

Daniel J. Elazar

În ultimii câțiva ani, din ce în ce mai mulți cercetători și oameni de stat au constatat că lumea, în ansamblu, suferă o schimbare de paradigmă: dintr-o lume de state modelate după idealul statului național care s-a dezvoltat la începutul epocii moderne, în secolul al XVII-lea, spre o alta, a suveranității statale în scădere și a creșterii relațiilor interstatale cu un caracter federativ constituționalizat.<sup>1</sup> Acest lucru a fost observat și de cei care studiază federalismul, și de aceia care se ocupă cu relațiile internaționale, de fiecare grup dintr-o perspectivă proprie, producându-se convergența intereselor din diferite puncte de vedere. Această schimbare de paradigmă a început de fapt după cel de-al doilea război mondial. S-ar putea chiar demonstra că primul pas către aceasta a fost fondarea la San Francisco, în mai 1945, a Națiunilor Unite, ca o ligă a statelor suverane politic, cu scopul nobil de a menține pacea lumii, grupate ca urmare a luptei dintre două mari puteri, care a dus la declanșarea Războiului Rece. S-ar putea ca schimbarea să fi început chiar mai înainte cu un an, când Aliații s-au întâlnit la Bretton Woods, în New Hampshire, pentru a pune bazele unui nou sistem monetar.

În plus față de evenimentele din Europa Occidentală, ducând la scăderea radicală a suveranității politice a statelor membre ale Uniunii Europene, evenimente similare au avut loc în alte părți ale lumii, cu precădere în Asia de Sud-Vest (Asociația Națiunilor Asiei de Sud-Vest - ASEAN) și în Caraibe. Totuși, caracterul general și absolut al acestei schimbări de paradigmă a devenit vizibil majorității, chiar (poate mai ales) acelor care studiază îndeaproape afacerile publice, numai odată cu prăbușirea - mai întâi a Imperiului Sovietic și apoi a Uniunii Sovietice însăși, între 1989 - 1993. Cei mai mulți dintre aceștia au fost și poate încă mai sînt legați de paradigma anterioară a blocurilor formate din state suverane care compun organizațiile mondiale, state suverane care tind să devină state naționale și să-și mărească independența de acțiune și decizie. Dacă unii au fost conștienți de această schimbare chiar în timp ce ea avea loc, iar alții au susținut-o ca pe un scop politic major, totuși pentru marea majoritate ea pare să se fi produs pe neașteptate.

### **Schimbarea vechii paradigme**

Ambasadorul Max Kampelman, care a reprezentat SUA în Comisia CSCE la sfîrșitul anilor '80, și-a dat seama de schimbare și s-a referit la aceasta în modul următor<sup>2</sup>:

„Relațiile de interdependență din lume și globalizarea economiei nu implică și nu sugerează dispariția statelor-națiuni, care dau dovadă de vitalitate ca epicentru al mîndriei naționale și conservării etnice... Abba Eban, într-o analiză recentă a perspectivelor unei confederații între Israel, Cisiordania, și Iordania, se referea la aparenta contradicție a unei lumi fragmentate politic și care există odată cu una integrată din punct de vedere economic. Sugestia lui este că această contradicție poate fi armonizată de confederațiile regionale (...)

De sute de ani, la baza organizării societății internaționale stau statele separate și suverane, a căror integritate teritorială și independență politică a fost garantată și protejată de elaborările dreptului internațional. Carta Națiunilor Unite, întrupînd și reflectînd valorile sistemului statal, a reafirmat principiul nefolosirii forței în respectarea granițelor internaționale și — decurgînd din primul — cel al neintervenției în problemele interne (...)

În cadrul acestor principii, Woodrow Wilson (...) introducea, la începutul secolului XX, unul nou, acela al autodeterminării popoarelor, ca o lovitură împotriva colonialismului. Efectul său a fost însă unul cu consecințe dăunătoare în multe părți ale lumii. Din ce în ce mai mult, violența asociată conflictelor etnice și-a găsit o justificare în afirmarea dreptului la

autodeterminare. Ceea ce s-a înțeles greșit a fost faptul că dreptul la autodeterminare al popoarelor nu include, evident, dreptul de separare în cadrul granițelor stabilite și recunoscute internațional ale statelor naționale (...)

Lumea e din ce în ce mai mică. Nu ne putem sustrage faptului că o șoaptă sau un scîncet dintr-o parte a lumii se poate auzi imediat în întreaga lume – iar consecințele nu întârzie să apară.

Dar politica generală a lumii n-a ținut pasul cu realizările tehnicii și științei. Așa cum trupul omenesc face eforturi naturale pentru menținerea echilibrului părților sale și considerăm că trupul este infirm dacă un braț sau un picior crește mult mai puțin decît celălalt, la fel de infirm este și trupul politic al lumii, dacă organele cunoașterii deschid căi largi spre dezvoltare, pe cînd părțile politice și sociale rămîn în Evul Mediu (...)"

