

PETER C. ORDESHOOK ȘI OLGA SHVETSOVA

Statele Unite constituie modelul de democrație federală, însă ele au avut șansa de a fi luat naștere dispunând deja de componentele esențiale ale unei democrații complet funcționale. Alexis de Tocqueville scria în 1831: „Constituția Statelor Unite este o operă admirabilă deși s-ar putea totuși crede că fondatorii săi nu ar fi cunoscut o asemenea reușită dacă precedentii 150 de ani nu ar fi format în diferitele state ale Uniunii experiența și gustul pentru conducerea regională”². Adunările legislative ale Americii coloniale — întruchiparea juridică a opoziției față de Anglia și față de guvernatorii numiți de coroană — au fost prompt transformate în organisme de conducere și în adunări constituante totodată. Experiența acestor adunări în elaborarea de constituții s-a dovedit la rîndul său de neprețuit cînd a venit momentul proiectării constituției naționale. Mai mult, America s-a născut cu o zestre de sisteme electorale regionale și de facțiuni regionale care au fost adevărate pepiniere pentru dezvoltarea partidelor atît la nivelul statelor, cît și la cel național; această zestre includea de asemeni tribunale regionale, administrații publice regionale și un electorat familiarizat cu transferul de putere prin vot popular.

Se susține adeseori că, date fiind aceste avantaje, experimentul democratic american are puține învățăminte de oferit țărilor aflate în momentul de față în tranziție de la autoritarism la guvernare democratică și căroră le-ar folosi mai mult să urmeze modelul altor țări, cu moșteniri autoritare, precum Spania sau Taiwanul. Această viziune este însă greșită. Poate fi adevărat că acestea din urmă ilustrează cel mai bine principiile generale de tranziție de la autoritarism la democrație. Însă democrațiile mature cum sînt Statele Unite ilustrează mai bine principiile unor relații federale stabile și structurarea adecvată a instituțiilor democratice ce trebuie conturate în constituția unei națiuni în timpul tranziției. Țările care au încheiat de curînd cu succes tranziția pot ilustra cel mai bine „cum se ajunge acolo”, însă, în schimb, democrațiile stabile ilustrează cel mai bine „ce este acolo”.

Însă condițiile specifice la care se referă Tocqueville nu sînt nici suficiente, nici necesare pentru crearea unui stat democratic stabil, fie federal, fie de alt tip. Ele nu sînt suficiente deoarece aceleași condiții descriu Europa de astăzi, iar integrarea politică europeană rămîne totuși în mare parte o promisiune: ele descriau America nu numai în 1787, ci și în 1860, cu puțin înainte de izbucnirea Războiului de Secesiune, și ele descriu Canada zilelor noastre în care Québec-ul amenință cu secesiunea. Aceste condiții nu mai sînt necesare întrucît ar fi o exagerare să afirmăm că ele descriu Germania postbelică, Spania postfranchistă, sau India de după cîștigarea independenței. Și totuși, observațiile lui Tocqueville au relevanță universală pentru că ne obligă să concepem în termeni teoretici generali natura avantajului pe care America l-a cîștigat în urma experiențelor sale coloniale, preconstituționale. Cu toate că circumstanțele predominante în America în 1787 pot fi unice, nu trebuie să ne închipuim că ele sînt altceva decît un mod particular de a satisface o condiție suficientă și general necesară unui federalism stabil.

Majoritatea comentariilor asupra federalismului ignoră această minimă condiție necesară stabilității: capacitatea acordului federal de a se autorealiza și rolul partidelor politice în acest acord³. Înclinația firească de a face tocmai alegerea greșită există chiar și cînd sînt luați în considerare factorii instituționali de importanță critică. În primul rînd, din cauză că se presupune în general că cetățenii noilor democrații sînt niște votanți „nepricepuți”, induși cu ușurință în eroare de naționaliști sau de comandamente etnice, se socotește că puține funcții publice ar trebui ocupate la început prin alegeri directe. În al doilea rînd, din cauză că se presupune că guvernările locale sînt fie corupte, fie expuse corupției și din cauză că alegerile

sînt percepute ca o țintă ușoară pentru fraude, alegerile locale și regionale sînt fie amîinate pînă la instalarea unui anumit grad de stabilitate politică la nivel național, fie supuse supravegherii și controlului guvernului național. În al treilea rînd, din cauza larg răsînditei și în egală măsură naivei viziuni asupra democrației, din prisma căreia alegerile sînt văzute ca instrumente de măsurare, de determinare a „voinței populare”, alegerile generale, cele locale sau regionale și cele prezidențiale sînt de obicei decalate în timp în ideea că astfel se va evita confuzia în exprimarea acestei voințe. În al patrulea rînd, din cauză că președintele este în mod obișnuit identificat ca fiind vîrfurile ordinii constituționale a statului, se presupune că candidații la această funcție ar trebui să se situeze „deasupra politicului” sau că, odată aleși, ei nu ar trebui să dețină nici o funcție oficială în partid. În cele din urmă, din cauză că se presupune că majoritatea statelor aflate într-o reformă deopotrivă politică și economică au nevoie de o politică națională coerentă, se socotește că candidații — mai ales în regimurile prezidențiale — necesită prerogative decisive, inclusiv autoritatea de a institui legi în cazurile în care corpul legislativ național nu reușește să o facă. Totuși, dacă ținta este construirea unui stat federal stabil, fiecare dintre aceste decizii este exact cea greșită.

Se impun aici două clarificări. În primul rînd, formele de guvernare federală nu sînt neapărat superioare celor monolitice. Federalismul are puține lucruri de oferit statelor mici, în special celor omogene din punct de vedere cultural și care trebuie să concureze cu vecini mai mari. Pe de altă parte, o formă sau alta de autonomie regională pare inevitabilă în statele mari, care sînt fatalmente confruntate cu fracturi lingvistice, religioase sau etnice distribuite geografic sau care ar putea socoti ca irezistibile din punct de vedere politic anumite strategii de comerț protecționist.⁴ În orice caz, eseul de față pornește de la presupuziția că s-a optat deja pentru federalism. În al doilea rînd, mare parte din factorii care hotărăsc caracterul ultim al unui stat nu se află în puterea cuiva anume. Exemplele în acest sens includ imponderabilele din categoria „cultură”, ce constituie chestiuni de geografie politică adeseori ignorate. Deși acestea sînt importante, în studiul de față ne vom concentra asupra factorilor care sînt produsul conștient al calculelor umane și pot fi de aceea manipulați — de pildă, modalitățile de reprezentare, structura și periodizarea alegerilor, prerogativele constituționale ale sectoarelor executive și legislative ale guvernării.

