

Cuvîntul „federalism”, după cum se știe, vine din latinescul *foedus*, care înseamnă „pact”, „contract”. Federalismul este deci, etimologic vorbind, o concepție despre societate care se bazează pe un drept reciproc consimțit. Va fi necesară poate retușarea acestei definiții, dar orientarea pe care o indică rămîne profund semnificativă. Federalismul este opusul *imperium*-ului, adică al aceluia tip de societate care este fondată pe legi restrictive, impuse de sus de o putere mai mult sau mai puțin străină populațiilor pe care le guvernează. Așadar, federalismul reprezintă una dintre cele două mari concepții despre societate, și de aceea, chiar dacă nu este în prezent realizat pe deplin, sau are o prezență doar sporadică, merită întreaga noastră atenție. Bineînțeles, deoarece nu este pe deplin materializat, asupra sa plutește o umbră de utopie. Să fie federalismul o utopie? Această obiecție trebuie respinsă.

Fără îndoială că federalismul este o „Utopie” cu U mare și se mîndrește cu acest lucru. El este, într-adevăr, un mesaj de pace și de fericire pentru umanitate, dar nu poate fi considerat drept utopie în sens peiorativ, deoarece de noi depinde introducerea lui în viața popoarelor și a societăților, de noi depinde progresul unității morale, economice și politice a lumii.

### **Dominația nefastă a suveranităților**

Cine sînt adversarii federalismului? Ei sînt partizanii *suveranităților*, fie de dreapta, fie de stînga. Putem cita partide sau oameni politici, aflați la extremele orizontului politic, care au totuși ca punct comun: refuzul federalismului. Este suficient să luăm în considerare viața politică franceză de după 1945 și să-i evocăm marile momente, ca de exemplu respingerea Comunității Europene de Apărare de către Adunarea Națională, la 30 august 1954, atitudinea adoptată față de alegerea prin sufragiu direct a Parlamentului European sau, mai recent, campania prezidențială. Împotriva Comunității Europene de Apărare și a alegerii democratice a Adunării celor Zece s-au coalizat partide și oameni care se situează atît la extrema dreaptă, cît și la extrema stîngă. Astăzi, din nou, dreapta, ca și Partidul Comunist, nu vor să audă vorbindu-se de o federație a celor Cincisprezece.

În cazul Comunității Europene de Apărare, s-ar putea crede că crearea unei armate europene nu ar fi tocmai cea mai bună modalitate de a federaliza popoarele; și era de înțeles să fie respinsă, atît de curînd după război, o instituție ridicată cu soldați germani. Dar nu acestea erau adevăratele motive ale respingerii sale. Toată lumea știa că reînarmarea germană era inevitabilă, singura problemă era de a alege între acceptarea soldaților germani într-o armată europeană (*C.E.A.*) sau a soldaților germani într-o armată germană (*Bundeswehr*). Adunarea Națională franceză a preferat însă renașterea unei armate germane. Această alegere paradoxală avea o singură explicație posibilă, și anume voința de a păstra pentru Franța propria armată și suveranitate. Căci, crearea unei armate europene ar fi însemnat implicit desființarea armatelor naționale — exceptînd menținerea contingentelor franceze pentru apărarea teritoriilor de peste mări. Altfel spus, ceea ce conta atît pentru dreapta cît și pentru stînga<sup>1</sup>, nu era păstrarea unei Germanii dezarmate, ci păstrarea suveranității franceze.

„Suveranitate”, iată marele cuvînt! Ceea ce unește stînga și dreapta este acest atașament comun la suveranitatea statului.

Dar cultul suveranității nu este limitat la națiunile vechi. Statele noi, majoritatea incapabile să se mulțumească cu ele însele, se dovedesc — din acest punct de vedere — și mai sensibile decît națiunile vechi. Or, pe pămînt există azi în jur de 180 de state suverane, fiecare cu drapelul, armata, diplomații săi și, cele mai multe dintre ele, cu fotoliul său la ONU

și în diferitele organisme internaționale. În plus, un număr mare dintre aceste „puteri” nutresc pretenții teritoriale sau caută să-și domine vecinii, și să-și exporte ideologia. Aceasta este situația, la acest sfârșit de mileniu, a unei planete tulburate unde se desfășoară, deschis sau mocnit, atâtea războaie locale, în timp ce pericolul nuclear este departe de a fi proscris. Această aberantă stare de lucruri rezultă din fărâmițarea politică legată de dogma suveranității. Fiecare stat se comportă de parcă ar fi singur pe lume. Fiecare dorește să rezolve singur nu numai ceea ce se petrece în interiorul său (faimosul principiu al neamestecului în treburile interne care face atât de dificilă lupta pentru drepturile omului), ci și litigiile cu alte state.

### **Anarhia internațională**

Bineînțeles că există un drept interstatal pe care fiecare îl interpretează și îl aplică mai mult sau mai puțin după bunul său plac; există de asemenea organisme internaționale, universale sau regionale. Dar acestea funcționează, pentru orice problemă importantă, după principiul unanimității, fiecare stat angajându-se doar la deciziile la care a subscris. De aceea, societatea interstatală are aspectul unei jungle. Legea care o guvernează este lacunară pe de o parte, iar pe de altă parte ea rămâne la libera interpretare a fiecărei țări care îi este teoretic subordonată.

