

Универзитет у Београду  
Правни факултет

Ненад П. Гршић

НАЧЕЛО ПАРТИЦИПАЦИЈЕ  
У ЛАТИНОАМЕРИЧКИМ ФЕДЕРАЦИЈАМА

докторска дисертација

Београд, 2018.

University of Belgrade  
Faculty of Law

Nenad P. Gršić

THE PRINCIPLE OF PARTICIPATION  
IN LATIN AMERICAN FEDERATIONS

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2018

*МЕНТОР:*

др Марко Станковић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

*ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ:*

др Владан Петров

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Дарко Симовић

редовни професор Криминалистичко-полицијске академије у Београду

др Марко Станковић

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

*ДАТУМ ОДБРАНЕ:*

## Начело партиципације у латиноамеричким федерацијама

### САЖЕТАК

Независност земаља Латинске Америке наступила је као својеврсни ехо револуција у Северној Америци и Француској. Стога је и писана уставност, као супротност дотадашњој апсолутистичкој власти вицекраљева представљала „чедо“ галопирајућег и надолazeћег либерализма. У Аргентини, Мексику, Венецуели и Бразилу она је уско скопчана и са федералним уређењем - као додатним механизмом за вертикално ограничавање централне власти. Територијално пространство, границе колонијалних провинција и идеолошки разлози представљали су добар основ за рецепцију северноамеричког уставног модела, који је поред федерализма укључивао и председнички систем. Међутим, милитаристичка традиција снажних обласних господара и одсуство политичке културе резултираће бројним деформацијама овог модела-узора. Неоколонијални положај зависности довешће до економског заостајања Латинске Америке за земљама „центра“ те дубоким друштвеним поделама. Политичка нестабилност читаве регије биће појачана и спољним фактором, те ће током друге половине XX века читаву регију постати позорница хладноратовских чарки. Сва три начела федерализма у великој мери су нарушена као колатерална штета војних хунти и централизирајуће економске политике развоја. Крај осамдесетих година обележен је јењавањем насилних пучева и постепеним повратком на демократске процедуре. Превазилажење огромних регионалних дисбаланса захтевало је да се приликом доношења одлука на савезном нивоу јасно чује и глас федералних јединица. Са редемократизацијом и потребом за ефикаснијим привредним управљањем и „зупчаници федерализма“ стидљиво покренути. Сам процес је скопчан са бројним потешкоћама, те је текао неједнако у свакој од четири поменуте земље. И док је у једнима до тада празна „уставна љуштура“ испуњена новим садржајем, дотле је у другима додатно огољена кроз још снажнију концентрацију одлучивања у центру. Специфичности државне структуре и динамични односи центрифугалних и центрипеталних сила дају подстрек ка истраживању уставних оквира и државних уређења четири латиноамеричке федерације.

Кључне речи: *латиноамеричке федерације, начело партиципације, федерализам, председнички систем, централизација, диктатура, редемократизација, регионализам*

Научна област/Ужа научна област:                      Право/Уставно право

УДК број:    342.24 (7/8)

## The Principle of Participation in Latin American Federations

### SUMMARY

The independence of Latin American nations was a chain reaction of the revolutions in North America and France. Consequently, written constitutions, as opposite to the former absolute powers of viceroys, became the “child“ of galloping and upcoming tide of liberalism. In Argentina, Mexico, Venezuela and Brazil, this was also related with the federal arrangements - as an additional mechanism for vertical constraining of central government. Territorial vastness, former colonial borders of provinces and ideological reasons were steady grounds for reception of North American constitutional framework, which beside the federalism, includes the presidential system. However, militaristic regional strongman tradition and absence of political culture resulted in many deformations of original role model. Neocolonial position of dependence triggered off economic stagnation in comparison to a central core of capitalist countries and accompanying serious social disruptions. Political instability in the region was additionally increased with the external factor, and the whole of the area became a platform for a string of Cold War scrimmages during the second half of 20th century. All three principles of federalism was mostly infringed as a collateral damage of military juntas and centralizing development policies. The end of the 80`s was marked with the decrease in the number of violent putsches and with the gradually recovery of democratic procedures. For overcoming of vast regional imbalances it was necessary to hear the voice of federal units during the national decision-making processes. With the democratization and necessity for efficient economic management, “the gear weels“ of federalism carefully began to spin round. The process was linked with many difficulties, so it went in a different ways depending on the country concerned. Although in some cases until then empty “constitutional shells“ was filled with new contents, other countries additionally striped it naked with the even stronger concentration of powers in the centre. Specifics of government structures and dynamic relations between centripetal and centrifugal forces are giving stimulus towards research of constitutional frameworks and state organisations of four of the Latin American federations.

Key words: *Latin American federations, the principle of participation, federalism, presidential system, centralization, dictatorship, democratization, regionalism*

Scientific field/Narrow scientific field: Law/Constitutional Law

UDC number: 342.24 (7/8)

## САДРЖАЈ

Резиме .....	4
Садржај .....	6
Увод.....	8

### ГЛАВА ПРВА:

#### УСТАВНИ РАЗВОЈ ЛАТИНОАМЕРИЧКИХ ФЕДЕРАЦИЈА:

ОД НЕЗАВИСНОСТИ ДО ФЕДЕРАЛИЗМА .....	15
--------------------------------------	----

Одељак први: Колонијално наслеђе и еманципација латинске америке.....	16
---	----

1. Освајање Новог света и друштвене прилике у колонијама .....
2. Организација колонијалне власти .....
3. Узрок, ток и особености борбе за независност .....
4. Пропаст сна о континенталној федерацији.....

Одељак други: Конституционализација латиноамеричких федерација.....	60
---	----

1. Мексико: монархија, Република, Револуција .....
2. Аргентина: Буенос Ајрес и провинције .....
3. Венецуела: од Боливара до Боливарске Републике .....
4. Бразил: од Империје до Савезне Републике.....

### ГЛАВА ДРУГА:

ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ЛАТИНОАМЕРИЧКОГ ФЕДЕРАЛИЗМА.....	111
---	-----

Одељак први: Специфичности и спорна питања .....	112
--	-----

1. Крхкост демократског режима.....
2. Перспективе и изазови у новом миленијуму.....

Одељак други: Класификација латиноамеричких федерација.....	132
---	-----

1. Начин настанка.....
2. Национални састав и разлози образовања .....
3. Променљивост федералне структуре .....
4. Начин организовања федералног подручја .....
5. Број и величина федералних јединица.....

ГЛАВА ТРЕЋА: ПАРТИЦИПАЦИЈА У САВЕЗНОЈ ВЛАСТИ И НАДЛЕЖНОСТИ ФЕДЕРАЛНИХ ЈЕДИНИЦА .....	156
Одељак први: Други дом савезног парламента.....	158
1. Савезни парламент у латиноамеричком президентијализму .....	160
2. Партиципација федералних јединица у структури савезног парламента.....	172
3. Природа другог дома савезног парламента у латиноамеричким федерацијама ..	178
4. Учешће федералних јединица у уставотворној и законодавној власти .....	183
Одељак други: Савезна извршна власт .....	196
1. Партиципација федералних јединица у избору савезне извршне власти .....	199
2. Федерално начело и председничка овлашћења.....	210
Одељак трећи: Контрола уставности и уставно судство .....	219
1. Рецепција судске контроле уставности у Аргентини .....	223
2. Уставносудска контрола и ампаро у Мексику .....	226
3. Лице и наличје нормативне контроле у Боливарској Републици.....	230
4. Бразилски систем уставносудске контроле .....	235
Одељак четврти: Организација и надлежности федералних јединица.....	242
1. Самоорганизација федералних јединица и федерална интервенција .....	244
2. Методи расподеле надлежности .....	250
3. Надлежности федералних јединица .....	254
4. Фискални федерализам у латиноамеричким федерацијама.....	261
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	267
СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ .....	272

## УВОД

Федерализмом је, у најширем смислу те речи, обухваћен широк спектар идеја о повезивању две или више аутономних политичких заједница, као и остваривање ових идеја у друштвеној стварности. Иако се о његовом настанку и историји може говорити још од настанка првих старогрчких алијанси и римских савеза, федерализам се ипак сматра новијим „политичким изумом“.<sup>1</sup> Федерација се јавља као позитивноправна еманација различитих теоријских поставки, са једне, и практична последица објективне друштвене диверзификације, са друге стране. Не постоји нити једна дефиниција федералне државе која, из овог или оног разлога, није подложна аргументованој критици. Негативним одређењима које је свде на облик државног уређења које није нити конфедерално нити унитарно, замера се управо чињеница да не говоре ништа о самој садржини појма. Са друге стране, почев од прудоновских анархистичких концепција, преко дефиниција које се фокусирају на постојање два степена власти, па до институционалних одређења у већој или мањој мери допуњених политиколошком и динамичком димензијом, бројност позитивних дефиниција говори пре свега о комплексности појма и проблематике федерације и федерализма.<sup>2</sup> Не улазећи на овом месту у детаљније навођење нити вредновање појединачних теоријских прилаза, „федерација“ - као један од могућих облика државног уређења, мора поседовати извесне елементе који су *differentia specifica* - како у односу према унитарној, тако и у односу према конфедералној држави. Постојање две категорије политичко-територијалних јединица и њихових посебних органа, примат писаног федералног устава којим је извршена расподела функција и представљање федералних јединица као таквих у оквиру највиших савезних органа, пре свега парламента - иманентни су федералном уређењу. Јединство целине и слобода делова остварују се дијалектичком комбинацијом три начела, које Пакте назива „мерилима федерације“ - супрематија федерације, аутономија федералних јединица и партиципација федералних јединица. Уставноправна и законодавна надређеност федералне државе над својим деловима проистиче из њене унутрашње суверености и чињенице располагања са *Kompetenz-Kompetenz*: федералне јединице могу бити самосталне само у сфери коју им федерација додели уставом. Антиномија између федерације и федералних јединица спречава се кроз начело

---

<sup>1</sup> Војислав Становчић, *Федерализам/конфедерализам*, Београд, 1986, 8.

<sup>2</sup> Вид. Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам – упоредноправна студија*, Београд, 1973, 13-14.



партиципације. Утицај на остваривање кључних овлашћења федерације, пре свега на уставотворну и законодавну делатност, федералне јединице остварују кроз различите облике непосредног и посредног учешћа у вршењу савезне власти. Не овај начин се успоставља равнотежа неопходна за само постојање федералне државе. Уколико се начело партиципације доследно примени, деловање савезних органа неће бити посматрано као активност отуђеног центра која је усмерена против аутономије федералних јединица. Омогућавањем суштинског учешћа федералних јединица у креирању савезне политике ствара се и политички предуслов за њено успешно спровођење, а самим тиме и за функционисање целокупног државног уређења.

Покрет за еманципацију Латинске Америке ће свој пуни замах добити свега пар година након великих превирања у Северној Америци и бурбонској Француској. Буржоаске револуције оставиће неизбрисив траг на дотадашњи европски и светски поредак. Крај XVIII и прва половина XIX века обележени су постепеним силаском апсолутне монархије са историјске сцене и борбом нација за писану уставност, „која је у то време била синоним за либерално-демократски режим и гарант политичке слободе“.<sup>3</sup> Сједињене Државе су колевка федерализма као прагматичног начина за функционално уједињење тринаест колонија, али и као теоријског „корективног инструмента либералне демократије“.<sup>4</sup> Државно уређење северног суседа биће од великог утицаја и на уставотворце младих латиноамеричких нација, али ће оно у великој мери бити деформисано утицајем шпанске и француске револуционарне уставности и низа најширих социјалних чинилаца.

Свега четири од данашњих двадесет латиноамеричких земаља прокламују федерализам као једно од темељних начела свог уставног поретка: Бразил, Мексико, Аргентина и Венецуела. И поред чињенице да су највиши акти ових држава добрим делом настали деловањем „закона угледања“, формалне сличности у правном регулисању институција у пракси најчешће не води и њиховом сличном функционисању. Одступања између уставних норми и примене карактеристично је за све четири латиноамеричке федерације, али „није идеализам и утопизам ако се проучава и анализира оно што треба да буде“.<sup>5</sup> Испитивањем њихових државних уређења бићемо принуђени да на више места у раду истакнемо чињеницу окрњености мерила федерације и начела партиципације

---

<sup>3</sup> Марко Станковић, *Белгијски федерализам*, Београд, 2009, 7.

<sup>4</sup> Бојан Ковачевић, *Скривени федерализам – Федералистичко искуство у процесима европских интеграција*, Београд, 2013, 78.

<sup>5</sup> Јован Ђорђевић, *Уставно право*, Београд, 1978, 5.

федералних јединица. Узевши у обзир све наведено, сваки истраживач латиноамеричког конституционализма најпре долази у једну претходну дилему - да ли да четири споменуте земље уопште окарактерише као „федерације“? Због потреба одговарајућег компаративног приступа и аналитичности истраживања, прихватићемо реалистички приступ и поћи ћемо од уставне претпоставке да се у случају горенаведених латиноамеричких држава ради о федерацијама. Ово нас неће спречити да у складу са начелом партиципације даље у раду извршимо критичко сецирање четири државна уређења, као и да оспоримо њихов федерални карактер - који им на овом месту признајемо *ab initio*.

Поред околности да се Мексику, Аргентини, Венецуели и Бразилу од стране различитих аутора негира својство „федерације“, још је више оних који проучавању њихових уређења одричу сваки научни значај због „неоригиналности“. И поред околности да су током векова конституционалисти ове четири земље често *ad literam* преписивали одредбе из уставних текстова „цивилизованих нација“, никако не треба одрицати тежину које појава латиноамеричког федерализма има на упоредном плану. Расветљавањем фактора који су утицали на усложњавање државне структуре покушаћемо да дођемо до закључака о неопходним основама једног функционалног уставноправног поретка. Могућност изградње федералних институција и механизма на тлу које оскудева у политичкој култури и демократској традицији, једно је од додатних питања које је актуелизовано са глобалним трендом ширења регионалних и унутардржавних конфликта. Релевантност саме теме додатно је појачана и околношћу да за свој предмет има уређење неких од највећих земаља на свету – како по површини територије, тако и по броју становника. Бразил, као највећа држава Јужне Америке, по оба критеријума налази се на петом месту глобалне листе држава. И преостале три федерације су у самом врху земаља, нарочито када је реч о просторствима која обухватају: Аргентина (осма), Мексико (тринаести) и Венецуела (тридесет и друга).<sup>6</sup>

Федерализам је у оквирима СФРЈ, као савезне државе, годинама био актуелна тема и у центру интересовања како политике и политичара, тако и уставноправних теоретичара и политиколога. Сама тематика латиноамеричког федерализма је чак и у овом периоду ретко била предмет интересовања наших конституционалиста. Доста аутора бавило се

---

<sup>6</sup> Бразил са површином од 8.515.767 км<sup>2</sup> и популацијом од 207.649.000; Аргентина 2.780.400 км<sup>2</sup> и 44.272.000; Мексико 1.964.375 км<sup>2</sup> и 123.518.000; Венецуела са 916.445 км<sup>2</sup> и 31.431.164 становника. UN's Statistics Division, "Demographic Yearbook: Table 3, Population by sex, annual rate of population increase, surface area and density", <https://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2012/Table03.pdf>, asp. 15.4.2017.

Латинском Америком кроз призму политиколошко-идеолошког, имајући у свом фокусу пре свега социјалистичко уређење и ширење револуционарних идеја у другој половини XX века. Распад савезне државе је са собом, као колатералну штету, однео и тему федерализма са дневно-политичке, али и научне сцене. У радовима уставних правника све је мање места за федерализам, а још мање за његову латиноамеричку варијанту. Чињеница да код нас још увек изостаје свеобухватни компаративни прилаз овој теми, представља и додатни подстицај аутору ових редова. Без обзира на оскудност домаћих извора, наши аутори су својим делима поставили ослонац за свако иоле озбиљније, дубинском и научном приступу проблематици федерализма и уставног права уопште. У том смислу консултована су дела „класика“ домаћег конституционализма: Слободана Јовановића, Јована Стефановића, Јована Ђорђевића, Миодрага Јовичића, Ратка Марковића, али и неких млађих афирмисаних аутора, попут Владана Петрова или Марка Станковића. С тим у вези смо још једном прелиставали и непоновљиве текстове Хамилтона, Медисона, Брајса, Вотса и других стваралаца модерне федералистичке мисли. Као немерљив извор научне грађе на овом месту ћемо издвојити дела угледних хиспаноамеричких теоретичара уставног права: Морена, Дијас-Кајероса, Кирога Лавије, Албердија, Бревер-Каријаса, Дијега Валадеса, Ривера Леона... Поред дела аутора из правне сфере, обилата литература из области историје, социологије и политикологије коришћена је у циљу стварања солидне чињеничне основе, бољег разумевања подневља и јасног увида у главне интелектуалне токове и дилеме о темама федерализма и државности уопште. Велики допринос америчких аутора Бредфорда Брнса, Бенцамина Кина или Колина Луиса може се поредити са бриљантним анализама домаћих истраживача попут Љубомира Палигорића или Станета Јужнића. На овом месту ћемо споменути и имена Галеана, Угартеа и Лас Касаса - великих латиноамеричких политичких мислилаца и врских хроничара својих епоха.

Кованица „латиноамерички федерализам“ представља заједнички родни појам, али специфичности државних уређења сваке од четири земље захтевају и издвојена појашњења и анализу. Стога се наметнуо и проблем избора начина на који ће у самом раду бити изложене све чињенице и закључци проистекли из спроведеног истраживања. Проблематика преопширног приступа и чињеница да у друштвеним наукама „свако синтетизовање разноликог неизбежно наилази на велике препреке“, изражена је при сваком приласку тематици Латинске Америке. И поред околности да су „вишевековна потчињеност, зависност, борба за независност, тежња ка слободи развоја и трагање за

сопственим идентитетом“ основни садржаји сазревања латиноамеричких нација, услед језичких, демографских, географских и историјских разлика, намеће се закључак да је „Латинска Америка једна, јединствена, али је у њој Бразил нешто друго“. <sup>7</sup> У оквиру прве главе рада (*Уставни развој латиноамеричких федерација: од независности до федерализма*) биће изнете пресудне историјске и друштвене околности које су читав регион водиле до еманципације. Због гореспомнутих разлика које ће подробно бити појашњене у наставку рада, у првом одељку (*Колонијално наслеђе и еманципација Латинске Америке*) материја ће бити изложена уз раздвајање лузофонског Бразила и Хиспаноамерике у оквиру истих тематских целина. У другом одељку (*Конституционализација латиноамеричких федерација*) на хронолошки начин ће бити приказан развој уставноправног поретка сваке од четири федерације – закључно са највишим правним актима који су и данас на снази. У другој глави (*Основне карактеристике латиноамеричког федерализма*) ћемо направити пресек најважнијих особености четири државна уређења, најпре проналажењем одређених специфичности и спорних питања које раздвајају латиноамеричке од класичних федерација, а затим њиховим смештањем у неке устаљене типове федералних држава (према начину настанка, националном саставу, федералној структури и организовању федералног подручја). Синтетички приступ, који ћемо увести у другој глави, у потпуности ће бити примењен у трећој, уједно и завршној глави рада (*Партиципација у савезној власти и надлежности федералних јединица*). Кроз анализу позитивних нормативних оквира четири федерације покушаћемо са давањем одговора на питање да ли је и у којој мери омогућена партиципација федералних јединица у свакој од грана савезне власти, што ће додатно бити образложено и након треће главе, у оквиру дела рада који се односи на закључна разматрања.

Претходно смо већ навели извесне приступе који ће бити коришћени током истраживања, а међу њима се издвајају најпре догматички (егзегетички, тумачећи) и нормативни. Као основни методи (уставно)правне науке они нам дају одговор на питање о позитивноправном оквиру, који је свакако главни предмет нашег истраживања, али би ограничавањем на њих изгубили из вида динамичну страну федерализма. Друштвени односи и чиниоци који су одлучујуће утицали на обликовање сложених државних уређења на тлу Латинске Америке биће расветљени пре свега применом социолошког метода,

---

<sup>7</sup> Љубомир Палигорић, *Историја Латинске Америке*, Београд, 2003, 16-17, 47.

карактеристичног за друштвене науке. Расветљавањем улоге државе, политичких партија, цркве и других субјеката економско-политичке моћи на креирање и функционисање државних уређења покушаћемо да одгонетнемо које су то објективне друштвене околности креирале вољу уставотворца или утицале на прихватање и легитимност усвојених решења. С тим у вези ћемо и посебно размотрити на који начин су одређене вредности, пре свега уобличене кроз идеолошко-друштвене концепте усвојене од стране владајућих структура, утицале на схватање улоге федерализма и његово уобличавање у данашњој форми. Предмет овог истраживања изискује примену упоредноправног, компаративног приступа, најпре у циљу синтетизовања сазнања о државним уређењима Аргентине, Бразила, Венецуеле и Мексика, а затим и ради изналажења сличности и разлика са другим државама са традицијом федерализма (САД, Немачка, Швајцарска). Поред упоређивања постојећих федералних модела, подизањем вела деценија и векова бацићемо светло и на сам развој латиноамеричких земаља. Како је наша расправа из домена уставног права, историјскоправни метод ће бити коришћен пре свега са фокусом на чиниоце који су у пресудним моментима утицали да изградња државности скрене у једну или другу страну.