Să înțelegem natura acestei schimbări de paradigmă. Ea nu înseamnă dispariția statelor, ci dobîndirea unei noi dimensiuni, care a început ca una suplimentară, dar a ajuns să acopere (și, cel puțin din anumite puncte de vedere, să înlocuiască) sistemul dominant de-a lungul întregii epoci moderne. Această umbrelă este o rețea de acorduri care nu obligă numai *de facto*, din punct de vedere militar și economic, dar și *de jure*, devenind obligatorii constituțional. Această umbrelă restrînge ceea ce s-a numit suveranitatea statală și forțează statele să intre în asocieri de autogovernare și guvernare în parteneriat, pentru ca ele să poată supraviețui. Acesta este federalismul, înțeles în cel mai larg sens politic: el presupune asocierea guvernării cu cogovernarea în parteneriat și nu poate fi redus la acea unică formă de federalism acceptată în federațiile epocii moderne: federația.

Evoluția a fost și mai mult exacerbată de legitimarea postmodernă a identității etnice. Orice grup care își prezintă în mod convingător revendicarea identității etnice separate, poate în consecință să ceară recunoașterea legitimă și îndreptățită de a-și lua măsuri de autoconservare și exprimare politică, dacă le dorește. Nu fiecare potențial grup etnic o face, nici nu caută fiecare aceleași forme de exprimare politică, dar mai mult decît oricînd, a crescut posibilitatea ca asemenea grupuri autodeterminate să capete legitimitate.

Implicațiile acestei schimbări de paradigmă sînt enorme. Dacă înainte fiecare stat tindea spre autarhie, omogenitate și, cu cîteva excepții, concentrarea autorității și puterii într-un singur centru, în noua paradigmă statele trebuie să recunoască, pe lîngă interdependența și eterogenitate, faptul că centrele, dacă există, nu mai sînt unice, ci părți ale unei rețele pluricentrate, din ce în ce mai descentralizată, și că acest lucru este necesar pentru a supraviețui în noua realitate.

Ideea că sîntem martorii unei schimbări majore de paradigmă nu presupune că rezultatul va fi perfect sau că va funcționa în fiecare dintre cazuri. Oamenii sînt totuși oameni și conflictele lor sînt foarte reale. Aproape cu necesitate, într-o lume care recunoaște atîtea grupuri etnice, unele dintre acestea vor intra în conflict cu statele unde trăiesc sau unele cu altele. Mai mult, conflictul etnic a devenit o mare problemă mondială și a atras din ce în ce mai multă atenție ca atare, în mare măsură datorită îngrozitoarelor consecințe ale conflictelor etnice din ce în ce mai vizibile ale vremurilor noastre. Federalismul s-a bucurat de atenție, probabil, ca un posibil mijloc de a rezolva conflictele etnice, într-o lume care a redescoperit cruda realitate a etnicității și care nu mai crede că modernizarea va duce la abandonarea ei. Dar cei care studiază federalismul cu mintea trează, au admis de mult că cererile etnice sînt cele mai exclusiviste din lume și că aceeași conștiință etnică ce face federalismul necesar, îl și stînjenește într-o anumită măsură, micșorîndu-i șansele de reușită. Onestitatea cere recunoașterea acestui paradox și confruntarea realității lui atît de către partizanii autodeterminării etnice, cît și de către cei ai federalismului.

Soluția poate consta în extinderea limitelor federalismului și în adîncime. Căci, în cea mai mare parte a epocii moderne, cel puțin de cînd s-a fondat federația americană prin Constituția din 1787, lumea a privit federalismul ca fiind pur și simplu o federație. Alte forme

ale acestuia, mai ales confederația și legăturile confederative, pînă la 1787 considerate ca federale, nu numai că au încetat să mai fie funcționale, dar nu au mai fost văzute ca opțiuni federale raționale pentru organizațiile guvernamentale.

### **Apariția și transformarea sistemului statal modern**

Vechiul sistem statal a fost produsul epocii moderne. Datorită formei pe care au luat-o în practică, noile state naționale ale Europei Occidentale, cum ar fi Franța în Evul Mediu târziu sau Prusia în secolul al XIX-lea, aveau la bază concepția că, prin concentrarea puterii într-un singur cap sau centru, statul însuși putea fi suficient de bine controlat și mediul destul de bine administrat pentru a se ajunge la autarhie sau, cel puțin, la maximumul realizabil al acesteia, într-o lume inevitabil ostilă sau măcar indiferentă la interesele fiecărui stat și în care alianțele se vor face în funcție de coaliții temporare de interese și nu vor dura mai mult decît ocazia care le-a provocat. Vechea maximă „Statele nu au prieteni, ci doar interese” reflectă această situație.

Într-adevăr, primele state naționale puternice au fost monarhiile, susținătoare ale dreptului divin al regilor de a proteja autoritatea și puterea centrală. După o serie de revoluții moderne, conduse din punct de vedere conceptual de filozofi ca Hobbes, Spinoza și Locke și puse apoi în practică, regii au fost lipsiți de puterea absolută, chiar și ca principiu. Astfel s-au format noi centre ale puterii, teoretic bazate pe cetățenie și consensul popular. În fapt, aceste centre se bazau pe aceeași putere centralizată, cu care erau investite comitetele și conducătorii, adunările reprezentative și executivul vorbind în numele statului, în mod formal. Doar în puține cazuri, disiparea anterioară a puterii a fost constituționalizată și merită luată în seamă. Aceste cazuri au dus la crearea federațiilor, forme ale federalismului pe linia clară a supremației naționale (din considerente legate de relațiile externe dar și, de obicei, de apărare), cu puteri naționale extinse. Deși *de facto* moderate, ele erau întotdeauna disponibile *de jure*.

