bakk consideră că nivelul social din modelul consociaționist al lui Lijphart funcționează bine în cazul maghiarilor din România, comunitatea fiind recunoscută ca un pilon aparte și de elita politică românească.

Zoltán Kántor formulează o opinie foarte similară. Deși este de părere că în România democrația consociaționistă nu are șanse reale, admite existența anumitor „mecanisme consensuale cu caracter consociațional”. Acest lucru se referă la „faptul că UDMR este reprezentantul politic al subculturii maghiare. Din acest motiv, putem spune că din 1989 UDMR duce o politică de tip consociațional. Iar acest lucru nu se va schimba atâta timp cât va reuși să-i convingă pe alegătorii propriei subculturi s-o voteze.” Potrivit lui Kántor, componenta politologică a modelului consociaționist este satisfăcută parțial în România: UDMR și partidele aflate la guvernare „leagă niște compromisuri cu caracter consociațional”. Însă colaborarea elitelor nu este suficientă pentru a vorbi despre consociaționism; ar trebui ca acestea să convingă propriile subculturi să susțină aceste compromisuri. Însă acest element este satisfăcut doar în comunitatea maghiară. De cealaltă parte nu regăsim subculturi, ci pur și simplu partide politice. Fără componenta sociologică nu poate fi vorba despre consociaționism (Kántor 2001).

Părerea lui Szász (2002, 2008) este foarte similară: autorul respinge descrierea realității românești drept democrație consociaționistă și avertizează că a declara că în România avem de-a face cu consociaționism doar pe baza participării continue la guvernare a UMDR ar fi o interpretare reduționistă, nu numai pentru că trei dintre cele patru elemente ale consociaționismului nu sunt prezente, dar și pentru că lipsesc condițiile societal-cultural-e esențiale pentru acest tip de democrație (adică pilonii societali sau subculturile). Cu toate acestea, în opinia autorului, poate fi remarcată folosirea unor tehnici de natură consociaționistă, cea mai importantă fiind participarea UDMR la putere și, într-o oarecare măsură, sistemul electoral proporțional.

Concluzia dezbaterii din *Provincia* poate fi deci sintetizată astfel: deși mai mulți autori au fost de acord că participarea UDMR la guvernare – respectiv

137 Despre conceptul de societate pilarizată sau pilonizată vezi începutul secțiunii 1.2.

colaborarea cu elitele române indiferent de ideologie – poate fi considerată drept un *comportament consensual* sau chiar o *componentă de natură consocia-tivă* a sistemului politic românesc, nu se poate vorbi despre *democrație consocia-tionistă* în România; mai mult, șansele pentru un consociaționism adevărat sunt minime. După cum a sintetizat un contributor, „în fond, fiecare autor care a participat la această dezbatere e de acord că șansele modelului clasic al consociației în România se apropie de zero” (Kántor 2001). Principalele obstacole pentru realizarea consociaționismului în România și în Transilvania au fost identificate în inexistența subculturilor în cadrul majorității românești, lipsa echilibrului dintre grupuri, absența unei tradiții de cooperare și șansele minime pentru o reorganizare a structurii statale. Am putea adăuga și faptul că după emigrarea sașilor din Transilvania au rămas doar două grupuri, ceea ce reduce șansele unei soluții de acest gen.¹³⁸

Pe lângă dezbaterea din *Provincia*, ideea de democrație consociaționistă sau de împărțire a puterii apare și în alte publicații despre România. Faptul că participarea partidelor minorităților la guvernare este doar un pas important în procesul de incluziune a minorităților, dar nu poate fi echivalată cu un model de democrație în care se realizează împărțirea puterii, a fost evidențiat și de studiile de caz cuprinse într-un volum editat de Robotin și Salat (2003). Editorii și autorii acestui volum și-au propus să analizeze efectele participării guvernamentale a partidelor minorităților naționale în perspectivă comparată (prin studii despre Macedonia, Slovacia și România), inventariind succesele și neajunsurile participării la putere, atât din perspectiva minorităților, cât și din cea a democratizării. Concluziile analizelor despre România (semnate de Dan Chiribucă și Tivadar Magyari, respectiv Zoltán Alpár Szász) pot fi considerate în cel mai bun caz ambivalente: participarea în guvern a partidelor minoritare nu a rezolvat principalele probleme ale acestora, deși a contribuit, fără îndoia-lă, la o mai bună acceptare a maghiarilor de către majoritatea română.¹³⁹

138 Numărul redus al grupurilor (2) a fost considerat de Szász (2001, 2002) ca fiind o condiție favorabilă. Noi suntem însă de părere, pe baza celor scrise de Lijphart, că trei segmente ar fi mai favorabile pentru consociaționism. Cu dispariția sașilor din Transilvania șansele consociaționismului au scăzut considerabil.

139 Trebuie însă semnalat și faptul că studiul din volum care formulează concluziile cercetării (semnată de Monica Robotin) folosește sintagma de împărțire a puterii într-un sens foarte larg și cu conținut prea subțire. De fapt, în studiul lui Robotin, împărțirea puterii se referă la simpla includere a partidelor minoritare în guvern. După cum am subliniat în partea teoretică a acestei lucrări și voi dezvolta în continuare, esența democrației consociaționiste este *instituționalizarea* acestei participări și întărirea ei cu garanții pentru minorități.