Aspectul juridic cel mai semnificativ al ordinii interstatale este *caracterul facultativ al jurisdicției internaționale*. În virtutea acestui principiu, nici un tribunal sau arbitru internațional nu poate funcționa dacă statele aflate în diferend nu acceptă ca el să se ocupe de litigiu. Regula nu admite excepții decât în cazul, foarte rar, al organizațiilor mai perfecționate precum Uniunea Europeană — Cei Cincisprezece — sau tratatele care impun o competență jurisdicțională irevocabilă, în acest caz cea a Curții de Justiție de la Luxemburg. Pentru a demonstra absurditatea sistemului este suficient să îl transpunem de la state la indivizi; dacă indivizii ar beneficia de același tratament ca și statele suverane, ei s-ar putea sustrage justiției, atât celei civile cât și celei penale, orice tribunal fiind sesizat doar dacă avocații apărării sau inculpatul însuși ar fi recunoscut în prealabil această sesizare. O asemenea concepție ar apărea în mod sigur stupefiantă și ar părea a fi produsul unei imaginații frizând paradoxul și nesăbuința. Și totuși acesta este sistemul aberant care guvernează relațiile interstatale. Or, dacă ne gândim, statele sînt incomparabil mai periculoase decât indivizii. Fără să mai vorbim de pericolul atomic, să-i amintim pe Hitler, Stalin, pe khmerii roșii, situația din Ruanda, etc. Cîți criminali de felul lui Landrus ar trebui să avem pentru a egala numărul victimelor?

Iată trista situație a umanității actuale, a cărei lipsă de organizare contrastează atât de mult cu prestigioasele descoperiri ale cercetării științifice, tehnologice și medicale. Relațiile politice între popoare se află încă în stadiu de barbarie. Rezultă că progresul tehnic face deseori mai mult rău decât bine. O anchetă ne-ar arăta, de exemplu, că elicopterele folosite la deversarea gazelor toxice sau a napalmului și la bombardarea spitalelor au făcut mai multe victime decât au salvat în acțiunile din munți.

Acesta este rezultatul domniei suveranității. Marele merit al federalismului este că ne arată căile prin care toate acestea ar putea să înceteze. Ne-am întreba atunci de ce nu se convertește umanitatea la federalism. Pentru a explica acest lucru ar fi nevoie de un alt studiu. Bineînțeles, la baza acestei atitudini iraționale stă multă ignoranță, imaturitate și pasiune nocivă. Există ceea ce numim în general „naționalism”, adică un sens exacerbat al comunității parțiale, așa cum el se manifestă în modul cel mai inocent, dar la fel de evident, în rivalitățile dintre vecini, în acest patriotism local pe care sportul, de exemplu, îl prezintă într-o manieră caricaturală. Cu toate mijloacele de care dispun, statele cultivă pentru a-l folosi, această tendință firească a individului de a-și proiecta eul asupra comunității direct perceptibile. Aceasta generează naționalismul și șovinismul, flageluri ale istoriei, care sînt inocent deghizate în patriotism.

Mai mult decît popoarele, responsabilii sînt conducătorii politici. Ei sînt cei care dispun, prin putere și mass-media, de mijloacele de convingere și constrîngere. Suveranitatea le conferă titlul și puterea și le permite să se îmbete cu politică internațională. Astfel guvernării sînt cei care frînează procesul unificării federale. Sondajele de opinie arată că ideea federală este primită favorabil de către populație: 65% din francezi, de exemplu, acceptă federația europeană și 54% federația mondială. Dar clasa politică, cea care totuși pronunță permanent cuvîntul „democrație”, excelează în frînarea voinței populare cînd aceasta ar duce la propria prăbușire. Nici înalta administrație nu procedează altfel. Federalismul se lovește și de forțele conservatoare, economice printre altele, cărora le este frică de schimbare. Să mai adăugăm, că în trecutul apropiat a existat și un puternic factor contingent: opoziția U.R.S.S. la uniunea politică a Europei Occidentale.

### **Suveranitatea contra națiunii**

Orice-ar fi, guvernării — și tot ceea ce gravitează în jurul lor: oameni ai legii, gînditori politici, onorifici și aleși, mass-media, înalta administrație — sînt cei care cultivă naționalismul, pornind de la tendința oamenilor de a se exalta cînd aud de comunitate. Dovadă este faptul că orice colectivitate suverană cultivă naționalismul. Am văzut dezvoltîndu-se unul chiar în Germania de Est. Fenomenul nu este deci neapărat legat de existența unei națiuni definite printr-o limbă și o cultură originale. El este în primul rînd consecința unei puteri politice suverane. De aceea ar trebui să ne adaptăm vocabularul și să vorbim de „stato-națiuni” în loc de națiuni. Rezultat al jocurilor de forță și de noroc, statul nu corespunde de fapt decît foarte rar unei națiuni. Și, invers, adevăratele națiuni (catalanii, bascii, kurzii, cei din Biafra, Moluki de Sud, etc.) își mai așteaptă eliberarea. Astfel, suveranitățile nu numai că fac lumea de nesuportat, dar și divizează și oprimă adevăratele națiuni. În sfîrșit, profund disparate prin întindere și putere — Rusia are 17 milioane de kmp, în timp ce Singapore este o simplă aglomerație; cei 8000 de locuitori din Nauru ar vrea să se compare cu un miliard de chinezi — decupajul teritorial în stato-națiuni este cel mai absurd lucru posibil care s-ar putea concepe din punctul de vedere al unei amenajări raționale a planetei.

Ce propune deci federalismul pentru a remedia anarhia interstatală, pentru a asigura independența și unitatea tuturor națiunilor, pentru a promova o gestiune rațională a planetei?