Cel de-al doilea element definitoriu al statului național a fost tendința de omogenizare. Fiecare stat trebuia să coincidă cu națiunea sa, și fiecare națiune cu statul său. Acolo unde oamenii nu se potriveau măsurii acestui „pat al lui Procut”, se făceau eforturi de a-i înghesui în el cu forța. Asemenea eforturi s-au făcut datorită presiunii interne (ca în Franța, unde guvernul francez, în numele statului, a dus războaie cu bretonii, occitanii, provensalii și languedocienii, contestîndu-le, printre altele, pînă și dreptul de a-și boteza copiii cu nume care nu apăreau pe lista franceză oficială) sau externe (ca în Balcani, unde mici state naționale cu minorități în afara granițelor s-au luptat deseori unele cu altele pentru a cuceri teritoriile unde locuiau conaționali lor, iar apoi fie exterminîndu-i, fie expulzîndu-i pe aceia care nu se defineau ca aparținînd la aceeași naționalitate, cum se întîmplă astăzi în Bosnia). Ca urmare, războaiele moderne au urmat în principal două direcții complementare: imperialistă, a statelor mai puternice, avînd ca scop crearea posibilității de a deveni și mai autarhice prin acapararea populațiilor, teritoriilor și resurselor; sau naționalistă, avînd drept țel unificarea diverselor părți ale națiunii cu statul național.

Pînă la urmă, aceste trei scopuri n-au putut fi realizate. În multe cazuri nici unul din ele n-a fost realizat; în altele, realizarea a fost temporară, pînă la revolta celor dezavantajați. Și încă în altele, ea s-a dovedit a fi imposibil de atins prin orice mijloace de durată. De obicei, o combinație între cei trei factori a împiedicat realizarea lor.

Regretatul Ivo Duchacek, el însuși ceh și deci expus zădărniceii acestor eforturi în Europa Centrală între cele două războaie mondiale, arăta<sup>3</sup> acum 20 de ani că din statele pe-atunci existente în lume 90% aveau între granițele lor minorități care atingeau 15% sau mai mult din populația totală. Din cele 10% rămase, aproape toate aveau mari minorități în afara granițelor statale. De la momentul evidențierii lor, lucrurile s-au complicat, după cum reiese

din resuscitarea conflictelor etnice, într-o formă sau alta în întreaga lume, factor care a devenit unul dintre catalizatorii noii paradigme, în căutarea unor căi de rezolvare.

Autarhia, în realitate, n-a fost niciodată realizabilă. E bine să ne reamintim că liberalismul economic modern, bazat în primul rând pe principiul liberului schimb, a apărut la scurt timp după apariția etatismului modern, pentru a pune la îndoială tocmai baza economică a etatismului, exprimată de mercantilismul care țintea spre autarhie. În parte, liberalismul economic s-a născut datorită lipsurilor mercantilismului, puse în lumină de revoluția americană împotriva Marii Britanii. Când politica a ratat, imperialismul i-a luat locul ca un mijloc al acestor state naționale moderne de a ajunge la autarhie. Imperialismul a eșuat la jumătatea secolului XX, nu numai pentru că popoarele subjugate l-au respins, dar și pentru că sensibilitatea morală democratică i-a afectat și pe asupritori.

Soluția nu era nici liberul schimb, în sensul liberal al secolului al XIX-lea, el fiind o prelungire a conceptului de secol al XIX-lea al „societății automate”. Acesta era un concept potrivit căruia guvernul putea fi eliminat sau măcar înlocuit de „piață” sau de „marșul istoriei”, sau de descătușarea bunătății originare a omului — și suferea de aceleași defecte ale conceptelor respective, atunci când era să fie aplicat în lumea reală. La începutul epocii moderne, cei care conceptualizau și provocau revoluțiile modernității au înțeles că întreaga societate era structurată de guvern și că instituțiile guvernamentale erau acelea care îi imprimau fiecărei societăți identitatea și caracterul. Consacrând un spațiu mai amplu vieții sociale particulare și individualismului, ei au dezvoltat ideea „societății civile”, care păstrează acea înțelegere a rolului guvernului în societate și o atribuie începuturilor civilizației, dar au stabilit trei sfere separate sau separabile: guvernamentală, publică sau non-guvernamentală (asociațiile voluntare) și privată, fiecare din acestea văzută ca absolut esențială pentru ca societatea civilă să se realizeze pe sine de-a lungul traiectoriei imaginate. Oricum, cu timpul, teoriile lor s-au scufundat într-un fel de înțelegere mecanică a „societății”, ca înlocuind societatea civilă și existând în și prin sine, cu sau fără guvern.

Ideologiile secolului al XIX-lea, oricât de diferite în felul în care conceptualizau omenirea și în felul în care doreau să ajungă la societatea ideală, aveau acest tip de înțelegere. Toate credeau că scopurile lor pot fi atinse prin declanșarea mecanismelor sociale automate care aveau să miște lucrurile în mod „natural” în direcția corectă. Acest lucru este adevărat și dacă vorbim de *laissez-faire*, care credea că piața este un mecanism automat adecvat, de anarhism care credea că bunătatea umană, odată descătușată, va duce la rezultatul dorit sau de marxism, care credea că el va fi obținut de procesele istorice — sau altele.