Un alt articol ce trebuie menționat este semnat de Narcisa Medianu (2002). Autoarea prezintă două argumente împotriva caracterului consociaționist al politicii românești, ambele fiind familiare din dezbaterea prezentată anterior. Potrivit primului argument, românii nu constituie un segment societal aparte, la fel ca maghiarii. Medianu atrage atenția că liderii partidelor politice românești nu se autodefinesc ca reprezentanți ai românilor în termeni etnici, ci în termeni civici. Partidele extremiste constituie o excepție, însă acestea resping ideea includerii maghiarilor în exercitarea puterii. Al doilea argument este similar celui formulat de Szász, potrivit căruia chiar dacă UDMR participă la guvernare, nu se realizează celelalte elemente de bază ale democrației consociaționiste. Medianu se concentrează însă doar pe absența mecanismelor de veto pentru maghiari. Singurul veto de care minoritatea dispune în România constă în faptul că poate amenința cu o retragere din guvern, care poate conduce la prăbușirea guvernului. Retragerea din guvern poate însă avea costuri ridicate, mai ales dacă alternativa pentru a asigura majoritatea guvernamentală o reprezintă extremismii (Medianu 2002: 30).¹⁴⁰ La aceasta putem adăuga că, pe lângă pierderea funcțiilor și a accesului la resurse, liderii minoritari vor trebui să suporte și acuzația că au acordat prioritate intereselor particulariste de grup în fața interesului național (Hamberger 2004). Amenințarea cu prăbușirea coaliției nu poate fi considerată un echivalent funcțional al vetoului segmental nici datorită faptului că se poate recurge la această soluție doar în situații speciale (minoritatea trebuie să participe într-o coaliție minimal câștigătoare).

După trecerea în revistă a literaturii autohtone despre consociaționism, este momentul să prezentăm propriile noastre puncte de vedere. Considerăm că argumentele formulate împotriva existenței unei democrații de tip consociaționist în România sunt foarte puternice. Nu numai că lipsesc toate elemente de bază ale consociaționismului, ba mai mult, nici măcar procedurile care amintesc de consociaționism nu sunt instituționalizate. Prin urmare, nu se poate vorbi despre consociaționism. Respingem chiar și opiniile potrivit căro-

140 Medianu sugerează că modelul tranzacțiilor hegemonice (*hegemonic political exchanges*) este mai util pentru înțelegerea realității politice din România decât consociaționismul. Esența acestui model, elaborat de către Donald Rotschild pe baza unor exemple din Africa, este următoarea: liderii minoritari acordă susținerea lor (și a regiunilor controlate de ei) elitei dominante din centru în schimbul unor concesii legate de status, putere, autonomie limitată și control asupra unor resurse economice. Astfel se ajunge la o situație de control prin cooptare, iar anumite revendicări ale minorității vor fi satisfăcute, dar într-un mod care nu pune sub semnul întrebării definiția statului națiune.

ra participarea UDMR la guvernare ar constitui un element de natură consociaționistă, deoarece, după cum au atras atenția și unii autori din *Provincia*, această participare nu se realizează necondiționat, ci depinde de rezultatele negocierilor între partide în vederea formării unei majorități în parlament (Andrescu 2000; Kántor 2001). După cum am văzut în studiile de caz, democrația consociaționistă se poate realiza prin soluții concrete foarte variate, însă în toate cazurile este nevoie ca cel puțin o parte dintre elementele definitorii să fie instituționalizate. În România, însă, totul depinde de practici informale și de acorduri negociate în mod ad-hoc.

În decembrie 2008, prin formarea primului guvern Boc fără participarea UDMR au devenit evidente diferențele enorme între acordurile informale dintre elitele române și maghiare și o cooperare bazată pe garanții instituționale. După investire, noul guvern a început să demită directorii instituțiilor deconcentrate în județe și să-i înlocuiască cu persoane loiale partidelor de guvernământ. Drept consecință, în Ținutul Secuiesc s-a ajuns la o subreprezentare evidentă a maghiarilor în conducerea instituțiilor, ceea ce a cauzat nemulțumiri în cadrul populației maghiare. UDMR a început să organizeze proteste împotriva demiterilor și a solicitat ca la numirile în funcții să se respecte componența etnică a județelor. Acest lucru a reprezentat o schimbare în strategia UDMR din două puncte de vedere. În primul rând, după mulți ani de politică exclusiv parlamentară, Uniunea a recurs din nou la politica de mobilizare în masă. În al doilea rând – ceea ce este mult mai important din perspectiva acestei lucrări – UDMR a început să revendice în mod explicit o soluție de natură consociaționistă, și anume împărțirea funcțiilor publice pe criterii etnice în locul celor politice sau partinice. Se pare că formarea guvernului fără participarea lor a însemnat o lecție pentru liderii UDMR, care au realizat în sfârșit că prezența lor în guvern nu este o garanție suficientă pentru reprezentarea echitabilă a maghiarilor în administrația publică.

Este interesant de observat că, deși în timpul celor doisprezece ani în care s-au aflat la putere (sau în imediata ei apropiere) ar fi avut destule ocazii pentru a propune instituționalizarea prezenței minorității maghiare în funcții de conducere, liderii UDMR nu au făcut demersuri în această direcție. Aparent, abia în momentul în care au rămas în opoziție au înțeles că alocarea funcțiilor pe criterii politice nu garantează o prezență echitabilă a minorității în organele administrației. După reintrarea la guvernare în ianuarie 2010, UDMR a început să preseze și mai mult pentru o distribuție echitabilă a posturilor de conducere în administrație, solicitând ca numirile în funcții să se facă în funcție de proporția maghiarilor din județe și nu pe baza unor înțelegeri globale la centru în funcție de proporțiile din coalitie. Deși, comparativ cu ciclurile guvernamentale precedente, rezultatul acestui demers poate fi considerat un

succes pentru UDMR, proporția funcțiilor obținute tot nu atinge ponderea maghiarilor din populația județelor, în special în Ținutul Secuiesc.