Probleme teoretice

Prima problemă de care ne lovim în elaborarea unei federații democratice este una de definire. Ce este un stat federal? Trebuie constituția sa să îl identifice în mod explicit ca atare? Trebuie guvernarea națională să ia o formă specifică (de exemplu, o cameră legislativă superioară cu o sferă de competență „semnificativă” și cu o reprezentare regională explicită)? În ce sens se aplică termenul „suveran” părților constituente ale federației? Dacă și ce fel de distincții trebuie făcute între cuvintele „federal”, „federalism”, „federație” și „confederație”?

Nu putem da răspunsuri general valabile acestor întrebări, iar polemica asupra acestor chestiuni nu constituie nicidecum un mod productiv de abordare. Totuși, răspunsurile pe care sîntem înclinați de obicei să le dăm sînt pavoazate cu cuvinte precum „autonomie”, „supremație”, „separare”, „reprezentare” și „suveranitate”. Aceasta ne conduce la ideea conceperii federațiilor și a relațiilor federale ca fiind ceea ce teoreticienii numesc o „interacțiune a $n + 1$ participanți” între diferitele entități federale pe de o parte și între entitățile federale și guvernarea națională pe de altă parte — o interacțiune în care entitățile federale și guvernarea națională sînt adversari ce trebuie să concureze pentru putere și resurse prin acorduri, manevre strategice, formarea de coaliții, și fraude. Valoarea acestei conceptualizări rezidă în aceea că ne obligă la confruntarea cu două probleme-cheie. Prima este întrebarea în ce fel urmează să fie distribuite jurisdicțiile politice între diferitele nivele de conducere — responsabilitatea pentru servicii publice precum educația și transportul public, autoritatea fiscală a guvernelor regionale, rolul guvernului național în reglementarea alegerilor

regionale, metodele de desemnare sau de alegere în funcțiile executive regionale și structura generală a puterii judecătorești. A doua problemă este cea a stabilității acestei distribuții, inclusiv a felului în care ea poate face față unor probleme neașteptate și în care un stat își poate menține „contractul federal” astfel încât nici unul din guvernele din cadrul său să nu își depășească atribuțiile, viabilitatea statului să nu fie amenințată de tendințe separatiste, iar renegocierea acordului federal să aibă loc doar prin mijloace democratice și constituționale „firești”.

În ciuda importanței acestor două probleme, nici o teorie federalistă bazată exclusiv pe conceptualizarea $n + 1$ participanți nu poate oferi un îndreptar complet în elaborarea instituțiilor federale democratice. Într-un astfel de model, autonomia participanților, de nu însăși constituția națională, constituie un obiect de continuă renegociere. Astfel, singurul mecanism prin care poate fi apărută autonomia, exceptând ieșirea din joc (secesiunea), este formarea de coaliții potențial destabilizatoare și divizatoare. În acest punct dificultățile apar aproape instantaneu. Guvernul central al oricărui stat trebuie să fie împuternicit să reglementeze relațiile interregionale și să garanteze măsuri eficiente în domeniul serviciilor publice ce le-au fost atribuite „în mod normal”. Însă autoritatea de a face aceasta, la care se adaugă obișnuita prevedere constituțională a supremației legii federale, amenință în mod necesar autonomia guvernărilor regionale. Dacă protecția primară a entităților federale față de centru o constituie „victoria” coaliției unora dintre entități, la rîndul său centrul poate replica prin formarea unei coaliții care să funcționeze în dezavantajul regiunilor nealiate cu aceasta. Și cu toate că nereprezentarea explicită în legislativul național face din entitățile federale o parte a guvernării naționale, aceasta nu împiedică formarea de coaliții regionale opuse altor regiuni sau paralizia generală a statului, ceea ce ar putea determina unele entități să prefere secesiunea.

Elaborarea de instituții publice care să asigure relații federale stabile necesită așadar depășirea conceptualizării $n + 1$ participanți în vederea înțelegerii politicii federale ca pe un întreg care să includă politicile intraparticipante. Să luăm, de exemplu, premisa că relațiile federale stabile pot fi asigurate printr-o atentă enumerare în cuprinsul constituției a puterilor guvernului național și a celor regionale sau, ca în cazul Rusiei, prin încheierea de tratate între aceste guverne. Problema este că, în absența unei protecții instituționalizate suplimentare, e improbabil ca un acord să poată rezista cererilor de renegociere. Într-adevăr, descriind Statele Unite, Woodrow Wilson susținea că „problema relației statelor cu guvernul federal este problema cardinală a sistemului nostru constituțional. Ne-am confruntat cu ea la fiecare răscruce a dezvoltării noastre naționale și nici una din definițiile date de oameni de stat sau de judecători nu a reușit să o diminueze sau să o soluționeze vreodată. Într-adevăr, ea nu poate fi rezolvată de o singură generație pentru că ea este o chestiune de evoluție și fiecare stadiu succesiv al dezvoltării noastre economice și politice îi conferă aspecte noi și o transformă într-o problemă nouă”⁵. Deoarece nu există nici un motiv să credem că aceste lucruri nu se regăsesc și în alte state, trebuie să presupunem că o astfel de renegociere face inerent parte din orice sistem federal. Dacă acest fapt e adevărat, el face din tratate și din distribuția constituțională a jurisdicțiilor politice cel mult simple expediente temporare. Pe deasupra, ele sînt niște expediente periculoase în cazul în care, concentrîndu-ne asupra lor, ajungem să ignorăm motivele și circumstanțele renegocierii lor.