Problema se pune în termeni de *model*, adică de finalități; de asemenea, se pune în termeni de *strategie*: prin ce căi și ce mijloace s-ar putea instaura federalismul în întreaga lume?

#### **I — Modelul federalist**

Federalismul este o propunere de organizare rațională a raporturilor sociale. Cîmpul său de activitate este universal, și nu doar în sensul geografic al termenului. Nu există tip de societate care să nu poată fi organizată într-o manieră federativă sau, cel puțin, impregnată cu principii federaliste. Astfel, se distinge un federalism teritorial, unul economic, unul social și unul cultural.

Realizările actuale cele mai cunoscute și, de multe ori, cele mai reușite, sînt de ordin teritorial. Este vorba despre ceea ce numim federații: Statele Unite ale Americii, Canada, Mexic, Venezuela, Republica Federală Germania, Elveția, Nigeria, India, Malaezia. Prin nume, și Rusia este o federație, dar ea seamănă în fapt mai mult cu un stat unitar cu autonomii. Tot acesta este cazul federațiilor care trec prin faze de dictatură, precum Argentina. Această instabilitate dovedește că în aceste state este vorba de un pseudo-federalism. Este de asemenea cazul Indiei, dar dintr-un punct de vedere constituțional.

În afară de federalismul teritorial se pot observa realizări parțiale, „insulițe” de federalism economic, social, cultural; atunci cînd s-a pornit de la marxism, eșecul a fost răsunător (Algeria, Iugoslavia), dar în multe state liberale se dezvoltă o puternică viață

asociativă: în Statele Unite ale Americii, de exemplu. Aceste experiențe variate au ca punct comun ideea de autogestiune.

Dacă federalismul este organizare, el este de asemenea un tip particular de organizare pe care am putea-o califica filosofic ca „libertară”, sau mai prozaic — anticontralistă. Acest caracter rezultă din combinarea unor principii specifice. Am dori să comentăm diferitele puncte.

#### ***A — Federalismul este organizare***

Sintagma este mai originală decât pare, dată fiind starea de neorganizare a societății interstatale. Este curios de constatat că în epoca noastră, în care organizarea este un cuvântul de ordine universal — în economie, în domeniul demografiei, al sănătății publice, al amenajării teritoriului, al birocratiei, etc. —, domeniul relațiilor interstatale este aproape singurul care scapă oricărei tentative serioase de organizare. Contradicția este evidentă la marxisti, care obsedați fiind de grija organizării economice și sociale, și partizani declarați ai „internaționalismului proletar”, se numără printre gardienii cei mai vigilenți ai suveranității statale (pentru a împiedica țările democratice să se unească). Dar se contrazic și partizanii „ordinii” (dorind ordinea în interiorul statului și acceptând dezordinea în exterior) și planificatorii, care nu resimt pentru unificarea Europei și a lumii același sentiment de „obligație ardentă”.

#### ***B — Federalismul este anticontralizism***

Realist, și dușman al dogmelor, federalismul pornește de la constatarea că dimensiunile omului sînt multiple și de aceeași valoare sau necesitate; trebuie deci să i se ofere individului o porțiune corespunzătoare de colectivitate unde acesta să poată găsi răspuns la diversele sale aspirații și nevoi, și astfel să se împlinească ca persoană. Aceste colectivități diverse — și aceasta este o altă constatare — există de altfel în mod firesc, ceea ce dovedește clar că sînt indispensabile, dar dezvoltarea statului le-a mutilat și le-a supus. Importantă este eliberarea lor: a familiei, a sindicatului, a întreprinderii, a bisericii, a universității, a etniei, etc. și de a le garanta pe viitor posibilități de dezvoltare autonomă. Nici o colectivitate nu trebuie să le domine pe celelalte, nici măcar colectivitatea politică, chiar dacă este vorba strict despre utilitatea sa. Colectivitatea politică — noi preferăm să spunem: teritorială — trebuie să fie *desacralizată* și să se justifice, ca și celelalte, pentru serviciile aduse. Aceste servicii sînt: funcția de securitate a persoanelor și funcția de arbitraj între exigențele diverselor colectivități non-teritoriale (economice, sociale, culturale, etc.).

Dar colectivitățile nu diferă doar prin obiectul lor, ele diferă și prin nivel. În cadrul colectivităților teritoriale, de exemplu, toată lumea cunoaște ierarhia care, pornind de la cartier, trecînd prin oraș, provincie, regiune, națiune, continent, conduce în final la omenire ca întreg. Astăzi, prin greșeala guvernărilor suverane, națiunea (mai bine spus, stato-națiunea) este ridicată pe un piedestal, idolatrizată. Nu este vorba de a o distruge, ci din contră, de a da tuturor națiunilor mijloacele de a se elibera și a-și cultiva specificul; dar națiunea trebuie să-și reia locul și să nu sufocă solidaritățile regionale, continentale și mondiale. Să luăm drept axiomă faptul că fiecare nivel al societății are aceeași utilitate, valoare și demnitate ca și celelalte.

Prin federalism, statul nu este suprimat, dar suportă transformări importante: 1) se desacralizează, 2) își pierde suveranitatea, 3) se regăsește la fiecare nivel, după cum spune foarte bine Denis de Rougemont: „Noi nu dorim dispariția statului, dimpotrivă, îl dorim la fiecare nivel”<sup>2</sup>. Acesta este unul dintre aspectele prin care federalismul se deosebește de anarhie, a cărei aspirație libertară totuși o împărtășește.