Însă din perspectiva împărțirii puterii nu aceasta este cea mai mare problemă pentru maghiari, ci faptul că aceste poziții câștigate rămân în continuare fragile, în condițiile în care ele pot fi pierdute din nou în cazul unui viitor guvern din care UDMR nu face parte. Iar dacă UMDR deține mai multe funcții fără ca distribuția pe bază etnică a acestora să fie instituționalizată, pierderea pozițiilor în momentul trecerii în opoziție va crea un șoc și mai mare. Rămâne de văzut dacă în viitor UDMR va reuși să instituționalizeze într-un fel sau altul practica numirii unor conducători de instituții de etnie maghiară (sau să obțină cel puțin depolitizarea unor instituții); în momentul de față, însă, acest lucru nu pare să fie în interesul niciuneia dintre părți. Pentru partidele politice românești asemenea garanții instituționale nu sunt de dorit, deoarece în absența lor pot trata instituțiile deconcentrate ca pe un instrument eficient în recompensarea clientelei politice. Dar nici UDMR nu este interesată pe deplin, pentru că numirile pe criterii pur etnice ar putea slăbi poziția pe care o deține în cadrul comunității maghiare, rivalii politici putând revendica și ei un cuvânt de spus în procedura numirilor. UDMR se confruntă așadar cu dilema de a alege între o logică pură de partid, care poate aduce totul sau nimic, și una de reprezentare a intereselor comunității maghiare, care presupune însă o reconciliere cu rivalii din interiorul comunității.

Într-o logică de partid, nu există nicio garanție că UMDR va face parte din fiecare guvern al României. Formațiunea maghiară se poate baza doar pe faptul că în prezent configurația sistemului de partide românesc îi este foarte favorabilă, permițându-i să ocupe o poziție pivotală, iar dimensiunile sale o transformă într-un partener ideal pentru coaliții minimal învingătoare. Însă acest lucru se poate schimba lesne peste o noapte electorală, iar în cazul în care apare un alt competitor pivotal, participarea UDMR în guvern, împreună cu funcțiile de la nivelul central și județean care vin cu aceasta, se pot năru.

A pleda în favoarea ideii că participarea UDMR în guvern apropie sistemul politic românesc de democrațiile consociaționiste reprezintă deci în mod evident o extindere eronată a conceptului de consociaționism. Acest fapt nu exclude însă legitimitatea unei dezbateri privind posibilitatea de a trece în România la un sistem de natură consociaționistă, ceea ce reprezintă o cu totul altă întrebare. Deși realitatea politică din România nu s-a schimbat în mod semnificativ de la încheierea dezbaterii din revista *Provincia*, considerăm că s-au făcut, totuși, anumite progrese, prin urmare șansele instituționalizării unor elemente de împărțire a puterii nu trebuie respinse de la bun început.

Deși nu putem vorbi despre consociaționism în prezent, cooperarea dintre elitele maghiare și partidele politice românești în cadrul coalițiilor guvernă-

mentale are deja o tradiție, iar acest lucru înseamnă că una dintre condițiile favorabile pentru consociaționism este mai pregnant prezentă astăzi decât cu zece ani în urmă. Comportamentul conciliant nu mai este atât de riscant pentru partidele române cum a fost în 1996, când UDMR a fost invitată pentru prima dată să participe la o coaliție guvernamentală.¹⁴¹

Trebuie remarcat și procesul demarat mai recent în cadrul poliției, care și-a propus ca personalul instituției din zonele locuite de minorități să reflecte în mod mai adecvat compoziția populației. Din 2002, legea privind statutul polițistului stipulează că în unitățile administrativ-teritoriale în care persoanele aparținând unor minorități naționale dețin o pondere de peste 20% vor fi angajați și polițiști care cunosc și limba respectivă.¹⁴² La Academia de Poliție „Alexandru Ioan Cuza” din București există locuri rezervate pentru minoritățile naționale începând din 2009 și au fost demarate campanii de popularizare a profesiei de polițist în rândul minorităților, organizate de poliție în parteneriat cu ONG-uri specializate pe relațiile interetnice.¹⁴³

Există așadar anumite practici care pot constitui bazele unui aranjament mai substanțial de împărțire a puterii în viitor. De fapt, soluția consociaționistă a fost adoptată treptat și în țările analizate în această lucrare, cu excepția acelor cazuri în care acordul de împărțire a puterii a încheiat un conflict armat sângeros, ca în Macedonia și Irlanda de Nord. Situația de astăzi din Belgia sau Tirolul de Sud este rezultatul unui proces îndelungat de negocieri și renegocieri, iar primele soluții instituționale au fost mult mai minimaliste decât cele care sunt în vigoare în prezent. Prin urmare, întrebarea nu este dacă vom avea în câțiva ani în România un sistem care să satisfacă toate caracteristicile de bază ale consociaționismului, ci mai degrabă dacă se va demara un proces care pe termen lung ar putea conduce la un deznodământ de acest gen.

Autorii din *Provincia* au căzut de acord că o soluție consociaționistă în România nu este posibilă fără reorganizarea teritorială a statului, dar erau foarte pesimiști în privința șanselor pentru o asemenea reformă. Într-adevăr, în cazul în care la nivel național nu se realizează un echilibru relativ instituționalizat

141 Acest lucru este remarcat și de Szász (2008: 300).

142 Legea nr.360 din 6 iunie 2002 privind statutul polițistului (M. Of. nr. 440 din 24 iunie 2002), art. 79. Doresc să-i mulțumesc lui Salat Levente pentru că mi-a atras atenția asupra acestui aspect.

