

Forme de autonomie și condițiile de realizabilitate ale acestora

LEVENTE SALAT

Felul în care se poate vorbi despre autonomie în interiorul unei comunități politice este un indicator important al nivelului culturii politice ce caracterizează comunitatea respectivă. Este un fenomen larg răspândit ca membrii comunităților majoritare, dominante în cadrul statelor, să se situeze pe o poziție îndeobște potrivnică autonomiei atîta vreme cît vor considera că în ea pot identifica amenințări la adresa integrității teritoriale a statului vizat, iar minoritățile, pe care tradițiile le fac teoretic apte de exercițiul autonomiei, să vadă în aceasta o garanție a rezolvării, pe cale instituționalizată, de regulă constituțională, a problemelor cu care se confruntă. De asemenea, este un fenomen general faptul că autonomiile reușite din diferitele colțuri ale lumii presupun colaborarea majorităților și a minorităților implicate. Pentru a le asigura durabilitatea, este absolut necesar să se acorde atenție reproducerii la un nivel corespunzător a culturii politice în contextul fiecărei comunități implicate. În absența acestei împrejurări, nici cel mai echilibrat și cel mai grijuliu proiectat sistem instituțional autonom, nici implicarea actorilor internaționali nu vor reuși să asigure un aranjament stabil.

Ce se poate observa la noi, în raport cu cele menționate, în privința planurilor de autonomie ale maghiarilor din România? Se poate observa, pe de o parte, că opinia publică a maghiarilor din România tratează acest proiect fie ca pe un slogan lipsit de conținut, inoperaționalizabil în condițiile date, fie ca pe un fetiș ale cărui consecințe nu ajung să fie conștientizate îndeajuns. Opinia publică românească, pe de altă parte, diabolizează încercările de autonomie ale maghiarilor, invocînd „conspirații” ce ascund tendințe de separatism, autoizolare, segregare și bantustanizare, ori de cîte ori problema ajunge să devină obiectul disputei politice. Avem de a face, prin urmare, pe de o parte cu un fetiș, pe de alta cu un construct diabolic – ambele atitudini fiind dovezi ale lipsei de cultură politică și indicînd faptul că este nevoie încă de foarte multe eforturi pentru a se putea vorbi și la noi

despre autonomie, cu șanse reale de reușită și fără consecințe nefaste pentru evoluția democrației în contextul societății românești.

Condițiile înțelegerii reciproce

O condiție semnificativă a apropierii perspectivelor este de obicei luarea în calcul a împrejurărilor care influențează în mod hotărâtor evoluția opiniei partenerului de dialog. Unul dintre argumentele care apar frecvent în discuțiile de acest fel este acela că, în timp ce grupurile etnice majoritare lasă în urmă naționalismul etnic, promovând un nivel mai avansat al solidarității comunitare – ce poate fi caracterizat, în contextul statului de drept modern, prin conceptul de *naționalism civic* –, minoritățile care aspiră la autonomie etnică se opun modernizării, invocând spiritul naționalismelor din secolul XIX. Într-adevăr, acest argument pare întemeiat și greu de combătut la prima vedere. Dacă vom cântări, însă, mai atent realizările concrete, individuale ale conceptului, vom descoperi că practica diferă în puncte esențiale de teorie. După cum Will Kymlicka, politologul canadian din ce în ce mai des citat și la noi, arată în mai multe lucrări ale sale, neutralitatea etnoculturală a statelor naționale moderne atât de des pomenită, de cele mai multe ori nu este altceva decât un mit grijuliu construit și temerar promovat, nesuștinut de nimic în realitate: întregul sistem instituțional al statelor naționale moderne are menirea de a promova cultura dominantă a națiunii dominante. Politicile instituțiilor de stat în domeniul educației, al culturii, privind limba în care se poate comunica în relația cu instituțiile statului și – nu în ultimul rând – în domeniul imigrării, servesc acest scop¹. Ernest Gellner, un alt teoretician renumit, susținea că aceste politici nu sînt accidentale. În contextul modelelor dominante ale modernității, performanța comunitară a națiunilor a presupus organizarea spațiului național în așa fel încît aceasta să asigure un nivel înalt al mobilității sociale și al solidarității comunitare, pe de o parte prin funcționarea unei piețe dinamice a forței de muncă, generatoare de progres bazat pe competiție, pe de altă parte cu ajutorul serviciilor sociale clădite pe principiul reciprocității. Pentru a crea condiții prielnice acestor evoluții, s-a dovedit indispensabil ca o limbă comună să monopolizeze spațiul public, sistemul educațional public să fie aliniat la standardele unitare, iar spațiul public să fie populat cu simboluri naționale, sărbători oficiale legate de istoria națiunii titulare în stat, etc.²