Etalarea bogatului evantai social asigură condițiile unei perfecte *pluri-apartenențe* a persoanelor. În loc de a se simți în primul rînd, și chiar în totalitate, membru al unei națiuni, fiecare om va putea încerca și să trăiască din plin legăturile sale cu colectivități multiple, de tipuri și nivele diferite. Astfel se va evita periculoasa suprapunere a subordonărilor al cărei

produs este foarte exploziv. Participînd la fascicule de comunități diferite constituite, oamenii vor țese între ei multiple legături transversale, capabile a rezista eficace cuvintelor de ordine mobilizatoare ale rasei, religiei, limbii, clasei, statului. De altfel, acesta este și secretul „păcii helvetice”.

S-au propus două devize pentru federalism: „devino ceea ce ești” și „unitate în diversitate”. Prima ilustrează bine umanismul personalist din care se inspiră. Cea de-a doua rezumă tipul de societate capabilă să asigure fiecărui om condițiile împlinirii sale. Doar o societate organizată (ideea unității) și cât se poate de descentralizată (ideea diversității) reușește să fie la înălțimea nevoilor omului.

Federalismul, care este dialectic, pretinde chiar că cea mai mare diversitate este condiția celei mai solide unități; din acest motiv federalismul se angajează în același timp în favoarea colectivității compuse (Europa, lumea) și a colectivităților componente (regiunile, comunele). Această dublă mișcare nu este contradictorie, în ciuda a ceea ce s-ar putea crede, ci exprimă chiar dialectica federalistă.

Se vede deci că federalismul, în zelul său libertar și descentralizator, nu sacrifică nici ordinea, nici unitatea. Alexandre Marc exprimă foarte bine această caracteristică atunci când declară: „în societatea federală puterea se află peste tot [...] chiar și în centru”.

Dar această orientare generală sau filosofie federalistă, are nevoie de principii reglatoare pentru a se concretiza.

### **C — Principiile**

Prin „principii” nu trebuie înțelese reguli rigide care trebuie aplicate mecanic; nu trebuie nici să se creadă că aceste principii sînt „deduse” din filosofia federalistă. Căci ele au rezultat dintr-un dialog permanent între experiență și teorie. Experiența este reprezentată prin federații și prin diversele experiențe autogestionare. În ceea ce privește teoria, ea constă într-un efort de sistematizare care permite să se lărgească în mod considerabil cîmpurile de aplicare; ea este de asemenea un efort de înțelegere a relațiilor pe care principiile le întretin între ele, deoarece de la această alianță indisociabilă pornește „modelul federal”.

1. *Autonomia* — Autonomia este atributul fiecărei ființe, individ sau colectivitate. Ea este sinonimul libertății, vieții, demnității, creativității, responsabilității. Bogăția materială, culturală și spirituală a umanității depinde de gradul de autonomie a tuturor membrilor săi, persoane sau grupuri. De aceea, autonomia cea mai complexă trebuie recunoscută tuturor indivizilor și tuturor colectivităților.

Autonomia se analizează ea însăși printr-o succesiune de drepturi care din punct de vedere cronologic se organizează după cum urmează: autoafirmare, autodefinire, autodeterminare, autoorganizare, autogestione. Nu este cazul acum să le prezentăm în detaliu, dar cîteva comentarii poate ar fi utile.

*Autoafirmarea* este dreptul unei colectivități de a se declara existentă și de a apărea în viața juridică. Caracterul revoluționar al acestui drept, care pare în mod eronat a veni de la sine, se relevă prin efectul contrastului atunci cînd realizăm că este negat la ora actuală în aproape toate țările lumii. Astăzi, cu excepția strictă a Spaniei, regiunile și alte colectivități infrastatale nu iau naștere printr-un act de voință proprie, ci prin decizia puterii centrale. Este ceea ce Morvan Lebesque, într-un strălucitor eseu „*Cum poți fi Breton?*”, denumea prin cuvîntul, atît de semnificativ, *Favor* („*Octroi*”). Statele actuale refuză existența comunităților care nu le plac. Și acestea rămîn fără drept de apel. Exemplu: Franța a creat mai multe departamente artificiale în jurul Parisului, dar continuă să refuze crearea unui departament basc; Italia a detașat Molise de Abruzzes, dar a refuzat tratatul de pace pentru a nu ridica Tirolul de Sud la rangul de regiune.

*Autodefinirea* este complementul indispensabil al autoafirmării. În cazul în care colectivitatea nu își definește ea însăși limitele, riscă ori să fie micșorată (exemplu: Bretania, privată de Loire-Atlantique), ori să se piardă într-o entitate prea vastă al cărei control nu îl

deține (exemplu: Tirolul de Sud, care a pierdut entitatea Trentino-Alto Adige cu mare majoritate italiană; sau ungurii din Voivodina — provincie astăzi dispărută —, care nu constituiau mai mult de 22% din populația teritoriului).

*Autodeterminarea* este alegerea colectivității compuse din care se dorește a face parte. În regimul actual al suveranităților, acest drept, mult târguit, al popoarelor care nu aparțin celei de-a treia lumi, se rezumă la a alege statul la care doresc să fie atașate, sau la posibilitatea de a-și crea propriul stat. În societatea federală autodeterminarea trebuie să permită colectivității alegerea colectivității înglobatoare al cărei membru dorește a deveni. Astfel, autodeterminarea permite colectivității de a se situa ea însăși în etajarea societăților.

*Autoorganizarea* este dreptul fiecărei colectivități de a-și face propriul statut, ceea ce se petrece, de exemplu, în federații, pentru statele membre.