143 De exemplu proiectele „Misiune posibilă – campanie de informare privind cariera de polițist pentru tinerii aparținând minorităților etnice” și continuarea acestuia, „Misiune posibilă – șanse egale în alegerea carierei”, derulate de Centrul de Resurse pentru Diversitate Etnoculturală în parteneriat cu diferite instituții din cadrul Inspectoratului General al Poliției Române. Pentru detalii vezi http://www.edrc.ro/projects.jsp?program_id=1&project_id=58 și http://www.edrc.ro/projects.jsp?program_id=1&project_id=71 [accesate la 23 iunie 2011].

între grupurile etnice, împărțirea puterii are sens doar la nivele subnaționale, iar pentru aceasta ori trebuie create nivele intermediare de autoritate, care să dispună de un număr semnificativ de competențe (ca în Irlanda de Nord, Belgia sau Tirolul de Sud), ori este nevoie de o descentralizare substanțială a competențelor la nivelul municipalităților locale (ca în Macedonia). Ambele soluții ar necesita totodată mecanisme de veto la nivel central în domenii de interes maxim pentru minorități, ca, de exemplu, în Tirolul de Sud, unde Statutul de autonomie poate fi modificat doar cu acordul provinciilor, sau în Macedonia, unde legislația importantă necesită majoritate dublă în parlamentul de la Skopje.

Dacă șansele reorganizării teritoriale a României într-un fel care să fie compatibil cu principiul de împărțire a puterii sunt mai bune în 2011 decât în 2000–2001 este greu de spus, deoarece acest lucru depinde doar de voința politică. Credem că reorganizarea regiunilor de dezvoltare – care este pe agenda politică în momentul de față – ar putea constitui o oportunitate bună pentru a pune în funcțiune anumite elemente instituționale de natură consociaționistă. Desigur, o reformă spectaculoasă este puțin probabilă, dar esențial ar fi ca regiunile să nu rămână cu statutul lor din prezent, să fie transformate dintr-un simplu nivel la care se colectează statistici în unități teritorial-administrative cu instituții politice proprii și competențe semnificative. Componenta etnică a regiunilor reorganizate este un aspect crucial, deoarece o soluție în care maghiarii ar rămâne minoritari în toate regiunile ar compromite împărțirea puterii.¹⁴⁴

144 Din păcate, cu puțin înainte de finalizarea manuscrisului, evenimentele legate de reorganizarea teritorială au luat o direcție cu totul nefavorabilă. Atât principalul partid de guvernământ (PD-L), cât și opoziția (alianța electorală Uniunea Social Liberală, formată din Partidul Național Liberal, Partidul Conservator și Partidul Social Democrat) au venit cu propuneri pentru reorganizarea teritorială a țării care ar fi foarte în detrimentul comunității maghiare. Traian Băsescu și PD-L au propus desființarea celor 41 de județe și transformarea celor opt regiuni de dezvoltare în forma lor actuală în județe. O asemenea reformă ar fi condus la o diluare a zonelor majoritar maghiare, deoarece proporția maghiarilor în aceste megajudețe s-ar fi redus la circa 20-30%. După refuzul UDMR de a susține o astfel de reformă, Traian Băsescu a revenit cu o variantă de „compromis”, care ar fi permis ca județele Covasna și Harghita să nu fie comasate cu alte județe, însă posibilitatea ca cele două județe secuiești să se unească a fost exclusă. UDMR a respins și această variantă, pe motiv că soluția lui Băsescu ar însemna sacrificarea județului Mureș și a județelor din partea de nord-vest a țării (Partium). Se pare că în final UDMR a reușit să scoată problema de pe agenda parlamentului, cel puțin până în toamna anului 2011. Varianta de reorganizare administrativă a USL-ului ar fi fost și mai radicală, cu consecințe și mai grave pentru maghiari: cele trei județe din Ținutul Secuiesc (dar și județele din Partium) ar fi fost separate și incluse în regiuni diferite.

În loc de a intra în speculații despre deznodământul posibil al reorganizării teritoriale, încheiem lucrarea revenind asupra unor soluții concrete dintre cele prezentate, pe care le considerăm cele mai relevante pentru situația din România. Opoziția consecventă față de ideea înzestrării cu competențe semnificative a unor unități teritorial-administrative locuite preponderent de maghiari are două surse principale: temerea majorității legată de integritatea teritorială a țării și soarta comunităților de români din aceste teritorii. Între cazurile analizate găsim două soluții ingenioase, care au reușit să abordeze întocmai aceste două probleme. Prima este exemplul Macedoniei, care demonstrează faptul că împărțirea puterii se poate realiza fără ca aranjamentul să atingă aspectele delicate ale teritorialității, soluția adoptată putând fi acceptată astfel și de majoritate. Abordarea din Macedonia a respins cu desăvârșire ideea autonomiei teritoriale pe criteriile etnice, deși din punct de vedere geografic acest lucru ar fi fost posibil (spre deosebire de Irlanda de Nord). În schimb, s-a preferat o împărțire verticală a puterii prin transferarea unor competențe importante la nivelul municipalităților, completată cu mecanisme de veto la centru pentru albanezi în domeniile care îi privesc direct. Descentralizarea a fost acompaniată de egalizarea statutului limbilor la nivel local și de stabilirea obiectivului reprezentării echitabile în sectorul public, însă fără a impune cote fixe.