Privind din această perspectivă, ne putem da seama care este una dintre condițiile esențiale ale înțelegerii reciproce dintre majoritate și minoritate. Minoritățile trebuie să înțeleagă, înainte de toate, că intransigența lingvistică, sensibilitatea față de simbolurile naționale și rigiditatea politicilor educaționale pot fi interpretate și altfel decât ca manifestări ale naționalismului distructiv, îndreptate împotriva minorităților. De exemplu, observația frecvent întâlnită în discursul public – conform căreia studiile universitare absolvite în limba maghiară

sînt în dezavantajul tinerilor ce doresc să trăiască în România și să se afirme pe piața autohtonă a forței de muncă – poate fi înțeleasă și ca o manifestare a responsabilității față de organizarea spațiului comun, administrat în favoarea fiecărui cetățean al statului român, chiar dacă din perspectiva minoritară este aproape imposibil ca această logică majoritară, considerată de maghiari ca o amenințare la adresa viitorului minorității, să fie astfel percepută.

Pe de altă parte, ca o altă condiție a apropierii punctelor de vedere, majoritatea trebuie să înțeleagă și să accepte că demersurile sale legitime de organizare a spațiului național în conformitate cu normele modernității produc dezavantaje serioase pentru minoritățile care țin la limba și identitatea lor. Pentru un cetățean care nu s-a socializat în cultura dominantă, este nevoie de o muncă aproape dublă, de efort dublat permanent, dacă dorește să devină competitiv în sistemul instituțional al culturii majoritare și, în același timp, are ambiția să rămână informat și activ la nivelul cerințelor contemporaneității și în cultura proprie.

Povara dublă

Nu toți pot sau doresc să își asume în mod egal și cu toate consecințele implicite această povară dublă. Una dintre formele individuale de rezistență frecvent întâlnite este *asimilarea* voluntară în cultura dominantă, lucru fundamentat sau justificat în marea majoritate a cazurilor chiar prin motivul că „acolo – în cealaltă cultură – sînt mai multe posibilități de afirmare”. Dar, în esență, și *emigrarea*, stabilirea în țara-mamă este o variantă individuală de împotrivire, congruentă cu asimilarea: în ambele cazuri esența este eliberarea individului de sub influența consecințelor diversității culturale și a poverii duble ce rezultă din această diversitate.

Variantele comunitare de respingere a poverii duble sînt și ele de două feluri. O astfel de soluție este aleasă de religii izolaționiste, dornice să-și mențină cultura lor premodernă, care recurg la metoda *auto-izolării*, încercînd să se delimiteze cît mai ermetic de lumea din jur, ale cărei ideologii și cuceriri tehnologice sînt văzute ca amenințătoare pentru propria lor cultură. Comunitățile amish, mennoniții sau dukhoborii, care trăiesc pe continentul nord-american, servesc ca exemple de astfel de cazuri de auto-izolare. Deseori, aceste religii trăiesc, practic, în comunități autarhice din toate punctele de vedere, reducînd la minim contactul cu lumea din jur, nu rareori cu prețul încălcării grave a drepturilor fundamentale, individuale ale membrilor.

Celălalt tip de reacție comunitară la povara dublă apare atunci cînd comunități minoritare concentrate teritorial, cu un număr relativ mare de membri, capabili de susținerea unui sistem instituțional independent și cu tradiție de autogovernare - fiind interesați în asigurarea condițiilor instituționale ale continuității existenței comunitare pe meleagurile natale – se hotărăsc să pășească și ele pe drumul bătut

de majoritate: să-și organizeze spațiul propriu comunitar în conformitate cu cerințele modernității, asemănător felului în care comunitățile culturale formatoare de state își organizează spații lor naționale. Varianta instituționalizată a acestei opțiuni este *autonomia*, în diferitele ei forme, care, din acest motiv, doar prin asumarea consecințelor unei grave inconsecvențe poate fi etichetată ca o manifestare premodernă, specifică naționalismelor din secolul XIX. În același timp, este important de observat că, deși dreptul individului la asimilare voluntară și la emigrare este de netăgăduit, în cazul în care presiunea la care sînt supuși membrii comunității minoritare este considerabilă, atunci trebuie luate în considerare acele procese cu efect de avalanșă care pot, prin efectele lor, să destabilizeze în mod dramatic comunitățile minoritare. Este vorba, pe de o parte, de presiunea exercitată din partea structurilor instituționale ale statului care reprezintă interesele culturii dominante, pe de altă parte, de presiuni care stimulează emigrația – care, în anumite situații, pot fi intensificate de puterea de absorbție exercitată de țara-mamă, cum este și cazul minorității maghiare din România.