*Autogestiunea*, este dreptul de a se administra liber, zi de zi, în cadrul statutului adoptat. Autogestiunea muncitorească nu este decît o aplicare, bineînțeles importantă, a ideii generale a autogestiunii. Pentru colectivitățile teritoriale, autogestiunea poate fi numită pur și simplu „autonomie”, cu condiția să se amintească faptul că în sens larg termenul semnifică nu numai ultima verigă, dar și întreaga secvență a celor cinci drepturi.

Exersînd primele drepturi, colectivitățile se situează și se delimitează unele în raport cu altele. Exersînd ultimile două, ele construiesc democrația. Se vede că democrația, în ordine cronologică, vine după autodeterminare și nu înainte. „Revoluționarii” din „’89” și din „octombrie ’17”, care au contravenit acestei ordini, păcătuiesc grav contra principiului libertății. Ce valorează democrația sau socialismul pentru popoarele care le primesc gata făcute?

2. *Subsidiaritatea sau adecvarea exactă* — Exercițiul autonomiei poate da naștere la conflicte între colectivitățile vecine, juxtapuse (colectivitățile de același nivel) sau superpuse (colectivitățile componente și colectivitățile compuse). După ce principii ar trebui rezolvate ele? — Aici intervine ideea de *subsidiaritate*, un principiu drag tuturor federaliștilor, și cea de *adecvare exactă*, pe care preferăm să i-o substituim.

Ideea de subsidiaritate indică faptul că între două colectivități superpuse trebuie să preferăm colectivitatea componentă, în afară de cazul în care aceasta se dovedește a fi incapabilă de a trata în mod convenabil problema ridicată. În acest caz, colectivitatea compusă, cu titlul de “subsidiară”, va fi declarată competentă. Repartizarea competențelor se poate realiza de altfel anterior (*ex tunc*), în constituția federală de exemplu; sau doar cînd se pune problema (*ex nunc*), și acest lucru se produce cu sistemul de competențe concurente (competența federală și competența statului membru).

Principiul de subsidiaritate, pe drept cuvînt, nu este satisfăcător. În primul rînd pentru că el nu rezolvă conflictele opunînd — la stadiile de autoafirmare și de autodefiniție — două colectivități de același nivel și de aceeași categorie; apoi pentru că nu rezolvă nici conflictele ce opun colectivități de natură diferită, și asta în toate stadiile procesului autonomizant; în sfîrșit, pentru că, chiar în perspectiva verticală, se dovedește incapabil să traseze competența legitimă a unei colectivități cu un caracter specific. Trebuie într-adevăr să ne dăm seama că etajarea colectivităților nu exprimă doar o gradație de volum (regiunea, mai mare și deci mai capabilă decît provincia, provincia mai mare și deci mai capabilă decît comuna), dar arată cîteodată diferențele calitative. Națiunea, de exemplu, în definirea sa lingvistică, reprezintă o colectivitate specifică care diferă de regiune sau continent doar prin nivelul ocupat în etajarea colectivităților, altfel spus prin volum. Dacă am aplica pur și simplu colectivității lingvistice principiul de subsidiaritate, ar trebui, în cazul micilor colectivități — cum sînt, de exemplu, retoromanii din Elveția — să transferăm colectivității compuse competențele culturale (școală, radio, televiziune) care nu pot, din cauza lipsei resurselor, să se manifeste în mod convenabil. Or, nu este acceptabil ca cultura unui popor să fie gestionată de alte popoare. Singurul sistem admisibil este cel al subvențiilor, care vor permite colectivității aflate la

nevoie să-și conducă efectiv singură competențele culturale. Dar acest sistem este contrar chiar și ideii de subsidiaritate, deoarece mai ales colectivitatea componentă își conservă puterea.

Din contră, ideea de *adecvare exactă* îl interpretează corect. Conform acestui principiu, fiecare colectivitate, de orice natură și orice nivel, trebuie să primească puterile juridice și mijloacele financiare care îi permit să rezolve problemele care o privesc. Când o problemă — ceea ce se întâmplă cel mai des — vizează mai multe colectivități de același nivel, colectivitatea competentă pentru a se ocupa trebuie să fie colectivitatea compusă. În sfârșit, între colectivități cu obiecte diferite, arbitrajele vor fi făcute de către colectivitatea teritorială de același nivel. Adecvarea exactă presupune ca structurile juridice să se conformeze în mod riguros realităților care trebuie tratate.

3. *Participarea* — În timp ce principiile precedente se ocupă de câmpul de activitate al colectivităților (și, în interiorul fiecăreia dintre ele, de diferitele sale organe), principiul de participare comandă modalitățile de decizie. Cum trebuie concepute mecanismele de decizie într-o anumite colectivitate? Care trebuie să fie natura instituțiilor puterii de decizie?

Răspunsul poate fi formulat după cum urmează: într-o societate federală deciziile luate de către colectivitatea compusă trebuie să se deschidă cât mai mult posibil puterii co-decizionale a colectivităților componente. Bineînțeles că există o limită, cea exprimată de cuvintele „cât se poate de mult”. Nu putem recunoaște colectivităților componente un drept de *veto*, căci aceasta ar însemna paralizia întregului și, în cele din urmă, o recunoaștere dată colectivităților mai puternice. Acesta este motivul pentru care regula *veto*-ului reintrodusă în practica comunitară europeană la cererea generalului de Gaule în 1966 este antifederalistă și funestă.