Dar să luăm în considerare, alternativ, și concepția potrivit căreia prosperitatea economică este cheia stabilității politice. În acest caz argumentul este că stabilitatea ar fi asigurată dacă atît beneficiile de pe urma federației, cît și costurile destrămării federației ar fi suficient de mari.⁶ Totuși prosperitatea pur și simplu nu elimină neapărat impulsul factorilor de decizie de a urmări avantaje pe socoteala celorlalți. O bună ilustrare a acestei situații este ceea ce specialiștii în psihologia deciziei numesc dilema prizonierului — o situație în care deciziile raționale individuale conduc la un rezultat pe care toți cei implicați ar prefera să îl

evite. (Imaginați-vă doi criminali, complici la aceeași crimă, care sînt închiși în celule separate, fiecareia dîndu-i-se ocazia să facă depoziții ca martor al acuzării împotriva complicelui său și să își recunoască crima. Dacă nici unul dintre ei nu își mărturisește crima, ei pot fi condamnați doar pentru delikte minore; dacă mărturisește doar unul, vor fi amîndoi condamnați la închisoare, însă cel care nu a cooperat va executa o pedeapsă mai grea, iar cel cooperant va fi tratat cu îngăduință; dacă amîndoi mărturisează, ei vor primi sentințe „normale”. Astfel cel mai bine pentru amîndoi este ca nici unul să nu mărturisească, însă, de vreme ce hotărăsc separat, fiecare preferă să mărturisească.) Acesta este exact genul de situație care servește de obicei drept rațiune pentru construirea unui sistem federal dintr-un grup de state inițial autonome (care, de exemplu, nu ar reuși să aibă rezultate eficiente în chestiuni precum un sistem defensiv comun, protecția mediului, o monedă stabilă, o piață comună lipsită de restricții comerciale ș.a.m.d.). Relevanța situației prezentate mai sus constă în faptul că motivațiile individuale descrise aici rămîn neschimbate chiar și în cazul multiplicării semnificative a recompensei. Altfel spus, chiar dacă beneficiile cooperării sporesc izbitor — datorită, de pildă, prosperității crescute a societății — cooperarea rămîne nesigură dacă, la rîndul lor, recompensele pentru retragerea individuală într-o poziție de necooperare cresc și ele. Iar creșterea dimensiunii oricăror recompense negative nu face decît să înrăutățească situația.

Totuși, pentru susținătorii centralismului în chestiuni economice există un posibil mijloc de rezolvare a unor astfel de dileme, și anume, repetarea indefinită a jocului. Reluarea permite jucătorilor să pedepsească dezertarea de la acordurile de cooperare, iar dezertarea nu are loc dacă toți jucătorii acordă suficientă importanță viitorului⁷. Am putea afirma așadar că bunăstarea economică dă încredere jucătorilor că jocul va fi repetat și îi stimulează să asigure în vreun fel reluarea sa. În acest punct ne lovim de alte două probleme. Cea dintîi este că ipoteza economică ocolește chestiunea simultaneității: Este prosperitatea garantul stabilității sau stabilitatea garantul prosperității? Dacă relația causală este cea de a doua, atunci simplele încercări de asigurare a stabilității prin axarea pe politici economice duc, cel mai probabil, la rezultate neanticipate, de nu pe de-a-ntregul nesatisfăcătoare. Cea de a doua problemă și poate cea mai importantă este aceea că în cazul în care participanții la joc ajung să creadă că există posibilitatea deloc neglijabilă ca jocul să nu fie reluat indefinit, cooperarea va sfîrși, iar propria lor convingere devine o profeție ce se autoadeverește. Cu alte cuvinte, întemeierea stabilității pe premisa prosperității economice face ca o federație să fie deosebit de vulnerabilă la oscilațiile politicilor economice și subminează una din rațiunile primare ale constituirii unui stat — asigurarea stabilității sociale și politice în circumstanțe economice neprevăzute și potențial turbulente.

De aceea poate că nu ar trebui să constituie o surpriză faptul că proiectanții Constituției SUA, dovedind perspicacitate în știința politicii, nu s-au bazat pe promisiunea prosperității pentru viabilitatea confederației lor. Într-adevăr, ei erau preocupați de relația care funcționa în sens opus — a structurilor instituționale create în conformitate cu Codul Confederației Sudului care constituiau o amenințare la adresa prosperității. În realitate, James Madison și Alexander Hamilton par să fi respins conceptualizarea de tip $n + 1$ participanți ca bază de construcție a republicii americane. În *Federalist 9*, ei își exprimă opinia că o federație stabilă este mai mult decît un stat prosper în care entitățile federale sînt doar seturi adiționale de interese care trebuie să se lupte cu guvernul central pentru putere și influență. Mai degrabă, o constituție federală trebuie „să facă [guvernele statelor] părți constituente ale suveranității naționale”⁸.

Nu putem fi siguri ce înțelegeau Hamilton și Madison prin „părți constituente” cu toate că știm foarte bine că ele erau socotite indispensabile țelului propus de mecanismele constituționale ale supremației, reprezentării, structurii bicamerale a legislativului național, separării puterilor la toate nivelele de conducere, alegerilor directe pentru funcțiile de toate

nivelele, controlului regional al funcțiilor regionale. Însă după cum reiese din *Federalist*, unde se subliniază importanța urmăririi individuale a interesului propriu precum și a rolului pe care îl joacă instituțiile în canalizarea acestui interes, asemenea prevederi instituționale erau doar niște mecanisme gândite să satisfacă o condiție mai generală. În forma sa cea mai elementară această condiție ce poate fi socotită caracteristică definitorie a unei federații *integrate* poate fi exprimată în felul următor: structurile federale care „lasă [entitățile federale] în posesia anumitor porțiuni foarte importante și exclusive de putere suverană”⁹ necesită structuri instituționale care să le susțină atrăgând pe de o parte în sfera interesului propriu al elitelor politice regionale cooperarea și coordonarea reciprocă precum și cu guvernul național, iar pe de altă parte atrăgând în sfera interesului propriu al elitelor naționale — chiar și a acelor care nu sînt considerate a reprezenta guvernele regionale — protejarea autonomiei tuturor entităților federale. Ba mai mult, un astfel de interes propriu trebuie să fie transparent și evident oricui.