Avînd în vedere că, de obicei, teritoriile care aspiră la statutul de autonomie nu sînt nici ele mai omogene, din punct de vedere etnic, decît statul față de care sînt formulate pretențiile de autonomie, de regulă este nevoie de multă inteligență politică și disponibilitate la compromis pentru ca aranjamentul care instituționalizează autonomia să fie acceptabil pentru toate părțile. Fapt este că pretențiile la autonomie, motivate în mod corespunzător și proiectate prin luarea în considerare a intereselor tuturor părților, nu pot fi respinse de majoritate decît cu prețul unui semnificativ deficit al democrației și cu asumarea unei tendințe către hegemonia etnocratică.

Exemple din lumea întreagă

Într-adevăr, putem întîlni în lumea întreagă exemple variate de diferite structuri de autonomie care s-au dovedit capabile să gestioneze în mod eficient problemele controversate printr-o comunicare constantă susținută între majoritate și minoritate. Doar în Europa există cel puțin șaisprezece state care recunosc – într-o formă sau alta – autonomia minorităților care trăiesc pe teritoriul lor, aceste aranjamente fiind în beneficiul a nu mai puțin de cincizeci de minorități regionale sau lingvistice. Pe plan mondial pot fi întîlnite numeroase exemple de diferite forme de autonomie pe continentul american, în Asia sau în Africa, precum și în Australia sau Noua Zeelandă.

În pofida acestui fapt, autonomia pe criterii etnice nu are o structură universal acceptată, cu valoare de model. De obicei, formele de autonomie întîlnite pe diferitele continente, pe lîngă salvagardarea integrității teritoriale a statelor vizate, se dovedesc potrivite pentru asigurarea condițiilor – legale, politice, instituționale și culturale – necesare pentru păstrarea identității minorităților marginalizate în spațiul public al statului care le găzduiește.

Esența formelor de autonomie care s-au dovedit viabile pe termen lung este împărțirea puterii pe baza consensului dintre majoritate și minoritate, și promovarea, prin acest fel, a principiului subsidiarității: dreptul minorităților de a lua decizii în problemele care le vizează în mod exclusiv. Structurile instituționale ale autonomiei care s-au dovedit sustenabile au de obicei un rol și în eficientizarea structurilor democratice, în promovarea pluralității politice, în ridicarea calității integrării sociale și în sporirea gradului de performanță în economie.

Pentru succesul structurilor autonome este nevoie, de obicei, de îmbinarea fericită a mai multor factori – premise istorice, tradiția guvernării în regiunea vizată, caracteristicile etno-demografice ale teritoriului, dimensiunea comunităților care formulează pretenții la autonomie, conjunctura internațională, etc. Rezultă de aici că este deosebit de riscant să tragem concluzii generalizatoare din oricare exemplu de succes, sau să argumentăm noile planuri de autonomie prin referire la alte cazuri concrete.

Deși exemplele de autonomie funcționale și sustenabile sînt, după cum am mai amintit, aranjamente instituționale bazate pe împărțirea puterii politice, ar fi o greșeală să nu luăm în considerare faptul că, într-o anumită măsură, acestea recurg la logica *separării*: în toate exemplele incluse în cazuistica deosebit de variată și bogată a fenomenului se validează teoria conform căreia problemele controversate dintre majoritate și minoritate devin mai ușor gestionabile prin reducerea suprafețelor de contact. Ca rezultat al negocierilor privind conținutul și forma instituțională a autonomiei, minoritățile ajung să fie investite cu anumite competențe – deși, de obicei, semnificativ limitate – și, prin aceasta, încetează să fie expuse deciziilor luate de majoritate privind unele aspecte critice ale existenței lor comunitare. Potențialul de rezolvare a conflictelor în formele de autonomie se bazează pe ipoteza că nevoia de interacțiune între comunități se restrînge cu atît mai mult cu cît mai multe competențe sînt delegate către instituțiile autonome administrate de reprezentanții acestora, numărul oportunităților de conflict scăzînd în consecință.

Este interesant de menționat că, de regulă, structurile autonome de succes, pe lîngă logica mai sus menționată, aplică într-o oarecare măsură și logica contrară. Pentru ca instituțiile autonomiei să-și poată desfășura activitatea fără dificultate, este nevoie de regulă ca minoritățile să participe în mod direct și la exercitarea puterii centrale, demonstrînd prin aceasta interesul pentru integrarea în structurile statului respectiv. Reprezentarea proporțională a minorităților în diferitele instituții de stat aduce, de obicei, stabilitate structurilor politice cuprinse în formele de autonomie, forțînd părțile potențial conflictuale în roluri de parteneri de coaliție. Astfel se creează premisele pentru abordarea eficientă a unor situații imprevizibile care decurg din exercitarea autonomiei, precum și pentru adaptarea părților la noile provocări.