Pe la mijlocul secolului XX, după ce încercările de a realiza capitalismul *laissez-faire* au dus la nedreptăți economice și sociale și la marea criză economică, după ce alte încercări au dus la diferite forme de totalitarism și la cel de-al doilea război mondial, mare parte a lumii era sătulă de ideea mecanismelor sociale automate. Comerțul liber fusese, de asemenea, compromis nu numai de interesele nelegitime ale diferitelor popoare și organizații politice, dar și de interesele lor legitime. Deși valoarea comerțului liber era din ce în ce mai mult recunoscută, la fel era și nevoia de a-l îngrași într-un fel care să asigure niște reglementări și facilități necesare pentru avantajul și beneficiul tuturor.

Mai mult, chiar al doilea război mondial clarificase câteva lucruri: unul — că statele cu mare potențial militar trebuiau să devină cumva interdependente, pentru a preveni alte catastrofe exterminatoare; și doi — că oamenii nu se vor învoi să fie guvernați de cei care nu sînt dependenți în nici un fel de ei.

### **Se naște noua paradigmă**

Punctul culminant al acestei schimbări a fost introducerea energiei nucleare. Bomba atomică și urmașele ei au clarificat tuturor, cu excepția nebunilor, că suveranitatea absolută nu

mai era posibilă, că pînă și cea mai puternică forță a lumii era limitată ca exercițiu, putînd să ducă la o reacție catastrofală, autodestructivă. „Echilibrul terorii”, generat de imperialismul sovietic în anii Războiului Rece, a fost controlat de realismul nuclear și a dus la eforturi de a adapta sistemul noilor state, la vechi realități.

Evident, un echilibru al terorii putea fi numai temporar. Așa cum se temeau marile puteri, dar și cele mai mici, cei interesați în menținerea unui echilibru aveau să ajungă la aceleași arme ale terorii în scurt timp, cu consecințe nebănuite și lipsă de speranță. Astfel, în interiorul echilibrului terorii, mai ales în afara oprimentului bloc comunist, care încerca utilizarea unor noi variante ale vechilor tehnici imperialiste de păstrare a statului conducător și clasei guvernante, s-au făcut eforturi de a depăși vechiul sistem și de a găsi noi căi de a controla situația, spre satisfacția reciprocă a tuturor.

S-a născut astfel Comunitatea Europeană (CE), acum Uniunea Europeană (UE), inițial o rețea de tratate stabilind legături funcționale între diferitele state ale Europei Occidentale. Data nașterii este 1949, care marchează începutul epocii postmoderne, deși primul tratat, Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului a fost semnat oficial abia în 1958. La început, legăturile funcționale se bazau pe efortul de a împăca cele două mari state europene rivale, Franța și Germania, într-un mod pașnic, pentru a împiedica viitoare războaie între ele. Cu timpul, Comunitatea Europeană a evoluat de la acorduri consultative la exercitarea de autorități funcționale în consens, stabilite de tratate internaționale, la relații de confederație pînă la, odată cu adoptarea Tratatului Uniunii Europene de la Maastricht, confederație propriu-zisă. Curînd, eforturi similare începeau să aibă loc în alte părți ale lumii, parțial influențate de experiența CE/UE și stimulate de identificarea acelorași nevoi.

În același timp, cele două mari blocuri de putere ale Războiului Rece, sub conducerea superputerii dominante în fiecare dintre ele, încercau să construiască legături aparent mai lejere, dar la fel de obligatorii, în economie și apărare. Acelea generate de Uniunea Sovietică erau legături de modă veche, imperiale, într-o nouă haină ideologică. Din acest motiv, eșecul lor nu a fost o surpriză, odată cu căderea imperiului sovietic la sfîrșitul anilor '80 și începutul deceniului nouă.

Legăturile din lumea liberă s-au dezvoltat sub conducerea Statelor Unite, care credeau cu generozitate că este în interesul lor să reconstruiască Europa și să dezvolte parteneriatul cu statele componente, chiar dacă acest lucru avea să ducă la dificultăți. Astfel, după cel de-al doilea război mondial, Statele Unite și-au restabilit vechile alianțe și dușmăni în Europa și Extremul Orient, prin propriile acțiuni.

Într-un fel, lumea de după război s-a reîntors la o nouă paradigmă, pe care n-o căutase. După cel de-al doilea război mondial a avut loc restabilirea vechiului sistem statal, cu mici modificări. Statele Unite au preluat reconstruirea fostelor puteri ale Axei, pentru ca acestea să poată fi din nou primite în familia națiunilor, dar și a Alianților distruși de război, pentru ca să poată funcționa din nou ca membri egali ai comunității statelor lumii. S-au creat relații de securitate colectivă, una dintre acestea fiind Națiunile Unite, încercîndu-se asigurarea păcii mondiale. Odată cu începutul Războiului Rece, Națiunile Unite au devenit mai mult simbolice decît eficiente, deși întîmplarea a făcut ca URSS și sateliții ei să iasă din ONU înainte de izbucnirea războiului din Coreea, lucru care a permis organizației libertatea de a-și relua atitudinea anterioară la adresa unei probleme de o asemenea amploare și de a-și îndrepta sprijinul și spre susținerea și apărarea Coreii de Sud, condusă de Statele Unite.