A doua soluție foarte interesantă care poate fi relevantă și în cazul României este posibilitatea de a distribui competențele între mai multe niveluri de autoritate subnaționale, care să se compenseze reciproc. Dacă instituțiile consociaționiste operează la două sau mai multe niveluri, se creează posibilitatea ca grupul care profită de garanții să nu fie același la toate nivelurile. Asemenea soluții compensatorii sunt aplicate cu succes în Tirolul de Sud și în Belgia. În România compensarea s-ar putea realiza prin garanții consociaționiste pentru maghiari la nivel național (sau în unități administrative subnaționale în care ei sunt minoritari), respectiv pentru români în zonele locuite preponderent de maghiari. Toate acestea ar avea rost, desigur, doar în cazul în care aceste niveluri subnaționale de autoritate ar dobândi competențe mai semnificative decât cele deținute în prezent.

Bibliografie

ALCOCK, Antony Evelyn

1970 *The History of the South Tyrol Question*. Michael Joseph Ltd., Geneva.

2001 *The South Tyrol Autonomy. A Short Introduction*. <http://www.provincia.bz.it/downloads/South-Tyrol%20Autonomy.pdf>

ALMOND, Gabriel

1956 Comparative Political Systems. *The Journal of Politics* 18. (3) 391–409.

ALTHUSIUS, Johannes

1995 (1603) *Politica. An Abridged Translation of Politics Methodically set Forth, and Illustrated with Sacred and Profane Examples; Edited and Translated, with an Introduction, by Frederick S. Carney*. Indianapolis : Liberty Fund.

ANDEWEG, Rudi

2000 Consociational Democracy. *Annual Review of Political Science* 3. 509–536.

ANDREESCU, Gabriel

2000 Continuarea participării UDMR la guvernare – prima fază a democrației consensualiste românești? *Provincia* I. (7).

APTER, David E.

1961 *The Political Kingdom of Uganda*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

ARCHICK, Kristin

2008 *Northern Ireland: The Peace Process. CRS Report for Congress*. <http://web.mit.edu/AFS/sipb/contrib/wikileaks-crs/wikileaks-crs-reports/RS21333.pdf>

BAKK, Miklós

2000 De la origini la începuturi. *Provincia* I. (7).

BALALOVSKA, Kristina

2006 *Macedonia 2006: Towards Stability?* The Ethnobarometer Working Paper Series, WP 11.

BARRY, Brian

1975 Review Article: Political Accommodation and Consociational Democracy. *British Journal of Political Science* 5. (4) 477–505.

BIEBER, Florian

2004a Power Sharing as Ethnic Representation in Postconflict Societies: The Cases of Bosnia, Macedonia and Kosovo. In: Alina Mungiu-Pippidi – Ivan Krastev (coord.): *Nationalism after Communism. Lessons Learned*. CPS Books – Central European University Press, Budapest – New York, 231–248.

- 2004b *Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans. Managing Change in Deeply Divided Societies*. Working Paper. Flensburg: European Centre for Minority Issues. www.ecmi.de/download/working_paper_19.pdf
- BILLIET, Jaak – MADDENS, Bart – FROGNIER, André-Paul
2006 Does Belgium (Still) Exist? Differences in Political Culture between Flemings and Walloons. *West European Politics* 29. (5) 912–932.
- BOGAARDS, Matthijs
1998 *The Favourable Factors for Consociational Democracy: A Review*. *European Journal of Political Research* 33. (4) 475–496.
- 2000 The Uneasy Relationship between Empirical and Normative Types in Consociational Theory. *Journal of Theoretical Politics* 12. (4) 395–423.
- 2004 Electoral Systems and the Management of Ethnic Conflict in the Balkans. In Alina Mungiu-Pippidi – Ivan Krastev (coord.) *Nationalism after Communism. Lessons Learned*. CPS Books – Central European University Press, Budapest – New York, 249–268.
- BORBÉLY, Zsolt Attila
2000 Ansamblul maghiarimii și transilvanitatea. *Provincia* I. (8).
- CANTILLON, Bea – MAESSCHALCK, Veerle De – ROTTIERS, Stijn – VERBIST, Gerlinde
2006 Social Redistribution in Federalized Belgium. *West European Politics* 29. (5) 1034–1056.
- CARMICHAEL, Paul – OSBORNE, Robert
2003 The Northern Ireland Civil Service under Direct Rule and Devolution. *International Review of Administrative Sciences* 69. (2) 205–217.
- COAKLEY, John
2009 Implementing Consociation in Northern Ireland. In: TAYLOR, Rupert (ed.): *Consociational Theory: McGarry & O'Leary and the Northern Ireland Conflict*. Routledge, London–New York, 122–145.
- COLEGIUL REDACȚIONAL
2000. Ce vrem și ce nu vrem. *Provincia* I. (1).
- CONSTANTIN, Sergiu
2009 *Tirolul de Sud – un model de autonomie și conviețuire?* Studii de atelier. Cercetarea minorităților naționale din România/ Working Papers in Romanian Minority Studies, 22. Institutul pentru Studiarea Problemelor Minorităților Naționale, Cluj-Napoca.
- CSERGŐ, Zsuzsa – WOLFF, Stefan
2009 *Regions of Nationalism in Europe*. Paper prepared for delivery at the 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 3–6, 2009.



DAALDER, Hans

1974 The Consociational Democracy Theme. *World Politics* 26. (4) 604–621.

DASKALOVSKI, Zhidas

2002 Language and Identity: The Ohrid Framework Agreement and Liberal Notions of Citizenship and Nationality in Macedonia. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 3. (1)

2004 Democratic Consolidation and the ‘Stateness’ Problem: The Case of Macedonia. *The Global Review of Ethnopolitics* 3. (2) 52–66.