Cele mai frecvente forme de autonomie

Realizările concrete ale aspirațiilor de autonomie ale minorităților se situează pe o scală largă și oglindesc, într-o măsură apreciabilă, contextualitatea unor cazuri concrete, ceea ce – ca o componentă a greutăților multiple ale generalizărilor teoretice –, conduce și la dificultățile implicite ale categorisirii.

Deși în această privință părerile specialiștilor sînt împărțite, există un consens funcțional între diferiții autori referitor la faptul că autonomia are două variante de bază, care se completează reciproc: *autonomia teritorială* și *cea personală*. Principiul teritorialității conferă prerogativele de autonomie tuturor locuitorilor unei regiuni, în timp ce în cazul principiului personal dreptul de autoadministrare este rezervat unei comunități, constituit pe baza unei sau unor caracteristici distinctive ale membrilor. Aceste caracteristici pot fi foarte variate, religia, etnicitatea sau limba maternă fiind doar cîteva din variabilele posibile. Principiul personal poate fi combinat cu cel teritorial dar numai în acele cazuri, în care principiul personal este cel primordial. De exemplu, este o inconsistență logică să spunem că regiunea X a unei țări este autonomă, dar dintre locuitorii acestei regiuni numai aceia sînt autonomi care se caracterizează printr-o valoare anume a variabilei Y. În schimb, nu reprezintă nici o problemă să ne imaginăm o situație în care cetățenii cu caracteristica Y ai unei țări sînt autonomi *dacă* trăiesc pe teritoriul regiunii X. În cazul în care principiul teritorial este dorit să fie primordial, înzestrarea membrilor *unei anume comunități* cu prerogativele autonomiei este posibilă doar prin structuri suprapuse ale autonomiei.

Unii amintesc și *autonomia culturală* ca cea de a treia variantă a formelor de autonomie; mai nou însă, din ce în ce mai mulți analiști sînt de părere că aceasta din urmă este congruentă cu autonomia personală, pe cînd alții consideră că elementele sale se regăsesc atît în exemplele de autonomie teritorială cît și în cazurile de autonomie personală. Făcînd abstracție de aceste suprapuneri frecvent întîlnite în practică, conceptul de autonomie culturală se referă la prerogative care au legătură numai cu păstrarea identității culturale a membrilor, acest lucru însemnînd de regulă competențe extrem de variate, dar incluzînd de cele mai multe ori prerogative legate de limbă, de patrimoniul material și spiritual, religie sau chiar elemente de drept „comunitar” (*customary law*). Autonomia culturală este legată de cele mai multe ori de autonomia personală, dar în principiu pot exista și autonomii culturale coroborate cu principiul teritorialității.

Toate formele de autonomie, indiferent de principiul care stă la baza acestora, presupun două componente esențiale. Acestea – utilizînd terminologia lui Max Weber – sînt *autonomia propriu-zisă* (dreptul de a decide ordinea internă a unei organizații sau a comunității), și *caracterul autocefal* (dreptul de a desemna o persoană, de regulă din interiorul comunității, investită cu autoritatea necesară care să garanteze respectarea ordinii interne).³

Autonomia teritorială

Autonomiile teritoriale de succes sînt implementate pe teritorii cu statut special, teritorii în care o comunitate etnoculturală, considerată minoritară la nivel de țară, alcătuiește o majoritate relativă în teritoriul respectiv, constituindu-se într-o comunitate care dispune de o rețea dezvoltată de instituții, se caracterizează prin tradiții de autogovernare și care aspiră la statutul de autonomie în baza unui consens interior.

Statutul special al teritoriului în cauză este garantat de constituția statului respectiv și prezintă, în general, următoarele caracteristici:

1. definirea în constituție a competențelor autonome;
2. definirea statutului limbii sau a limbilor folosite în teritoriul respectiv;
3. principiile de funcționare ale rețelei instituționale care deservește nevoile educaționale și culturale ale majorității locale;
4. structura politică, administrativă și decizională a autorităților autonome;
5. limitele autonomiei financiare;
6. mecanismele de supraveghere internațională (bi- sau multilaterale);
7. discriminarea pozitivă sau alte măsuri de protecție pentru cetățenii care, ca membri ai culturii majoritare, reprezintă minoritate locală în teritoriul respectiv.

În anumite situații, teritoriile cu statut special dețin și competențe privind politica de control al imigrației atât pentru cetățenii străini, cât și pentru cetățenii statului respectiv care provin din alte regiuni. Această competență vizează, în mod evident, protejarea de către minoritate a statutului său de majoritate relativă în regiune, dar presupune în același timp limitarea dreptului constituțional de a alege liber rezidența. Acest detaliu dovedește elocvent cât de dificil este să se ajungă la un consens între majoritate și minoritate în ceea ce privește sistemul instituțional al autonomiei: din partea unei majorități este aproape exagerat să ne așteptăm la acceptarea limitării unor astfel de drepturi constituționale, în absența acestora însă chiar și cel mai atent conceput proiect de autonomie, susținut cu sinceritate de majoritate, ar putea deveni lipsit de scop dacă majoritatea – invocînd drepturile sale constituționale – destabilizează minoritatea pe propriul teritoriu de rezidență al acesteia.