Chiar înainte de acestea, un nou sistem monetar fusese fondat în lume, prin acordul de la Bretton Woods, înregistrat la Conferința Monetară și Financiară a Națiunilor Unite din același loc în New Hampshire, în 1944. Conferința a consfințit Fondul Monetar Internațional și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare. Dacă s-a acordat puțină atenție implicațiilor politice la vremea aceea, dezvoltarea lor ulterioară și fondarea embrionară a unei ordini economice mondiale a avut consecințe politice foarte reale.

Între timp, Organizația Tratatului Atlanticului de Nord (NATO) fusese fondată ca un pact al securității colective occidentale. Retrospectiv, el poate fi considerat un pas major către noua paradigmă. Departe de a stabili relații de confederație, el a stabilit în schimb ceea ce Karl Deutsch numea într-o formulare fericită o „comunitate a securității”, sub egida Statelor Unite, incontestabil atunci singura superputere occidentală.<sup>4</sup>

Dacă eforturile de a pune bazele unor federații de state descentralizate în Germania de Vest, Japonia și Italia au fost încununuate de succes și un mic număr de federații au supraviețuit decolonizării în țări ca India, Pakistan (mai mult pe hîrtie decît în practică), Malaya-Malaiezia și Nigeria, eforturile de a federaliza agregări de state preexistente sub forma unor federații, ca de exemplu embrionul Statelor Unite ale Europei, nu au reușit. Oricum, în anii '50, țările Europei Occidentale au început să urmărească ceea ce numeau ele soluții „funcționale” și nu federale, în rezolvarea uniunii lor. Acestea au evoluat lent în relații confederate care au dus la schimbarea paradigmei.

Eforturi similare au fost inițiate în Caraibe. La început, Marea Britanie a încercat să fondeze o Federație a Indiilor de Vest. Ea a eșuat, dar relațiile confederate care uneau mare parte din insule au supraviețuit ruinării. Insulele sînt, prin definiție, insulare, deci o federație era prea mult pentru ele. Dar, deși își căutau independența, își dădeau seama că aveau nevoie de cîteva trăsături comune, cum ar fi moneda, educația și tribunalele.

Așisderea Spania, făcînd eforturi să-și păstreze vechiul model statal, dar în contextul tendinței de autonomizare a regiunilor sale periferice mai puternice din punct de vedere economic, a luat înțeleapta hotărîre de a introduce în întreaga țară descentralizarea regională. Conducătorii săi au lansat-o pe calea federalizării, controlînd totodată impulsurile secesioniste ale bascilor, catalanilor și ale altora. În anii '70, Italia a inițiat sistemul regional pe care Alianța îl introduseseră în Constituția ei postbelică. Belgia, confruntată cu intensificarea problemelor etnice dintre flamanzi și valoni, a adoptat federalizarea în anii '80. Astfel, fără a abandona în mod conștient sistemul statal, paradigma federală s-a strecurat într-un segment din ce în ce mai important al lumii. Într-o altă direcție s-a dezvoltat Olanda, care, conform constituției sale, devenise „un stat unitar descentralizat” după Războaiele Napoleoniene, abandonînd confederația, dar fără a face pași spre federalizare. Ea s-a retras din propriul imperiu. Coloniile din Caraibe s-au transformat în federații, adică state independente intern, legate de Olanda însăși printr-o relație federală asimetrică de state asociate, incluzînd oficial fosta țară-mamă și componentele sale europene, dar avînd ca instituții majore de guvernămînt chiar pe acelea ale Olandei.

Tabelul de mai jos este o listă a formelor de federație existente în prezent.

POLITICĂ	ECONOMICĂ	RELIGIOASĂ	CARACTERISTICI PRINCIPALE
1. Uniune	Corporație multi-divizată	Organizație bisericească episcopală	Unități teritoriale clar legate, păstrîndu-și puterile „municipale” doar în exercitarea puterii concentrată în guvernul comun
2. Consociație	Sistem de breaslă	Congregații etnice (în biserica centralizată sau ierarhizată)	Unități constitutive neteritoriale exercită puterea concentrată în guvernul comun
3. Federație	1. Comunitate economică 2. Conglomerate, dacă unitățile constitutive sînt reprezentate în structura generală de conducere	Organizație a bisericii prezbiteriene	Unități constituente autogovernante puternice, legate într-un guvern puternic, dar limitat

4. Federalizare	Uniuni vamale	Biserica autocefală (organizații legate ale unei mari biserici ierarhizate)	Legături permanente asimetrice între două unități care se autoguvernează, cea mai mare avînd putere specifică față de cea mai mică, în schimbul unor privilegii specifice
5. Dominion	Companie mixtă pe acțiuni		Conducere mixtă de către două unități, exercitată asupra celei de-a treia sau asupra unui teritoriu sau a unei întreprinderi comune
6. Confederație	Piață comună	Uniune sau federație congregațională	Unități constitutive autogovernante puternice, legate permanent de un guvern lejer, cu scop limitat
7. Ligă	Zonă de comerț liber	Convenție congregațională	Legături lejere, dar permanente în scopuri limitate, cu guvern comun, dar cu un organism sau secretariat mixt
8. Autorități funcționale inter-jurisdicționale	Întreprinderi mixte	Organisme de misionari	Entități mixte sau comune, organizate de unitățile constituente pentru a prelua sarcini speciale