DESCHOUWER, Kris

2004 *Ethnic Structure, Inequality and Governance of the Public Sector in Belgium*. United Nations Research Institute for Social Development [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/EC506A59176BE044C1256E9E003077C3/\\$file/Deschou.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/EC506A59176BE044C1256E9E003077C3/$file/Deschou.pdf)

2006 And the Peace Goes On? Consociational Democracy and Belgian Politics in the Twenty-First Century. *West European Politics* 29. (5) 895–911.

DE VLAAMSE RAND DOCUMENTATIECENTRUM

2009 *Brussels-Halle-Vilvoorde (BHV)*. http://www.briobrusseel.be/assets/vlaamserand/fiches/fiche_bhv_e.pdf

DIAMOND, Larry

1992 Economic Development and Democracy Reconsidered. In: MARKS, Gary – DIAMOND, Larry (eds.): *Reexamining Democracy*. Sage, London, 93–139.

DIXON, Paul

2005 Why the Good Friday Agreement in Northern Ireland is not Consociational. *Political Quarterly* 76. (3) 357–367.

EVANS, Geoffrey – O’LEARY, Brendan

2000 Northern Irish Voters and the British–Irish Agreement: Foundations of a Stable Consociational Settlement? *Political Quarterly* 71. (1) 78–101.

FARRY, Stephen

2009 Consociationalism and the Creation of a Shared Future for Northern Ireland. In: TAYLOR, Rupert (ed.): *Consociational Theory: McGarry & O’Leary and the Northern Ireland Conflict*. Routledge, London–New York, 165–179.

GÁL, Gyula

1995 *A dél-tiroli kérdés*. Teleki László Alapítvány, Budapest.

GUELKE, Adrian

2006 *Northern Ireland: From the Good Friday to the St Andrews Agreement*. Lecture presented at Universitat Internacional de la Pau. <http://www.universitatdelapau.org/pdf/9/a.%20guelke%20els%20acords%20de%20divendres%20sant.pdf>



HALPERN, Sue M.

1986 The Disorderly Universe of Consociational Democracy. *West European Politics* 9. (2) 181–197.

HAMBERGER, Judit

2004 A Szlovákiai Magyar Koalíció Pártja Kormányzati Szerepének Értékelése. In: BLÉNESI, Éva – MANDEL, Kinga (eds.): *Kisebbségek és kormánypolitika Közép-Európában (2002–2004)*. Gondolat–MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 183–192.

HOOGHE, Marc – MADDENS, Bart – NOPPLE, Jo

2006 Why Parties Adapt: Electoral Reform, Party Finance and Party Strategy in Belgium. *Electoral Studies* 25. (2) 351–368.

HOROWITZ, Donald

1991 *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. University of California Press, Berkeley.

2002a Constitutional Designs: Proposals versus Processes. In: REYNOLDS, Andrew (ed.): *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford University Press, New York, 15–36.

2002b Explaining the Northern Ireland Agreement: The Sources of an Unlikely Constitutional Consensus. *British Journal of Political Science* 32. (2) 193–220.

2003 Electoral Systems: A Primer for Decision Makers. *Journal of Democracy* 14. (2) 115–127.

HUBER, Evelyne – RUESCHEMEYER, Dietrich – STEPHENS, John D.

1993 The Impact of Economic Development on Democracy. *The Journal of Economic Perspectives* 7. (3) 71–86.

HUNTINGTON, Samuel P.

1968 *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, New Haven and London.

JACOBS, Dirk – SWYNGEDOUW, Marc

2003 Territorial and Non-territorial Federalism in Belgium: Reform of the Brussels Capital Region, 2001. *Regional & Federal Studies* 13. (2) 127–139.

KÁNTOR, Zoltán

2001 Consocierea în Ardeal. Procese și modele. *Provincia* II. (4).

LAITIN, David D.

1987 South Africa: Violence, Myths, and Democratic Reform. *World Politics* 39. (2) 258–279.

LEHMBRUCH, Gerhard

1967 *Proporzdemokratie: Politisches System und Politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen, Mohr.



- 1968 Konkordanzdemokratie im politischen System der Schweiz. *Politische Vierteljahresschrift*. (9) 443–459.
- LIJPHART, Arend
- 1968 Typologies of Democratic Systems. *Comparative Political Studies* 1. (1) 3–44.
- 1969 Consociational Democracy. *World Politics* 21. (2) 207–225.
- 1977 *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale University Press, New Haven.
- 1979 Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 12. (3) 499–515.
- 1981 Consociational Theory: Problems and Prospects. A Reply. *Comparative Politics* 13. (3) 355–360.
- 1984 *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. Yale University Press, New Haven.
- 1996 The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation. *American Political Science Review* 90. (2) 258–268.
- 1999a *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. Yale University Press, New Haven.
- 1999b *Democrațiile. Modele de guvernare majoritară și consensuală în douăzeci și una de țări*. CEU Press–Sigma IG, Budapesta–Chișinău.
- 2000a *Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări*. Polirom, Iași.
- 2000b Definitions, Evidence, and Policy: A Response to Matthijs Bogaards' Critique. *Journal of Theoretical Politics* 12. (4) 425–431.
- 2002 The Wave of Power-Sharing Democracy. In: REYNOLDS, Andrew (ed.): *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford University Press, New York, 37–54.
- 2008 Constitutional Design for Divided Societies. In: LIJPHART, Arend: *Thinking about Democracy. Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. Routledge, London and New York, 75–88.
- LIPSET, Seymour Martin
- 1959 Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review* 53. (1) 69–105.
- LUSTICK, Ian S.
- 1997 Lijphart, Lakatos, and Consociationalism. *World Politics* 50. (1) 88–117.
- MAC GINTY, Roger – DU TOIT, Pierre
- 2007 A Disparity of Esteem: Relative Group Status in Northern Ireland after the Belfast Agreement. *Political Psychology* 28. (1) 13–31.