Conform rezultatelor intermediare ale unei cercetări care se desfășoară în prezent la Facultatea de Științe Politice a Universității Babeș-Bolyai, în cel puțin 44 de state ale lumii (din 191 în total) se cunosc 116 aranjamente de autonomie teritorială, din care 48 sub formă federală, 30 de teritorii autonome care coincid cu subunități administrative și 38 de teritorii cu statut special care nu se suprapun peste subunitățile administrativ-teritoriale. În plus față de cele menționate, numai pe teritoriul Statelor Unite se cunosc 225 autogovernări tribale ale comunităților băștinașe.

Inventarul comunităților mobilizate din punct de vedere etnopolitic, realizat de T. R. Gurr la Universitatea din Maryland în cadrul programului *Minorities at*

Risk, amintește, în raportul dat publicității în 2003, nu mai puțin de 70 de comunități care în perioada 1950-2003 au recurs la violență pentru dobândirea autonomiei, și alte 76 de comunități care militează pentru acest scop prin mijloace politice pașnice.⁴

Autonomia personală

Din perspectiva istoriei ideilor politice, conceptul de *autonomie personală* a apărut în lucrările autorilor austro-marxiști, Otto Bauer și Karl Renner, care la rândul lor fac trimitere la o lucrare a lui Rudolf Springer, intitulată *Lupta națiunilor din cadrul Austriei pentru stat*. Bauer, de exemplu, definește conceptul de autonomie personală ca o asociere fără bază teritorială a persoanelor care aparțin unei comunități naționale. Organizația – de preferat de drept public, în opinia lui Bauer – care ia naștere în urma acestei asocieri ar avea sarcina să se îngrijească de nevoile de ordin lingvistic și cultural al membrilor, și să gestioneze fondurile necesare pentru acest scop. Lipsa de importanță a principiului teritorialității este ilustrată în felul următor de Bauer: două sau mai multe autonomii culturale ar putea coexista într-un oraș aidoma conviețuirii mai multor confesiuni. În condițiile în care comunitățile naționale își asigură premisele supraviețuirii culturii lor prin instrumentele autonomiei culturale, motivele pentru care aceste națiuni sînt mobilizate în contextul „luptei pentru stat” dispar – opinează Bauer. Asimilare va exista și în aceste condiții, adaugă autorul, dar aceasta va fi urmarea unor procese sociale firești, și nu consecința sistemelor de instituții politice legal consfințite care urmăresc în mod explicit acest scop.

Ca și condiții practice de instituționalizare ale autonomiei culturale, Bauer amintește *registrul membrilor* (cu referință la Renner), coroborarea principiului personal cu *cerințele organizării în teritoriu*, și nevoia *organelor de conducere* (în legătură cu aceste două aspecte din urmă face trimitere la Springer).

În contextul contemporaneității, instituționalizarea *autonomiei personale* se dovedește utilă în acele cazuri în care minoritățile aspirante la autonomie trăiesc în condiții de diaspora pe un teritoriu dominat de o altă cultură, și, din această cauză, sau din alte motive, de exemplu de ordin politic, nu există condiții pentru instituționalizarea autonomiei teritoriale pe criterii etnice. La ora actuală, pe continentul european se cunosc diferite forme ale autonomiei culturale în cel puțin 10 state, de care beneficiază cel puțin 30 de minorități naționale.

Succesul autonomiei personale este mai probabil atunci cînd aceasta este instituționalizată ca o completare a autonomiei teritoriale, avînd ca scop protejarea intereselor minorităților ce trăiesc în afara teritoriilor cu statut special. După unele păreri, autonomia personală se poate dovedi adecvată și în privința comunităților de romi, însă această presupunere nu este dovedită deocamdată de cazuri concrete, cu excepția autoguvernărilor roma din Ungaria, a căror eficiență este încă discutată. Apariția și activizarea elitei politice roma pe întreg cuprinsul Europei Centrale și de Est conferă, totuși, o anumită plauzibilitate acestei presupunerii.