Toate federațiile postbelice s-au lărgit mult datorită noilor realități economice care au făcut ca state constitutive ale federațiilor deja existente să se înscrie în sistemul internațional, în scopul dezvoltării economice. Această tendință este una de durată. Relații transnaționale între orașe, cantoane, state federate și provincii din Europa și America de Nord au început să se dezvolte chiar mai devreme. După cel de-al doilea război mondial, numărul și întinderea acestor relații a crescut în proporție geometrică.<sup>5</sup>

În timpul administrației Kennedy din Statele Unite, în anii '60, statele americane au început și ele să-și facă loc în arena internațională. Înainte de aceasta, mentalitatea convențională susținea că relațiile internaționale erau fieful exclusiv al guvernului federal, în afara cazului în care era vorba despre un interes direct al vreunui stat autohton, de obicei legat de imigrarea unui grup anume (de exemplu eforturile Californiei de a-i exclude pe imigranții japonezi, la începutul secolului) sau de probleme de interes politic ale funcționarilor publici aleși (de exemplu susținerea verbală a guvernatorului statului Michigan față de independența poloneză și ucraineană, în anii Războiului Rece). Astăzi, încurajate de Ministerul Comerțului din SUA, statele au început să-și caute în străinătate piețe de desfacere pentru produsele lor, să încurajeze investiția străină în Statele Unite și să pună în practică programele americane de asistență tehnică pentru statele în curs de dezvoltare.<sup>6</sup>

În anii '70, diferența dintre statele suverane politic și cele federalizate începuse deja să se șteargă. În anii '90 se ajunsese la un sistem internațional „fără grile”, incluzînd cele peste 180 de state „politic suverane” și cele peste 350 de state federative (sau constitutive). Astfel, noua paradigmă a apărut încet, fără să fie dinainte planificată și a prins avînt. Pe la jumătatea anilor '70 multora li se părea că nici măcar Comunitatea Europeană nu va supraviețui. Apoi, în anii '80 ea a cîștigat în forță, odată cu toate celelalte forme de federalism.

Slăbiciunea crescîndă a imperiului sovietic și a însăși Uniunii Sovietice a contribuit la transformarea acordurilor și tratatelor internaționale, cum ar fi Acordul General asupra Comerțului și Tarifelor (GATT) și Organizației pentru Securitate și Cooperare Europeană (OSCE), în organizații mai bine constituite care, deși dependente de statele membre, aveau mijloace mai solide pentru a-și realiza acordurile multilaterale executorii. Fiecare caz are o poveste care trebuie spusă pentru a înțelege mai bine întreaga dimensiune a schimbării de paradigmă. Nu numai că GATT a menținut decenii la rînd o lume deschisă comerțului, dar

fiecare rundă de renegocieri a lărgit acordurile de comerț deschis și a făcut rezistența la acestea din ce în ce mai dificilă, chiar dacă venea din partea statelor celor mai puternice. Deși s-ar fi părut că impasurile succesive anunțau prăbușirea GATT, runda din 1993 a fost cea mai extinsă. Acest lucru s-a reflectat structural și simbolic în acea parte a acordului care prevedea că de la 1 ianuarie 1995 GATT avea să devină Organizația Comerțului Mondial (WTO), care nu mai era structurată ca o ligă, ci ca o organizație internațională.

OSCE a devenit vehiculul care a forțat adoptarea de către Uniunea Sovietică postgorbaciovistă a unui program de liberalizare, care a dus în final la prăbușirea ei. Aceasta s-a întâmplat prin insistențele aplicării standardelor Europei Occidentale în privința Drepturilor Omului, în țările din est, încet, dar inexorabil. Astăzi OSCE a devenit, din Conferință, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), cu scopul de a se întări, rămânând un puternic paznic al drepturilor omului în toată Europa.

## **Anii '90**

Pe măsură ce se așează praful peste anii '90, există tot mai multe federații, incluzând mai mulți oameni ca oricând. Acestea sînt pietrele de temelie ale noii paradigme. În prezent există 21 de federații, avînd aproape două miliarde de oameni sau 40% din populația totală a lumii. Ele sînt împărțite în peste 350 de state federative sau constituente (raportat la peste 180 de state suverane politic).

Anexate sau alăturate acestor federații, există numeroase acorduri federale, de obicei asimetrice (federalizări și state asociate), în care puterea federată are o legătură constituțională cu un mic stat federal pe o altă bază decît relațiile normale stat-federație, una care păstrează o mai mare autonomie micului stat federat sau se bazează pe o relație între o federație occidentală și popoarele sale autohtone. Statele Unite, de exemplu, au relații de federație cu Porto Rico (recent reafirmate de portoricani printr-un nou referendum) și cu Insulele Mariane de Nord. Ele recunosc de asemenea cîteva sute de triburi de americani nativi (indieni) din cadrul lor, ca „națiuni autohtone dependente”, cu cîteva drepturi reziduale de suveranitate și o oarecare putere. Acestea capătă acum un înțeles real, fie prin autogovernare tribală responsabilă, fie prin beneficii acordate triburilor, de cazinourile deschise pe pămînturile tribale. Statelor Federale ale Microneziei, Insulelor Marshall și Palau, anterior protectorate ale SUA, cucerite de la Japonia în cel de-al doilea război mondial, li s-a acordat independența ca state asociate legate de SUA în scopuri de apărare și dezvoltare.