За сам крај овог уводног излагања, као сходно се намеће и појашњење одређених појмова који ће бити коришћени у наставку рада. Термин „федерација“ и „федерална држава“ коришћени су у два различита значења: у ширем - као синоними за сложену, федерално уређену државу, односно у ужем – као федерални ниво власти. У другонаведеном случају „федерација“ и „федерална држава“ користе се као појмови супротстављени „федералној јединици“ као нижем нивоу власти. С тим у вези се као додатни синоним вишег, централног, „федералног“ нивоа, користи и термин „савезни“ (савезни парламент, савезна извршна власт, савезни устав). Термином „федерална јединица“ се, са друге стране, генерички обухватају називи различитих политичко-територијалних целина, као саставних делова федералне државе. Позитивни уставни латиноамеричких федерација препознају два различита термина: „државе“ (федералне јединице Мексика, Бразила и Венецуеле) и „провинције“ (Аргентина). У зависности од историјских уставних текстова, користимо и неке друге називе („република“ и сл). Приликом превода назива законских и уставних аката коришћени су појмови који одговарају изворним облицима (нпр. „декрет“ за шп. *decreto ley*, *decreto constitucional*), уз прецизирање њиховог доносиоца и степена правне снаге.

Иако можда делује као сувисло, на овом месту ћемо извршити и јасно разграничење појмова „Латинске Америке“, „Ибероамерике“, „Хиспаноамерике“ и „Јужне Америке“. Јужна Америка је стриктно географски појам, континент чија северна граница је Панамски канал, односно Панамски земљоуз (превлака). Преостала три појма садржински су језичко-културолошког типа, обухватају земље и северно и јужно од Канала, те се само донекле територијално преклапају са јужноамеричким континентом. Термин „Хиспаноамерика“ је најужи и обухвата америчке земље шпанског говорног подручја, „Ибероамерика“ овоме додаје и лузофонски Бразил, док је „Латинска Америка“ најшири од три појма, јер укључује све америчке државе у којима се говори неки од романских језика (поред шпанског и португалског је најзначајнији француски језик, као званичан језик Хаитија, Француске Гвајане и низа неколико карипских острва). Приликом дефинисања самог наслова рада, појам „Јужна Америка“ оцењен је као неадекватан с обзиром на чињеницу да њиме није обухваћен Мексико, као северноамеричка федерација, док „Хиспаноамерика“ не укључује Бразил, земљу португалског језика и једну од највећих федерација на свету. Епитет „ибероамеричке“ био би у довољној мери прецизан да као заједнички садржатељ и *diferentia specifica* обухвати земље настале на шпанском и португалском језичком подручју, које и јесу предмет нашег истраживања. Ипак, у наслову рада смо се определили за кованицу „латиноамеричке“, као најраспрострањенији од претходно наведених појмова и истовремено прецизан у довољној мери. Данас је „Латинска Америка“ највише коришћен појам за све земље и територије од јужних граница САД-а до Антарктика, које су биле колонијални поседи Шпаније и Португала и под чијим су језичко-културним утицајем формиране.<sup>8</sup> Аргентина, Бразил, Венецуела и Мексико једине су државе које испуњавају све претходно постављене критеријуме да их окарактеришемо као „латиноамеричке федерације“, те ће њихова државна уређења бити полазиште и предмет излагања у следеће три главе овог истраживања.

---

<sup>8</sup> Љ. Палигорић, 196.

## Глава прва

### УСТАВНИ РАЗВОЈ ЛАТИНОАМЕРИЧКИХ ФЕДЕРАЦИЈА: ОД НЕЗАВИСНОСТИ ДО ФЕДЕРАЛИЗМА

Научно истраживање сваког државног уређења условљено је разоткривањем главних чинилаца који су током година, деценија и векова утицали на његово формирање у данашњем облику. Да бисмо у потпуности разумели структуру и улогу позитивних прописа, који су свакако примарни предмет изучавања ове студије, најпре морамо приступити проналажењу њихових материјалних извора. Уставноправна еволуција условљена је различитим чиниоцима у оквиру ширег друштвеног контекста. Стога нас покушај давања што објективнијег и прецизнијег одговора на питање о самим коренима државних уређења модерних земаља неминовно води у прошлост.

Историја Латинске Америке за добар део домаће и европске јавности у великој мери још увек представља непознаницу. Иберијско полуострво са краја XV века, са својим социјално-економским особеностима, биће колевка за рађање чинилаца који ће утицати и на развој будућих латиноамеричких држава и нација. Кржави траг и данас снажних подела, неправди и друштвених (не)законитости води нас све до колонијалне и претколонијалне епохе. Иако ће стицање независности од Шпаније и Португала створити турбуленције на позорници латиноамеричке историје, темељни постулати друштвеног поретка ће у доброј мери остати нетакнути све до модерног доба. Целокупан регион вековима је везан истим (односно сличним) језиком, религијом, развојним путем и спољашњим утицајима, што је довело до стварања блиског културног и етничког миљеа. И поред несумњивог постојања заједничке културолошке основе, центрифугалне силе су деловале у смеру формирања великог броја засебних држава. Трансконтинентални пројекти ширих конфедералних структура доживеће потпуни крах, док ће и сам опстанак појединих земаља бити угрожен центрифугалним стремљењима њихове периферије. Многобројне и често сукобљене тенденције и концепције свој израз ће пронаћи и у различито скројеним текстовима највиших правних аката новонасталих држава. С обзиром на ширину предмета, а у циљу очувања фокуса саме теме истраживања и поштовања правног карактера студије, друштвене и државне еволуције Бразила, Мексика, Аргентине и Венецуеле посматраћемо

пре свега кроз призму њиховог значаја за главне уставноправне токове у предметним земљама.

## Одељак први

### КОЛОНИЈАЛНО НАСЛЕЂЕ И ЕМАНЦИПАЦИЈА ЛАТИНСКЕ АМЕРИКЕ

#### 1. Освајање Новог света и друштвене прилике у колонијама

Пиринејско полуострво је део европског копна који заузима најповољнији положај према Атлантском океану, те је представљало полазну тачку европских морепловаца ка западу и до тада непознатим земљама. Међутим, почетком VIII века готово целокупно полуострво потпада под власт маварских освајача из северне Африке. Покренути претензијама за ослобађањем својих изгубљених поседа, хришћански великаши већ 722. године отпочињу са Реконкистом (шп. и порт. *Reconquista*). Основековни период „Реосвајања“ праћен је успостављањем засебних краљевстава и потискивањем муслиманских територија ка југу Полуострва.<sup>9</sup> Португал се врло рано издваја као самостална државна творевина (1139), а ослобађањем најјужнијих крајева већ 1249. године заокружује своје данашње границе. Преостале хришћанске територије су се постепено укрупњавале око Кастиље и Каталоније, као главних центара. Уједињују се средишње иберijske области Кастиља и Леон (1230), у чији састав ће ући и баскијске земље на северу, док се јужни региони Каталоније, Арагона и Валенсије окупљају под Круном Арагона.<sup>10</sup> Склапањем брака Изабеле од Кастиље и Фердинанда од Арагона (1469) постављен је темељ да се две круне коначно обједине у личности њиховог наследника Карла V Хабсбуршког - цара Светог римског царства.<sup>11</sup>

Као најпознатије међу великим географским открићима, откриће Америке ће умногоме обликовати глобалне економске и политичке токове у предстојећим вековима. Традиционална периодизација историје узима овај догађај као границу између средњег и новог века. Узроци који су у крајњој линији покренули велике истраживачке подухвате и издигли европске државе у глобалне колонијалне силе су вишеструки. Распадом евроазијске монголске империје отежан је пут свиле и зачина, који је током XIII и XIV

<sup>9</sup> Хришћанска краљевства Астурије (739), Леона (866), Наваре (905), Каталоније (987), Арагона (1035), Кастиље (1037), Галиције (1065).

<sup>10</sup> Круна Арагона представљала је засебну персоналну унију и доминантну силу у западном Средоземљу. Вид. Luis Moreno, *The Federalization of Spain*, London-Portland OR, 2001, 38-42.

<sup>11</sup> У Шпанији познатог и као Карлос I.



века несметано водио од Кине и Индије, преко средње Азије, византијског Леванта, Венеције и Ђенове - све до купаца западне Европе. Пад Цариграда (1453) и успон Турске створили су додатне ризике и подигли крајњу цену зачинама. Несташица сребра и злата, узрокована трговинским одливом и исцрпљеношћу домаћих рудника, гурнуће већи део европске привреде у рецесију. Раст поверења у златни новац и преовлађујућа меркантилистичка теорија додатно су допринели повећању тражње за племенитим металима. Проналажење новог поморског пута до Индије и источне Азије постаће од виталног значаја за европске трговце и владаре, док су тековине Ренесансе створиле техничку основу за овакав подухват. Посредством арапских научника и мислилаца Европљани ће поново открити класична античка знања и бројне картографске списе. Супротно увреженом мишљењу, сферични облик Земље је међу ученим људима Европе био општеприхваћен давно пре XV века, али су расправе и даље вођене око тачних димензија океана, те удаљености између европских лука и источних обала Азије. Од арапских морепловаца преузети су астролаб и квадрант, који су омогућили знатно лакшу навигацију отвореним морима, а увођењем каравела у флоте савладани су изазови пловидбе уз јаке ветрове. Овиме су постављене основе за велика географска открића XV и прве половине XVI века.

Португалски морепловци су са освитом века из године у годину пловили све даље ка јужном Атлантику, тражећи пут ка Истоку и окончању италијанског примата на трговину зачинама. Почетком века заузимају северноафричку Сеуту (1415), острво Мадеиру (1418) и оснивају утврђене трговачке постаје (порт. *feitoria*) дуж обала Гвинејског залива. Опловљавањем Рта Добре Наде (1488) и успостављањем постаја у Индији, Малаки и Јапану, Португалци одлучно потискују муслиманске трговце. Уносна трговина робљем, слоновачом, златом и зачинама убрзо ће учинити Лисабон најбогатијом европском луком. Ривалство двеју сила у успону врло рано је резултирало првим кастиљанско-португалским сукобима око Канарских и Азорских острва и приступа гвинејској „Златној обали“. Падом Гранадског емирата 1492. године биће означен и коначни крај шпанске Реконкисте, у истој години у којој ће Кристифор Колумбо, пловећи под кастиљанском заставом, стићи до обала Америке. Колумбово откриће биће повод за нове спорове са Португалом, који ће бити решени тек посредовањем римокатоличке цркве. Разграничење прекоморских посела двеју пиринејских монархија извршено је папском булом Александра VI (1493) и Уговором из Тордесиљаса (1494), којима је глобус „као јабука“ подељен меридијаном који

лежи на 370 лига западно од Зеленортских острва.<sup>12</sup> Острва и територије источно од подневка припале су португалској круни, док су Кастиљи дате „у потпуну својину све земље у којима живе незнабошци на западу“.<sup>13</sup> И поред чињенице да су у моменту ратификације уговора знања о димензијама и географији нових области била штура, обе земље ће у највећој мери поштовати ауторитет „божијег намесника“ и наведену поделу сфера.<sup>14</sup> Како би стигли до повољних атлантских ветрова који би их водили око најјужније тачке Африке, португалски морепловци били су принуђени да плове далеко ка западу и отвореном мору. Приликом једног таквог маневра, армада на челу са Педром Кабралом стићи ће и до бразилске обале (1500), а приче Кабралових морепловаца инспирисаће Америга Веспучија за теорију о Новом свету.

Анди и планински венци северних делова јужноамеричког континента представљали су оштру културну границу између седентарних цивилизација западне обале и полу-номадских народа амазонског басена. За разлику од португалских освајача који ће се сусрести са малобројним племенима ловаца и сакупљача, Шпанци ће бити суочени са напредним и високоорганизованим индијанским цивилизацијама. Изграђена подела рада и друштвена хијерархија, пољопривреда са напредном иригационом мрежом и градови који су бројали и по више стотина хиљада становника су, за разлику од номадских народа амазонског басена, захтевали знатно другачији образац освајања и колонизације. То ће створити значајне разлике између шпанских и португалских колонија, како у политичко-економској, тако и у социјалној сфери. Уз помоћ „огња и мача“ малобројни шпански конкистадори ће у кратком периоду освојити читаву индијанска царства. Предности освајача биле су њихово ватрено оружје и коњи, дотле потпуно непознати урођеницима, али и племенска ривалства, сујеверје и подложност домородаца европским болестима. Тако ће за свега две године (1519-1521) Ернан Кортес срушити астечку империју централног Мексика, док ће Франсиску Писару за заузимање андске империје Инка требати тек нешто више времена (1532-1542).<sup>15</sup>

Хиспаниолу, као прву кастиљанску (и европску) колонију у Новом свету основао је Колумбо још током првог од своја четири путовања.<sup>16</sup> Оснивањем Санто Доминга,

---

<sup>12</sup> Приближно 46° западне географске дужине.

<sup>13</sup> Иво Андрић, *Симон Боливар Ослободилац*, Београд, 1998, 12.

<sup>14</sup> Будуће протестантске колонијалне силе се, међутим, неће придржавати уговора.

<sup>15</sup> Фредерик А. Киркпатрик, *Шпански освајачи*, Београд, 2005, 72-93.

<sup>16</sup> Хиспаниола је после Кубе друго највеће карибско острво и данас представља територију држава Хаити и Доминиканске Републике.

највећег града „Западних Индија“, колонија ће бити полазна тачка даљих шпанских продирања ка унутрашњости континента.<sup>17</sup> Реконкста је рат и освајање претворила у кастиљански начин живота, стварајући читаву класу племића-беземљаша, витезова за које је мануелни рад био вређање титуле. Не успевши да се докопају властелинстава у борби са Маварима, они ће у Нови свет одлазити гоњени жељом за славом и богатствима, што ће утицати и на карактеристике саме колонизације. Под плаштом ширења хришћанства и заузимања нових земаља за Кастиљу, конкистадори (шп. *conquistador*-освајач) ће бити носиоци муњевите шпанске експанзије на западној хемисфери. Црквени мисионари биће верни пратиоци конкистадора и првих колониста, како у шпанским, тако и у португалским колонијама. Папа ће за успешну одбрану „хришћанске Европе“ иберијским монарсима даровати титулу тзв. „Католичких монарха“ (шп. *Reyes Católicos*) и право краљевског патроната (шп. *patronato real*; порт. *padroado real*) у свим недуховним црквеним питањима. Монарси су користили своје право патронаже кроз постављање црквених званичника, убирање црквених намета и одобрење градње верских објеката. Краљевски патронат ће довести до повратног процеса кроз заузимање истакнутих државних положаја од стране образованих црквених великодостојника, стварајући органску везу иберијских монархија и католичке цркве. Уздрмана покретом реформације, црква ће настојати да број верника надомести „борбом за душе“ урођеничких народа Новог света. Традиционално богобојажљиво и религиозно индијанско становништво прихватало је католичку веру уграђујући бога хришћанских освајача у већ постојећи пагански пантеон. Конкистадори су имали мало интереса за успешним покрштавањем домородаца, већ су пре тежили њиховом подјармљивању и експлоатацији.<sup>18</sup> Стога ће врло рано, већ током Колумбових путовања, први освајачи доћи у сукоб са монашким редовима, аутономним од краљевског патроната и посвећеним својој евангелистичкој мисији.

Сурова експлоатација врло брзо је довела до рапидног смањења домородачке популације Хиспаниоле и првих португалских испорука афричких робова (1502). У циљу стабилизације економских прилика у колонијама, а ради спречавања нове демографске

---

<sup>17</sup> „Западним Индијама“ називана су острва Карипског архипелага и приобаља америчког континента, док су Филипини, Малезија и Индија представљале „Источне Индије“.

<sup>18</sup> Злоупотреба ће свој гротескни израз пронаћи у читању текста Шпанског захтева од 1513. године (шп. *requerimiento*-захтев). Пред домороцима би био прочитан текст правне декларације, којом би се, уз позивање на папске буле, од локалног становништва захтевало признавање Круне и Христа. Читани на кастиљанском, без преводиоца и тумача, захтеви нису налазили на било какав одговор од стране урођеника, што је тумачено као одбијање прихватања нове власти и Бога. На тај начин су озакоњивани убијање, пљачка и поробљавање насеља, које би уследило одмах по читању. Вид. Бартоломе де лас Касас, *Кратко извјешће о уништењу Индија*, Загреб 1982, 57.

катастрофе, шпанска круна отпочиње са увођењем система енкомиенди (шп. *encomienda*, од *encomendar* – поверити). Систем се базирао на додели привилегија у виду огромних поседа са припадајућом домородачком популацијом настањеном у мањим насељима - редуцијама (шп. *reducciones*). Уживаоци енкомиенде (енкомендероси) имали су право на коришћење домородачке радне снаге и прикупљање намета у виду метала, коже и усева, као и обавезу старања о индијанском становништву. Титулар власништва био је кастиљански монарх, чиме је, под велом борбе за побољшање положаја урођеника, круна покушала да спречи даље економско јачање првих колониста. Пракса енкомиенди је формално уведена почев од 1503. године, признавањем овог права конкистадорима, краљевим изасланицима и њима блиским круговима. Урођеници су били принуђени да се насељавају у редуције, док је енкомендеро био у обавези да се стара о њиховом подучавању шпанском језику и хришанској вери, одржавању инфраструктуре и одбрани насеља. На овај начин је успостављен квази-кметовски однос зависности, а редуције су биле кључни елемент у успостављању „дуализма насеља и живота Индијанаца и Шпанаца“.<sup>19</sup> И саме срушене цивилизације Новог света такође су познавале различите облике радног намета (*coatequitl* код Астека и *mita* код Инка), те је шпански модел добрим делом надограђен на већ постојећу привредну структуру. Иако креиран са циљем спречавања злоупотребе урођеника, систем енкомиенди није успео у томе. Присилни и тешки рад у рудницама, масовне депортације и одумирање читавих индијанских заједница постаће пре правило него изузетак. Прву половину XVI века пратиле су оштре моралне и теолошке дебате о правима домородаца, инициране од стране првих мисионара, сведока бестијалних погрома и поробљавања, међу којима је најгласнији био Бартоломе де лас Касас, и сам бивши енкомендеро.<sup>20</sup> Законима из Бургоса (1512) енкомиенди је дат јасан правни оквир прописивањем обавеза енкомендероса и Индијанаца, 1516. године уведена је домородачки заштитник (Прокуратор), док је Новим Законима за Индије (1542) дефинитивно забрањено ропство урођеника.<sup>21</sup> Проглашењем за „слободне поданике круне“ рад Индијанаца је морао бити плаћен, а опорезивање поштено и праведно, чиме је трговина робљем из Африке постајала све уноснија. Новим законима забрањено је и наслеђивање енкомиенде, што ће изазвати отворену побуном енкомендероса у Перуу. Због

---

<sup>19</sup> Љ. Палигорић, 46.

<sup>20</sup> Б. де лас Касас, 32-167.

<sup>21</sup> Закони из Бургоса (шп. *Leyes de Burgos*) и Нови закони (шп. *Leyes Nuevas*) постаће саставни део Закона за Индије (шп. *Leyes de Indias*) од 1680. године, који ће представљати компилацију свих прописа који су се односили на шпанску Америку.

претње по сам опстанак кастиљанске власти забрана је убрзо укинута (1545), чиме је отпочео процес постепене приватизације енкомиенди. Огромне монокултурне плантаже (шп. *hacienda*) постепено ће потискивати неконкурентне мале поседе и заједничка добра аутохтоног становништва, уништавајући њихову својинску структуру. Репартиментио (шп. *repartimiento*-подела) као радна обавеза урођеника на плантажама, у рудницима или занатским радионицама белаца, временом ће бити замењена прикривенијим облицима експлоатације, у првом реду дужничким ропством. Енкомиенда, мита, репартиментио и надница егзистираће паралелно у различитим деловима шпанске Америке, зависно од природних богатстава, индијанских производних образаца, броја колониста и њиховог односа са домороцима.<sup>22</sup> Покушаји да се законски регулише употреба урођеничког рада сукобиће се са сталним настојањима колонијалних елита за увећањем профита уз минимум трошкова.

Током периода хабсбуршке владавине (1516–1700) развој шпанске индустрије је заустављен већ у самом зачетку. „Индустрија је умрла у јајету, а Хабзбурзи су учинили све како би убрзали њено уништење“.<sup>23</sup> Класичан меркантилистички образац увоза сировина у метрополу и извоза производа у колоније праћен је и строгим ограничењима производње у прекоморским поседима. Кастиљански погони неће успети да задовоље све веће захтеве тржишта шпанске Америке, што ће водити расту потражње за индустријским производима Енглеске и Холандије. Две протестантске земље отпочеле су врло рано да експериментишу са новим облицима капиталистичког удруживања, а од Вестфалског мира (1648) ће и као поморске силе отворено оспоравати шпанску доминацију над океанима. Са друге стране, у Шпанији и колонијама ће пракса продаје позиција и титула добростојећим трговцима и привредницима довести до пада њиховог интересовања за модернизацију економских активности. Стални ратови и инфлација само ће додатно продубљивати постојећу економску рецесију. На самом почетку XVIII века трезор највеће светске империје био је потпуно празан. Спор око полагања права на престо и потоњи Рат за наслеђе (1700-1715) ће на шпански престо довести француске Бурбоне. Главни циљ нове династије биће модернизација и централизација земље по узору на њихову домовину, што ће узроковати озбиљне економске и политичке последице за прекоморске територије и империју у целини.

---

<sup>22</sup> Benjamin Keen, Keith Haynes, *A History of Latin America*, Boston-New York, 2008, 77-82.

<sup>23</sup> Eduardo Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, Mexico D.F. - Buenos Aires 1971, 44.