MARKUSSE, Jan

1997 Power-sharing and 'Consociational Democracy' in South Tyrol. *GeoJournal* 43. (1) 77–89.

MCGARRY, John – O'LEARY, Brendan

2006a Consociational Theory, Northern Ireland's Conflict, and its Agreement. Part 1: What Consociationalists Can Learn From Northern Ireland. *Government and Opposition* 41. (1) 43–63.

2006b Consociational Theory, Northern Ireland's Conflict, and its Agreement. Part 2: What Critics of Consociation Can Learn from Northern Ireland. *Government and Opposition* 41. (2) 249–277.

2009 Power Shared after the Deaths of Thousands. In: TAYLOR, Rupert (ed.) *Consociational Theory: McGarry & O'Leary and the Northern Ireland Conflict*. Routledge, London–New York, 15–84.

McRAE, Kenneth D. (ed.)

1974 *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*. McClelland and Stewart, Toronto.

MEDIANU, Narcisa

2002 Analysing Political Exchanges between Minority and Majority Leaders in Romania. *The Global Review of Ethnopolitics* 1. (4) 28–41.

MOLNÁR, Gusztáv

2000a Regionalism civic (I). *Provincia* I. (2).

2000b Regionalism civic (II). *Provincia* I. (3).

2000c Șansele democrației consociative în Transilvania. *Provincia* I. (6).

MUNGIU-PIPPIDI, Alina

1999 *Transilvania subiectivă*. Humanitas, București.

NORRIS, Pippa

2005 *Stable Democracy and Good Governance in Divided Societies: Do Powersharing Institutions Work?* Faculty Research Working Paper Series, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL

2004 *Profile of Internal Displacement: Macedonia. Compilation of the Information Available in the Global IDP Database of the Norwegian Refugee Council (as of 26 February, 2004)*. <http://www.unhcr.org/refworld/country,,IDM C.,MKD,4562d8b62,3c5533545,0.html>

O'LEARY, Brendan

2005 Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments. In: NOEL, Sid (ed.): *From Power Sharing to Democracy: Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*. McGill/Queen's University Press, Montreal and Kingston.



- ORDANOSKI, Sašo – MATOVSKI, Aleksandar
2007 Between Ohrid and Dayton: The Future of Macedonia's Framework Agreement. *Südosteuropa Mitteilungen* (04/2007). <http://www.forum-csrd.org.mk/wp-content/uploads/between-ohrid-and-dayton.pdf>
- PILET, Jean-Benoit – VAN HOUTE, Emilie
2008 The Federal Elections in Belgium, June 2007. *Electoral Studies* 27. (3) 547–577.
- PRZEWORSKI, Adam
2000 *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950–1990*. Cambridge University Press, New York.
- REILLY, Benjamin
2001 *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge University Press, Cambridge.
2002 Electoral Systems for Divided Societies. *Journal of Democracy* 13. (2) 156–170.
- REKA, Armend
2008 The Ohrid Agreement: The Travails of Inter-ethnic Relations in Macedonia. *Human Rights Review* 9. (1) 55–69.
- ROBOTIN, Monica – SALAT, Levente (eds.)
2003 *A New Balance. Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*. Open Society Institute – Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest.
- ROKKAN, Stein
1977 Towards a Generalized Concept of *Verzuiling*: a Preliminary Note. *Political Studies* 25. (4) 563–570.
- RUSTOW, Dankwart
1970 Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics* 2. (3) 337–363
- RYNCK, Stefaan De – DEZEURE, Karolien
2006 Policy Convergence and Divergence in Belgium: Education and Health Care. *West European Politics* 29. (5) 1018–1033.
- SCHENDELEN, P.C.M. van
1984 Consociational Democracy. The Views of Arend Lijphart and Collected Criticisms. *Acta Politica* 19. (1) 19–49.
- SCHMITTER, Philippe C.
1974 Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics* 36. (1) 85–131.
- SCHNECKENER, Ulrich
2002 Making Power-Sharing Work: Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation. *Journal of Peace Research* 39. (2) 203–228.

SISK, Timothy

1996 *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*. United States Institute of Peace Press, Washington, D.C.

SKARIĆ, Svetomir

2005 *Democratic Elections in Macedonia, 1990–2002. Analyses, Documents and Data*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

STEINER, Jürg

1981 The Consociational Theory and Beyond. *Comparative Politics* 13. (3) 339–354.

SWENDEN, Wilfried – JANS, Maarten Theo

2006 “Will it stay or will it go?” Federalism and the Sustainability of Belgium. *West European Politics* 29. (5) 877–894.

SZÁSZ, Alpár Zoltán

2001 Modele ale democrației în România – șanse și realități. *Provincia* II. (3).

2002 Modelele democrației în România – cifre și realități In: BOARI, Vasile (ed.): *Studii politice*. Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca, 21–45.

2008 A román demokrácia (számszerű) jellemzése – másfél évtized után. In: BODÓ Barna (szerk.): *Kisebbségben közösségben. Balázs Sándor nyolcvanadik születésnapjára*. Tempus Kiadó, Temesvár, 287–315.