Într-adevăr, o manifestare a noii paradigme este felul în care federalismul a restaurat democrația în diferite state. În acest sens am menționat deja cazul Spaniei. Federalismul se reflectă și în restaurarea democrației în Argentina și Brazilia. În Brazilia, existența federalismului a păstrat un modest guvern liber, chiar în timpul dictaturii militare, în pofida faptului că guvernatorii statelor puteau deține puterea și avea alegeri limitate, datorate puterii lor politice și militare. Sub conducerea generalilor, statele Braziliei și-au menținut poliția de stat, sub controlul guvernatorilor. În statele mai mari aceste forțe erau formate din pînă la 40 000 de profesioniști, mai bine organizați și înarmați decît armata braziliană, formată în mare parte din recruți pe termen limitat. Astfel, guvernatorii se puteau împotrivi oricărei amenințări cu forța venită din partea nivelului federal.<sup>7</sup> Federalismul a fost un mijloc de promovare a democrației în Venezuela, unde guvernatorii statelor, de curînd transformați în funcționari aleși, au jucat un rol crucial în apărarea democrației în timpul ultimei încercări de a-l elimina pe președinte, în 1993. El pare de asemenea să fie un instrument de trecere lentă a Mexicului de la un partid unic către pluripartitism.

Și mai spectaculos a fost felul în care federalismul a fost folosit pentru reunificarea Germaniei, după prăbușirea Republicii Democrate Germane. Mai întîi, teritoriul RDG a fost



reîmpărțit în cinci landuri federale, după care ele s-au unit cu cele unsprezece landuri federale ale RFG și cu Berlinul (anterior un stat asociat), pentru a forma o republică federală lărgită.

Dincolo de cercul acestor federații, noi confederații au luat naștere, cum ar fi Uniunea Europeană, care leagă federațiile (ca Germania), uniunile (ca Marea Britanie) și statele unitare (ca Franța) într-un acord federal de stil nou. Altele din aceeași categorie sînt Comunitatea Statelor Independente (CSI), urmașa Uniunii Sovietice sau Comunitatea Caraibelor, construită în jurul și în umbra CARICOM (Pieței Comune a Caraibelor), moștenitoarea Federației (eșuate) a Indiilor de Vest. Chiar dacă acestea din urmă nu sînt atît de avansate pe drumul confederării ca Uniunea Europeană, urmează și ele aceeași direcție.

În aceste noi confederații, multe state au dezvoltat federații și relații de state asociate, din inițiativă proprie sau s-au descentralizat intern, reflectînd o altă dimensiune a schimbării de paradigmă, ca în Portugalia și în Azore, Monaco și Franța.

Relațiile de ligă, mai lejere, pe care le menționam mai sus, cum ar fi OSCE în Europa și NATO, care și-au depășit statutul de grupuri de state legate de tratate și au dobîndit anumite puteri constituționale, limitate dar nu mai puțin reale, reprezintă următorul cerc după aceste federații și confederații. În anii '90, acestea au început să fie suplimentate de zone regionale ale comerțului liber, între care cea mai veche lega Belgia, Olanda și Luxemburg, ca națiuni Benelux. Ea a fost înlocuită de Uniunea Europeană, dar cele mai noi dintre acestea, Zona Comerțului Liber a Americii de Nord și ASEAN, promet viitoare extinderi. De exemplu, acordul de comerț liber dintre Australia și Noua Zeelandă, care a intrat în vigoare la sfîrșitul celui de-al doilea război mondial, a început să integreze cele două țări în domeniile social și economic, dincolo de comerțul dintre ele. Din ce în ce mai mult se strîng relațiile între Noua Zeelandă și statele Australiei, nerămînîndu-se doar la o simplă legătură bilaterală. Pentru a spune și mai mult, acțiunea recentă a Consiliului de Cooperare în Golf, de anulare a boicotului secundar și terțiar al Ligii Arabe împotriva Israelului, nu putea fi făcută de cele șase state, incluzînd Arabia Saudită (foarte prudentă ca stat individual), decît colectiv. Ca state individuale, ele nu ar fi fost în poziția de a lua o asemenea măsură, în absența unei acțiuni anterioare a Ligii Arabe.

Cele din urmă, dar în nici un caz ultimele, sînt relațiile similare din lumea întregă. Ca în runda de negocieri GATT din 1995, și acestea devin mai mult decît simple tratate. În ciuda faptului că WTO a fost un tratat, națiunile industriale de frunte ale lumii au descoperit că nu pot trăi fără aceasta, așa că au fost nevoite să-și rezolve diferendele pe care le aveau între ele.

Și, în sfîrșit, există organizații internaționale al căror statut este de așa natură încît state, altfel independente politic, sînt practic obligate să facă parte din ele și să preia politica acelor organizații ca pe a lor înseși. Începînd cu Uniunea Poștală Internațională, fondată în secolul al XIX-lea pentru a reglementa comunicațiile în lume, s-a înregistrat o creștere constantă, chiar dacă inegală, a numărului acestor organizații.