Околност да Бразил своје откриће добрим делом дугује случајности, говори о самој чињеници да су обале Америке за португалске морепловце дуго представљале само успутну станицу ка уносним источним тржиштима.<sup>24</sup> Бродови су се из приобалних постаја снабдевали товарима дрвета, док су густа вегетација, неповољна клима и напади урођеника спречавали све покушаје трајнијег насељавања. Процес колонизације иницијално је препуштен приватној иницијативи, али ће консолидација португалске власти уследити тек у другој половини XVI века. Убрзо по доласку првих Португалаца стижу и Французи, али ће њихов сусрет бити привремено избегнут захваљујући пространству територије. Ипак, до првих сукоба долази већ 1527. године, када се португалска флота обрачунава са малобројним француским досељеницима.<sup>25</sup> Експедиција Мартима Афонса де Соузе (1530) заслужна је за оснивање првог трајног насеља (Сао Висенте) и почетак увођења великих земљишних поседа - тзв. сесмариа (порт. *sesmaria*). Португалски систем сесмариа је током XIV века створен у циљу спречавања парложења и представљао је квази-феудалну привилегију за њеног титулара. Сесмерио (порт. *sesmerio*) је од стране круне добијао земљишни посед који је у случају некоришћења могао бити одузет. У колонијама ће овај институт, слично као и шпанска енкомиенда, бити извитоперен на начин да ће поставити темеље екстензивне планташке производње на великопоседима – фасендама (порт. *fazenda*). Племићи и истакнути морепловци добијали су велике површине које су, супротно природи сесмарије, издавали даље у подзакуп или наслеђивали у својину. Иако је додела од стране португалског монарха била једини легални начин окупирања „ничије земље“, све ће се чешће јављати и прост улазак у посед (порт. *posse*). Сукоби између титулара сесмарија и бесправних земљопоседника додатно ће бити компликовани непостојањем јасних картографских и геометарских премера, те ће присвојена имања по површини често превазилазити и највеће сесмарије. И поред спорадичних покушаја ограничења величине поседа и сређивања евиденција о земљопоседницима, португалска круна ће у крајњој линији одустати од решавања земљишног питања, чиме ће додатно бити стимулисано стварање латифундијских

---

<sup>24</sup> По неким историчарима Кабрал је примио тајно монархово наређење да плови што даље ка западу.

<sup>25</sup> Joao Capistrano de Abreu, *Chapters Of Brazil's Colonial History 1500-1800*, Oxford, 1997, 31.

поседа.<sup>26</sup> Фасенде ће неретко превазилазити површину данашње Италије или Француске, док ће у рударству постојати још већа концентрација власништва.<sup>27</sup>

Велике обрадиве површине и залихе сировог дрвета уз саму атлантску обалу Бразила демотивишуће ће деловати на дубље напредовање у унутрашњост континента. Периодични походи тзв. бандеирантеса у залеђе биће вођени гласинама о налазиштима племенитих метала (порт. *banderiantes*-они који носе заставу), а тек ће откриће злата и дијаманата (1693) довести до „златне грознице“ и интензивнијег насељавања унутрашњости. Центар привредних активности биће померен ка рударству јужних и централних области, што ће допринети развоју унутрашње путне мреже и трговине колоније. Шећерна трска као доминантна пољопривредна култура ће почетком XIX века бити замењена кафом, чиме је након периода стагнације дат подстрек планташкој експанзији. Раст производње ослањаће се на стални прилив афричких робова, а развијене трговачке везе са Црним континентом учиниће да Португалци буду главни носиоци трансатлантске трговине робљем. Процењује се да је до коначне забране трговине робљем половином XIX века, у шпанској Америци продато три, а у Бразилу чак пет милиона црних робова.<sup>28</sup> Све до половине XVII века увоз црног робља биће већи него европска имиграција у колоније.<sup>29</sup> Са продирањем у унутрашњост континента португалски поседи ће се ширити све западније, наоштрб шпанских територија, а границе двеју империја биће прецизније утврђене тек половином XVIII века, Споразумом из Мадрида (1750). Током тзв. Иберијске уније под круном Хабзбурга (1580-1640) Тордесиљас меридијан ће привремено изгубити улогу границе двеју империја. Опстанак португалских посета у Америци биће у више наврата угрожен од стране других европских сила. Хугенотска колонија Француски Антарктик, која је током дванаест година успешно функционисала на ширем подручју Рио де Жанеира, коначно је уништена тек 1567. године. Холандија ће у циљу заштите интереса Западноиндијске компаније извршити инвазију северозападних делова јужноамеричког континента (1630), а колонија Нова Холандија ће у једном тренутку обухватати готово трећину територије Бразила. Дуготрајни отпор локалног становништва довешће до слома нових колонизатора, али ће власт Лисабона бити

---

<sup>26</sup> Marcia Maria Menendes Motta, "The Sesmarias In Brazil: Colonial Land Policies In The Late Eighteenth Century", *E-journal of Portuguese History*, Vol. 3 No. 2, The University of Porto & Brown University, 2005, 24-25.

<sup>27</sup> Љ. Палигорић, 143.

<sup>28</sup> E. Bradford Burns, Julie A. Charlip, *Latin America: A Concise Interpretive History*, New Jersey, 2002, 23.

<sup>29</sup> Љ. Палигорић, 87.

учвршћена тек са Споразумом из Хага (1661).<sup>30</sup> Вишевековна англо-португалска алијанса потврђена је 1703. године склапањем Метјуеновог споразума. Његовим одредбама о бесцаринском увозу широке лепезе британских производа иће запечаћена судбина португалске мануфактуре. Слично као и пиринејски сусед, Португал ће своју привреду учинити зависном од прилива сировина из колонија зарад све већег увоза готових западноевропских производа.

Расна политика очувања „чистоће крви“ (шп. *limpieza de sangre*) ће у Новом свету доживети потпуни пораз, стварајући од Латинске Америке једно од етнички најмешовитијих подручја.<sup>31</sup> Мешањем домородаца са белцима стварана је све бројнија група местика, изузета из радне обавезе и способна за стицање својине. Процес местизације убрзан је околношћу да се први талас колонизатора састојао готово искључиво од мушкараца. Ступање у односе и склапање бракова Европљана са домороткињама било је пре правило него изузетак, док ће колективно досељавање целокупних иберијских породица постати учесталије тек са стабилизацијом прилика у колонијама, крајем XVI века. Ослобађање манумисијом је било знатно чешће него у Северној Америци, пре свега због самог броја робова, али и постојања других облика полу-ропског и зависног положаја. У шпанским и португалским колонијама XVII века биће успостављен сложен кастински систем којим ће друштвени напредак појединца бити условљен светлином његове коже. На врху пирамиде касте налазили су се Шпанци и Португалци рођени у Европи (шп. *peninsulares*-Полуострвљани, порт. *reinóis*), који су уживали привилегован положај у односу на белце рођене у Америци (шп. *criollos*; порт. *mazombo*). Неповерење Лисабона и Мадрида у поданике рођене у далеким провинцијама огледало се у постављању Полуострвљана и реиноса на све високе положаје у колонијама, како у администрацији, тако и у цркви. Мањак у државној каси створиће праксу продаје положаја, те ће неке високе функције на локалном нивоу постати доступне и белим Американцима, али ће највише позиције и даље бити резервисане искључиво за Европљане. Креоли и мазомбоси су се стога оријентисали пре свега на привредне делатности: као власници плантажа шећерне трске и кафе и угледни трговци, они ће израсти у носице колонијалне економске моћи. Њима су, у статусном и социјалном

---

<sup>30</sup> J. Capistrano de Abreu, 69-90.

<sup>31</sup> Очување „хришћанског идентитета“ Пиринејског полуострва резултираће институционализацијом праксе доказивања нејеврејског и немуслиманског порекла као услова за стицање привилегија, титула, чланства у мисионарским и витешким редовима или трговачким гилдама.



погледу, били подређени слојеви мешовитог, иберо-индијанског порекла, док се још ниже на лествици налазило становништво негридоног порекла, са афричким робовима као најнижом кастом.<sup>32</sup> Овако изграђен друштвено-расни систем ипак није подразумевао ригидну и оштру поделу социјалних улога. Паралелно са хијерархијом касти постојала је и културолошка подела на „разумне и неразумне људе“ (шп. *gente de razón, gente sin razón*), која се тичала степена хиспанизације појединих заједница. Становништво изолованих индијанских насеља и најсиромашнији градски слојеви местика и чолоса сматрани су „неразумним људима“, али ће и ова подела бледети са све већим досељавањем домородаца у урбане центре. Иако се део индијанске племенске аристократије кроз бракове са првим конкистадорима утопио у креолски слој, највећи део аутохтоног становништва живео је у најгорем сиромаштву. Малобројна белачка имиграција и бројност афричких робова ће поделу на касте у португалској Америци учинити знатно флуиднијом. Асимилација је текла уз одсуство изразите јавне расне дискриминације, те „у Бразилу није било прописа о понашању Индијанаца и робова, етничких или расних забрана какве је доносила шпанска власт“.<sup>33</sup> Тако ће од половине XVIII века потомци из заједница Португалаца и Индијанки бити у потпуности статусно изједначени са белим мазомбосима. До почетка XVIII века припадност касти ће се утврђивати на основу богатства, занимања и начина говора и облачења – пре него на основу боје коже.

Укупне друштвене прилике Шпаније и Португала у деценијама пре открића Новог света, природне, климатске и демографске особености јужноамеричког континента, као и глобална економско-политичка кретања у наредним вековима, одлучујуће ће утицати на колонијалну епоху Латинске Америке. Реконкиста и контрареформација ће за резултат имати јачање државе и католичке цркве, крај верске толеранције, културно затварање и заустављање продора капитализма преко градова. Хибернација друштвеног поретка кроз јачање племићког, хришћанског духа и привредну декаденцију водиће успону феудалних облика моћи све до XVIII века. Конкиста Новог света представљаће идеолошки и фактички наставак Реконкисте. Док ће Нови свет за Шпанију представљати главни циљ колонизаторске политике, за португалску круну ће америчка обала дуго служити само као западно крило трговачког пута ка Истоку. Клима и рудно богатство мексичког и андских

---

<sup>32</sup> Између белаца на врху и црних робова на дну пирамиде касти налазили су се: местици (од иберо-индијанских родитеља), кастици (иберо-местички), чолоси (индијанско-местичког порекла), мулати (од иберо-афричких родитеља), пардоси (мешањем трију раса), замбоси (афро-индијанског порекла), као и неки други прелазни етницитети.

<sup>33</sup> Љ. Палигорић, 46.

платоа погодовала је настанку и развоју моћних индијанских цивилизација, али и потоњем доласку великог броја европских досељеника. Седентарност и бројност аутохтоног становништва омогућиће шпанским колонистима успостављање различитих облика експлоатације. Са друге стране, слив Амазона је и данас један од најнеприступачнијих и најслабије насељених делова планете. Португалски поседи дуго ће се ограничавати само на уско приобаље и област Рио де Жанеира, док ће ропство постати најстабилнија институција португалске Америке. Руде и плодови плантажа ће готово у потпуности бити намењени извозу у метрополе, с обзиром на постојање забрана сложеније обраде и производње у колонијама. Увозне царине ће иберијским монарсима служити пре свега за попуњавање државне благајне, а не за протекционистичко подстицање сопствене производње. Привреде Португала и Шпаније биће деформисане богатством својих колонија и постаће проводник сировина ка трећим земљама од којих ће набављати готове производе. Услед негативног трговинског салда, сребро и злато шпанских и португалских колонија ће у крајњој линији послужити за финансирање индустријских револуција земаља северозападне Европе. Колонијални образац експлоатације учиниће да привреда целокупног континента постане зависна од извоза и цена сировина на светском тржишту, уз спор развој унутрашње трговине и путне мреже. Сењоријални систем садржи феудалне елементе облике привилегија и зависности, али је суштински укључен у глобалну капиталистичку размену зарад богаћења племства и трговачке, извозне буржоазије. Другим речима, ради се о специфичној симбиози два начина производње, с тим да је феудализам био половичан, *sui generis*, док је капитализам био заостао, меркантилни.<sup>34</sup> Велики земљишни посед остаће у највећој мери обележје пољопривреде Латинске Америке све до данашњих дана. Иницијалним заузимањем огромних поседа путем енкомиенди и сесмарија, створена је олигархијска мањина белих земљопоседника. Последица концентрације великих површина обрадиве земље у рукама малог броја људи резултираће екстензивном пољопривредом и потискивањем аутохтоног становништва и ситнијих сељака са својих поседа. Земљишно питање и данас представља осетљиву тему у многим латиноамеричким земљама. Систем „чистоће крви“ резултираће специфичним патерналистичким и расистичким односом класе земљопоседника према индијанском и мелеском становништву, те честим ерупцијама незадовољства широких маса. Упркос хуманој улози коју је одиграла у првим годинама колонизације, црква ће због својих

---

<sup>34</sup> *Ibid*, 200.

блиских веза са државом постати један од највећих земљопоседника, те ће се интереси ове организације умногоме поклапати са стремљењима конзервативног слоја великопоседника. Проширена патријархална породица постаће основна ћелија колонијалног друштва, а најбогатије креолске породице чиниће земљишну аристократију. Младе индустријске земље Европе ће већ током XVII и XVIII века оспорити војно-политичку доминацију Шпаније и Португала у Новом свету, најпре у Карибима, а убрзо и у другим деловима Северне и Јужне Америке. Престиж хиспаноамеричких креола повећан је 60-их година XVIII века формирањем оружаних јединица на челу са рођеним Американцима, док су бразилске обласне милиције још од првог насељавања попуњаване припадницима локалног становништва. И у војним круговима ће највиши положаји и даље бити резервисани за Европљане, али ће сви војници бити изузети из примене цивилног права (шп. *fuero militar*). Ова околност, као и блиске везе са креолском елитом, учиниће да официрски слој заузме специфично место у политичкој историји латиноамеричких земаља. С обзиром на околност да се власт Латинске Америке заснивала на великим земљишним поседницима, вишем клеру католичке цркве и војсци, међу ауторима се често говори о тзв. „традиционалној олигархијској тријархији“.<sup>35</sup> У оквиру наведене структуре земљопоседници су представљали основну класу поретка, док су црква и војска играле улогу својеврсних стабилизатора система. На овај начин ће током три стотине година бити утемељен и надограђиван модел хијерархијски устројеног друштва. Белачке елите ће, уз моралну санкцију цркве и подршку војске, господарити над многобројним тамнијим масама.

## 2. Организација колонијалне власти

И поред географске и културолошке блискости двеју краљевина, као и чињенице да су под круном Хабзбурга биле уједињене у оквиру тзв. Иберијске уније (1580-1640), њихов историјски и политички развој одликује се бројним специфичностима. Градећи се као посебни суверени ентитети, са својим засебним државним администрацијама и економско-социјалним специфичностима, Шпанија и Португал ће са различитих полазних тачака, у различито време и на различите начине отпочети са својим прекоморским авантурама. Карактеристике процеса колонизације о којима је било речи у претходном делу рада

---

<sup>35</sup> Стане Јужнић, *Латинска Америка, Књига 2: Друштвена структура и политички системи*, Београд, 1968, 97.

условиће разлике у приступу и начинима организације колонијалне власти двеју земаља, као и о одређене заједничке особености.

Са брзим ширењем шпанских поседа у Америци ускоро је изронила права слика о величини откривеног пространства. Богатства првих освајача стечена пљачком и експлоатацијом урођеника, попела су се до неслућених размера. Новостечена слава и богатство конкистадора и велика удаљеност нових центара моћи створиће опасност од самовлашћа и потпуног отуђења новооткривених земаља. Шпански монарси су веома рано схватили потребу чвршћег повезивања својих колонија са метрополлом. Стога ће прва половина XVI века бити обележена постепеном консолидацијом шпанске власти кроз одузимање привилегија конкистадорима. Како је краљица Изабела била покровитељ Колумбове експедиције и укључивање откривених земаља у правни домен Кастиље био је императив, али ће се примена идентичних прописа ускоро показати немогућим. Фактичке околности у виду удаљености, пространства и особености нових земаља, учиниће неизбежним потребу за издавањем нових, специјалних прописа.<sup>36</sup> Као децентрализована персонална унија, Шпанија је у вековима под Хабзбурзима била подељена земља: кастиљански монарх је постављао вицекраљеве (шп. *Virrey*) у областима које су на основу посебних повеља (шп. *fueros*) уживале законодавну и управну самосталност. Организација власти по принципу вицекраљевстава биће примењена и у администрирању америчким територијама, које неће бити сматране колонијама већ саставним деловима Империје. Спора комуникација матичних краљевина са њиховим удаљеним поседима ће, и поред монарховог апсолутизма, водити аутономији прекоморских земаља. Стога ћемо пре даљег излагања указати и на постојање оштрог раскорака између нормативног и стварног стања у колонијалној Латинској Америци.

У првим годинама шпанске колонизације уобичајена је била пракса да краљ појединачним актом додељује титулу аделантада (шп. *adelantado* - онај који иде први, претходница). Аделантаду су путем посебног *ad hoc* споразума, тзв. капитулације (шп. *capitulaciones*) додељивана широка управно-судска овлашћења и могућност експлоатације и насељавања пространих територија. Додељивали су се области, острва, али и „река, планина, пут, прилаз, тако да с временом настају велики неспоразуми и сукоби око надлежности“.<sup>37</sup> Тек са половином века пљачка више није примарни мотив и досељеници свој опстанак базирају на енкомиенди и експлоатацији природних богатстава.

<sup>36</sup> Ricardo J. G. Harvey, *Manual de Historia Constitucional Argentina*, Corrientes, 2005, 103.

<sup>37</sup> *Ibid*, 43.

Капитулацијом из Санта Феа Колумбу је признат за „вицекраља Индија и гувернера свих освојених области“. Садржина његове титуле огледала се у праву на убирање десет процената од свих прихода Хиспаниоле и овлашћењу да предложи постављење краљевских чиновника у колонији. Међутим, лош третман домородаца и потчињених убрзо ће довести до Колумбове смене и хапшења (1500). Прва трајна вицекраљевства у Америци биће основана након рушења пространих индијанских империја. Године 1535. основано је прво вицекраљевство - Нова Шпанија, која је обухватала Филипине, карипска острва, целокупну Централну и велике делове Северне Америке.<sup>38</sup> Друго вицекраљевство - Перу, формиран је 1542. године након Писарових освајања пространих андских и јужноамеричких предела, са Панамским земљоузом као северном границом ка Новој Шпанији. Услед насељавања континента и промене метода којима ће се Мадрид руководити у администрирању прекоморских поседа, током XVIII века биће уведена и два нова вицекраљевства: Нова Гранада (1776) на северу и Рио де ла Плата (1776) на југу јужноамеричког континента.

Целокупна комуникација колонија и Шпаније одвијала се преко два органа: Краљевског и врховног савета за Индије (шп. *Real y Supremo Consejo de Indias*) и Куће трговине у Севиљи (шп. *Casa de la Contratación de Indias*). Настао издвајањем из Савета Кастиље (1524), Савет за Индије је био највише тело за управљање шпанским колонијама у Новом свету. Круна је постављала све чланове Савета, који је са своје стране монарху предлагао доношење прописа и мера у циљу уређивања власти у колонијама. И поред чињенице да је о свим питањима крајњу одлуку доносио искључиво монарх, своју саветодавну улогу Савет је искористио да *de facto* постане највиши орган извршне, законодавне и судске власти у шпанској Америци. Као такав, Савет је био овлашћен да сачињава предлоге у областима административне поделе, постављења и контроле рада највиших званичника, односа према урођеницима, политике насељавања, црквених и свих других важнијих питања. Ефикасност колонијалне управе контролисана је преко Суда пребивалишта (шп. *Juez de Residencia*), који је по окончању мандата чиновника вршио ревизију њиховог рада. Поред овог редовног вида надзора, постојале су и ванредне инспекције, тзв. визите (шп. *visita*-посета). Примена прописа донетог у Америци морала је имати одобрење Савета. Судска овлашћења Савет за Индије је остваривао независно од

---

<sup>38</sup> Крајем XVIII века Нова Шпанија је обухватала територију модерног Мексика (без јужне државе Чијапас) и велики део данашњих САД-а, односно државе: Тексас, Калифорнију, Нови Мексико, Аризону, Неваду, Јуту, Вајоминг и део Колорада.

монарха, са првостепеном надлежношћу у одређеним кривичним питањима, и другостепеним поступањем код спорова велике вредности и тешких процедуралних неправилности. Почев од свог оснивања 1503. године, Кућа трговине у Севиљи тежила је успостављању потпуне контроле над царинама, трговином, саобраћајем и целокупном комуникацијом са колонијама. Она је наметнута кроз ексклузивно право израде и промета прекоокеанских мапа и увођење ограниченог система прекоокеанских конвоја. Бродови су смели саобраћати и превозити робу само у организованим конвојима који су под војном пратњом пловили неколика пута годишње, између Севиље, односно Кадиса (од 1717. године) и неке од четири америчке луке: Панаме, Картахене, Вера Круса или Каљаа. Модел прозван „Кадиски монопол“ изграђен је ради повећања прихода од царина на племените метале (тзв. *quinto* - петина), заштите од пирата, али пре свега ради очувања трговинске доминације метрополе. Било каква прекоморска размена ван система конвоја, било да је била и повољнија за америчку страну, сматрана је кријумчарењем. Осетљивост и значај питања учиниће контрабанду тешким кривичним делом, али је неће спречити, нарочито са непријатељском и моћном британском флотом.