Participarea federalistă trebuie să se țină departe de două extreme: pe de o parte, ea nu trebuie să se transforme într-o simplă consultare a colectivităților componente, cărora le scapă puterea de decizie; pe de altă parte ea nu trebuie să se identifice regulii unanimității. Aici trebuie nuanțată semnificația etimologică a cuvântului „federalism”. Federalismul nu se bazează în mod strict pe contract, căci un asemenea sistem ar fi imposibil. Dar cel puțin *tinde* spre contractualism. Fiind asimptotic cu contractualismul, federalismul este un cvasi-contractualism.

Există societăți care exclud participarea. Colonialismul, spre exemplu, sau sistemul blocurilor, unde metropola și puterea dominatoare decid nu numai pentru ele însele, ci în același timp pentru colonii și pentru statele satelite. Iacobinismul admite participarea indivizilor — este numit de altfel „democrație individualistă” — dar o exclude pe cea de „corpuri intermediare”. Acest sistem, cizelat de J.-J. Rousseau, are ca rezultat confruntarea inegală dintre cetățean și stat, unde libertățile publice tind a deveni o pură ficțiune. Federalismul, spre deosebire de sistemele evocate, înțelege să generalizeze participarea la toate etajele și să doteze cu instituții și mecanisme de decizie pe acelea dintre ele, continente, planeta, care încă mai duc lipsă.

Din punct de vedere tehnic, participarea are două aspecte: directă și indirectă (sau organică).

Prin *participarea directă*, chiar organele colectivităților componente sînt acelea care iau împreună decizia colectivității compuse. Prin *participarea indirectă*, colectivitatea compusă este dotată cu instituții proprii, dar aceste organe sînt emanația colectivităților componente (de unde numele de participare organică ce se mai dă acestei modalități). Exemplul cel mai cunoscut de participare organică este camera federală a federațiilor: Senatul Statelor Unite, Consiliul Statelor Elvetice, Bundesrat al R.F.G., Consiliul Statelor în India. Dar ea funcționează și în cazul executivului și a anumitor tribunale. De exemplu, Consiliul Federal Elvețian răspunde, de obicei, de anumite reguli precise de compunere care asigură un număr determinat de locuri la anumite cantoane, grupurilor lingvistice, religiilor, partidelor. Și

de desemnarea Curților supreme sau constituționale face în general un loc reprezentării statelor membre sau regiunilor.

Participarea directă este cea mai dezvoltată în regiunile din etajele de sus ale societății — în dreptul internațional public — și, în cadru intern, pentru exercițiul funcțiilor superioare: putere constitutivă originară, procedură de revizie constituțională; astfel, constituția americană cere, pentru a fi revăzută, ratificarea de către trei pătrimi din statele membre. Prin legislația obișnuită, participarea organică, din contră, preia controlul.

4. *Cooperarea* — Cooperarea prelungește participarea directă; și diferența față de aceasta este uneori pur formală. Sub aspect *politologic*, vom spune că există participare directă atunci când decizia este luată de către majoritatea (simplă sau calificată) reprezentanților colectivităților componente, și cooperare atunci când aceasta cere unanimitatea. În acest caz, distincția este reală. Dar *juridic* se vorbește de participare de fiecare dată când reuniunea reprezentanților colectivităților componente este considerată drept un organ al colectivității compuse: astfel sînt consiliile organizațiilor internaționale și ale Uniunii Europene. Atunci, chiar când unanimitatea este cerută, decizia are natura juridică a unui act unilateral și astfel nu intră în categoria juridică a acordurilor și tratatelor. În fapt, și politic, decizia este multilaterală și dovedește cooperare.

Pentru că cere la fiecare etaj al ordinii juridice o putere reală de decizie, federalismul nu se poate fonda exclusiv pe principiul de cooperare. Fără îndoială, tendința sa către contractualism îl incită să-i facă de fiecare dată un loc cât mai compatibil cu prezența unei puteri autentice de decizie a colectivității compuse. În prezent, în federații se dezvoltă două forme de cooperare. Pe de-o parte este vorba de întîlnirile și acordurile dintre federație și membrii săi (cooperarea *verticală*); pe de altă parte este vorba despre întîlniri și acorduri doar între membri (cooperarea *orizontală*). Această ultimă formă permite statelor membre să se substituie federației în tratarea anumitor probleme care le sînt comune. Această evoluție, numită „federalism cooperativ” — o expresie prost aleasă, deoarece federalismul este el însuși fondat pe cooperare — constituie un posibil antidot la tendința centralizatoare a federațiilor.

5. *Complementaritatea* — Orice viață socială este conflictuală și orice societate este polarizată. Conștiința pe care o obține din acest aspect capital al realității îi conferă federalismului caracterul său *dialectic*. Dar dialectica federalistă, spre deosebire de altele, cum ar fi marxismul, consideră cei doi poli ca fiind *complementari*. În loc să susțină sau chiar să accepte înfruntarea distructivă a contrariilor, federalismul propune utilizarea tensiunilor în scopuri constructive. Pentru gîndirea federalistă „unul” și „celălalt” rămîn interdependenți chiar în timp ce se opun unul celuilalt; și este adevărat și că „unul” nu poate efectiv să se lipsească de „celălalt”.

Astfel, colectivitatea compusă, departe de a amenința să absoarbă colectivitățile componente, este pusă în serviciul lor. Colectivitățile componente, în revanșă, nu vor căuta refugiul în separatism (doar dacă este vorba de remodelări în *interiorul* spațiului federalizat). Circulația competențelor între diferitele nivele nu este decît o aplicație a principiului de complementaritate. La fel sînt complementare colectivitățile teritoriale și colectivitățile specializate, precum și diversele organe ale aceleiași colectivități.