Astfel, în pragul celui de-al treilea mileniu al erei noastre și în a doua generație a epocii postmoderne, schimbarea de paradigmă pare să fie destul de avansată. Pînă și ungherele cele mai tulburate ale primei generații a epocii postmoderne par să aleagă paradigme federale, ca o modalitate de a-și rezolva conflictele presupuse a fi „insolubile”. Să luăm drept exemplu Comunitatea Statelor Independente din fosta Uniune Sovietică; noua constituție apropiată de federalism a Africii de Sud; Declarația de Principii israeliano-palestiniană și Acordul de la Cairo, precum și Tratatul de pace israelo-iordanian, care se întemeiază pe capacitatea celor două părți, plus Iordanul, de a fonda o rețea de autorități mixte, pentru a-și dezvolta și pe mai departe entitățile mixte, fie ca state, fie într-o modalitate înrudită; și, foarte recent, Declarația britano-irlandeză asupra Irlandei de Nord, urmată de declarațiile de armistițiu local, cu uși deschise spre negocierile de pace în acea zonă tulburată, de-a lungul unor linii care vor combina autoguvernarea și guvernarea în parteneriat, chiar dacă amănunțele sînt încă foarte vagi.

Este la fel de interesant că dreptul internațional a suferit deja schimbări considerabile pentru a se acomoda noii paradigme<sup>8</sup>. Pentru că dreptul internațional s-a dezvoltat din sistemul statal westfalian, acesta a devenit una din principalele bariere ale depășirii etatismului. Majoritatea profesioniștilor angajați în relații internaționale au studiat dreptul internațional și conceptele sale și sînt legați de concepția westfaliană asupra suveranității de stat, care a dominat gîndirea convențională despre relațiile internaționale și interstatale. După cum au arătat politologii, deși în perioadele liniștite legea poate modela realitatea, în perioadele de schimbarea cea dintîi o va succeda pe a doua și va găsi modalități să i se acomodeze și s-o justifice.

Multe vor trebui să se întîmple pînă cînd această paradigmă va deveni la fel de înrădăcinată ca cea veche. Printre cele ce trebuie să se întîmple, e nevoie ca cercetătorii și personalitățile publice să recunoască noua paradigmă ca fiind ceea ce este, să caute s-o înțeleagă și s-o promoveze. Pe cînd vechea paradigmă a statului era mai degrabă o rețetă a războiului, noua rețetă federală, dacă va funcționa, este una a păcii.

#### NOTE

1. Folosesc termenul „federal” aici în sensul său istoric larg, nu pur și simplu pentru a descrie federația modernă, ci diferitele relații federale, inclusiv federațiile, confederațiile și alte relații confederative, federalizările, statele asociate, autoritățile speciale mixte cu statut constituțional și altele.

2. Kampelman, M.: **Negotiating Toward a New World: The Art of Conflict Resolution Through Diplomacy**, discurs ținut la B'nai Brith, Ierusalim, 13 octombrie 1993.

3. Duchacek, I.: *External and Internal Challenges to the Federal Bargain*, în **Publius**, anul 5 nr. 2, 1975.

4. 5. K. Deutsch și S. Burell: **Political Community and the North Atlantic Area**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957.

5. S. J. Koch: *Toward a Europe of Religions: Transnational Political Activities in Alsace*, în **Publius**, anul 4, nr. 3, 1974; J. W. Scott: *Transborder Cooperation, Regional Initiatives and Sovereignty Conflicts in Western Europe: The Case of the Upper Rhine Valley*, în **Publius**, anul 19, nr. 1, 1989.

6. D. Palumbo: **American Politics**, New York, Appleton-Century-Crofts, 1973; J. Kincaid: *The American Governors on International Affairs*, în **American Confederal Experiences, Past and Present** (red. D. J. Elazar — în curs de apariție).

7. Interviu în Brazilia, realizate de autor, 21-30 iulie 1980.

8. M. Hirsch et al.: **Yerushalayim le'An?** Jerusalem: Makhon Yerushalayim LeKheker Yisrael, 1994; R. Lapidot: **Yerusalayim-Heibtim Medini'im u'Mishpati'im**. Jerusalem: Makhon Yerushalayim LeKheker Yisrael, 1994; E. Molinaro: **Gerusalemme e i Luoghi Santi**, în *La Comunità Internazionale*, nr. 2, 1994.

*Traducere de Doina Baci*

\*

**Daniel J. ELAZAR** este profesor universitar la catedra de științe politice și directorul Centrului de Studii ale Federalismului în cadrul Universității Temple, la catedra de relații interguvernamentale a departamentului de studii politice de la Universitatea din Bar-Ilan, unde conduce și Institutul pentru Guvernare Locală. Președinte al Centrului de Afaceri Publice, președinte fondator al Asociației Internaționale a Centrelor de Studii ale Federalismului, a făcut parte din Comisia Consultativă privind Relațiile Interguvernamentale, timp de nouă ani. Este co-editorul publicației *Publius*, și printre cele mai recente cărți ale sale se numără **Federalism and the Way to Peace** (1994), **Federal Systems of the World: A Handbook** (1994), **Covenant and Polity in Biblical Israel** (1995).

Daniel J. Elazar, *From Statism to Federalism — A Paradigm Shift*, publicat în *International Political Science Review* (1996, vol. 17, nr. 4, pp 417–429) și preluat cu permisiunea autorului.