Главни органи хабсбуршке власти у Индијама били су вицекраљ са гувернерима - као управни, односно аудијенције - као судски органи, са различитим облицима самоуправе и надзора на локалном нивоу. Као еманација монарха у Индијама, вицекраљ је представљао апсолутну власт у свом домену - врховног цивилног и војног команданта. Иако су први вицекраљеви постављани доживотно, њихов мандат је временом скраћен на период од три до десет година. Вицекраљ је био везан прописима и одлукама донетим под окриљем Савета за Индије, а његов рад је био подложен визити и ревизији. Велика пространства условила су да вицекраљевства буду издељена на мање провинције, чије гувернере је, уз предлог Савета за Индије, постављао краљ на период од једне до пет година. У Нови свет је из Реконкисте пресељена и пракса формирања генералних капетанија (шп. *capitanías generales*). Наиме, једна или више граничних провинција, као полазних тачака за походе ка новим територијама, стављане су под команду тзв. генералних капетана. Капетан је имао улогу главног заповедника војно способног становништва и цивилног гувернера поверене области. Гувернери и капетани су иницијално били потчињени вицекраљу, али је управа над удаљеним и изолованим регионима била потпуно аутономна. Капетаније ће

због свог положаја и војног значаја *de facto* бити издвојене као посебне управне целине, али формално неће бити изједначене са вицекраљевствима.<sup>39</sup>

У циљу ограничавања свемоћи конкистадора осниване су аудијенције, као највиша судска инстанца у шпанској Америци, снабдевене додатним квази-законодавним и извршним овлашћењима. Као судски органи, аудијенције су имале једно или више већа која су се састојала од најмање четири судије (шп. *oidores*). Додатни чланови били су чиновници задужени за надзирање финансија (шп. *fiscal*) и судије које су заседале у посебном већу за кривичне предмете (шп. *alcaldes del crimen*). Аудијенцију је постављао краљ, уз уобичајену праксу куповине положаја. У првом степену се пред оидоре излазило само за дела краљевих званичника или уколико су почињена у месту седишта аудијенције. Другостепени поступци по жалбама на ниже инстанце били су редовни, а судске одлуке аудијенције могле су бити побијане једино кроз обраћање Савету за Индије. Квази-законодавна надлежност остваривана је кроз саветодавну улогу аудијенција и околност да су овим телима председавали вицекраљеви, генерални капетани, односно гувернери, са правом гласа у свим несудским питањима. Поступање провинцијских аудијенција (тзв. президенција) у несудским питањима било је подложно надзору обласног генералног капетана, односно вицекраља.<sup>40</sup> У случају преране смрти вицекраља, а до постављења новог, *audiencia virreinal* или њен најстарији члан обављали су и сва вицекраљевска овлашћења. Одлуке донете на заједничким седницама оидора и председавајућег, уз сагласност Савета за Индије, имале су законску снагу на целокупном подручју обухваћеном надлежношћу аудијенције, чиме су практично израсле у посебне административно-територијалне јединице. Прва аудијенција са седиштем у Санто Домингу формирана је већ 1511. године, ради лакше контроле Западних Индија. Отпор локалних енкомендероса спровођењу Закона из Бургоса убрзо ће довести до њене пропасти, а биће обновљена тек 1526. године. Недуго по Кортесовим освајањима формирана је и аудијенција у Мексико Ситију (1527) која је обухватала већи део данашњег Мексика и Централне Америке. Убрзо ће бити формиране и аудијенције у Гуадалахари (за област северног Мексика), Боготи (за подручје данашње Колумбије),

---

<sup>39</sup> Генералне капетаније Порторико (1580), Јукатан (1617), Панама (1609), Куба (1764), Венецуела (1777), Чиле (1778).

<sup>40</sup> Разлике у овлашћењима аудијенција постојале су с обзиром на чињеницу да ли је седиште аудијенције истовремено било и седиште вицекраљевства (шп. *audiencias virreinales*), генералне капетаније (шп. *audiencias pretoriales*) или провинције (шп. *audiencias subordinadas*).

Киту (за област Еквадора и дела Амазоније) и Концепциону (данашњи Чиле).<sup>41</sup> Аудијенције ће бити укључене у нову организацију шпанске Америке, задржавајући своја овлашћења и у оквиру вицекраљевстава.

Највеће шпанске насеобине ницале су на темељима већ постојећих урођеничких градова и местима погодним за пристанак бродова. Престонице индијанских царстава на високим платоима биле су нарочито привлачне због своје повољне климе и изобиља урођеничке радне снаге. До краја прве четвртине XVI века у шпанским Западним Индијама постојало је најмање двестотинак насеобина: градова (шп. *ciudad*), села (шп. *pueblo*), вароши и мањих насеља (шп. *villa*). Конкистадори су у Америку пренели традицију шпанских обласних самоуправа и месних судова. Тако су у већим насељима формирана локална већа (шп. *cabildo, ayuntamiento*).<sup>42</sup> Чланови кабилда (рехидори, шп. *regidores*) су по правилу куповали и наслеђивали позиције, или су пак били бирани од стране одраслих, мушких земљопоседника и угледнијих грађана (шп. *vecinos*). Највећи број места у локалним већима заузимала је креолска елита, а рехидори су бирали и локалне судије (шп. *alcaldes ordinarios*), као најнижу, прву судску инстанцу. Провинције су издељене на мање области - дистрикте (шп. *corregimiento*) на чијем челу се налазио корехидор (шп. *corregidor*), који је у срединама са успостављеном самоуправом вршио и улогу председника већа (шп. *alcalde mayor*-градоначелник).<sup>43</sup> Као вицекраљевски и гувернерски намесници, корехидори су контролисали спровођење репартиमेंта и судили у првом степену, те су с обзиром на изолованост руралних средина израсли у моћне, квази-гувернерске фигуре. Ради спречавања јачања регионалних моћника шпанске власти су прописима спречавале да лица рођена у провинцији обављају улогу гувернера или корехидора. Овакве забране су изиграване корупцијом и злоупотребом репартиमेंта у корист обласних господара, чиме су осујећени и напори за унапређењем положаја индијанског становништва. Урођеници су чинили сеоско становништво периферије и околине градова, са самоуправом и радним наметом који је најчешће организован од стране самих племенских старешина, као локалних корехидора. Страх од масовних индијанских побуна био је један од главних разлога сегрегације и груписања европских колониста унутар утврђених градских центара. Са друге стране, организовањем у локалне

---

<sup>41</sup> Основане 1548, 1548, 1563. и 1565. године.

<sup>42</sup> Matthew Restall, Kris Lane, *Latin America in Colonial Times*, Cambridge 2011, 135.

<sup>43</sup> Hebert Ingram Prietley, "Spanish Colonial Municipalities", *California Law Review*, Vol. 7. No. 6, 1919, 397-416.



самоуправе остваривана су додатна политичка права, попут могућности петиција владару и својих представника у вишим властима и судовима.

У циљу превазилажења наслеђеног проблема јавних финансија, нова династија Бурбона ће се оријентисати ка повећању ефикасности колонијалне управе. У склопу административне реорганизације из оквира до тада јединственог Перуа издвојено је вицекраљевство Нове Гранаде (1717). Почев од 1714. године и формирања Секретаријата за морепловство и Индије (шп. *Secretaría de Marina e Indias*) најважније послове дотадашњег Савета преузеће министар за Индије.<sup>44</sup> У првим деценијама бурбонске власти у европским деловима шпанске империје успешно ће заживети интендантски систем, са интенданцијама (шп. *intendencia*) као новим административним јединицама. На њиховом челу су се налазили интенданци (шп. *intendente*), јавни администратори постављени директно од стране круне. Њихове надлежности зависиле су од конкретног акта о успостављању интенданције, али су се у првом реду дотицале фискалне сфере: контроле трошења јавних средстава, спречавања продаје позиција и унапређења привреде и наплате пореза. На овај начин је интенданцима дата последња реч у широком спектру питања, уз овлашћење надзора над радом свих осталих локалних званичника, корехидора и градоначелника. Хосе де Галвес, као визитор Нове Шпаније (1764–1772) и министар за Индије (1776–1787) спровео је обимне реформе успостављајући укупно 46 интенданција. Административна реорганизација шпанске Америке ће 1776. године укључити стварање генералне капетаније Унутрашњих провинција на њеном крајњем северу, односно вицекраљевства Рио де ла Плате на југу. Венецуела ће почев од 1777. године бити устројена као посебна генерална капетанија Нове Шпаније, али ће у свему сем називу представљати засебно вицекраљевство. Спроведене реформе довешће до стабилизације у приливу прихода из колонија, али ће у крајњој линији водити децентрализацији вицекраљевстава и слабљењу локалних самоуправа. Са стабилизацијом јавних финансија круна је изгубила интерес за прикупљањем додатних средстава кроз лицитације и продаје положаја. Стога ће готово сви интенданци и чланови аудијенција бити постављани из редова рођених Шпанаца.<sup>45</sup> Тиме ће бурбонске реформе, либералне и централистичке по својој природи, посредно одвести у даље продубљивање раскола између Полуострвљана и креола.

---

<sup>44</sup> Пола века касније ће бити издвојен и посебан државни секретар за опште послове Индија (шп. *Secretario del Estado del Despacho Universal de Indias*).

<sup>45</sup> E. Burns, J. Charlip, 67.

Португалска круна је већину расположивих ресурса усмерила на учвршћивање својих поседа на уносним афричким и азијским тржиштима. Стога ће колонизација америчких поседа бити од секундарног значаја и иницијално ће бити препуштена приватној иницијативи. Краљ Жоао III ће 1534. године португалске поседе у Новом свету изделити на засебне капетаније (порт. *capitanias*) у виду четрнаест идентичних паралелних појасева ширине од око 300 километара. Њихове границе повучене су од атлантске обале на истоку и до Тордесиљас меридијана на западу, пратећи меридијане. На терену ће ситуација бити посве другачија, те ће капетаније бити раздвојене природним баријерама, пре свега бројним речним токовима. Овако успостављени поседи су путем писама о донацији (порт. *Carta de Doação*) додељени на уживање дванаесторици донатара (порт. *donatário*-поклонопримац).<sup>46</sup> Писмима о донацији предвиђане су обавезе донатара на старање о одбрани, насељавању, евангелизацији и развоју поверених области, док су посебним повељама (порт. *foral*) предвиђани права и обавезе локалног становништва. Тиме су капетани добили широка административна, судска и војна овлашћења на свом подручју. И поред могућности да им монарх услед непослушности и одузме донацију. Неповољна клима, тропске болести и стални индијански напади допринеће да до половине века у животу опстану свега четири капетаније: Сао Висенте, Пернамбуко, Илеус и Порто Сегуро.<sup>47</sup> Све веће присуство шпанских и француских бродова у региону примораће португалску круну да узме директније учешће у сређивању прилика у својим јужноамеричким поседима. Почев од 1548. године постављањем краљевих чиновника (гувернера или капетана) на месту ранијих донатара, постепено се консолидује власт над ненасељеним и финансијски пропалим капетанијама. На овај начин су, поред приватних, паралелно креиране и тзв. „краљевске капетаније“. Историја португалске Америке праћена је честим изменама административне поделе претварањем приватних капетанија у краљевске и обрнуто, односно спајањем и поделом постојећих капетанија. У циљу стабилизације управе, почев од 1549. године краљевске и приватне капетаније настављају да функционишу као административне јединице у оквиру јединственог Генералног гувернората.<sup>48</sup> Аналогно вицекраљевима шпанске Америке, португалски монарх је постављао генералног гувернера Бразила, са четворогодишњим мандатом и помоћницима у областима финансија, одбране и правосуђа. Због нејасних овлашћења над приватним

---

<sup>46</sup> Чиме је број капетанија ефективно смањен.

<sup>47</sup> Сао Висенте и Пернамбуко просперирали су увођењем културе шећерне трске.

<sup>48</sup> Joao Capistrano de Abreu, 35-51.

капетанијама и изузимања појединих капетанија из његове надлежности указима монарха, положај генералног гувернера је у највећој мери зависио од снаге и способности саме личности која је вршила функцију.

Бразил ће у периодима 1572-1578 и 1607-1613 бити подељен на два генерална гувернората – Баију на северу и Рио де Жанеиро на југу, а гувернорати ће често мењати своје називе и границе. Почев од 1621. године управа ће бити организована у оквиру двеју одвојених „држава“ (порт. *estados*) - Бразил и Марањау, које ће функционисати одвојено, на челу са гувернерима у Сао Салвадору и Сао Луису. Године 1652. Марањау је на кратко угашен, али већ 1654. са капетанијом Грао-Пара опет постаје засебна држава. Током још једне кратке територијалне реорганизације, Држава Марањау и Грао-Пара ће бити подељена на два посебна ентитета, тако да у периоду 1772-1775 португалску Америку чине државе Бразил, Марањау и Грао-Пара.<sup>49</sup> Почев од краја XVI века и формирања Иберијске уније, гувернери су по узору на хиспаноамеричке суседе себи присвајали и титулу вицекраља. Бразил званично постаје вицекраљевство тек са пребацивањем престонице у Рио де Жанеиро (1763), али без икаквих чврстих овлашћења над друге две колоније. Португалска Америка је коначно обједињена као јединствена колонија 1775. године, присаједињењем Државе Марањау и Грао-Паре Бразилу. Накнадним споразумом са Шпанијом од 1777. године Амазон је потврђен као португалски, чиме је територија Бразила фактички удвостручена.<sup>50</sup>

Непостојање развијених цивилизација и малобројност индијанског становништва узроковаће да Бразил доста дуго остане претежно рурална земља. Тек је током мандата првог генералног гувернера Бразила Томе де Соузе (1549-1553) основан Сао Салвадор као први и уједно главни град колоније, чиме се отпочело са изградњом самоуправе по узору на португалске општине. Да би насеља могла формирати своје локалне органе било је неопходно да им статус (порт. *vila*-варош, *cidade*-град) буде признат краљевским актом. Најзначајнија тела локалне самоуправе била су општинска већа (порт. *senado da camara*) и регионалне милиције. Сви одрасли земљопоседници су на период од три године бирали председника и три члана већа (порт. *vereadores*) у којима је сједињена извршна, судска и законодавна власт. Локалне самоуправе одиграле су улогу центара отпора против холандских и шпанских упада, али ће убрзо постати и седиште политичке борбе између мазомбоса и португалских званичника. Стога ће круна ускоро приступити директном

<sup>49</sup> Пуни називи држава били су Марањау и Рио Негро, односно Грао Пара и Пиауи.

<sup>50</sup> Љ. Палигорић, 46.

постављању председника већа у свим важнијим градовима колоније. Највећи латифундисти су се налазили на челу локалних милиција, чиме су рурални крајеви практично препуштени власти обласних господара. У Сао Салвадору је 1609. године као највиша судска инстанца колоније основан Високи суд (порт. *Relação*), а 1751. године је формиран и додатни Високи суд са седиштем у Рио де Жанеиру. Слично шпанским аудијенцијама, генерални гувернер је председавао седницама, а високи суд је, са друге стране, служио као гувернеров саветодавни орган и вршилац дужности у случају његовог одсуства. Одлуке високих судова су у одређеним случајевима могле бити предмет побијања пред Кућом молби у Лисабону (порт. *Casa da Suplicação*) - као највишом судском инстанцом империје.

Режим колонијалног Бразила био је централистички, али су за разлику од Мадрида Португалци „више прибегавали приватној иницијативи него строгим државно-административним методима управљања“.<sup>51</sup> Оно што је португалску управу умногоме разликовало од шпанске јесте одсуство јединственог органа који би се бавио управљањем удаљеним колонијама. Проћи ће читав век од првог контакта са бразилском обалом па до оснивања посебног Савета за Индије (порт. *Conselho da Índia*), који ће функционисати непуну деценију (1605-1614). Године 1642. формиран је Прекоморски савет (порт. *Conselho Ultramarino*), чији домети су били скромни у поређењу са сличним кастиљанским органом. Прекоморски савет је бројао свега четири чиновника у чијој надлежности је била целокупна прекоморска трговина и управљање колонијама. Током XVIII века његове надлежности преузео је посебан Државни секретаријат који крајем XIX века прераста у Министарство за морнарицу и прекоморске послове. Хронични проблем негативног трговинског биланса и дефицита примораће португалску круну да током XVIII века предузима мере у циљу повећања ефикасности колонијалне управе. Слично као и у случају бурбонских реформи, мана целокупног приступа огледаће се у покушају да се приходи из колонија повећају кроз увођење финансијске дисциплине, без залажења у суштинске, структурне проблеме колонијалне привреде. Рударске области организоване су у виду посебних интендација, независних од колонијалних гувернера и подређених директно Лисабону, са строгом контролом цена, пореза и такси. Период 1750-1777 обележен је бројним реформама, које је под окриљем краља Жоао I иницирао први Маркиз од Помбала, са *de facto* премијерском функцијом. Помбалове реформе, инспирисане

---

<sup>51</sup> *Ibid*, 47.

идејама Просветитељства, резултираће коначном забраном ропства аутохтоног становништва, укидањем сегрегације путем алдеја и напорима за окончањем британске економске доминације. Ефекти реформи биће кратког даха, с обзиром на чињеницу да мере неће резултирати стварањем јаке трговачке класе и развојем мануфактурне производње. Даља централизација спровођена је стављањем под непосредну контролу круне свих преосталих наследних капетанија, ограничавањем локалних самоуправа и стварањем колоније Бразила 1775. године. Стога ће најтрајнији резултат предузетих реформских мера бити уједињење португалске Америке у јединствену управну целину.

Систем управљања колонијама у Латинској Америци одликовао се прожимањем државе и цркве, одсуством поделе власти и успостављањем хијерархијске лествице на челу са постављеним краљевим чиновницима. Администрирање пространим колонијама организовано је у оквиру више посебних територијалних целина, а обе пиринејске монархије тежиће ограничавању локалних самоуправа, као клица будуће политичке самосвесности домицилног становништва. Стога се читава колонијална административно-територијална организација одликовала специфичним спојем регионализма и апсолутизма. Чвршћа фискална контрола ће у шпанском делу Америке водити интенданцијама и партикуларизацији вицекраљевстава, док ће идентичне мере у Бразилу резултирати супротним ефектом - укидањем приватних капетанија и даљом централизацијом. Развоју ових тенденција на руку ће ићи и географске специфичности - равница амазонског басена и компактност португалских територија, са једне, односно исцепканост шпанских поседа планинским, морским и речним баријерама, са друге стране. У освит XIX века португалски Бразил био је јединствена колонија, док је шпанска Америка организована у четири вицекраљевства (Нова Шпанија, Нова Гранада, Перу и Рио де ла Плата), са четири генералне капетаније (Санто Доминго, Венецуела, Чиле и Гватемала) и разгранатом мрежом интенданција. Мањи економски значај, изостанак снажнијег индијанског отпора, климатски фактор и малобројна европска имиграција условиће лабавију владавину Португала и непостојање посебног законодавног тела по узору на кастиљански Савет за Индије. Са друге стране, друштва хиспанске и португалске Америке одликовала су се бројним структурним сличностима, које ће условити сличан образац социјалних и привредних односа. Нетрпељивост између елита колонија и њихових метропола нарастаће током читавог XVIII века, а свој коначни израз добиће у уобличавању идеја о независности. Са друге стране, историјске околности и сплет

сложених фактора водиће сасвим различитим путевима ка независности шпанских и португалских колонија. И док ће прве потонути у вишедеценијски период крвавих превирања и сукоба, дотле ће независност Бразила бити рођена без готово иједног испаљеног метка.

### 3. Узрок, ток и особености борбе за независност

Независност латиноамеричких земаља није толико била последица антиколонијалне борбе, колико резултат свеопште политичке револуције која је резултирала разградњом глобалног политичког система. Целокупан лом скопчан је са трансформацијом друштава „старог режима“ (шп. *Antiguo Régimen*) у модерне, либералне државе-нације.<sup>52</sup> Стога је рађање и распиривање сецесионистичког духа широм Латинске Америке узроковано специфичном синтезом унутрашњих и спољних фактора. Економска политика базирана на експлоатацији сировинских богатстава колонија оставиће привреде шпанске и португалске империје у руинама. Извозно оријентисана екстензивна производња плантажа и рудника и додатне мере фискалне централизације пашће на плећа најсиромашнијих слојева становништва. Институционализована пигментократија ће кроз векове узроковати да се линије етничких подела у највећој мери поклопе са границама социјалних слојева. Овакве околности биће плодно тле за јачање хришћанског радикализма, који ће из социјално-утопистичког угла вршити сталну критику колонијалних власти. Реакција апсолутне монархије огледаће се у изгону Језуитског реда, као једног од главних носилаца оваквих идеја.<sup>53</sup> Немири који су се ширили током друге половине XVIII века имали су социјални садржај и у првом реду су били изазвани повећањем пореских намета и такси.<sup>54</sup> Као такви, ови покрети су своје усмерење пронашли у непосредној борби против краљевих колонијалних намесника, а не против суверенитета саме монархије. У шпанској Америци је почетак XIX века обележен порастом броја универзитета, слободом штампе и формирањем удружења „у којима се расправља о политици, науци, уметностима“.<sup>55</sup> Бразил је у овом погледу умногоме заостајао, са забраном рада штампаријама и могућношћу стицања високог образовања једино у Европи. У култури и уметности све су

---

<sup>52</sup> Jaime E. Rodriguez O., *We Are Now the True Spaniards: Sovereignty, Revolution, Independence, and the Emergence of the Federal Republic of Mexico, 1808–1824*, Stanford University Press, 2012, 4.