Exercițiul autonomiei personale în cazul unei minorități înseamnă că o organizație cu personalitate juridică va fi investită cu competențele de autogovernare, în numele și în interesul membrilor, în limitele permise de legislație. Pentru aceasta, organizația trebuie să fie persoană juridică înregistrată conform dreptului public (sau, după caz, cel privat), trebuie să aibă un număr suficient de mare de membri înregistrați, sau cel puțin reprezentativ în comparație cu numărul total al membrilor minorității respective, și trebuie să desemneze acele organe care, în condițiile respectării democrației interne, vor face posibilă exercitarea competențelor speciale. Funcționarea cu succes a autonomiei personale presupune o cultură politică matură și în general este dificil de gestionat pentru că formele cele mai răspândite de guvernare – și, implicit, autogovernare – sînt legate de principiul teritorial. Exemplul cel mai frecvent întîlnit privind posibilitatea autogovernării independente de principiul teritorial, bazate pe participare individuală benevolă, este oferit de diferitele biserici.

Caracterul privat – dacă din rațiuni ce țin de contextul unor situații concrete se optează pentru această variantă – nu împiedică organizația care își asumă competențele autonomiei personale să exercite sarcini de interes public: să administreze școli particulare, teatre, biblioteci, edituri, instituții cu caracter social și de mass media sau să gestioneze bunuri comunitare.

Elementul critic al autonomiei personale este măsura în care organizația reușește să atragă un număr suficient de mare de membri. În cazuri ideale, persoana juridică căreia îi revine sarcina de a exercita competențele de autogovernare include cetățeni înregistrați ca membri, care aparțin de aceeași minoritate, indiferent de domiciliu. Înscrierea în astfel de organizații poate fi făcută exclusiv pe bază de voluntariat.

În conformitate cu reglementările legale ale vieții asociative, organizația care își asumă exercitarea competențelor de autonomie personală poate reglementa toate aspectele vieții interne și întreaga activitate a organizației prin intermediul consiliilor de conducere alese, respectînd regulile democrației interne. Cu cît mai multe aspecte ale vieții comunitare sînt vizate de aceste reguli de funcționare internă, cu atît mai critică este reprezentativitatea organizației din perspectiva ansamblului comunității minoritare, precum și afirmarea consecventă a principiilor democrației interne. Deși asocierea pe baza consimțămîntului liber exprimat rezolvă, în principiu, problema reprezentativității – cei care nu fac uz de posibilitatea înscrierii nu vor avea nici o bază pentru a critica din afară activitatea organizației sau deciziile luate în mod legitim de reprezentanții acesteia – nu este greu de înțeles că o organizație care numără cîteva mii de membri înregistrați nu poate pretinde pe drept exercitarea autonomiei individuale în numele unei minorități de un milion și jumătate.

Ce anume determină, în general, succesul unei autonomii?

Yash Ghai, pe baza mai multor studii de caz, a încercat să tragă unele concluzii în ceea ce privește încercările, mai mult sau mai puțin reușite, ale unor minorități

de a dobândi autonomia în cele mai diverse regiuni de pe mapamond.⁵ Concluziile lui Ghai însușează condițiile și premisele care ajută, respectiv împiedică, obținerea autonomiei și funcționarea cu succes pe termen lung a sistemului instituțional al acesteia. Pornind de la concluziile sale, voi enumera în cele ce urmează câteva constatări pe care ar fi recomandabil ca elita politică a maghiarilor din România să le ia în calcul atunci când își formulează declarațiile politice referitoare la autonomie, și își face publice propriile proiecte de autonomie.

1. În general, cele mai mari șanse pentru obținerea autonomiei se înregistrează în perioada schimbărilor de regim, sau imediat după astfel de evenimente. Putem cita ca exemplu în acest sens Spania după răsturnarea regimului Franco, cazul Iugoslaviei și al Uniunii Sovietice după căderea comunismului, al unor state africane după retragerea puterilor coloniale, precum și al Ciprului sau al Chinei (în privința provinciei Hong Kong) în context asemănător.

2. Șansele obținerii autonomiei sînt semnificative atunci când comunitatea internațională își asumă un anumit rol în realizarea sau în salvagardarea acesteia. Putem menționa ca exemple relevante Bosnia-Herțegovina, Kosovo, Crimeea, Palestina, Catalonia și Țara Bascilor, Cipru, Sri Lanka și Tirolul de Sud.

3. În ceea ce privește sustenabilitatea și succesul autonomiilor, șansele cele mai mari pentru realizarea acestora se regăsesc în statele de drept, cu tradiție democratică consolidată. Exemplele care pot fi menționate în acest sens sînt Canada și Australia și, mai recent, Spania, iar contra-exemplul ce poate fi citat este cazul Chinei, unde autonomiile existente sînt mai degrabă de față.

4. Autonomia poate fi obținută și menținută cel mai ușor în cazurile în care ambițiile pentru autonomie ale minorităților concentrate teritorial nu periclitează suveranitatea sau integritatea teritorială a statului. Relevantă în acest sens este autonomia regiunilor lingvistice care nu au ambiții de separatism și, astfel, nu prezintă nici o problemă pentru India, comparativ cu Cașmirul, al cărui statut constituie subiectul unor dispute între India și Pakistan.