Partidele și alegerile

Termenul cheie în caracterizarea unei federații *integrate* este „interesul propriu” deoarece interesul propriu al fiecărei entități participante este cel care face ca un contract federal să se autorealizeze. Dacă vrem însă ca această caracterizare să nu rămînă o simplă premisă utopică, trebuie să specificăm structurile instituționale care duc cel mai probabil la atingerea țelurilor urmărite. Punctul de plecare trebuie să îl constituie chiar trăsătura definitorie a unei democrații: necesitatea ca elitele politice (cu posibila excepție a puterii judecătorești) să își asigure și să își mențină funcțiile prin cîștigarea alegerilor. Cu toate că oamenii pot să urmărească funcțiile politice din tot felul de motive — recunoașterea publică, „facerea de bine”, profitul personal —, ei nu pot atinge nici unul din aceste lucruri dacă nu reușesc să cîștige în alegeri. Rezultă de aici că factorii determinanți esențiali ai interesului propriu al unui înalt funcționar ales sînt prerogativele pe care le implică funcția respectivă, regulile de selecție în acea funcție (de exemplu, definirea „victoriei” și a procedurilor de nominalizare ale partidelor) și rolul partidelor în înlesnirea alegerii și realegerii candidaților la care se adaugă desigur și preferințele alegătorilor. Așadar structura generală a sistemului electoral al statului este în mod clar o componentă critică în elaborarea instituțiilor federale.

În acest sens ne-ar fi de folos un exemplu concret și ar putea fi extrem de revelatoare în acest context experiența Statelor Unite în timpul a ceea ce a constituit, desigur în mod contestabil, cel mai mare eșec al federalismului, Războiul de Secesiune. După cum subliniază Eric McKittrick¹⁰, teoretic Confederația și Uniunea funcționau conform unor sisteme constituționale identice, iar, cel puțin la începutul războiului, Nordul și Sudul nu difereau radical în ce privește bunăstarea economică generală¹¹. Totuși, Abraham Lincoln a avut de departe mai mult succes în coordonarea eforturilor Uniunii decît a avut omologul său confederat, Jefferson Davis, în reorganizarea Sudului. Lincoln a reușit, de pildă, să își asigure controlul național al gărzilor statelor, pe cînd Davis s-a lovit de refuzul guvernatorilor de stat de a coopera chiar și în momentele cruciale, în care Sudul părea să dețină superioritatea. Date fiind similaritățile inițiale dintre situațiile economice și structurile politice constituționale, istoricii încearcă de obicei să explice diferențele de rezultat făcînd trimitere la caracteristicile personale ale celor doi lideri.

McKittrick însă ia în considerare o explicație diferită, și anume, existența în Nord a unui sistem competițional de partide și a unui necompetițional în Sud. În urma secesiunii, Nordul a păstrat nu numai Partidul Republican, ci și aripa nordică a Partidului Democrat. În schimb în Sud competiția dintre partide înainte de război se reducea la o singură chestiune: dacă secesiunea era sau nu susținută. Deși imediat după secesiune republicanii dețineau toate pozițiile de guvernator din Nord, ei le-au pierdut în timpul războiului, după cum nu au reușit să dețină nici controlul asupra tuturor corpurilor legislative ale statelor. De-a lungul

războiului, candidații republicani s-au bizuit pentru supraviețuirea lor politică pe spiritul de conducere națională al lui Lincoln, așa după cum acesta, nesigur de victoria împotriva lui George McClellan în alegerile prezidențiale din 1864, nu a pierdut din vedere necesitatea de a-și păstra sprijinul organizațiilor Partidului Republican, atât la nivel local cât și la cel al statelor. Situația lui Davis și a guvernatorilor statelor Confederației era radical diferită. Cu un Partid Republican discreditat, guvernatorii Sudului aveau de înfruntat puține provocări imediate la adresa statutului lor politic și aveau de aceea puțin de câștigat din coordonarea cu Davis.

Experiența lui Lincoln s-a repetat în toate alegerile prezidențiale americane ulterioare. Nici un candidat la președinția americană nu poate spera să câștige în alegeri fără sprijinul activ al componentelor locale și statale ale partidului său, după cum nici o oficialitate locală sau statală nu se încumetă să candideze la o funcție avînd în capul listei electorale a partidului său un candidat prezidențial slab. Totuși, după cum am remarcat deja, s-ar putea susține că tradițiile și instituțiile americane sînt unice și prezintă prin aceasta o relevanță limitată; ar fi de aceea util să comparăm Statele Unite cu alte federații, de pildă, Germania și Canada. Cea dintîi este o federație integrată și evident stabilă; cea de a doua, este neintegrată și mai puțin stabilă, cel puțin cîtă vreme chestiunea statutului Québec-ului rămîne nesoluționată.

În mod evident, atât Canada cât și Germania sînt sisteme parlamentare, în timp ce Statele Unite au un regim prezidențial. Totuși, există cel puțin un fapt care sugerează că Statele Unite sînt o federație mai integrată decît Canada, și că Germania, în pofida structurii sale preponderent parlamentare, se aseamănă mai mult Statelor Unite decît Canadei. În timp ce, înainte de a câștiga în alegerile prezidențiale americane, aproximativ jumătate din cei ce au deținut o funcție în urma alegerilor au fost guvernatori de state, nici un prim-ministru canadian nu a deținut anterior conducerea într-un guvern provincial. Astfel, în timp ce Joseph Schlesinger notează despre politica americană că „cei mai riguroși și ambițioși oameni din diferitele state sînt inexorabil atrași în arena politică națională, fie în Senat, fie undeva în complexul funcțiilor din jurul președinției”, Roger Gibbins notează că în Canada „deplasarea din funcțiile provinciale în cele naționale este nesemnificativă”¹². Germania se aseamănă Statelor Unite în cea ce privește parcursul carierelor figurilor din politica națională. De exemplu, Kurt-Georg Kiesinger și Helmut Kohl au fost miniștri-președinți ai landurilor înainte de a fi numiți cancelari; Willy Brandt a fost primar al Berlinului; iar Helmut Schmidt și-a început cariera în politica locală hamburgheză.