Principiul complementarității evită în același timp lacunele și utilizările duble sau multiple. Dacă acest principiu este respectat cum trebuie, nu există, într-o societate mondială, funcție disputată între mai multe colectivități sau mai multe organe; nu există nici sarcini pentru care vreo colectivitate sau instituție să nu fie competente. Comparînd acest ideal cu lumea actuală, unde iau naștere multe competiții și viduri decizionale, se măsoară importanța progresului realizat.

6. *Garanțiile* — Federalismul diferă de ordinea interstatală actuală prin faptul că el comportă un sistem de sancțiuni, prevăzut și pus la punct dinainte, capabil de a reprima, și prin aceasta a preveni, violarea dreptului. Această problemă a sancțiunilor are cea mai mare



importanță. Istoria Societății Națiunilor și a Mișcării Păcii prin Drept a fost, în perioada interbelică, cruda ilustrare. Ne amintim că, contrar punctului de vedere francez, anglo-saxonii, autorii „Pactului”(Convenant), estimau că crearea unei forțe internaționale nu se impunea neapărat pentru că s-ar putea apela la reacțiile opiniei publice, naționale și internaționale, pentru a garanta respectarea angajamentelor de către statele care au subscris la ele. Știm ce s-a întâmplat. Pe drept cuvânt, dreptul este incapabil să se impună doar prin el însuși; și nu se poate conta pe dezaprobară opiniei publice pentru a împiedica un Hitler sau alți violatori de mai mică anvergură să reducă un tratat la o simplă hîrtie. Prin urmare, dreptul singur nu este suficient pentru a asigura pacea. Și acceptarea procedurilor obligatorii de rezolvare pacifică a conflictelor internaționale, de felul celor pe care le prevedea pactul Briand-Kellog, nu este nici ea eficace decît dacă o forță internațională obligă la respectarea lor.

Aceasta este problema garanțiilor de ordin federal; soluționarea sa cere o coerciție superioară, capabilă de a face înțeleasă dreptatea de către suveranități. Or, ordinea interstatală este prin natură rebelă creației sale. Căci suveranitățile sînt ele însele coerciție, singura coerciție existentă. Căștile albastre sau forțele africane, arabe de intervenție, nu trebuie să producă iluzii, dat fiind că statele care participă pot să-și retragă contingentele cînd doresc. Aceste poliții nu au de altfel decît un caracter provizoriu și se referă la probleme particulare.

Trebuie văzut că, în scala colectivităților coerciția irezistibilă, sau, mai spunem noi, originală, nu se poate găsi decît la un singur nivel. Idealul ar fi ca ea să fie la vîrf, adică la nivelul planetei, în favoarea unei federații mondiale. Din păcate, ea este astăzi apanajul suveranităților multiple care își petrec timpul amenințîndu-se reciproc și contestînd tratatele încheiate.

Aici apare cel mai bine distincția *federație* – *confederație*. În confederație, coerciția originală aparține colectivităților componente, statele. În federație, dimpotrivă, ea revine colectivității compuse, adică federației însăși. În primul caz, coerciția este multiplă și, prin urmare, eminentemente periculoasă. În cel de-al doilea caz, ea este unică și prin aceasta se poate pune chiar în serviciul dreptului.

Se vede prin acestea că între federație și confederație nu există doar o singură diferență de grad, prima posedînd mai multă putere decît a doua, ci și o diferență de natură. În timp ce federația are o existență autonomă, confederația nu este decît un simplu amalgam fragil de suveranități multiple. De la această diferență fundamentală vin diferențele secundare, pe care nu este nevoie să le enumerăm aici. Să notăm totuși că federația are proprii săi cetățeni, în timp ce în confederație nu există decît cetățenii ale statului membru. Acesta este motivul pentru care confederația nu beneficiază de sprijinul activ al opiniei publice și are întotdeauna tendința de a ceda pretențiilor egoiste ale membrilor săi. Comunitățile europene rămîn la stadiul confederal în ciuda prezenței cîtorva trăsături federale care constituie ceea ce numim „supranaționalitate”.

## **II — Strategia**

Este frumos să visăm la o lume federală și federalizată. Urmează să și concepem căile și mijloacele realizării sale<sup>3</sup>. Or, chestiunea este complexă și cu atît mai dificilă cu cît lipsește experiența în domeniu, lăsînd de-o parte federațiile politice teritorial limitate care există în ziua de azi.

Anumite federații (Statele Unite, Elveția, Germania) sînt trecute prin stadiul confederal. Altele, dimpotrivă, au succedat statului unitar, în cazul: URSS, India, Iugoslavia.

Unificarea lumii cere, în mod evident, primul demers, demersul agregativ. Dar, spre deosebire de federațiile parțiale care sînt aproape toate constituite în scop de apărare, federația mondială nu este condusă de acest mobil puternic. Și totuși, chiar și numai teama unei deflagrații atomice ar trebui, mai mult decît frica de un inamic tradițional, să conducă popoarele la a reclama puternic instaurarea imediată a unei federații mondiale.