5. Sistemul instituțional al autonomiei poate constitui subiectul unor acorduri și poate fi funcțional dacă implică mai mult de două comunități etnice. Privind dificultățile pe care le întîmpină autonomiile bipolare putem invoca exemplele Ciprului, Palestinei și Sri Lankăi, iar pentru structurile autonome multipolare putem menționa cazurile Canadei, Nigeriei și Spaniei.

6. Acele configurații de autonomie care au luat naștere ca urmare a unor negocieri democratice, cu participarea tuturor părților implicate sînt, în general, mai viabile decît cele care s-au constituit sub presiunea actorilor internaționali. Această concluzie este exemplificată de autonomiile postcoloniale de scurtă durată, impuse de raporturile de forțe pe plan internațional, dar nesuținute de realitățile interne ale statelor devenite independente. Dar tot aici putem menționa cazul Regiunii Autonome Maghiare Mureș, impuse României de către Moscova. Ca

exemplu foarte grăitor de funcționalitate rezultată din negocieri putem menționa Africa de Sud, unde, în 1994, s-a reușit instaurarea unui sistem funcțional al autonomiei pe criterii etnice prin implicarea principalelor părți vizate.

7. Pentru sustenabilitatea autonomiilor este deosebit de important ca sarcina soluționării unor situații conflictuale care apar pe parcurs să revină unor instanțe independente de gestionare a conflictului. Deoarece configurațiile de autonomie sînt îndeobște constituționale, cele mai potrivite instanțe pentru această sarcină se dovedesc a fi curțile constituționale, dacă independența acestora este garantată. În Spania și în Africa de Sud, aceste sarcini revin curților constituționale, iar în Canada ele sînt îndeplinite de Curtea Supremă.

8. În ceea ce privește sustenabilitatea configurației, planificarea atentă a cadrului instituțional al autonomiei este de o importanță majoră. Deși în practica internațională nu există norme sau reguli referitoare la conținutul și structura ideală a configurațiilor autonome, pe baza studiilor comparative privind cazurile încununate de succes și cele eșuate se poate concluda că garanțiile constituționale, democrația internă, separarea puterilor decizionale și executive, precum și atenția acordată minorităților din interiorul minorității care administrează autonomia – fie aceasta o a treia minoritate, fie o minoritate locală care aparține culturii dominante – sînt factori decisivi ai succesului sau eșecului. Pentru protecția împotriva discriminării minorităților din interiorul minorității se pot înființa organe reprezentative speciale (ca, de exemplu, în Estonia), coaliții care asigură reprezentare proporțională sau suprareprezentare (de exemplu în Sri Lanka, Bosnia- Herțegovina, Kosovo) sau teritorii autonome în interiorul autonomiilor (în China, de exemplu).

9. Autonomia pe criterii etnice nu conduce, de regulă, la secesiune, dimpotrivă: autonomiile funcționale încununate de succes previn sau împiedică apariția unor tendințe secesioniste. Deși putem da exemple pentru ambele cazuri, studiul cazuisticii internaționale a configurațiilor de autonomie poate convinge pe oricine că acele aranjamente de autonomie care rezultă din negocieri purtate cu răbdare și pregătite cu profesionalism, incluzînd toate părțile implicate, pot conduce la configurații stabilizatoare, suficient de flexibile.

Concluzii

Autonomiile sînt configurații politice foarte variate, profund contextuale ale conviețuirii consensuale dintre majoritate și minoritate, care – în cazul proiectării și funcționării în condiții de profesionalism – se dovedesc a fi instrumente eficiente pentru protecția minorităților în aproape toate regiunile lumii. Secretul reușitei acestora, pe lîngă specificul trecutului istoric și al tradițiilor democratice, rezidă în faptul că ele realizează și susțin un echilibru între interesele *particulare* și *comune* ale celor vizați, și instituționalizează o proporție adecvată între *separare*

și *integrare*: ele presupun un sistem instituțional care separă culturile diferite doar într-o anumită măsură, avantajoasă pentru ambele părți, dar asigură prezența acestora în spațiul public comun, în condițiile toleranței mutuale și a respectului reciproc. Înființarea și funcționarea cu succes a autonomiilor nu sînt însă sarcini ușoare: ele presupun cultură politică de înalt nivel și experiență în administrarea instituțiilor democrației.