Faptul că federația SUA și cea a Germaniei sînt, cel puțin în ce privește sistemele de partid, mai integrate decît este Canada, reiese și din alte observații:

- În Canada, spre deosebire de Statele Unite sau Germania, pentru funcțiile din provincii se întrec unele cu altele o mulțime de partide regionale sau de-a dreptul provinciale și, de asemeni, ele se întrec cu conservatorii și liberalii (care se află în competiție națională). Landurile germane, asemeni statelor americane, se află sub controlul unuia dintre partidele naționale majore.

- În Statele Unite selecția delegaților pentru convențiile naționale ale partidelor democrat și republican se află sub controlul organizațiilor de partid ale statelor care la rîndul lor sînt în mare parte creația organizațiilor de partid locale. În mod similar, convențiile naționale ale partidelor din Germania sînt controlate de organizațiile landurilor. În Canada însă convențiile naționale sînt controlate de organizațiile de partid naționale care chiar și la nivelul provinciilor sînt în general distincte față de organizațiile cu aceeași siglă de partid care sînt servesc candidaturilor politicienilor provinciali.

Sistemele partidelor din Germania și SUA sînt amîndouă în consonanță cu o caracterizare a federalismului în care unitățile federale sînt parte integrantă a guvernului național, pe cînd sistemul partidelor canadiene este mai apropiat de caracterizarea n + 1 participanți a relațiilor federale. Într-adevăr, politicienii din provinciile canadiene sînt de

obicei aleși pe baza unor platforme politice explicit proiectate în opoziție față de guvernul național, care este adeseori identificat cu o forță ostilă ce trebuie controlată și înfrînată¹³. Disputele politice dintre diferitele nivele de guvernare sînt soluționate — dacă sînt soluționate — printr-un proces de negociere adeseori litigios și prelungit, iar acordurile sînt respectate doar pînă la apariția unei noi ocazii de renegociere. Aceasta nu înseamnă nicidecum că regionalismul este străin de mințile alegătorilor din Statele Unite sau Germania sau că guvernatorii statelor sau șefii landurilor nu poartă din cînd în cînd campanii împotriva politicii federale. Destul de des totuși competiția este pur partizană — un guvernator democrat care se opune unui președinte republican sau un membru al Partidului Social-Democrat German care se opune politicilor diferitelor coaliții aflate la guvernare în Bonn. În Canada se poate foarte bine să se afle în competiție politicieni cu aceeași siglă de partid.

Structurile instituționale

De ce unele federații (precum Statele Unite și Germania) sînt integrate, iar altele (precum Canada) nu? Nu putem oferi un răspuns definitiv acestei întrebări bazîndu-ne doar pe trei exemple, însă aceasta nu ne împiedică totuși să facem speculații. În primul rînd, comparînd Statele Unite cu Canada, constatăm că — exceptînd alegerile speciale pentru ocuparea unor funcții vacante — alegerile naționale, regionale și cele locale au loc simultan în SUA, în timp ce în Canada ele sînt de obicei decalate, șansa politicianilor regionali sau locali de a fi aleși în „trena” candidaților naționali fiind astfel neglijabilă. În al doilea rînd, pe cînd în Statele Unite peste 600 000 de funcții sînt atribuite în urma rezultatelor alegerilor, în Canada au loc alegeri doar pentru parlamentul național, parlamentele provinciilor, primării, consiliile municipale și cele școlare¹⁴. La intrarea în cabina de vot, un alegător american se confruntă cu un spectru foarte larg de candidați despre care știe prea puține în afară de apartenența lor la un partid sau altul; un alegător canadian este pus în fața unui meniu mult simplificat. Probabilitatea ca siglele partidelor naționale să fie relevante în orientarea opțiunii alegătorilor în alegerile regionale și locale este mult mai mare în Statele Unite decît în Canada. Politicienii americani, locali și regionali, sînt așadar mult mai motivați decît omologii lor canadieni să își coordoneze acțiunile electorale și să cultive relevanța siglei partidului prin dezvoltarea unui sistem de partid integrat.

O altă diferență crucială este că Senatul Statelor Unite, dar nu și cel canadian, este un corp legislativ semnificativ care reprezintă statele în mod explicit. O diferență mai subtilă privește prerogativele președintelui american în opoziție cu cele ale primului ministru canadian. Și anume, cu toate că structura alegerilor din America încurajează un sistem de partid integrat a cărui ignorare de către un candidat la o funcție națională, regională sau locală ar fi stupidă, această structură nu oferă suficientă motivație unui președinte sau guvernator să apeleze la partidul său în actul guvernării propriu-zise. Această motivație este furnizată mai degrabă de lipsa constituțională de putere a președinției și a majorității funcțiilor de guvernator.

Deși Statele Unite sînt probabil exemplul cel mai des citat de regim prezidențial puternic, prerogativele oficiale ale funcției sînt puține: un președinte nu poate semna tratate sau stabili întîlniri la nivel înalt fără aprobarea Senatului; nu are nici un rol în amendarea Constituției; deși este comandant suprem, nu poate declara război; nu deține nici o autoritate specială în cazurile de necesitate; nu are o sursă independentă de venit; nu deține nici o autoritate asupra conducerilor locale sau ale statelor; nu ocupă nici o poziție oficială în nici un partid politic; și nu deține nici o putere executivă în afara celei conferite de legislativ. În aproape toate privințele deci, un președinte american deține mult mai puțină putere oficială decît un prim-ministru dintr-un regim parlamentar care este în fruntea coaliției aflate la conducere sau a partidului majoritar, are un control considerabil asupra elaborării zilnice a

legilor și a coordonării guvernului național. Care este așadar sursa puterii președintelui SUA și în ce fel influențează ea caracterul integrat și funcționarea statului federal?

Autoritatea politică a președintelui SUA decurge din echilibrul complex al caracteristicilor instituțiilor statului. Președintele este singura figură politică aleasă la scară națională. Aceasta, în combinație cu trăsăturile deja menționate ale alegerilor americane, transformă această funcție într-o forță politică integratoare potențial foarte puternică. Să ne gândim ce s-ar întâmpla însă dacă președenția ar fi înzestrată și cu o autoritate oficială la fel de mare ca cea deținută de președintele Federației Ruse¹⁵. În acest caz, probabil puțini președinți ar putea rezista ispitei de a guverna prin exercitarea directă a prerogativelor — adică emițind decrete, amenințându-i pe liderii politici regionali cu demiterea și împărțind fondurile publice în mod strategic între prieteni și potrivnici. Lipsit de aceste puteri, președintele SUA trebuie să guverneze altfel — exercitându-și spiritul de coordonare. Cu toate că sensul acestei sintagme este vag, ea implică, în formularea lui Theodore Roosevelt, folosirea dibace „a celui mai grozav punct de observație”.