Premisele confederale există totuși în unele părți: ONU pentru planetă; Uniunea Europeană, Liga Arabă, Organizația Statelor Americane, Organizația Unității Africane, etc. pentru federații continentale sau arii de civilizație. Cea mai avansată dintre aceste organizații, și într-o regiune de importanță primă, este în mod sigur Uniunea Europeană. Cei cincisprezece, se știe, concep pentru 1996 întărirea instituțiilor comune, apoi, pînă la sfîrșitul secolului, crearea unei uniuni monetare. Totuși, Uniunea Europeană, chiar și susținută de o uniune monetară, nu va aduce mari schimbări la ceea ce deja există, Comunitatea Europeană dublîndu-se începînd din 1970 cu „cooperarea politică”, întărită de tratatul de la Maastricht. Ar trebui o modificare profundă a relațiilor dintre instituțiile comune, cu dispariția Consiliului și întărirea Parlamentului European și a Comisiei. Aceasta nu este calea pe care Franța înțelege să o urmeze. Ar trebui, de asemenea, să fie creată o veritabilă cetățenie europeană pentru ca Europa să existe pentru indivizi ca *cetate* și nu ca simplă organizare economică. Dar se știe cît de mult se împotrivesc suveranitățile la menționarea acestei idei. Avertismentele și semnele cele mai grave nu par a le emoționa pînă la punctul de a le constrînge să-și federalizeze statele pentru ca ele să poată vorbi și acționa deodată.

Trebuie, de altfel, să se facă o alegere între crearea de federații regionale (continentale) și accesul direct la federația mondială. Cei care sînt numiți „mondialiști” sînt mai mult partizanii celei de-a doua căi, federaliștii europeni gîndind, dimpotrivă, că trebuie început prin federații parțiale. Argumentele celor două orientări se prezintă în mare după cum urmează:

a) Partizanii federației mondiale imediate, prin întărirea Națiunilor Unite, pun în valoare urgența și riscul tensiunilor și războaielor între federațiile continentale, dacă ele vor apărea.

b) Partizanii federației europene, care recunosc și necesitatea unei federații mondiale, dar nu o cred realizabilă decît pe temelia federațiilor regionale. Ei pun în valoare faptul că lupta pentru federația europeană nu este cu nimic contradictorie unei lupte duse în paralel pentru întărirea Națiunilor Unite. Argumentele sînt în număr de șase:

1. Nivelul continental sau, dacă preferăm, comunitatea civilizațiilor, trebuie să fie recunoscut și instituționalizat cu același titlu ca și celelalte. Crearea directă a unei federații mondiale riscă să-l depășească.

2. În ciuda conflictelor care, în trecut, destrămau vecinii apropiați, este sigur că apropierea geografică, comunitatea de civilizație, același gen și nivel de viață, similitudinea problemelor, exterioare sau interne cu care sînt confruntate, favorizează unificarea federală a popoarelor Europei.

3. Istoria arată că unificările se fac în cercuri concentrice și nu este astfel realist să se sară peste etape.

4. Exemplul Europei arată că în cadrul unui nucleu mic se pot face primii pași și se poate avansa destul de departe. Ceea ce s-a făcut în șase, nu s-ar fi putut în cincisprezece, deoarece statele mai noi au ratat clar startul.

5. Procedeele federalizatoare sînt contagioase. Crearea unei federații continentale ar avea o valoare de exemplu și ar fi probabil urmată de multe altele.

6. În sfîrșit, o Europă federalizată ar avea un rol specific de jucat, atît prin numărul, cît și prin calitatea populației sale, prin poziția sa geopolitică, relațiile cu lumea a treia, precum și prin mesajul federalist pe care ar putea să-l lanseze.

Aceste linii mari fiind trasate, dezbateră nu se rezumă la atît. Accelerarea construcției europene reclamă o convergență de eforturi: din partea instituțiilor europene, a Comisiei și a Parlamentului European în primul rînd, din partea regiunilor și a etniilor, a forțelor economice și sociale din interiorul diferitelor state.

Ar trebui să se facă inventarul avantajelor calificabile și necalificabile pe care instaurarea unei Europe federale este capabilă să le aducă diferitelor categorii economice și sociale, și tuturor europenilor ca atare, ca și popoarelor lumii a treia. Acest inventar ar putea fi

de altfel efectuat de manieră negativă, sub forma, de exemplu, a unei anchete asupra „costului frontierelor”. Înarmate cu o informație precisă, greu de contestat în concluziile sale globale, diferitele medii animate ale „tablei sociologice” ar trebui să se adune în state generale federaliste a căror presiune permanentă va sfârși prin a convinge guvernele.

Căutarea unei societăți noi, societatea federală, ar putea întări lupta europeană, cu condiția ca această idee justă și fecundă să fie suficient împărtășită. Dacă, din contră, ea ar putea să dividă, ar fi mai bine să ne rezumăm la argumentele incontestabile care pledează în favoarea cadrului european.

### Note

1. Această prezentare este schematică, atât pentru trecut, cât și pentru prezent, deoarece ea există în ambele tabere de federaliști, rămânând însă doar la nivel declarativ.

2. Este ceea ce dezvoltă, dar fără ironie, Alexandre Marc în articolul său *Pour en finir avec l'État* în **L'Europe en formation**, nr. 284, p. 27.

3. Vezi A. Chiti-Batelli, *D'ici à la fin du siècle: une stratégie pour les fédéralistes*, în **L'Europe en formation**, nr. 284, p. 9.

*Traducere de Mihaela Ignat și Luminița Pungea*

\*

**Guy HÉRAUD** (n.1920, Avignon), profesor emerit al Universităților Pau și Nice (Franța), politolog cu o vastă contribuție în domeniul federalismului, autor al lucrărilor: *Le fédéralisme, modèle et stratégie* (1986), *Pour une Europe des Ethnies* (1987), *Allgemeines Modell für das Selbstbestimmungsrecht* (1995).

Guy Héraud, *Le Fédéralisme*, publicat de Presses d'Europe (1995), preluat cu permisiunea editorului.