<sup>53</sup> Најпре из португалске (1759), а затим из шпанске империје (1767), В. Keen, К. Haynes, 105-106.

<sup>54</sup> Побуне у Каракасу (1749), Новој Гранди (1781), Киту (1765), Перуу (1780-1782), Чилеу (1781).

<sup>55</sup> Љ. Палигорић, 118.

више наглашаване посебности индијанског наслеђа и природних богатстава континента. Доступност највиших позиција само за Полуострвљане створиће повратну реакцију у виду нативизма рођених Американаца и отпора идејама о премоћи европских вредности и културе. „Нема припреме ни успешне револуције, нема ни једног чина историјског стваралаштва и друштвених промена, без идеја; тако да од величине идеја зависи и димензија историјских догађаја“.<sup>56</sup>

Корен идеја о отцепљењу налазио се у учењима француских филозофа и енглеских економиста XVIII века. Мисао енциклопедиста Декарта, Волтера, Русоа и све заступљенија теорија Адама Смита били су у противречности са монарховим апсолутизмом, црквеним догматизмом и економским монополом метрополе. Трговина између шпанских вицекраљевстава била је могућа уз тешко доступне дозволе, а трансатлантски промет се и даље одвијао преко система конвоја и овлашћених лука, уз високе царинске намете. Делимична либерализација крајем века проширила је круг овлашћених америчких и шпанских лука, уз наставак ограничења за све треће земље. Потчињеност колонија није поговарала интересима елите креола и мазомбоса, који су, као власници плантажа, рудника и ситних мануфактура, били носиоци привредних активности. Њихове амбиције спутаване су меркантилизмом Шпаније и Португала у економској сфери, а на политичком пољу ексклузивношћу највиших позиција за Полуострвљане. Изостанак њихове партиципације у доношењу најважнијих одлука само ће донекле бити компензовано учешћем у раду локалних кабилда, где ће креоли и мазомбоси чинити већину. Са притиском метрополе и све већом централизацијом биће угрожена и обласна самоуправа, нарочито након увођења контроле интендената – који су по правилу долазили са Полуострва. Као исход вишевековних ограничења трговинске и сваке друге комуникације колонија са другим европским или америчким земљама, јесте појава распрострањене праксе кријумчарења. Неретко ће латиноамерички трговци бити упућени управо на морепловце ривалских колонијалних сила (Холандије, Британије, Француске), које су се током XVII и XVIII века већ учврстиле у региону. Британска индустрија биће највише заинтересована за приступ природним богатствима Јужне Америке, те ће флота Уједињеног краљевства успоставити илегалну прекоморску трговинску мрежу. Стратешко англо-португалско савезништво учинило је да трговина са

---

<sup>56</sup> Јован Ђорђевић, *Идеје и институције*, Београд, 1972, 30.

обалама Бразила буде постепено либерализована, док је, са друге стране, Лондон врло рано постао главни заговорник укидања кадиског монопола.

Бело и местичко становништво шпанске Америке с почетка XIX века осећало је припадност светској, шпанској нацији, али је истовремено уобличена и чврста везаност за своју регију порекла (шпан. *patria*). Управо ће овај дуални идентитет бити основ за рађање свести о националној припадности. Поредешњи шпанску Америку са француском монархијом у освит Буржоаске револуције, неки аутори наглашавају политичке и социолошке сличности француске аристократије и Полуострвљана у колонијама, односно француске буржоазије и креолске елите. Оваква поређења у доброј мери превиђају сложеност друштвене слике Латинске Америке. Трговци, слободни радници и ситне занатлије чинили су већину становништва само у лукама и урбанијим насељима Нове Гранаде, док су пољопривредне области крајњег севера и југа махом насељавали полузависни сељаци и сточари. Средишње тропске области одликовале су се планташком производњом за извоз и на првом месту робовском радном снагом.<sup>57</sup> Креоли и Полуострвљани су представљали белу елиту друштва и релативно мали део популације, који се у одређеној мери увећао тек током XVIII века и новог таласа имиграције.

Борба тринаест северноамеричких колонија за независност (1776-1783) неће имати великог одјека на југу континента. Упркос чињеници да су плаћање пореза и ограничење слободе трговине били главни узроци побуне британских колонија, који су као такви били разумљиви и хиспаноамеричкој елити, пажњу јавности ће привући догађај са друге стране Атлантика.<sup>58</sup> Француска револуција ће, због велике популарности својих просветитељских идеја, као и каснијих догађаја у Европи, имати знатно већи утицај на будућност шпанских колонија. Њен одјек најпре ће се чути 1791. године на западном француском делу Хиспаниоле, где побуњени робови протерују креоле и оснивају своју државу - Хаити. Као прва независна држава Централне Америке, Хаити ће шпанским и португалским креолима бити пре свега упозорење какве последице може изазвати непромишљена побуна против колонијалних власти. Односи великих сила су након Француске револуције били у стању напетости. Склапањем мира у Базелу (1785) Шпанија постаје француски савезник, а ривалство Велике Британије и Наполеона показаће се као пресудно за даљу политичку

---

<sup>57</sup> Jaime E. Rodríguez O., *The Independence of Spanish America*, Cambridge, 1998, 11.

<sup>58</sup> Посебно су покушаји краља Џорџа III у другој половини XVIII века изазвали незадовољство у северноамеричким колонијама. Вид. Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи - Елементи за једно упоредно уставно право*, Београд, 1984.



судбину Латинске Америке. Француске трупе уз дозволу Мадрида прелазе преко територије Шпаније ради обрачуна са британском експедицијом у Португалу. Део армије остаје и у шпанским градовима ради осигуравања снабдевања и одступнице, што изазива неспокој локалног становништва. Умешавши се у породичну борбу за престо, Наполеон заробљава и краља Карлоса IV и његовог сина Фердинанда, приморавајући их на абдикацију у корист брата – Жозефа Бонапарте. Сељаштво, потакнуто клером и делом племства, устаје против секуларних, либералних реформи Жозефа I, чиме отпочиње Шпански рат за независност (1808-1814). Савет Кастиље, који је иницијално признао Бонапарту на престолу, са првим устаничким победама проглашава Фердинандову абдикацију за ништаву.

На основу кастиљанских средњовековних прописа „добри и искрени људи“ провинција користе своје право да у одсуству краља формирају регионалне хунте (шп. *juntas*), као привремена извршна тела.<sup>59</sup> Ситуација на терену ће се тиме знатно усложити, те ће уз сагласност Савета Кастиље 1808. године бити оформљена Централна и врховна хунта Шпаније и Индија (шп. *Junta Suprema Central*), са седиштем у Севиљи. Ово тело је требало да чине делегати из свих делова империје, при чему су иберијска краљевства слала по два, а прекоморска вицекраљевства и генералне капетаније по једног свог представника. Поступак је подразумевао да се избор делегата врши у седиштима вицекраљевстава и капетанија, а на предлог провинција. Са напредовањем Наполеонових трупа и падом Севиље, Централна хунта је пресељена у Кадис, под заштитом британске морнарице. Декретом од 1810. године, са циљем „обнове и побољшања основног устава монархије“ сазван је Кортес (шп. *Cortes*), док је хунта замењена Регенством.<sup>60</sup> Свака иберијска и прекоморска провинција империје требала је у складу са поступком уређеним самим декретом изабрати представника, како би свешпанско представничко тело што пре отпочело са заседањем. Предвиђени су и привремени представници, изабрани међу Американцима који су се затекли на Полуострву, како би било омогућено њихово учешће већ на првој седници Кортеса.<sup>61</sup> Представништво, које су махом чинили припадници „трећег staleжа“, покушало је надоместити, али и искористити изостанак заточеног монарха, позивањем на сувереност народног представништва. Легитимишући се на овај

---

<sup>59</sup> Тзв. „Закон седам ставки“ (шп. *Siete partidas*) представљао је кодекс средњовековног кастиљанског права.

<sup>60</sup> David T. Garza, „Mexican Constitutional Expression in the Cortes of Cádiz“, *Mexico and the Spanish Cortes, 1810–1822: Eight Essays* (ed. Nettie Lee Benson), Austin, 1966, 14.

<sup>61</sup> Charles R. Berry, „The Election of the Mexican Deputies to the Spanish Cortes 1810-1822“, *ibid*, 43.

начин, Кортес ће 1812. године донети први и изразито либералан шпански Устав, којим ће ограничити моћ монарха, племства и Цркве. Пад Наполеона и повратак Фердинанда VII на шпански трон (1814), резултираће оштром конзервативном реакцијом и стављањем Устава ван снаге. Успеси латиноамеричке антиколонијалне борбе биће уско повезани са превирањима узрокованим настојањима прогресивних кругова за ограничењем апсолутизма ибериских монархија. Либерална револуција у Португалу (1820) имаће за последицу доношење првог устава земље (1822), док ће током Либералног тријенијума у Шпанији (1820-1823) на снагу бити враћен Устав из Кадиса.

Кадиским уставом су сви амерички поседи укључени у састав јединствене унитарне државе, а даља организација земље имала је бити уређена посебним уставним законом. Присутни амерички представници су се залагали за лабавије федералне везе прекоморских вицекраљевстава са матицом, будући да су поседи са обе стране Атлантика имали идентичан статус у оквиру империје. Супротно томе, Кортес је, уз већину гласова европских представника, усвојио централистички модел организације. Провинцијска изасланства (шп. *Diputación Provincial*) бирана су као локална самоуправна тела, али је на чело сваке од провинција краљ постављао „врховног политичког шефа“ (шп. *Jefe Político Superior*), као еманацiju монархове власти. И поред захтева за једнаким представљањем Американаца, ускраћивањем бирачког права припадницима касти омогућено је да европски део монархије оствари огромну већину у Кортесу.<sup>62</sup> Током готово три стотине година односи Шпаније са њеним америчким поседима одликовали су се компромисом и консензусом око свих питања која су се тичала колонија. Ово неписано правило било је последица удаљености и спорости комуникације, што је за последицу имало условљавање примене свих важнијих кастиљанских прописа сагласношћу креола. Немоћ централног ауторитета у Новом свету најбоље се читавала у крилатици „покоравам се, али не испуњавам“, којим су амерички поданици јасно изражавали свој став о законима и наредбама које су стизале са друге стране океана.<sup>63</sup> Реформе шпанских Бурбона имаће тенденцију за поништењем оваквог неписаног, квази-конфедералног поретка, али ће ово бити учињено тек са доношењем писаног устава.

Вести о Полуострвском рату и француској окупацији одјекнула је широм шпанске Америке. Страх од француске окупације биће покретач бурних догађаја у Хиспаномерици. За разлику од борбе европских Шпанаца против спољнег непријатеља,

<sup>62</sup> Од укупно 300-ак представника свега њих 63 је долазило из Новог света.

<sup>63</sup> Шп. *Obedezco pero no cumplo*.

Американци ће се суочити са унутрашњим поделама.<sup>64</sup> Наполеоновом инвазијом и затварањем Фердинанда VII прекинута је главна спона Шпаније и колонија, оличена у лику монарха. Стога је и легитимитет вицекраљева, као његових изасланика, доведен у питање, упркос и даље снажним ројалистичким осећањима у масама. Дobar део америчких провинција ће након пада Севиље и распуштања Централне хунте у Кадису одбити да призна било какав империјум новоуспостављеног Регенства или представништва, те неће ни изабрати своје представнике за Кортес у Кадису. Креолски правници су на темељу чињенице да Полуострво и Америку не обавезују исти закони, заузели став да амерички поседи нису колоније Шпаније, већ посебни поседи краља – исто као и саме пиринејске провинције. Из овога је следило да до Фердинандовог ослобађања сувереност може почивати само на народу америчких провинција, а не и на неким органима у опкољеном Кадису. Тиме је негиран било какав уставноправни однос Шпаније и њених прекоатлантских вицекраљевстава. Под велом одбране монархије и Фердинанда VII, у већим градовима шпанске Америке већ 1809. године отпочиње се са оснивањем аутономних хунти - најпре у Чаркасу (данашњи Сукре), где аудијенција збацује тамошњег гувернера, а затим и у Киту, побуном локалних креола. Британски стратези очекивали су да револуционарне идеје покрену антиколонијални талас широм шпанске Америке, планирајући инвазију и преузимање колонија. Након пораза који су њеној флоти нанели самоорганизовани креоли код Буенос Ајреса (1810), Британија се опредељује за стављање региона под економску доминацију, кроз подршку ослободилачким покретима у настајању. „Привремена сувереност“ показаће се као својеврсни *contradictio in ajdecto*, с обзиром на чињеницу да ће креолска елита хунте искористити за трајно преузимање власти од Полуострвљана. Локова и Русоова учења о концепту друштвеног уговора послужиће као теоријска подлога за делегитимизацију монархије и Фердинанда VII. Једном стечена, суверена власт није могла бити враћена монарху, али ће права битка за њено очување тек уследити. Иако ће део колонија са симпатијама гледати на либерални талас на Полуострву (1820), бледа идеја о поновном уједињењу са матицом кристалисаће се само у свом конфедералном облику.<sup>65</sup> Након рестаурације апсолутне монархије (1823), Шпанија ће одлучно покушати да потпуно успостави контролу над изгубљеним подручјима, али без већих успеха. Борбе за ослобођење шпанске Америке имаће своја два одвојена попришта: Централну и Јужну Америку. Пут независности Мексика и земаља

<sup>64</sup> Jaime E. Rodríguez O. (2001), 21.

<sup>65</sup> Jaime E. Rodríguez O. (1998), 197.

Средње Америке биће обележен бројним странпутицама и промашеним федералним и конфедералним уставним аранжманима. Јужноамеричка револуционарна епопеја биће обележена напорима два слободарска покрета. Први који је кренуо са севера, из капетаније Венецуеле, и други са југа, из Буенос Ајреса, сусрешће се у Перуу - последњем шпанском упоришту на континенту.

Франциско де Миранда један је од првих идејних твораца борбе за венецуеланску и латиноамеричку независност. Рођен у Каракасу, као млади креолски официр улази у сукоб са инквизицијом. По бекству у Сједињене Државе упознаје се са Очевима оснивачима (Вашингтоном, Џеферсоном, Хамилтоном), а учешћем у Француској револуцији долази до чина генерала. Инспириран парламентарним британским моделом, Миранда машта о ослобађењу читаве Латинске Америке под монархом који би носио титулу „Инка“ и био ограничен дводомним парламентом.<sup>66</sup> Пропаст експедиције за ослобађање отаџбине Венецуеле (1806) привремено ће одложити његове планове. По вестима о француској инвазији и распуштању Централне хунте, кабилдо Каракаса, на челу са креолским аристократом Симоном Боливаром, проглашава хунту (1810) и протерује генералног капетана. У наредним месецима слични догађаји се одвијају и у другим венецуеланским провинцијама, при чему већина новоформираних хунти признаје власт Каракаса. Исте године биће одржани и избори за први Конгрес Венецуеле, са 43 представника провинција изабраних индиректно, уз полни, старосни и имовински цензус.<sup>67</sup> Под плаштом одбране од француске инвазије, Врховна хунта и Конгрес иницијално неће одрећи лојалност Фердинанду VII, као легитимном шпанском краљу, али ће жеља за самоуправом повећавати број присталица независности. Миранда се свечано враћа у Каракас, а Конгрес седам венецуеланских провинција 5. јула 1811. године усваја „Декларацију независности Америчке Конфедерације Венецуеле“ (шп. *Confederación americana de Venezuela*). Три провинције вицекраљевства остаће лојалне шпанској монархији, чиме ће бити постављена сцена за сукобе ројалиста и патриота и грађански рат који ће потрајати дуже од деценије.<sup>68</sup> Уставом од 21. децембра 1811. године успостављено је децентрализовано, федералистичко уређење земље, са тријумвиратом као извршним органом. Економске недаће, изостанак међународне подршке, разорни земљотрес и издаја појединих провинција примораће

---

<sup>66</sup> Н. Micheal Tarver, Julia C. Frederick, *The History of Venezuela*, Westport CT, 2005, 46.

<sup>67</sup> На изборима за електоре гласали су само слободни мушкарци земљопоседници, старији од 25 година.

<sup>68</sup> Провинције Барселона, Мерида, Каракас, Кумана, Баринас, Маргарита и Трухиљо чиниће патриотски, док ће Маракаибо, Коро и Гвајана формирати ројалистички блок.

Миранду, привременог диктатора Венецуеле, да 25. јула 1812. године потпише капитулацију Прве Републике.

Паралелно са догађајима у Венецуели, суседно вицекраљевство Нове Гранаде је такође захваћено устаничким превирањима. Аудијенција Боготе (територије данашње Панаме и Колумбије) 1810. године проглашава Слободну и Независну Државу Кундинамарке (шп. *Estado Libre e Independiente de Cundinamarca*), док аудијенција Кито (Еквадор, северни Перу и југ Колумбије) остаје снажно ројалистичко жариште. Крајем 1811. године конгрес провинција оснива лабаву федерацију Сједињених Провинција Нове Гранаде. Кундинамарка остаје изван новоосноване уније, а покушаји њеног укључивања у шири савез доводе до унутарпатриотског сукоба (1812). Дуг период грађанских ратова федералиста и централиста обележен је формирањем кратковечних државних и конфедералних ентитета, попут Слободне државе Картахене или Пријатељских градова Каука долине.<sup>69</sup> Колумбијска историографија ће овај вишедеценијски период неставилности и грађанских сукоба упамтити као „будаласта отаџбина“ (шп. *Patria Boba*). Боливар учествује у борбама на страни Сједињених Провинција, предводећи 1813. године успешну кампању за ослобађање Каракаса. Као Ослободилац (шп. *El Libertador*) он ће владати краткотрајном венецуеланском Другом Републиком, све до њеног пада следеће године и изгнанства у Нову Гранаду. Ројалистичке снаге ће са реакцијом Фердинанда VII (1814) добити ветар у леђа. Фебруара 1815. године ка Новом Свету креће до тада највећа шпанска експедиција, са преко 60 бродова и 10.000 војника. Падом Боготе, маја следеће године, биће окончана реконкиста Нове Гранаде, уз опасност за пропаст свих тековина патриотског устанка.

Упркос неповољном развоју догађаја, Боливар јуна 1816. године отпочиње са организовањем герилских напада у јужним деловима Венецуеле. Фебруара 1819. године у ослобођеној Ангостури се одржава Други национални конгрес, пред којим Боливар, као проглашени председник Венецуеле, износи своје визију будућег уставног поретка. Међу његовим предлозима су доживотно председништво са снажним овлашћењима, аристократски горњи дом легислативе, по моделу британског Дома лордова, као и увођење тзв. „моралне власти“, по узору на антички ареопаг.<sup>70</sup> И поред несумњиве харизме и ауторитета Ослободиоца, краткотрајни Устав Треће Републике од 1819. године

---

<sup>69</sup> Шп. *Estado Libre de Cartagena*, односно *Ciudades amigas del Valle del Cauca*.

<sup>70</sup> Симон Боливар, „Ангостура - Сценарио једног историјског говора“, *Misaio Симона Боливар/Pensamiento de Simon Bolivar* (превод Радица Остојић), Крушевац, 1983, 13-20.

неће усвојити ништа од предложеног. Ослобађањем Нове Гранаде крајем године, створени су услови за уједињење северозападних пространа јужноамеричког континента. Доношењем Основног закона Републике Колумбије све провинције Нове Гранаде и Венецуеле уједињене су 19. децембра 1819. године као „Велика Колумбија“.<sup>71</sup> Упркос напретку патриотских снага, велика подручја аудијенције Кито и Венецуеле и даље су се налазила под шпанском чизмом. Ројалистички противнапад биће спречен избијањем Либералне револуције у Кадису (1820), што ће омогућити Боливару да следеће године у Бици код Карабобаа зада коначни ударац ројалистима. Иако је тиме учвршћена независност на целокупној територији ранијег вицекраљевства Нове Гранаде, период нестабилности ће се наставити и у наредним годинама.

Догађаји који ће јужно вицекраљевство Рио де ла Плате одвести ка независности отпочели су непосредно по пријему вести о паду Севиље. Маја 1810. године одржава се хитно заседање проширеног кабилда Буенос Ајреса (шп. *cabildo abierto*), који доноси одлуку о успостављању хунте. На чело тзв. Прве хунте постављен је вицекраљ, али ће услед притиска већника и шире јавности ускоро бити принуђен да напусти позицију. Креоли користе хаотичну ситуацију да се политички обрачунају са Полуострвљанима, те све судије аудијенције Буенос Ајреса ускоро бивају протеране у Европу. Са циљем трансформације у највишу власт Рио де ла Плате, хунта шаље своје делегате у свих четрнаест провинција вицекраљевства. Реакција провинција на дешавања у Буенос Ајресу била је различита. Док ће делегати у делу провинција наићи на добродошлицу, дотле ће сребром богати Горњи Перу и Парагвај остати лојални Регенству. Догађаји неће дуго чекати на шпански одговор: Монтевидео је проглашен за нову престоницу вицекраљевства, док су у Кордоби окупљене знатне монархистичке трупе. Са друге стране, у самом Буенос Ајресу избија централистичко-федералистички сукоб око начина на који ће патриотске провинције, које су изабрале своје представнике, бити укључене у рад хунте. Федералисти односе коначну превагу и децембра 1810. године формира се тзв. Велика хунта, која је већ следеће године замењена новим извршним органом - Првим тријумвиратом. Низ војних пораза и проглашење независности Републике Парагвај (1813) претили су да угрозе опстанак територија под контролом Буенос Ајреса.<sup>72</sup> Отпори трговачке елите ка идеји сазивања представничког тела биће превладани тек након пуча

---

<sup>71</sup> Формални назив државе гласио је Република Колумбија, али у циљу избегавања термиолошке конфузије историографија ову државу најчешће ословљава као Велику Колумбију.