Principiile reușitei

Reușita federalismului american are așadar două surse interdependente: structura sistemului electoral și lipsa constituțională de putere a președinției. Structura sistemului electoral face din partidele politice elementul crucial de integrare a statului în timp ce slăbiciunea constituțională a președintelui și descentralizarea puterii executive îl obligă pe președinte (și pe fiecare guvernator de stat) să guverneze prin spirit de coordonare și să folosească la maximum posibil potențialul integrator al partidului său.

O implicație importantă a acestei argumentări este aceea că nici o prevedere constituțională nu poate fi luată în considerare ruptă de celelalte. Măsura în care o federație este sau nu integrată depinde de modurile în care interacționează un spectru larg de prevederi constituționale printre care se numără structura alegerilor regionale și federale precum și reprezentarea în adunarea legislativă națională, puterea executivă a guvernului federal în raport cu cea a guvernelor regionale precum și puterea legislativă a președintelui. Concentrarea asupra acelor prevederi constituționale care sînt în mod tradițional și explicit etichetate ca „federale” doar întâmplător poate avea drept rezultat o federație integrată și este mult mai probabil să conducă la rezultate nedorite.

După cum se presupune, această argumentare se bazează în mare parte pe viziunea prezentată aici asupra sistemului politic american. Totuși, un sprijin în plus îl poate constitui exemplul a ceea ce este, contestabil desigur, un federalism la fel de reușit — Germania. După cum am menționat, la o primă vedere Germania pare mai apropiată de Canada decît de Statele Unite în ce privește structurile instituționale. Germania este mai degrabă un regim parlamentar decît unul prezidențial; alegerile la nivelul landurilor nu au loc neapărat la aceeași dată cu cele naționale; mult mai multe funcții sînt ocupate prin desemnare decît prin alegeri; iar prerogativele deținute de camera legislativă superioară a Germaniei, Bundesrat-ul, nu se compară cu cele ale Senatului Statelor Unite. Există însă factori compensatori care micșorează diferența dintre cele două sisteme. În primul rînd, jumătatea Bundestag-ului care este ocupată prin reprezentarea pe bază de liste de partid este aleasă prin utilizarea listelor regionale (ale landurilor). Astfel landurile au o reprezentare explicită în ambele camere legislative și, respectiv, în orice guvernare. În al doilea rînd, aceste liste, spre deosebire de numirile partidelor naționale din Canada, se află sub controlul acelorași partide regionale care numesc candidații în funcție de landuri. În acest fel, partidele care dețin controlul în guvernul național sînt în mod necesar entități descentralizate. În al treilea rînd, cu toate că sistemul german este unul parlamentar, prin prerogativele constituționale conferite landurilor în administrarea legilor și politicilor naționale guvernele landurilor au un cuvînt decisiv și direct în ramura executivă a guvernării naționale, puterea executivă a statului fiind astfel descentralizată.

Aceasta îl situează pe cancelarul german mult mai aproape de președintele american decât de primul-ministru canadian: asigurarea aplicării eficiente a legilor și programelor federale necesită spirit de coordonare, în general exprimat mai degrabă printr-un sistem de partid descentralizat, dar integrat, decât prin exercitarea directă a prerogativelor constituționale. Această comparație dezvăluie faptul că, deși nu există nici un tip de structuri instituționale care să garanteze dezvoltarea unei federații integrate, principiile esențiale care stau la baza diferitelor structuri instituționale sînt acelea care încurajează o relație de simbioză între toate nivelele elitelor politice și puterilor din stat, și că aceste principii sînt peste tot aceleași.

Un caz experimental: Rusia

Se ridică întrebarea dacă există probabilitatea ca un alt important experiment de structurare federală — în speță, Federația Rusă — să copieze experiențele germane și americane, dacă dimpotrivă ea și-a găsit propria cale în direcția unor relații federale stabile sau dacă este condamnată să îngroașe rîndurile federațiilor eșuate. Dacă ne concentrăm asupra celor două seturi de prevederi constituționale menționate mai sus — acelea care favorizează dezvoltarea unor partide integrate și acelea care impun descentralizarea puterii executive a statului — Rusia se apropie de îndeplinirea cerințelor pe care le presupune o federație integrată doar în ceea ce privește al doilea set. Însă dacă argumentele noastre de dinainte sînt corecte, speranțele pentru o federație cu adevărat integrată sînt reduse.¹⁶ În momentul de față, zestra instituțională a Rusiei în ce privește alegerile parlamentare nu este nicidecum favorabilă dezvoltării unor partide integrate, iar structurile sale executive, oricît de adecvate ar fi menținerii relațiilor federale în ramura executivă, nu fac decât să exagereze defectele structurii parlamentare. Deși aparent modelat după sistemul german, sistemul electoral folosit pentru alegerea camerei legislative inferioare a Rusiei, Duma, nu reușește să încurajeze partidele politice fundamentate regional care sînt înglobate într-o organizație națională. În ambele sisteme jumătate din deputați sînt aleși în circumscripțiile electorale monomembre, iar jumătate sînt aleși pe baza reprezentării proporționale; însă asemănarea se sfîrșește aici. Organizațiile de partid din fiecare land își propun propriile liste, iar numărul celor aleși de pe fiecare listă este determinat de procentajul de voturi întrunit de partid la nivel național și la nivelul landului respectiv. Prin contrast, în Rusia fiecare partid are o listă „federală“ (citește: moscovită) care deține prioritatea; cea de a doua listă capătă relevanță doar dacă partidul se califică pentru mai mult de 12 locuri. Pe lîngă lista federală, un partid poate propune o singură listă națională, iar aceasta nu are vreo legătură anume cu regiunile propriu-zise. Pînă acum partidele au alcătuit ambele liste la Moscova într-o manieră complet centralizată. În plus, spre deosebire de sistemul german (în care atribuirea locurilor în reprezentarea proporțională este adaptată pentru asigurarea unei proporționalități complete în tot Bundestag-ul), sistemul rus separă în totalitate soarta candidaților de pe lista partidului de cea a candidaților care se află în competiție în districtele monomembre și nu așteaptă din parte politicianilor din organizațiile naționale să asigure altceva decât un vot național. Mai mult, 225 de locuri din Dumă fiind ocupate prin reprezentare proporțională dintr-o circumscripție electorală unică ce cuprinde nouă fuse orare, mobilizarea alegătorilor din toate cele 89 de regiuni ale Rusiei este mult mai costisitoare decât apelarea prin mass-media națională, concentrată în Moscova, tocmai la această singură circumscripție electorală deșirată pe o fișie atît de îngustă. Cu un electorat care nu este individualizat regional și cu improbabilitatea ca voturile vreunei regiuni anume (cu posibila excepție a regiunilor Moscovei și St. Petersburg-ului) să fie hotărîtoare în atingerea pragului de reprezentare în parlament, elitele partidelor moscovite au prea puțină nevoie să ofere politicianilor populari regional un loc suficient de important pe listele electorale naționale pentru a-i face pe aceștia parte integrantă a unei campanii naționale.