Pentru a putea vorbi cu șanse mai reale de reușită despre revendicările de autonomie ale maghiarilor din România, multe lucruri ar trebui să fie altfel: atît partea română, cît și minoritatea maghiară din Transilvania ar trebui să își modifice semnificativ pozițiile. Majoritatea ar trebui să realizeze că autonomia, în pofida opiniei larg răspîndite, este, în esență, o formă de *integrare politică* și că, în majoritatea cazurilor, ea duce la stabilitate, deci merită să fie asumate eforturile presupuse de ea. Reprezentanții și purtătorii de cuvînt ai maghiarilor din România trebuie să realizeze pe de altă parte că autonomia nu este un panaceu și ea nu poate fi dobîndită în urma unor declarații politice unilaterale: pentru realizarea și funcționarea eficientă a diferitelor forme de autonomie este nevoie de înțelepciune politică și mult profesionalism – în mod cert de mai multe decît cele de care a dat dovadă în cele de pînă acum elita politică a maghiarilor din Transilvania.

Note:

1. W. Kymlicka: *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
2. E. Gellner: *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell, 1983.
3. M. Weber: *The Theory of Social and Economic Organizations*. New York-London: The Free Press, 1964.
4. Semnificația acestor date trebuie interpretată ținînd cont de următoarele: în cele 191 de state ale lumii, recunoscute de comunitate internațională (ONU, 2004) trăiesc 5.000 de etnii (conf. *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in today's diverse world*, New York: UNDP, 2004) și se vorbesc între 4.000-6.000 de limbi diferite (David Crystal: *The Cambridge Encyclopedia of Language*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997). În Europa, în cele 45 de state, dintre care 36 cu populații ce numără peste 1 milion de persoane, trăiesc 87 de etnii și se vorbesc 90 de limbi. Din cele 87 de etnii, 26 sînt prezente prin comunități însemnate în cel puțin 5 state. Din limbile vorbite pe continentul european 53 nu sînt limbi oficiale în nici un stat, iar 31 sînt vorbite în cel puțin 2 state. Comunitățile etnice non-dominante din cadrul statelor europene formează 337 de minorități, dintre care 5 numără între 5-10 milioane de membri, numărul membrilor în cazul altor 4 comunități etnice se situează între 2-5 milioane, iar în cazul a 12 minorități naționale europene numărul membrilor este între 1-2 milioane. (conf: Pan, Christoph-Pfeil, Beate Sibylle: *National Minorities in Europe. Handbook*. Wien: Braumüller, 2003.) Conform datelor dintr-un recent raport al UNDP, există doar 30 de state în care ponderea minorităților naționale și religioase este sub 10%; în 42 de state acest procentaj se situează în intervalul 10-25%; iar în 110 state minoritățile reprezintă peste 25% din populația totală a țării. (*Human Development Report 2004. Cultural Liberty in today's diverse world*, New York: UNDP 2004). Această grăitoare discrepanță dintre aranjarea etnopolitică a lumii (definită prin existența celor 191 de state) și diversitatea etnoculturală ce caracterizează majoritatea statelor de pe glob generează importante consecințe. Conform datelor culese în cadrul proiectului *Minorities at*

Risk, există 284 de comunități etnoculturale non-dominante care sînt mobilizate din punct de vedere etnopolitic, urmărind îmbunătățirea situației lor politice, culturale sau economice prin diferite mijloace, inclusiv prin violență. Numărul total al membrilor celor 284 de comunități este estimat a fi în jurul a 18% din populația totală a lumii. (conf. <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/mar/definition.asp>). Raportul UNDP amintit estimează că 518 milioane de persoane (reprezentînd 129 de comunități minoritare) trăiesc în condiții de marginalizare culturală și lingvistică, 750 de milioane de persoane (189 de comunități) sînt discriminate din punct de vedere economic, iar 832 de milioane de oameni (191 de comunități) sînt marginalizați din punct de vedere politic. În majoritatea cazurilor cele trei forme de discriminare se suprapun, numărul persoanelor care suferă din cauza a cel puțin unei forme de marginalizare fiind apreciat a fi de 891 de milioane. Acest lucru înseamnă că din populația totală a globului o persoană din șapte are de suferit din cauza apartenenței la o cultură care nu este dominantă în stat.

5. Y. Ghai (ed.): *Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

*

Levente SALAT este politolog, conferențiar la Facultatea de Științe Politice și Administrație Publică din cadrul Universității „Babeș-Bolyai”, Cluj, vicerector al aceleiași universități. Specializat în etnopolitică, relațiile etnice din România, cercetarea comparată a încercărilor instituționale de integrare a diversității din țările Europei Centrale și de Est, multiculturalism și interculturalitate din perspectiva filosofiei politice normative. Autor al volumelor *Etnopolitika – a konfliktustól a méltányosságig. Az autentikus kisebbségi lét normatív alapjai* (2001), *Multiculturalismul liberal. Bazele normative ale existenței minoritare autentice* (2001), co-editor – împreună cu Smaranda Enache – al volumului *Relațiile româno-maghiare și reconcilierea franco-germană* (2004), împreună cu Monica Robotin – *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe* (2003), împreună cu Lucian Năstasă – *Maghiarii din România și etica minoritară (1920-1940)* (2003).