<sup>72</sup> В. Keen, К. Haynes, 167.

генерала Сан Мартина и успостављања Другог тријумвирата (1812). Следеће године сазива се представништво (1813), са главним задатком решавања питања коначног статуса ослобођених подручја вицекраљевства.

Скупштина Сједињених Провинција Рио де ла Плате (тзв. „Скупштина XIII године“) преко две године ће безуспешно радити на креирању нацрта устава. Четири различита пројекта креирана су по узору на централистички револуционарни француски модел. И поред неуспеха на овом пољу, Скупштина ће усвојити неколико важних прописа који су се тicali укидања колонијалних института и реорганизације власти Сједињених Провинција.<sup>73</sup> Тријумвират је замењен Врховним директором са двогодишњим мандатом и седмочланим Државним саветом, чија извршна власт је ограничена овлашћењима Конгреса. Овакав модел ће изазвати реакцију дела провинција, незадовољних унитаризмом Буенос Ајреса. Предвођене Хосе Артигасом, ослободиоцем Источне Обале, провинције ће захтевати самоуправу и конфедерално уређење Рио де ла Плате.<sup>74</sup> Ставови Артигаса, инспирисани делима Томаса Пејна и уставом САД-а, јасно су изражени у инструкцијама делегатима упућеним на Скупштину XIII године. Инструкције су предлагале формирање лабаве конфедерације која би усвојила устав будуће федералне државе, са великим надлежностима провинција и широком применом начела непосредне демократије. Како предлози нису наишли на разумевање Буенос Ајреса, следеће године формирана је Унија Слободних Људи (шп. *Unión de los Pueblos Libres*), чије снаге заузимају Монтевидео. Територије Источне Обале и пет провинција Рио де ла Плате организоване су у оквиру конфедералне заједнице - Федералне Лиге (шп. *Liga Federal*). Како би се спречило даље осипање територија некада јединственог вицекраљевства, 1815. године сазива се Конгрес у Тукуману. Свака провинција Рио де ла Плате имала је право на по једног представника на сваких 15.000 становника, али се међу укупно 33 члана Конгреса неће наћи и делегати Федералне Лиге. Упркос оваквим околностима, представништво у Тукуману 9. јула 1816. године усваја Декларацију независности Сједињених Провинција Јужне Америке. Регионалне несугласице и сукоби федералиста и централиста ће читаву земљу и регион увући у вишедеценијски вртлог нестабилности и грађанских ратова.

---

<sup>73</sup> Поред „Сједињених Провинција Рио де ла Плате“ (шп. *Provincias Unidas del Río de la Plata*), у употреби је упоредо коришћен и назив „Сједињене Провинције Јужне Америке“ (шп. *Provincias Unidas de Sudamérica*).

<sup>74</sup> Источна Обала (шп. *Banda Oriental*) обухватала је подручје данашњег Уругваја и крајњег југа Бразила.

По вестима о краљевој абдикацији у корист Жозефа I Бонапарте, кабилдо Мексико Ситија предлаже вицекраљу Нове Шпаније, Хосеу де Итуригарају, формирање хунте и сазивање представништва. Под утиском новости из Европе, вицекраљ је био у недоумици да ли да подржи овакве захтеве креолског градског већа. Аудијенција којом су доминирали Полуострвљани била је против оваквог предлога, те су у добро организованом пучу сви чланови већа ухапшени, а сам вицекраљ депортован за Шпанију. Овиме ће се само привремено одложити неумитни ток историјских догађаја. Уместо креолским пучем „с врха“, сецесија Нове Шпаније биће покренута са дна друштвене хијерархије. У малом градићу Долоресу, свештеник Мигел Идалго 17. септембра 1810. године позива окупљену масу на отворену побуну против шпанских власти. Покрет оца Хидалга, покренут чувеним „Криком из Долореса“ (шп. *Grito de Dolores*), привући ће најшире слојеве сиромашних сељака-беземљаша, пре свега домородаца и местика. Мексички рат за независност ускоро неће бити уперен само против шпанских власти, већ и против целокупне земљишне аристократије. Након што је заробљен и погубљен (1811), Идалга на челу револуционарне армије наслеђује његов ученик, свештеник Хосе Морелос. Врховна хунта у Зитакуару (шп. *Suprema Junta Nacional Americana*), која се и даље позивала на суверенитет Фердинанда VII, имала је ефективну власт само на малом делу територије. Са друге стране, Морелос сазива представништво слободних провинција и на заседању Конгреса у Чилпансингу 1813. године, у двадесет три тачке представља визију мексичке нације. Документ познат као „Осећања нације“, базиран је на идејама независности и народног суверенитета, поделе власти, забране ропства и католицизма као званичне религије.<sup>75</sup> На темељу ових захтева, Конгрес 6. новембра доноси акт о независности, проглашавајући да су услед дешавања у Европи везе између Шпаније и провинција прекинуте, те да се „заувек прекида и распушта зависност од шпанског трона“.<sup>76</sup> Годину дана касније, на заседању Конгреса у Апацингану, доноси се Уставни декрет за слободу мексичке Америке, који је предвиђао једнодомо представничко тело провинција и трочлани извршни орган.<sup>77</sup> Овај акт сматра се првим мексичким уставом,

---

<sup>75</sup> José María Morelos, “Sentimientos de la nación - Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813”, *Documentos de la guerra de independencia, Biblioteca enciclopédica popular*, Secretaría de Educación Pública, México, 1945, Núm. 74, 48-50.

<sup>76</sup> Acta Solemne de la Declaracion de la Independencia de la America Septentrional, *Documentos Históricos Constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas*, Senado de la República, México, 1965, Tomo I, 47.

<sup>77</sup> Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingan á 22 de Octubre de 1814. D. Carlos María de Bustamante, *Cuadro Historico, Segunda edicion*, México, 1844, Tomo X, 157-189.



али у смутним временима није било времена да исти буде и примењен. Његов творац Хосе Морелос убијен је већ следеће године (1815), а побуњеничке снаге прелазе у потпуну дефанзиву. И поред тога, Устав из Апацингана остао је значајан због тога што је промовисао Републику, народну сувереност, поделу власти, предвиђајући гаранције људских права.<sup>78</sup>

Ројалисти, предвођени искусним генералом Агустином де Итурбидеом, мексичким креолом, били су на прагу коначне победе. Као изразити монархиста и конзервативац, Итурбиде је са подозрењем гледао на либерални пуч у Шпанији (1820) и враћање на снагу Устава од 1812. године. Противећи се секуларним тековинама Кадиског устава, генерал прелази на патриотску страну и 1821. године са побуњеничким лидером Висентеом Герером склапа План из Игуале. Као три главна циља будуће заједничке борбе проглашени су независност Мексика, једнакост креола и Полуострвљана и католицизам као државна религија.<sup>79</sup> Будућа независна држава Планом је дефинисана као уставна монархија на челу са Фердинандом VII или његовим братом Карлосом - односно неким од европских владара уколико би шпанска круна одбила признати независност. Накнадним Споразумом из Кордобе овоме је додат и избор монарха у мексичком Кортесу, као крајња могућност.<sup>80</sup> До сазивања представништва, односно крунисања монарха или избора регенства, власт ће бити поверена хунти. Вицекраљ Нове Шпаније подноси оставку у моменту када је победа побуњеника била већ сасвим извесна. Генерал Итурбиде победоносно улази у Мексико Сити и саставља привремену хунту од званичника срушеног вицекраљевства, виђенијих креола, свештеника и официра. Већ 28. септембра 1821. године, првог дана по њеном формирању, хунта ратификује Декларацију независности Мексичког Царства (шп. *Imperio Mexicano*). Тиме је Рат за мексичку независност, који је иницијално имао обележја велике социјалне револуције, окончан компромисом креола и Полуострвљана, као конзервативни државни удар против шпанске власти.

---

<sup>78</sup> María del Pilar Hernández Martínez, "Apatzingán. Constitucionalización primigenia de los derechos humanos en México", *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, tomo I* (eds. Miguel Carbonell Sánchez, Óscar Cruz Barney), UNAM, México, 2015, 261.

<sup>79</sup> Plan de Iguala y proclama con que lo anunció Agustín de Iturbide, Iguala, 24 de Febrero de 1821, *Documentos de la guerra de independencia*, 69-73.

<sup>80</sup> Tratados de Córdoba, celebrados en la Villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821, *Documentos Históricos Constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas*, 101.

Независност Бразила стечена је без већих војних окршаја, што је у односу на Хиспаноамерику само једна од већ споменутих *differentia specifica*. Португалски делови Америке нису заобиђени трзавицама унутар беле елите узрокованих одбијањем Лисабона да у потпуности либерализује трговину и омогући самоуправу. Самостални отпор холандској Западноиндијској компанији (1630-1661) створиће регионални патриотски осећај међу становништвом Пернамбука, чиме је отпочело неповратно идентитетско одвајање од матице.<sup>81</sup> Мазомбоси провинције Минас Жераис планирали су побуну у циљу оснивања републике, али је завера откривена и сурово угушена 1789. године.<sup>82</sup> Укидањем Куће трговине (1790) дат је замах успостављању пословних веза између европских трговаца и власника плантажа и рудника. Као традиционални британски савезник, Португал ће се током Наполеонових ратова ускоро наћи на удару француских трупа. Непосредно пред пад Лисабона, португалски двор се 1808. године сели у Рио де Жанеиро који *de facto* постаје нова престоница империје, уз гашење функције вицекраља и либерализацију штампе и трговине са трећим земљама. Талас нових слобода изазваће пораст популарности монархије у Бразилу, услед чега регент Жоао VI и након француског слома (1814) оклева са повратком у нестабилни Лисабон. Као знак принчеве захвалности, Бразил је уздигнут на ниво краљевства, чиме је створена персонална унија, или ти „стварна заједница“ две државе.<sup>83</sup> Оваква организација државног уређења упоредива је са устројењем Аустро-угарске након 1867. године.<sup>84</sup> Године 1815. град Рио де Жанеиро постаје *de iure* седиште „Уједињеног Краљевства Португала, Бразила и Алгавреса“, као лузофонске „тројне монархије“. Све већа либерална струјања и инертност династије Браганца довешће до португалске Револуције из 1820. године, која ће уздрмати сам опстанак монархије. Догађаји у отаџбини приморавају Жоао VI, сада краља Уједињеног Краљевства, на повратак у Европу, док Бразил остаје у рукама његовог сина, принца Педра. Један од главних захтева новоуспостављеног револуционарног Кортеса у Лисабону било је враћање Бразила у колонијални статус и повратак престолонаследника у метрополу. Под утицајем својих дворских кругова и градског већа Рио де Жанеира, принц-регент одбија наведене захтеве и 7. септембра 1822. године проглашава независност

---

<sup>81</sup> J. Capistrano de Abreu, 90.

<sup>82</sup> Тзв. „Завера Минеира“ (порт. *Inconfidência Mineira*), на челу са Жоакимом Жозеом да Силва Шавијером - Тирадентесом. Минеиро (порт. *mineiro*-рудар) је популаран назив за становнике регије Минас Жераис.

<sup>83</sup> Персоналну унију Слободан Јовановић приближава тзв. „стварној заједници“, као подврсти конфедералног државног савеза. Вид. Слободан Јовановић, *О држави-основи једне правне теорије*, (ур. Радослав Братић, Стојан Јанковић, Милорад Ђурић), Београд, 1990, 158.

<sup>84</sup> Михаило Живанчевић, *Федерализам и унитаризам*, Београд, 1936, 25-29.

Бразила. Регент се 12. октобра исте године крунише као Педро I од Бразила, чиме је коначно, свега годину дана након Мексика, створена и друга независна латиноамеричка монархија. Спорадични окршаји са снагама лојалним Лисабону потрајаће све до краја следеће године, а последњи португалски гарнизон напустиће Бразил током 1824. године.

#### 4. Пропаст сна о континенталној федерацији

Четири латиноамеричке земље су на различите начине, у периоду од свега пар година, учврстиле и формално прогласиле своју независност. Након формирања хунти лојалних метрополи, аутономни креолски кабилди доживеће разочарење са рестаурацијом апсолутизма и укидањем шпанског Устава. Фердинанд VII неће имати слуха за било какве реформске захтеве - како ни код куће, тако ни преко океана. Захтеви либерала за редефинисањем организације империје на федералној основи остаће без одговора, чиме ће рат за независност ући у своју отворено антишпанску фазу. Иако ће реакција „Свете алијансе“ одложити буржоаске промене широм европског континента, њени планови за интервенцијом у Јужној Америци биће онемогућени од стране Велике Британије - одлучне да континент укључи у своју сферу утицаја. Мексико се деценију након „Крика из Долореса“ (1810) конституише као прво латиноамеричко царство (1821), а знатно мирнијим путем монархију следеће године успоставља и Бразил (1822). Са друге стране, под утицајем просветитељских идеја и федералног модела САД-а, републикански сентимент ће превладати у Рио де ла Плати (1816), односно Венецуели и Великој Колумбији (1821).

Сам Боливар биће изразити противник федералног уређења. У свом обраћању Конгресу у Ангостури (1819), он је истакао да је у Шпанији готово немогуће увести енглески систем грађанских и верских слобода, те да је „још теже применити законе Северне Америке на Венецуелу“.<sup>85</sup> Конгрес Велике Колумбије 20. августа 1821. године у Кукути доноси Устав којим се, по Боливаровој замисли, успоставља изразито централизована држава са председником, дводомним Конгресом и Високим судом. Територија унитарне Републике је Основним законом од 1819. године организована у три велика департмана - Венецуелу, Кито и Кундинамарку. Потоњим Уставом су пространи департмани издељени на мање целине: Венецуела на Ориноко и Сулију, а Кундинамарка на Бауку, Коаку и Магдалену. „Законом о територијалној подели Републике Колумбије“

---

<sup>85</sup> С. Боливар, 16.

од 25. јуна 1824. године, подручје земље подељено је на укупно 12 департмана, односно даље на 37 провинција и 193 кантона. Постављањем интенданата на чела департмана и гувернера на чела провинција од стране централне владе у Боготи, остварено је потпуно хијерархијско устројство земље.

Младе државе су врло рано схватиле да ће независност бити тешко сачувана са шпанским и португалским трупама и даље присутним у региону. Са окончањем првог револуционарног таласа отпочињу заједнички напори за ослобађањем свих делова континента. Трупе Сједињених Провинција Рио де ла Плате на челу са генералом Сан Мартином ослобађају генералну капетанију Чилеа (1818) и вицекраљевство Перуа (1821), док Боливарове колумбијске снаге напредују ка југу и заузимају аудијенцију Кито. Два лидера антиколонијалне борбе састају се 1822. године ради разговора о будућности новоослобођених земаља. Сами детаљи договора су и даље непознаница, али је недвосмислено да је Сан Мартин, као заговорник монархијског облика владавине, одступио пред Ослободиоцем, с обзиром на чињеницу да се недуго по састанку у потпуности повукао из политичког живота. Колумбијске трупе ускоро анектирају Гвајакил (данашњи Еквадор), а ради уништења ројалистичких џепова отпора Боливар 1823. године улази и у Перу. Конгрес провинција Горњег Перуа августа 1825. године проглашава независност Републике Боливије, чије стварање ће потписати управо Боливар, као диктатор Перуа.

У Централној Америци је у више наврата покушано да се успостави стална федеративна веза између територија на подручју данашњих држава Гватемале, Хондураса, Салвадора, Никарагве и Костарике. Генерална капетанија Панама се најпре ујединила са Великом Колумбијом, као њен седми департман (1822), а исте године и капетанија Гватемала је апсорбована од стране Мексичког царства. Свега годину дана касније, све провинције Гватемале на заједничком Конгресу 1. јула 1823. године проглашавају сецесију „Уједињених Провинција Средње Америке“ (шп. *Provincias Unidas del Centro de América*).<sup>86</sup> Новостворена држава 1824. године мења назив у „Федерална Република Центроамерике“ (шп. *República Federal de Centroamérica*), обухватајући подручје од мексичког Јукатана до колумбијске Панаме. Половином 20-их година источни делови Хиспаниоле били су на прагу присаједињења Великој Колумбији, а жељу за придруживање „хиспаноамеричком Пијемонту“ истицали су и патриотски кругови Кубе и

---

<sup>86</sup> В. Keen, К. Haynes, 216-218.

Порторика - још увек под шпанском влашћу. Романтичне идеје о уједињењу гаје и патриоте Рио де ла Плате и Центроамерике, те ће смели Мирандин сан о јединственој држави од реке Мисисипи до Рта Хорн, изгледати оствариво.

Овим трагом ће се водити и Боливарова смела маштања из „Писма са Јамајке“ - да једнога дана „Панамска превлака буде оно што је Коринт био за Грке“.<sup>87</sup> Израз оваквих надања резултираће сазивањем Панамеричког конгреса, управо у Панами 1826. године. Иницирана од стране Симона Боливера са циљем стварања заједничке војске, спољне политике и наднационалног представништва, идеја Конгреса ће се у самом зачетку суочити са потешкоћама. Зазирање лидера младих земаља од претензија Велике Колумбије, њихова међусобна ривалства и неспоразуми, учиниће да у Панами буду присутни само представници Мексика, Центроамерике, Колумбије и Перуа.<sup>88</sup> Скуп ће бити окончан усвајањем „Споразума о Унији, Лиги и трајној Конфедерацији“, али ће документ у крајњој линији ратификовати једино колумбијска влада. Учешће САД-а на Конгресу биће онемогућено од стране јужних држава, које су у Порторику и Куби видели прилику за додатним извором робовске радне снаге, те су са nelaгодом гледали на аболиционистичку политику бивших шпанских колонија. Стога ће пропасти и сви предлози о заједничкој војној операцији у циљу ослобађања ових карипских острва од шпанске власти. Не успевши да оствари нити један од својих циљева, Панамски конгрес ће означити дефинитивно буђење из сна о латиноамеричком јединству, али и почетак израстања САД-а у водећу регионалну силу. Недвосмислено је изражен став да ће свако угрожавање суверености младих земаља бити тумачено као „манифестација непријатељства према Сједињеним Државама“.<sup>89</sup> Тиме је формално уобличен главни постулат „Монроове доктрине“, која ће из своје изворно деколонизаторске улоге током година прерасти у средство за успостављање хегемоније САД-а над читавим континентом.

Територијална експанзија Велике Колумбије праћена је сталним порастом међурегионалних тензија. Поред чињенице да је углед и харизма Ослободиоца стварала подозрење међу новим државама насталим на подручју ранијих колонија, неповерљив однос према Боливару преовладавао је и на унутрашњем плану. Сукоб регионалних вођа, пре свега венецуеланске олигархије, са централним властима оличеним у председнику

---

<sup>87</sup> С. Боливар, „Писмо са Јамајке“, 31.

<sup>88</sup> Као и делегати Велике Британије и Холандије, у својству посматрача.

<sup>89</sup> Џејмс Монро, „Седми председнички Говор о стању Уније, од 2. децембра 1823. године“, [http://malikdolgozat.uw.hu/cikk/Monroe\\_doctrine.PDF](http://malikdolgozat.uw.hu/cikk/Monroe_doctrine.PDF), asp. 1.12.2016.