Circumscripțiile electorale monomembre contribuie prea puțin la încurajarea dezvoltării regionale a partidelor. Funcțiile accesibile prin alegeri fiind puține, alegerile pentru

Dumă din circumscripțiile monomembre se concentrează mai degrabă asupra personalităților decât asupra siglei de partid. Într-adevăr, majoritatea candidaților intră în competiție ca „independenți” reflectând sentimentele antimoscovite ale multora dintre alegători și trădând caracterul litigios al relațiilor federale. Candidații care nu se bucură de o largă recunoaștere personală și-ar putea atrage un oarecare sprijin printr-o siglă de partid, însă desfășurarea unei campanii în favoarea unui partid nu este în interesul lor deoarece într-o atmosferă de negocieri litigioase partidele naționale au puține de oferit candidaților locali.

S-ar putea susține că partidele cu baza în Moscova își vor construi în cele din urmă baze regionale de sprijin pe măsură ce instituțiile politice regionale se vor dezvolta și maturiza. Totuși, după câte reiese din campania prezidențială din 1996, aceste impulsuri vor fi, cel mai probabil, întrecute în greutate de pornirea de a folosi aparatul administrativ de stat în conducerea campaniilor naționale. Cu un executiv național care își poate aroga multe din prerogativele bugetare ale legislativului și care își poate exercita direct puterea asupra administrațiilor regionale, cu o Comisie Electorală Centrală aflată la Moscova și împuternicită să reglementeze desfășurarea tuturor alegerilor și cu oficialități executive regionale ce nu par a se deosebi prea mult de boierimea feudală, există stimuli irezistibili de corupere a procesului electoral de către o structură executivă coercitivă.

Este de presupus că, dacă posibilitatea de susținere a procesului democratic nu ar da motive de îngrijorare sau dacă dezvoltarea treptată a unui sistem integrat de partide ar fi certă, s-ar putea găsi anumite merite structurii executive din Rusia. O relație simbiotică există într-adevăr între executivele regionale și cel național. Însă deși guvernatorii regionali sînt aleși în mod direct, prerogativele constituționale ale președintelui îi face pe guvernatori și pe președinții republicilor dependenți de guvernarea națională în aspectele care facilitează o constrîngere a nivelului regional (de exemplu, accesul la avuția federală, reducerile de taxe, un loc la masa negocierilor comerciale internaționale, tolerarea corupției locale). În același timp, guvernatorii aleși prin vot popular care nu pot fi demși de puterea executivă federală creează centre alternative de putere și popularitate personală. În cazul izolării lor, ei pot, la rîndul lor, îndepărta orice perspective de sprijin electoral în cadrul regiunilor lor. Deoarece sistemul electoral este corupt cu ușurință, iar eforturile de eliminare a fraudelor electorale sînt axate asupra manevrelor birocratice, astfel posibilitatea lor de a avea un impact general fiind redusă, candidații la funcții în executivul național depind în mod necesar de sprijinul guvernatorilor în orice campanie electorală. Ba mai mult, asemeni sistemului german, această relație simbiotică este încurajată de descentralizarea puterii executive, fapt ce cultivă mai degrabă recurgerea la exercitarea spiritului de coordonare prezidențială decât la exploatarea directă a prerogativelor mandatate constituțional. În parlamentul național simbioza mai este încurajată și de conflictul „firesc” dintre Camera inferioară, populară, și Camera superioară care este controlată în mare parte de guvernanții regionali. Triunghiul corespunzător de putere al Dumei, Consiliului Federal și președinției deschide calea unui sistem echilibrat de putere federală care, pentru a evita împotmolirea, poate încuraja elitele politice din toate ramurile guvernării (și în felul acesta, atît nivelul național cît și cel regional) să recurgă la partide ca la cel mai important mecanism de coordonare.

Totuși, este mai probabil ca deficiențele structurii instituționale a Rusiei să obstrucționeze realizarea unei federații integrate. Prima deficiență este că, pe lîngă defectele remarcate anterior în sistemul electoral național, președintele deține nu numai puternice prerogative executive, dar și prerogative legislative și judecătorești (formulate în Articolele 85 și 90 ale Constituției Federației Ruse). Astfel, cu toate că președintele poate fi încurajat să guverneze printr-un spirit de coordonare care să respecte guvernele regionale, este probabil ca relația sa cu celelalte puteri să se bazeze pur și simplu pe puterea constituțională a funcției sale, ceea ce nu poate decât să împiedice dezvoltarea unui sistem integrat de partide. Cea de a doua deficiență este că alegerile executive și legislative din Rusia, chiar și pentru funcțiile

exclusiv regionale, nu au loc simultan. Prin aceasta Rusia încurajează campanii guberniale cu caracter exclusiv personal sau campanii în care, asemeni celor canadiene, chestiunea cea mai pregnantă este opoziția față de guvernul național. A treia deficiență este că relația simbiotică dintre executivul național și cele regionale, în combinație cu caracterul personalizat al alegerilor guberniale, tinde să încurajeze o formă de „dominație a șefului” în cadrul căreia corpurile legislative regionale rămân aservite guvernatorilor regionali. Sub acest aspect, sistemul politic rus începe să semene mai mult cu o variantă a mai vechii forme de centralism democratic a Uniunii Sovietice decât cu o variantă nouă de federalism democratic.