THE INDEPENDENT COMMISSION ON POLICING FOR NORTHERN IRELAND

1999 *A New Beginning: Policing in Northern Ireland. The Report of the Independent Commission on Policing for Northern Ireland*. www.nio.gov.uk/a_new_beginning_in_policing_in_northern_ireland.pdf

TSEBELIS, George

1990 *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. University of California Press, Berkeley.

TSUKATOS, George A.

2008 *The Republic of Macedonia: Implementing the Ohrid Framework Agreement and Reforming the State*. MA Thesis, Naval Postgraduate School, Monterey, California. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA488815&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>

VOS, Hendrik – ORBIE, Jan – SCHRIJVERS, An

2007 *Belgium: Federal Engineering in the Heart of Europe*. Conference paper presented at Eastern Mediterranean University (Cyprus), 7–8 May 2007. <http://cpc.emu.edu.tr/dosyalar/belgium.doc>

WINTER, Lieven De – SWYNGEDOUW, Marc – DUMONT, Patrick

2006 Party System(s) and Electoral Behaviour in Belgium: From Stability to Balkanisation. *West European Politics* 29. (5) 933–956.



WOLFF, Stefan

- 2004 The Institutional Structure of Regional Consociations in Brussels, Northern Ireland, and South Tyrol. *Nationalism and Ethnic Politics* 10. (3) 387–414.
- 2009a Peace by Design? Towards “Complex Power-Sharing”. In: TAYLOR, Rupert (ed.): *Consociational Theory: McGarry & O’Leary and the Northern Ireland Conflict*. Routledge, London–New York, 110–121.
- 2009b *Complex Power Sharing as Conflict Resolution: South Tyrol in Comparative Perspective*. Working Paper. <http://www.stefanwolff.com/working-papers/STCPS.pdf>

O amplă bibliografie despre consociaționism poate fi accesată pe pagina web a Programului Penn pentru Conflict Etnic al Universității din Pennsylvania (*Penn Program in Ethnic Conflict – University of Pennsylvania*) <http://www.polisci.upenn.edu/ppec/Resources/bibliographies/consociation.html> [accesat la 23 iunie 2011].

Abstract

This book is about the topic of consociational democracy, a concept highly debated in the comparative political science literature since its appearance in the late 1960s. The aim is to offer a synthesis to the Romanian public about consociationalism, one of the most influential models of ethno-political settlement in ethnically divided societies.

The first part of the volume offers a presentation of the consociational democracy model, as formulated and developed by Arend Lijphart during a period spanning almost four decades. Beside the strengths of the model, its problems are also addressed, the critiques being grouped under three different headings. The first subsection presents arguments against consociationalism grounded in the theory of democracy (the democratic deficit of consociational democracy), while the second reviews some of the methodological, epistemological and meta-theoretical shortcomings of Lijphart's model. The third subsection dedicated to the critiques provides a summary of the debate between Lijphart and Donald Horowitz, the latter scholar being the proponent of the arguably most important alternative model for institutional design in deeply divided societies. The theoretical part of the book also discusses issues related to terminology, clarifying the relationship between the concepts of *consociational democracy*, *consensus democracy* and *power-sharing*.

The second part of the volume contains four case studies about successful European political systems based on a consociational design. These are South Tyrol (Italy), Belgium, Northern Ireland and Macedonia. The case selection is simply motivated by the relative success achieved by the institutional design, a comparative analysis that does not select on the dependent variable being planned for a future volume. Each case study begins with a short description of the demographics of the analyzed society and the history of the conflict, which is followed by the analysis of the most important political institutions and their development. In all four cases the consociational elements of the design are highlighted, and related to the original model proposed by Lijphart. The case studies end with an assessment of the consociational solution, the most important shortcomings and disfunctionalities also being addressed. The case studies are followed by a comparative section, which also contains a synthetic table about the four analyzed systems. This table provides information not only about the concrete form in which the defining elements of consociational democracy are materialized, but also other data, such as the way the design was reached (internal nego-



tiation or external imposition), the most important documents and the legal guarantees for the continuation of power-sharing.

The final part of the volume revisits the issue of the applicability of the consociational democracy model for Romania, a society that can be considered to be divided, primarily due to the presence of a large Hungarian minority that is conceived of by its leaders as an autonomous society, or at least as a self-standing segment of Romanian society. Although the literature in Romanian or Hungarian language about this topic is not very large, there has been some discussion and debate about consociationalism in Romania, the main issues addressed being the nature of Romanian democracy (whether it displays certain consociational features or not), and the chances of adopting (various elements of) a consociational design in the country. The most important body of literature in this sense is a debate that took place in the bilingual journal *Provincia* in 2000–2001. After reviewing this debate (and other relevant publications about the topic), the volume ends with the standpoint of the author about the issue of consociational democracy in Romania. In our opinion, the current political design in Romania clearly falls short of consociationalism, despite the regular participation of the main political party of the Hungarian minority in the power coalitions. The main reason for this is that there are no guarantees for participation in government, this being completely contingent on political bargains struck with the leaders of the Romanian political parties. Moreover, all the guarantees of consociational type (like vetoes or segmental autonomy) are absent. Consequently, stating that Romania displays even some of the defining features of consociational democracy would amount to conceptual stretching. In what it concerns the chances of adopting a consociational design in Romania, the conclusion is that a regional and perhaps multi-level design that provides incentives for both the Hungarian minority and the Romanian majority (which is, however, a minority in certain regions of the country) could be more feasible than a power-sharing solution at the national level, as illustrated by the cases of South Tyrol and Northern Ireland. However, given the recent developments in Romanian politics, the chances for any type of consociational settlement seem to be rather bleak.