Боливару, обележиће политички живот Велике Колумбије. Регионални каудиљоси ће пружати снажне отпоре унитаристичким визијама државног уређења, залажући се за лабави федерализам као модел организације простране државе. Тиме се Боливар, присталица снажне централне власти председника Републике, директно сукобио са личним аспирацијама локалних моћника, истакнутих официра револуционарне борбе. Устав Боливије (1826), који је писао лично, представљао је отелотворење Боливарових идеја о државном уређењу, али и повод за злонамерне тврдње о увођењу деспотије и квази-монархистичке власти. Сепаратистички покрет у Венецуели консолидовао се око генерала Хосеа Паеса, док је Франсиско де Паула Сантандер, колумбијски генерал и потпредседник земље, предводио федералистичку струју у Боготи. Настојања Перуа да поврати утицај над Боливијом и ширење Велике Колумбије ка југу довешће до колумбијско-перуанског рата (1828-1829). У циљу превазилажења настале кризе и избора нове конституанте одржава се Конвенција у Окањи (1828). Ослободилац представља пројекат новог устава, али покушаји помирења неће уродити плодом. Противречности две струје нарасле су до те мере да ће мањинске присталице унитаризма напустити Конвенцију, док ће федералисти недуго затим покушати и атентат на Боливара. У циљу спречавања даљих нестабилности, Ослободилац преузима диктаторска овлашћења, искључујући провинцијске представнике из законодавног процеса и стварајући још већи отпор периферије. Конгрес у Каракасу ће крајем новембра 1829. године коначно отказати поверење Боготи и власт над Венецуелом поверити генералу Паесу. Изморен дугим борбама и болешћу, јануара 1830. године Боливар подноси оставке на све функције и до своје смрти крајем исте године постаће сведоком пропасти пројекта Велике Колумбије. Генерал Паес већ у мају месецу сазива Уставотворни Конгрес Венецуеле, који проглашава независност и усваја устав земље. Након вести о оцепљењу Венецуеле, у Боготу ускоро стижу и вести о сецесији друге републике на југу - Еквадора. И поред текуће дезинтеграције, конституанта у Боготи ће усвојити нови уставни акт Велике Колумбије, који ће дати већа овлашћења периферним регионима. Овакав федералистички уступак ће доћи сувише касно да би се спречили већ поодмакли центрифугални процеси. Нова Гранада (будућа Колумбија), Венецуела и Еквадор, наставиће да постоје као независне републике, док ће спорови око правног следбеништва некадашње заједничке државе одјекивати све до данашњих дана.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Док су власти Нове Гранаде (касније Колумбије) стајале на становишту да су нове републике настале

На сличан начин ће се и Федерална Република Централне Америке, за непуних три године (1838-1841) распасти на више мањих независних држава: Никарагву, Хондурас, Костарику и Сан Салвадор. Као и у случају Велике Колумбије, дисолуција се одиграла сукцесивно, дуж ранијих колонијалних граница провинција.<sup>91</sup> На другом крају континента, претензије Буенос Ајреса да влада читавим подручјем ранијег вицекраљевства Рио де ла Плате водиће балканизацији региона.<sup>92</sup> Империјалне амбиције младог Бразилског царства и експанзија Сједињених Провинција Јужне Америке судариће се у северним деловима естуара, у отвореном ратном сукобу (1825-1828) око контроле Источне Обале, односно Цисплатине. Стрховања креола од побуне робова попут оне на Хаитију, још деценијама ће сачувати шпанску власт на острвима Куби и Порторику. Наведени развој догађаја ће на дужи период компромитовати сваку идеју о латиноамеричком или хиспаноамеричком уједињењу, али и о федерализму као функционалном облику државног уређења на овом подручју. И поред тога, идеје о чвршћем латиноамеричком повезивању, као баријери против политичке и економске доминације САД-а, одјекиваће све до данашњих дана.<sup>93</sup>

Испитујући неуспех појединих федералних пројеката у XX веку, различити аутори су дошли до закључка да је у највећем броју сложених држава било присутно одсуство демократских капацитета, заједничког идентитета и ефикасног институционалног оквира.<sup>94</sup> Сви наведени фактори деловали су и приликом Боливаровог покушаја стварања тзв. „Велике домовине“ (шп. *Patria Grande*).<sup>95</sup> Њен пропаст је узрокован вишеструким разлозима, политичке и социјалне природе, који своје корене вуку из структуре колонијалне привреде и друштва. Трговачке и планташке елите, уско повезане са својим европским партнерима, улагаће у развој екстензивне пољопривредне и рударске

---

сецесијом, те да Нова Гранада задржава континуитет Велике Колумбије, дотле су владе Венецуеле и Еквадора тврдили да постоји уставноправни дисконтинуитет. Различита тумачења изазваће спорове у погледу обавезности међународних уговора о демаркацији граница.

<sup>91</sup> Историографија је забележила још два неуспешна покушаја обнављања ове централноамеричке федерације (1896-1898 и 1921).

<sup>92</sup> Colin M. Lewis, *Argentina: A Short History*, Oxford, 2002, 26.

<sup>93</sup> Jorge Villasmil Espinosa, Ligia Berbesí de Salazar, “El ideal de la unidad latinoamericana en el discurso político de Manuel Ugarte”, *Revista de Artes y Humanidades UNICA*, Año 8 Nº 18, Maracaibo, 2007, 220.

<sup>94</sup> Emilian Kavalski, Magdalena Zolkos, “Conclusions: Whither Defunct Federalisms”, *Defunct Federalisms-Critical Perspectives on Federal Failure* (eds. Emilian Kavalski, Magdalena Zolkos), Ashgate Publishing, 2008, 159-162.

<sup>95</sup> Као супротност балканизацији Хиспаноамерике, термин „Велика домовина“ је популаризован у делу Мануела Угартеа из 1922. године. Вид. Manuel Ugarte, *La patria grande*, Buenos Aires, 2010.

производње намењене европском тржишту. Извозна оријентација привреде целокупног континента и потреба за смањењем трошкова транспорта сировина, условиће развој путне инфраструктуре која ће повезивати планташке и рудне области залеђа са лукама на обалама океана. Последица оваквог развоја биће чињеница да је на почетку XIX века саобраћајна и свака друга комуникација приобалних градова Латинске Америке била бржа са Европом и Северном Америком, него са унутрашњошћу јужноамеричког континента. Овакве тенденције ће само додатно продубити партикулисаност и неповезаност узроковану географским факторима. Непостојање комуникација, економска криза узрокована ратовима и сепаратизми локалних елита, онемогућиће ефикасно управљање огромном територијом.

Становништво предреволюционарне Латинске Америке одликовало се одсуством било каквог осећања панамериканизма или припадности јединственој политичкој заједници. Верност и оданост је поклањана пре свега римокатоличкој цркви, као јединој снажној и стабилној институцији на иначе турском континенту. Тамније касте ће остати незаинтересоване за растуће незадовољство креола према Шпанији, а избијањем рата за независност овакав однос није промењен. Изузев кратких периода у Мексику и Уругвају (односно Источној Обали), сукоби креола и Полуострвљана имали су више карактеристика преврата и голе борбе за власт, него некакве дубинске социјалне револуције. Најшири слојеви мелеске популације, индијанског и афричког порекла, ће током ових превирања у доброј мери остати по страни. Шири народни покрети који су, као у мексичком случају, добијали обресе антисистемске борбе против успостављеног поретка, угушени су реакцијом уједињене беле елите. Ограничавањем бирачког права имовинским, полним и расним цензусом највећи део популације биће још деценијама у потпуности изван јавне и политичке сфере. Стога је период по стицању независности у највећој мери обележен континуитетом, без радикалног раскида са постојећом колонијалним друштвено-економском структурама.

Тежње креола и мазомбоса, који су са независношћу потиснули Полуострвљане са готово свих највиших положаја, сажете су у крилатици „ми желимо устав, а не револуцију“.<sup>96</sup> Захтеви за доношењем писаног устава били су управљени пре свега на остваривање главног циља плантажерских и трговачких елита у виду потпуног отварања привреде ка светским тржиштима. Уставотворцима нових држава ће као узор послужити

---

<sup>96</sup> E. Burns, J. Charlip, 73.



пре свега Устав САД-а од 1789. и Кадиски устав од 1812. године. Оба текста инспирисана су просветитељским учењима Волтера, Русоа и Монтескјеа, о народној суверености и подели власти. Република са поделом власти на три гране, једнакошћу грађана пред законом и слободом трговине, биће основна идеја водила готово свих латиноамеричких устава прве половине XIX века. И поред тога, монархистички облик владавине задржаће се и у Мексику и у Бразилу – у првој држави краткотрајно, док ће у другој потрајати до пред крај века. Заједничко за уставе већине новостворених латиноамеричких држава биће проглашавање католицизма за званичну религију, уз задржавање значајних привилегија за Цркву. Антиклерикализам Француске револуције, нарочито њене радикалне јакобинске струје, представљаће баука којим ће конзервативни кругови спречавати даљу секуларизацију постколонијалног друштва. Црква ће тиме остати у спречи са државном влашћу и допринеће њеној легитимизацији у очима непросвећених маса.

Географске баријере у виду планинских венаца и великих река створили су осећање заједништва међу становништвом суседних провинција и области (шп. *patria chica*). Природне границе послужиће као основ успостављања административног разграничења провинција, које ће гравитирати ка већим, урбаним центрима. Метропола се против јачања локалних моћника и отуђивања власти борила постављањем каријерних европских чиновника на највише управљачке позиције у колонији. Користећи међупровинцијске територијалне спорове и различита локална ривалства, каудиљоси ће своју власт често одржавати популистичком мобилизацијом становништва ка суседним, „непријатељским“ областима. Тако изграђени регионални идентитети су по федералистима требали послужити као основ стварања сложене државне заједнице. Са друге стране, њихови неистомишљеници инспирисани просветитељским идејама, све „корпоративне ентитете“ сматрали су за остатке „старог режима“ (франц. *ancien régime*).<sup>97</sup> Из радикално схваћеног начела народног суверенитета и нације као „јединства појединаца“, следио је унитаризам, док су партикуларизми сваке врсте сматрани изразом традиционалних, назадних тенденција. Француски јакобинци и њихови следбеници у Шпанији „видели су непомирљив сукоб између права индивидуа, као аутономних друштвених јединки, и традиционалних права друштвених група и појединаца“.<sup>98</sup> Супротно оваквим погледима, оваплоћеним током Француске револуције, Латинска Америка ће и у постколонијалном

---

<sup>97</sup> Murray Forsyth, “Emmanuel Sieyès: What is the Third Estate?“, *The Political Classics-Hamilton to Mill*, Oxford, 1993, 46.

<sup>98</sup> L. Moreno, 26.

периоду неговати привилегије свештенства, армије и каудилџоса, као главних носилаца конзервативних и центрифугалних тежњи. Сам Боливар се залагао за снажну егзекутиву и унитарно уређење, сматрајући их кључним предусловима за опстанак државе у условима нестабилности и ратних сукоба, због чега ће бити оптуживан за деспотизам. Међутим, управо ће његови противници, тзв. „федералисти“, дотадашње присталице аутономије провинција, у све три државе настале распадом Велике Колумбије успоставити личну и централизовану власт.

Искуство португалске Америке је у многоме особено. Континуитет монархије и централизма узрокован је како демографским фактором, тако и способношћу самог императора Педра II (1831-1889), као непристрасног арбитра и еманације националног јединства. Масовност робовске радне снаге и страх од побуне, попут устанка на Хаитију, биће додатна кочница за озбиљнија унутаролигархијска превирања, те ће политичка стабилност бити специфичност Бразила током већег дела XIX века.

Историјски пораз пројекта јужноамеричке федерације, намеће питање о разлозима зашто је федерализам на југу доживео неуспех, док је на северу показао завидне резултате. Федерализам је, поред писане уставности, сматран „дететом либерализма“.<sup>99</sup> Привредне противречности и спорења око саме природе федерације ће током XIX века и у САД-у изродити различите сепаратистичке тенденције. Одговор на питање о носиоцу суверености биће дат тек након грађанског сукоба (1861-1865) и потпуног пораза конфедералне опције. Северноамерички модел ће, као идеал умерене републике, остати само недостижан циљ бивших ибероамеричких колонија. Узрок овоме лежи пре свега у разликама условљеним природним, економским и културолошким факторима. Рудно богатство јужноамеричког континента диктираће брзину и начин освајања: малобројни конкистадори гоњени похлепом срушиће читава царства у свега пар година. Муњевитим освајањем континенталног пространства бројно индијанско становништво биће претворено у поданике круне, уз подстицање њихове масовне местизације. Са друге стране, северноамерички колонисти ће формирати мале приобалне насеобине, док ће домородачки народи постепено, током деценија и векова, бити потискивани ка западу. Верско-културолошки образац резултираће готово потпуним одсуством англо-индијанских бракова и изостанком касти, чиме је флуидност и компактност друштва била знатно већа него у случају шпанских и португалских колонија. Привреда Енглеске у освит

---

<sup>99</sup> М. Јовичић (2006), 305.

XVII века, пред сам почетак колонизације Северне Америке, већ је увелико експериментисала са различитим видовима капиталистичког удруживања и иницијативе. Преношењем овакве традиције и духа, мануфактурна производња у колонијама ће врло рано достићи завидан ниво. Са друге стране, из иберијских монархија су у Нови свет донети реликти феудалног система, што ће у споју са подређеном улогом сировинске базе метрополе водити стагнацији латиноамеричке индустрије и укупном привредном заостајању за Англоамериком. Различите социјалне, економске, политичке културне и свеукупне друштвене околности, утицаће на тешко укоревљавање конституционализма на тлу Латинске Америке. Независност је представљала борбу за власт и приступ ресурсима пре него свеопшту револуцију, те је за последицу имала фрагментирано и подељено друштво, без базичног консензуса о његовим темељним вредностима. Каудиљистичка традиција, са ослонцем на голу силу и клијентелизам, водиће у непоштовање највиших аката и њихове честе промене, што ће као повратну реакцију имати неповерење маса у уставне гаранције. Северноамерички републиканизам, заснован у условима готово егалитарног друштва, свој успех добрим делом дугује наслеђеној либералној традицији, већ изграђеној самоуправи и судској пракси *common law* - елементима који су готово у потпуности изостали на јужном делу континента.<sup>100</sup>

Политика отвореног тржишта ће, практично одмах по политичкој еманципацији, водити у успостављање зависног економског односа према развијенијим земљама. Британски и северноамерички капитал ће обликовати привреду Латинске Америке у складу са својим потребама, пре свега у циљу црпљења природних богатстава за потребе индустрија својих земаља. С обзиром на чињеницу да су са владама ослобођених држава склопљени уносни послови, САД и Уједињено Краљевство нису видели било какав интерес у стварању јединствене латиноамеричке федерације. Незаинтересованост домаћих елита за променом привредне структуре водиће у све дубљу фрагментираност и поларизованост латиноамеричких друштава. Конзервативни пучеви којима је стечена независност биће праћени даљим потискивањем незадовољстава најнижих социјалних слојева и за последицу ће имати даљи раст унутрашњих нестабилности. Хуан Баутиста Алберди, један од родоначелника аргентинског конституционализма, је половином XIX века целокупну латиноамеричку уставност епохе поделио на период започет 1810. године

---

<sup>100</sup> Miguel Schor, "Constitutionalism Through the Looking Glass of Latin America", *Texas International Law Journal*, Vol. 41:1, 2006, 17-18.

и накнадни период, који је окончан пропашћу шпанског реосвајања.<sup>101</sup> При томе истиче да су се потоњи уставни углавном наслањали на правне тековине 1810. године, у виду различитих декларација и аката. У већини латиноамеричких држава ће период након независности бити праћен са много устава, али без много уставности.<sup>102</sup>

## Одељак други

### КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА ЛАТИНОАМЕРИЧКИХ ФЕДЕРАЦИЈА

До почетка 30-их година XIX века младе латиноамеричке нације су успешно учврстиле своју независност. Признавањем независности Бразилског Царства већ 1825. године, Португал је окончао „споразумни развод“ са својом дотадашњом колонијом. За разлику од лузофонске Америке, хиспанске колоније ће дуго чекати на нормализацију односа са својом бившом метрополлом. Једино ће апсолутна британска превласт на мору онемогућити интервенцију Свете алијансе и спречавање повратка Шпаније у амерички простор.<sup>103</sup> Иако ће САД и Велика Британија врло рано признати независност Сједињених Провинција Рио де ла Плате, Велике Колумбије и Мексика, раније шпанске колоније ће још дуго чекати на овакав акт Мадрида.<sup>104</sup> Тек са смрћу Фердинанда VII (1833) Шпанија ће и дефинитивно одустати од планова за реконкистом Новог света. Независност Мексика призната је 1837, Венецуеле 1846, а Аргентине 1863. године. Рађањем „Монроове доктрине“ латиноамеричке земље неће бити заштићене од војних интервенција европских сила, које ће бити спорадична појава све до почетка XX века. Услед дугих ратова за независност, нестабилности и остатака „старог режима“, Шпанија и њене бивше колоније играће другоразредну улогу на светској сцени, препуштајући примат Великој Британији и САД-у.<sup>105</sup>

---

<sup>101</sup> Juan Bautista Alberdi, *Bases: y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, 1852, 4-5. <http://biblioteca.libertyfund.org/sites/default/files/bases-facsimile.pdf>, asp. 12.11.2017.

<sup>102</sup> У периоду од 1810 до 2007 деветнаест латиноамеричких земаља усвојило је укупно 269 устава, од чега су пре 1880. године донета 122 највиша акта. José Antonio Cheibub, Zachary Elkins, Austin Tom Ginsburg, “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective“, *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper*, No. 361, 2011, 8.

<sup>103</sup> Стане Јужнић, *Латинска Америка, Књига 1: Настанак и развој друштвено-економских структура*, Београд, 1966, 42.

<sup>104</sup> САД признаје независност три државе већ 1822, док ће Велика Британија то учинити 1825. године.

<sup>105</sup> Jaime E. Rodriguez O., “La emancipación de America“, *Secuencia - Revista de historia y ciencias sociales*, num. 49, México, 2001, 67.

Документи којима су решавана основна питања власти називаће се уставима и у случајевима када су потпуно декларативни и фиктивни, ако су представљали само „вербалну маглу“ иза које се крио политички апсолутизам.<sup>106</sup> С тим у вези јесте и запажање професора Миодрага Јовичића да „с обзиром на заосталост средине, на често полуколонијалну зависност од САД, на непрекидну борбу за власт војних, црквених и крупнобуржоаских врхова, која, све до наших дана, праћена државним ударима, пучевима и побунама, доводи до честих промена режима, уставни ових земаља показују крајњу нестабилност и у већини случајева сведоче о неприлагођеним условима, па тиме и о неуспелости својих решења“.<sup>107</sup> Будући захваћене тзв. „првим таласом уставности“, нове државе ће деценијама по стицању своје независности водити расправе око облика владавине и уређења. Са изузетком Бразила, републиканизам ће рано однети тријумф над монархијом, али без већег одступања од апсолутистичких образаца карактеристичних за колонијални период. Хероји борбе за независност биће по правилу и први владари младих држава, али ће са копњењем њихове славе ускоро бити постављено питање смењивости влада, као и оправдања и легитимитета саме власти. Одговор на ове дилеме биће гола сила, односно заузимање и одржавање на власти уз помоћ војске и оружја. Војска је испуњавала своју двоструку улогу: као кључног гаранта стабилности поретка и главне полуге за смену власти. Ниједна од младих држава неће јасно дефинисати своје границе, што водити у нове сукобе. Црква, као једина колонијална институција која је преживела независност, и даље је добрим делом задржала своје позиције, али ће питање даље судбине њених привилегија постати камен спотицања либерала и конзервативаца. Идеје Адама Смита опчиниће латиноамеричке интелектуалце који ће прихватити слободно тржиште као решење за економске проблеме својих држава. Доступност јефтине европских производа ће за последицу имати поништавање скромног индустријског напретка оствареног током последњих година ибериске власти. Са независношћу су постепено укидани ропство и различити облици радног намета, уз истовремени развој нових облика зависности.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Ј. Ђорђевић (1978), 15.

<sup>107</sup> Миодраг Јовичић, Устав и уставност, Београд, 2006, 36.

<sup>108</sup> Мексико је дефинитивно укинуо ропство 1829, Аргентина 1853. и Венецуела 1854. године. Бразил ће забранити увоз робова након 1850. године, али ропство неће бити укинуто још готово четири деценије.

Највиши правни акти ће служити као „огртач легалитета“ за готово сваку нову владу, што ће резултирати хипертрофијом уставних текстова.<sup>109</sup> Каудиљизам током друге половине XIX века постепено прави извесне уступке у смеру поштовања правних и уставних форми, али без промена суштине свог садржаја. Високи изборни цензуси базирани на имовини, приходима, пореклу, полу и писмености, искључивали су највећи део становништва из активног учешћа у политичком животу. Президенцијализам са хипертрофираним председничким овлашћењима и ослоном на армији, у потпуности ће конзумирати овлашћења осталих органа. Са стабилизацијом независности шефови држава консолидују своју ауторитарну власт, понекад и уз избор наследника који би односили убедљиве изборне победе. Устави, закони и политичка пракса биће стављени у службу развоја капитализма, а вредности „слободе“ и „демократије“ остаће само апстрактни појмови за највећи део популације. До почетка XX века Аргентина, Бразил, Мексико и делом Венецуела, усвојиле су обрасце и моделе најпрогресивнијих европских земаља и САД-а. Њихови уставни текстови су у себи инкорпорирали најплеменитије принципе западне политичке мисли.<sup>110</sup> Беле елите настојаће да обликују нове нације по узору на северноамеричке и западноевропске моделе, а позитивистичка доктрина „реда и напретка“ прошириће се континентом. Слично као и у колонијалном периоду, извозни сектор привреде ће бити главни фокус инвеститора. Изградњом железнице премошћена су некада несавладива пространства, а владе су добиле ефективну контролу над огромним, до тада изолованим пространима. Инфраструктурним повезивањем дат је озбиљан ударац регионализму и центрифугалним тенденцијама периферије, али је и додатно учвршћен економски положај зависности. Урбанизација, индустријализација и модернизација ће центар политичког, економског и друштвеног живота померити са плантажа и хаџијенди у градове. Почетак XX века обележен је националним повезивањем и национализмом, који као униформна снага преиспитује до тада доминантне расне концепте. Са Првим светским ратом и Великом депресијом Латинска Америка се од страних тржишта окреће ка себи - путем економског национализма и популизма. Замена увоза домаћом производњом и привредни раст домаћим тржиштем биће главне крилатице све јачег државног интервенционизма у привреди. Јачање средњег слоја и радништва, прилив имиграната и радикалних левичарских идеологија даће додатне импулсе политичком животу и

---

<sup>109</sup> Процењује се да је у периоду од 150 година по стицању независности на подручју Латинске Америке донето између 180 и 190 устава, од чега највећи део пре 1850. године. Е. Burns, J. Charlip, 91.

<sup>110</sup> *Ibid*, 154.

организовању. Растући притисци на стару олигархију превазиђени су компромисом са новим снагама или њеним револуционарним збацивањем. Са савезничком победом у Другом светском рату, читав регион са оптимизмом гледа ка потенцијалима демократије и благостања, оличених у САД-у. У другој половини века управо ће се капиталистичка експанзија моћног северноамеричког суседа у условима хладноратовске реалности показати као главна препрека даљем развоју Латинске Америке.