Desigur, există posibilitatea ca Rusia să își modifice sistemul constituțional și pe cel electoral. Și rămîne oricum posibilitatea ca argumentele prezentate în momentul de față să fie incomplete. Dar dacă ele sînt complete și dacă nu vor avea loc modificări instituționale majore, putem prezice, fără teama de a greși, că relațiile federale ruse nu vor semăna celor din Statele Unite sau Germania. Mai degrabă, presupunînd că Federația în sine va supraviețui într-o formă democratică oarecare, sînt posibile două scenarii: federalismul rus fie va ajunge să semene sistemului canadian, fie se va apropia de configurația întrucîtva monolitică, pseudofederală a Mexicului.

NOTE

1. Elaborarea acestui studiu a fost posibilă printr-o bursă acordată de Consiliul Național pentru Studii Sovietice și Est-Europene a Institutului Tehnologic din California. Autorii țin să mulțumească lui Mihail Filippov pentru numeroasele și utilele sale sugestii.
2. Citat de Vincent Ostrom, **The Meaning of American Federalism** (San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1991), 96.
3. Două excepții notabile la această generalizare sînt eseul lui Willian H. Riker, **Federalism** (Boston: Little, Brown, 1964) și studiul cu caracter general al lui William M. Chandler privind partidele în statele federale, *Federalism and Political Parties*, în ediția lui Herman Bakvis și William M. Chandler, **Federalism and the Role of the State** (Toronto: University of Toronto Press, 1987), 149-170.
4. Pentru faliile etnice, religioase și lingvistice vezi Donald Horowitz, **Ethnic Groups in Conflict** (Berkeley: University of California Press, 1985). Pentru politicile protecționiste vezi James M. Buchanan, *Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform*, **Publius** 25 (Iarna 1995): 19-28.
5. Woodrow Wilson, **Congressional Government** (1885; reeditare, New York: Meridian Books, 1956), 171.
6. Pentru adoptarea implicită și uneori explicită a acestei viziuni în contextul ofertelor de consiliere a Rusiei în privința liniei politice vezi Christine Wallich (editor), **Rusia and the Challenges of Fiscal Federalism** (Washington, D.C.: World Bank, 1994).
7. Vezi, de exemplu Michael Taylor, **Anarchy and Cooperation** (New York: Wiley, 1976); James W. Friedman, **Oligopoly and the Theory of Games** (Amsterdam: North-Holland, 1977); sau pentru formularea matematică precisă a acestei probleme, orice text asupra teoriei jocului.
8. Jacob E. Cooke (editor), **The Federalist** (Middletown, Conn.: Wesleyan Univeristy Press, 1961). nr. 9, 55.
9. **Federalist** 9, 55.
10. Eric L. McKittrick, *Party Politics and the Union and Confederate War Efforts*, în William N. Chambers și Walter D. Burnham (editori), **The American Party System** (New York: Oxford University Press, 1967), 35-68. McKittrick face cunoscut că sursele argumentării sale pot fi găsite în David M. Potter, *Jefferson Davis and the Political Factors in Confederate Defeat*, în David Donald (editor) **Why the North Won the Civil War** (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1960).
11. Richard A. Easterlin, *Interregional Differences in Per Capita Income, Population, and Total Income, 1840-1950*, în **National Bureau of Economic Research, Trends in the American Economy in the Nineteenth Century** (Princeton: Princeton University Press, 1960), 24:73-140.
12. Joseph A. Schlesinger, **Ambition and Politics: Political Careers in the United States** (Chicago: Rand McNally, 1966), 200-201; Roger Gibbins, **Regionalism: Territorial Politics in Canada and the United States** (Toronto: Butterworth, 1982), 141.
13. Robert S. Erickson și Mikhail G. Fillipov, **Ideological Balancing in Elections: The Case of Canada** (studiu prezentat la cea de a nouăzeci și doua întrunire anuală a Asociației Americane de Științe Politice de la San Francisco, 29 august — 1 septembrie 1996).
14. Gibbins, **Regionalism**.

15. Pe lângă că este desemnat drept „garantul Constituției Rusiei”, președintele Federației Ruse dispune de autoritatea constituțională de a suspenda acțiunile administrative ale guvernelor regionale pe care le socotește neconstituționale (Articolul 85.2) și de a emite decrete cu putere de lege în măsura în care ele nu intră în contradicție cu vreo lege federală existentă (Articolul 90). În plus, Constituția Federației Ruse proclamă, într-un limbaj ce amintește de mai vechiul concept leninist de centralism democratic, că „organele executive federale și cele ale puterii executive a membrilor Federației Ruse formează un unic sistem de putere executivă (Articolul 77.2).

16. Pentru elaborarea argumentelor oferite în această secțiune vezi Peter C. Ordeshook, *Russia's Party System: Is Russian Federalism Viable?* **Post-Soviet Affairs** 12 (July-September 1996): 195-217; și Peter C. Ordeshook și Olga Shvetsova, **Federalism and Parties: Will Russia Be Mexico or Germany?** (studiu prezentat la cea de a nouăzeci și doua întrunire anuală a Asociației Americane de Științe Politice, de la San Francisco, 29 august — 1 septembrie 1996).

Traducere de Doina Baci

*

Peter C. ORDESHOOK este profesor de științe politice la Institutul Tehnologic din California și are numeroase contribuții în domeniile teoriei politice, relațiilor internaționale și politicii ruse. **Olga SHVETSOVA** este profesor asistent în științe politice la Universitatea Washington din St. Louis. Absolventă a Universității de Stat din Moscova, ea și-a luat doctoratul la Institutul Tehnologic din California.

Peter C. ORDESHOOK & Olga SHVETSOVA, *Federalism and Constitutional Design*, publicat în **Journal of Democracy** (January 1997) și preluat cu permisiunea revistei, editată de Johns Hopkins University Press, Maryland.