## 1. Мексико: монархија, Република, Револуција

Мексико има дугу историју централизма, која досеже преко колонијалног периода све до епоха астечке и мајанске цивилизације.<sup>111</sup> Шпански вицекраљеви показали су више управљачких способности у Новој Шпанији него у неким другим деловима Америке, те су Мексико током колонијалног периода у највећој мери заобишле политичке и социјалне трзавице и устанци. Са „Криком из Долореса“ се распада дотадашња равнотежа друштвених снага, а крвави рат је заустављен тек реакционарним компромисом Полуострвљана и креола. Ипак, нити једна од бројних побуњеничких фракција ни у једном тренутку није доводила у питање јединство земље. Центрипеталне снаге, оличене пре свега у креолској елити Мексико Ситија, тежиће да и у независности буде задржана слична организација државне власти примењивана током 300-годишње колонијалне епохе. Стални изазов доминантном унитаристичком концепту уређења долазиће са периферије, у виду каудиљизма мексичких провинција. Током првих четири деценије независности, земља ће функционисати као лабава, *de facto* конфедерација, у којој ће се провинцијски великаши борити за контролу.<sup>112</sup>

Мексичко Царство дуго неће добити жељено шпанско признање. Фердинанд VII је не само одбио да преузме престо, већ је осудио и саму могућност да исти буде препуштен неком од европских владара. Шпански Кортес никада неће ратификовати Споразум из Кордобе, а одредба о могућности избора креолског монарха отвориће Итурбидеу пут ка престолу. Фебруара 1822. године конституисан је мексички Конгрес, као суверено

---

<sup>111</sup> Juan Marcos Gutiérrez González, “United Mexican States”, *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, McGill-Queen’s University Press, 2005, 209.

<sup>112</sup> Rubén Monroy, *Historical Background and Perspectives of Intergovernmental Relations: The Mexican Case*, Forum of Federations 2003, 2, <http://www.forumfed.org/libdocs/BrazilIGR03/106-MIGR0309-Ruben-Monroy.pdf>, asp. 1.4.2017.

представничко тело са циљем доношења Устава нове земље.<sup>113</sup> Маја месеца генерал Итурбиде, који се већ налазио на челу хунте, Регенства и армије, у Конгресу је проглашен за „уставног цара Мексика“ - Агустина Првог. Титула је требала била привремена: до проналаска европског владара који би био вољан да преузме мексички трон. Агустиново царство је обухватало подручје данашњег Мексика и земаља Централне Америке (изузев Панаме), као и велики део данашњих САД-а (државе Калифорнију, Тексас, Аризону, Јуту, Неваду, Колорадо и Нови Мексико). Републиканске и бурбонске фракције у представништву ће убрзо доћи у отворени сукоб са царем, који већ октобра месеца распушта представништво. Економска криза услед прекинутих веза са европским тржиштима и непопуларне мере попут високих земљишних пореза, монархију ће чинити све непопуларнијом. Почетком 1823. године генерали Санта Ана и Гвадалупе Викторија покрећу побуну захтевајући сазивање конституанте и већу аутономију провинцијских изасланстава.<sup>114</sup> Устанак добија подршку готово свих мексичких провинција. Потпуно изолован у Мексико Ситију, Итурбиде поново сазива Конгрес и 19. марта 1823. године враћа круну, стављајући тиме тачку на период Првог царства.

До доношења првог устава Конгрес је егзекутиву поверио тријумвирату, састављеном од прослављених генерала (тзв. Врховна извршна власт, шп. *Supremo Poder Ejecutivo*). Мексички Конгрес заузео је став да једино он, као суверено представништво народа, може донети највиши правни акт, док су, са друге стране, провинције захтевале веће представљање у оквиру уставотворне скупштине која би била изабрана у складу са одредбама Устава из Кадиса. Све веће тензије између Конгреса и провинцијских изасланстава резултираће у самопроглашењу четири провинције за државе и избору њихових сопствених представништава, чиме је земља доведена на ивицу сецесионистичког рата. Догађаји ће принудити Мексико Сити на попуштање, те су током августа и септембра одржани избори за уставотворну скупштину.<sup>115</sup> Конституанта је коначно формирана 7. новембра и одликовала се равномерном заступљеношћу свих региона земље. Поједине провинције су своје делегате овластиле да гласају само за уставни нацрт који предвиђа федерални облик државног уређења. Како је царевом

---

<sup>113</sup> Конгрес се састојао од представника клера, војске и локалних власти, при чему је по један представник биран на сваких 50.000 становника.

<sup>114</sup> Acta de Casamata, a 10. de febrero de 1823, y Gloria Villegas Moreno, Miguel Angel Porrúa Venero, *De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*, México, 1997, 309.

<sup>115</sup> Nettie Lee Benson, *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes 2014, 123-125, <http://www.cervantesvirtual.com/obra/la-diputacion-provincial-y-el-federalismo-mexicano/>.



абдикацијом већ прејудициран републикански облик владавине, оштре дебате водиле су се око будућег државног уређења земље, као и начина на који ће бити извршена подела власти и организација њене извршне гране.

Представници централних, средишњих провинција, залагали су се за јаку унитарну власт. Чињеница да је Мексико вековима функционисао као јединствено вицекраљевство и да за разлику од САД-а није настао путем агрегације слободних држава, коришћена ја као аргумент за неадекватност пресађивања северноамеричког модела. Претња од шпанске интервенције и сецесија Федералне Републике Централне Америке представљали су додатне разлоге који су позивали на што веће јединство још увек младе државе. И поред тежине наведених ставова, провинције су имале изразиту превагу у броју представника, те расправа ускоро више и неће бити вођена око питања да ли треба кренути пут федерализације, већ пре свега око самог начина на који ће бити извршена подела надлежности између федерације и федералних јединица. По овом питању су се издвојила два главна схватања: бранећи тезу о суверености провинција, најудаљенији региони су се залагали за слаб конфедерални модел, док су представници периферних области ближих центру предлагали снажну федерацију, способну да спречи дезинтеграцију и води земљу кроз турбулентан период. Расправе у циљу изналагања решења које би најбоље одговарало друштвеној и политичкој стварности Мексика су на крају резултирале компромисом о тзв. „подељеној суверености“. Уставни одбор који је радио на припреми нацрта будућег устава, жељу провинција за успостављањем представничке, народне и федералне републике, уобличио је у „Оснивачком акту Мексичке Федерације“ од 31. јануара 1824. године. Предвиђајући смернице за израду највишег акта земље, документ је садржавао како одредбе о суверености нације, тако и одредбе о суверености федералних јединица у њиховим унутрашњим питањима.<sup>116</sup> Бојазан од повратка апсолутизма одлагала је договор око организације егзекутиве, али ће сепаратизам појединих провинција ипак ићи у прилог заговорницима замене постојећег тријумвирата ефективнијим инокосним органом.

Након вишемесечних расправа, Уставотворни Конгрес је 4. октобра 1824. године усвојио Федерални устав Сједињених Мексичких Држава (шп. *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*). С обзиром на чињеницу да су чланови мексичког уставног одбора учествовали и у раду Кадиског кортеса, очигледан је утицај шпанског Устава од

---

<sup>116</sup> Чланови 3 и 6 Оснивачког акта Мексичке Федерације, Acta constitutiva de la Federación Mexicana, Enero 31, 1824.

1812. године. Из њега су у доброј мери преузете одредбе о слободи штампе, католицизму као државној религији и подели власти са доминантном легислативом. Мексички уставотворац је, кроз задржавање посебних режима за свештенство и армију, одступио од свог либералног узора, правећи компромис са јаком конзервативном струјом. На челу извршне власти налазио се председник, биран индиректно од стране егзекутива федералних јединица, истовремено са својим потпредседником на период од четири године. Законодавна власт поверена је Конгресу који се састојао од Представничког дома и Сената, док се на челу судске гране власти налазио једанаесточлани Врховни суд.<sup>117</sup> Иако неким својим одредбама подсећа на Устав САД-а од 1787. године, први мексички Устав није представљао копију, овог, у науци много познатијег документа. За разлику од председничког система и чврсте поделе власти у САД-у, мексичка егзекутива се налазила под контролом парламента. Наиме, и поред чињенице да је председник на челима департмана слободно постављао државне секретаре, Устав је успоставио и њихову одговорност пред Конгресом.<sup>118</sup> Републиканизам и квази-парламентарни систем израз су пре свега аутохтоних друштвених чинилаца који су испољили свој утицај током вишедеценијске борбе за независност од Шпаније.

Федерализација земље условљена је вишеструким факторима: фрагментацијом вицекраљевства током бурбонских реформи, величином територије, слабом комуникацијом и регионалним политичким амбицијама. Процес склапања федералног пакта одвијао се током 1823. и 1824. године, што је озваничено доношењем Федералног устава којим је Мексико организован као сложена држава, са 19 држава и четири територије.<sup>119</sup> До краја 1824. године извршене су две додатне измене федералне структуре, кроз стварање територије Тлаккала и федералног дистрикта Мексико Ситија, чиме су окончане политичке дебате око статуса главног града. Федерализам који је уграђен у први мексички Устав добрим делом је инспирисан одредбама Кадиског устава о „провинцијским представницима“.<sup>120</sup> Федералне јединице добиле су право доношења

---

<sup>117</sup> Чланови 3, 7, 50, 74, 75, 95 и 124 Федералног устава Сједињених Мексичких Држава, *Constitución federal de los Estados-Unidos Mexicanos*, Dada en México á 4 del de Octubre del año del Señor de 1824.

<sup>118</sup> *Ibid*, члан 119.

<sup>119</sup> Државе: Чиापас, Чиуауа, Коахуила и Тексас, Дуранго, Гуанахуато, Мексико, Мичоакан, Нови Леон, Оаксака, Пуебла, Гереро, Сан Луис Потоси, Сонора и Синалоа, Табаско, Тамаулипас, Веракрус, Халиско, Јукатан и Закатекас; територије: Горња Калифорнија, Доња Калифорнија, Колима и Санта Фе (Нови Мексико). *Ibid*, члан 5.

<sup>120</sup> Институција „провинцијских представника“ усвојена је управо на предлог мексичког представника у Кадису. Вид. J. M. Gutiérrez González, 210, фн. 6.

сопствених највиших аката, али је супрематија федерације очувана кроз одредбе о обавезности поделе власти и непротивречења савезном Уставу. Државе су у другом дому Конгреса биле представљене са по два сенатора, изабраних од стране државних егзекутива. Број представника у првом дому одређиван је на основу броја становника, с тим да је свака држава и територија имала право на најмање једног представника. Државе су стекле значајну фискалну аутономију, добивши право на убирање готово половине пореза ранијег вицекраљевства, уз обавезу уплате дела наплаћених средстава у централни трезор. Не располажући ефикасним механизмом утицаја на испуњавање обавеза федералних јединица, савезна власт је учињена зависном од прихода држава. Уз раширену корупцију и опште сиромаштво, федерација ускоро није била у стању да обезбеди финансирање одбране земље и отплате државних дугова.

У савезном Конгресу ће се ускоро издвојити две главне политичке струје. Док ће се либерали залагати за федерализам, аграрну реформу, укидање привилегија цркве и армије, дотле ће конзервативци заговарати централизам, интересе клера и нормализацију односа са бившом метрополлом. Период релативног мира и легалитета биће прекинут дуготрајним грађанским ратом. Генерал Антонио Лопес де Санта Ана, херој одбране од шпанске инвазије 1829. године, обележиће мексички политички живот с почетка тридесетих година XIX века. Током овог периода он ће у чак једанаест наврата бити проглашаван за председника Мексика (тзв. „Доба Санта Ане“). Либералне реформе потпредседника Валентина Гомеса Фаријаса, биће повод да Санта Ана, подржан од највишег свештенства, 1834. године распусти Конгрес. Октобра 1835. године конзервативни Уставотворни конгрес доноси Уставне основе, постављајући смернице за будућу државну организацију, док се 1836. године доношењем тзв. „Седам закона“ (шп. *Siete Leyes*) дотадашњи Федерални устав ставља ван снаге. Током читаве следеће деценије дотадашњом федералном државом биће управљано као унитарном Мексичком Републиком (шп. *República Mexicana*). Увођењем овлашћења председника на распуштање Конгреса и Врховног суда и стварањем тзв. „Врховне конзервативне власти“ (шп. *Supremo Poder Conservador*), баланс моћи је померен у корист егзекутиве. Као посебна „четврта грана власти“, Конзервативна власт имала је улогу контролора и тумача уставних овлашћења осталих органа. Шестим законом државе су замењене департманима, издељеним на дистрикте, са постављеним гувернерима, префектима и шесточланим хунтама - у потпуности зависним од власти у Мексико Ситију. Хунте су имале своје изабране

представнике у домовима Конгреса и Конзервативној власти, уз имовински цензус за пасивно бирачко право.<sup>121</sup> Високо централизовано уређење створено по узору на француски модел створиће снажан отпор периферије. „Органским основама Мексичке Републике“ од 1843. године учињени су извесни уступци либералима у виду формирања скупштина департмана и распуштања Врховне конзервативне власти.<sup>122</sup> Централизам и диктатура Санта Ане довешће до низа отворених побуна и стварања независних република: Тексас (1836), Рио Гранде (1840) и Јукатан (1841). Док ће побуне Рио Грандеа и Јукатана бити угушене, Тексас ће *de facto* остати независан све до 1845. године, када је анектиран од стране САД-а. Даље територијалне претензије северног суседа биће повод за Мексичко-амерички рат (1846-1848), у коме ће Мексико претрпети праву националну катастрофу изгубивши готово половину своје територије.<sup>123</sup>

Санта Ана ће враћањем на снагу Федералног устава (1847) привремено одложити свој пад са власти. Немогућност финансирања армије принудиће га да 1853. године САД-у прода и додатних 120.000 км<sup>2</sup> територије. Овакав потез изазваће отворени револт маса, те власт преузимају либерали на челу са Бенитом Хуаресом, првим председником домородачког порекла. Сазива се конституанта и ратификацијом Федералног устава Сједињених Мексичких Држава 5. фебруара 1857. године озваничене су либералне реформе: извршена је секуларизација, укидање привилегија свештенства и војске и отпочето са конфискацијом црквене земље и поседа.<sup>124</sup> У циљу ојачавања позиције законодавне власти у односу на извршну, нови Устав уводи крупну новину у виду уникамерализма централног парламента.<sup>125</sup> Недемократска и аристократска природа сената навођени су као главни разлози за његово укидање, уз игнорисање партиципације федералних јединица и значаја за корекцију законодавног процеса. И поред чињенице да је претпоставка надлежности конструисана у корист федералних јединица, непостојање другог дома нарушило је могућност држава да заштите своје интересе у законодавном поступку. Конзервативна реакција резултираће почетком трогодишњег грађанског рата,

---

<sup>121</sup> Decreto que expide las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, palacio del gobierno nacional en México a 30 de diciembre de 1836, y G. Villegas Moreno, M. A. Porrúa Venero, 202.

<sup>122</sup> Bases orgánicas de la República Mexicana, Acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a decretos, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional, 14 de junio de 1843.

<sup>123</sup> Данашње државе САД-а: Калифорнија, Нови Мексико, Аризона, Невада, Јута, делови Вајоминга и Колорада.

<sup>124</sup> Чланови 3, 5, 7, 12 и 13 Федералног устава Сједињених Мексичких Држава, *dada en el salon de sesiones del Congreso en México, a 5 de Febrero de 1857.*

<sup>125</sup> *Ibid*, члан 51.

тзв. „Рата за реформу“ (1858-1861), током кога ће САД отворено подржавати либералну фракцију. Након пирове победе реформских снага, исцрпљеност земље приморала председника Хуареса на суспензију исплате свих државних дугова. У циљу пружања подршке сецесији северноамеричке Конфедерације, а користећи обуставу наплате својих потраживања као повод, Француска интервенише у Мексику (1864). Уз подршку конзервативних земљопоседника, француске трупе успостављају „Друго Мексичко Царство“, на челу са хабсбуршким императором Максимилијаном. Устав је стављен ван снаге, а земљом је владано централистички, преко 50 административних департмана. Окончањем Грађанског рата у корист Севера (1865) створени су услови за коначну победу Хуаресових републиканских трупа.

Са погубљењем императора Максимилијана и сломом Другог Царства (1867) на снагу је враћен Устав од 1857, којим је суштински оживљена сложена државна организација из 1824. године.<sup>126</sup> Крајем 1874. године извршено је неколико значајних уставних измена. Како би се спречило остваривање *ius nullificationis* држава, прецизирано је да се нити једно регионално законодавно тело не може бавити питањима која су у искључивој надлежности Федерације.<sup>127</sup> Најважнија измена огледала се у поновном успостављању Сената, с обзиром да су „федералној републици неопходна два дома ради спајања законодавне власти са елементом представништва и федералним елементом“.<sup>128</sup> И поред оживљавања другог дома широк круг питања и даље је остао у искључивој надлежности првог дома. Тако ће Дом представника (шп. *Cámara de Diputados*) потпуно самостално одлучивати о буџету, суспензивном вету председника, потврди чланова председничког кабинета и судија Врховног суда. Неравнотежа у овлашћењима два дома мексичког Конгреса очувана је све до данашњих дана.<sup>129</sup>

Пучем од 1876. године отпочиње вишедеценијска владавина генерала Порфирија Дијаса, тзв. порфиризам (шп. *Porfiriato*). На изборима 1877. године Дијас односи победу, а

---

<sup>126</sup> Територија земље се по слову Устава од 1857. године састојала од 23 државе (уместо ранијих 19) и једне федералне територије. Доња Калифорнија је по новом уставу представљала једину федералну територију, док је град Мексико представљао подручје федералног дистрикта, уз могућност стицања статуса државе у случају пресељења главног града. *Ibid*, чланови 43-48.

<sup>127</sup> Manuel González Oropeza, “United Mexican States”, *A Global Dialogue on Federalism: Distribution of Power and Responsibilities in Federal Countries*, Montreal, 2005, 184.

<sup>128</sup> Mario Melgar Adalid, “La desaparición de poderes estatales en el sistema constitucional mexicano”, *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, tomo I* (eds. Miguel Carbonell Sánchez, Óscar Cruz Barney), UNAM, México, 2015, 393.

<sup>129</sup> Yemile Mizrahi, “United Mexican States”, *Handbook Of Federal Countries*, McGill-Queen’s University Press, 2005, 201.

по окончању првог (1877-1880) владаће у још шест узастопних мандата (1884-1911).<sup>130</sup> Дуговечност његове владавине резултат је компромиса либерала и конзервативаца, подршке војске и страног капитала, као и махинација изборним процесом. Иако је на власт дошао као радикални либерал, Дијас ће владати прагматички, без идеолошких обзира. Спровођење антиклерикалних одредби Устава од 1857. године препуштено је појединачним државама, те ће црква током порфиризма повратити добар део свог богатства и утицаја. Крупни поседи шириће се на рачун колективних домородачких имања, док су пореским олакшицама подстицане стране инвестиције у рударство, а од 1910. године и у све уноснију нафтну индустрију. Период стабилности (тзв. *Rex Porfiriana*) праћен је унапређењем железничке инфраструктуре, стварањем компактног унутрашњег тржишта, и економским растом - пре свега северних крајева земље.<sup>131</sup> Одржавајући периодичне изборе и фасаду либералне државе и институција, корупција и политика „хлеба или штапа“ (шп. *pan o palo*) ће претворити представништво у Дијасову „коњушницу“, а сви представници, гувернери држава и локални челници биће постављани по његовом диктату.<sup>132</sup> Политика приватизације колективних поседа и везивања за страна тржишта резултираће стварањем великог слоја сељака-беземљаша, те се пред изборе 1910. године, „од тадашњих 20 милиона становника, 15,5 милиона бавило пољопривредом, од којих су 12 милиона били беземљаша, а 834 власника хацијенди поседовало је 97% обрадивих површина“.<sup>133</sup> Цена привредног раста је у крајњој линији преваљена на леђа насиромашнијих слојева, док је земљишно питање постала горућа политичка тема.

Окидач за избијање прве латиноамеричке револуције у XX веку биће масовни протести изазвани Дијасовом изборном крађом. Мексичка револуција трајаће читаву деценију (1910-1920), а њен ток биће обележен грађанским ратом (1914-1916), борбом против земљишне аристократије, али и сукобима различитих револуционарних фракција (буржоазије, сељаштва, радништва, домородаца). Револуцији није претходила никакав шире прихваћен програм, а једини који су својим идејама могли апсорбовати захтеве целине и учинити их општим били су средњи градски слојеви, „успињући се преко умораних маса на чело покрета“. Крајњи резултат револуционарних дешавања биће

---

<sup>130</sup> Устав од 1857. године ће најпре бити амандиран укидањем реизбора, а затим увођењем неограничене могућности за исти.

<sup>131</sup> Roberto Blum Alberto Díaz Cayeros, “Rentier States and Geography in Mexico’s Development“, *Research Department Publications 3139*, Inter-American Development Bank, 2002.

<sup>132</sup> В. Кеен, К. Хајнес, 247.

<sup>133</sup> Љ. Палигорић, 220.

прерасподела богатства, одузимање моћи католичкој цркви и потпуна промена улоге државе у друштву.<sup>134</sup> Одустајући од либералне концепције обезбеђивања слободног тржишта, држава постаје активан учесник економије, пре свега кроз национализацију природних ресурса и најзначајнијих привредних грана. Победа „конституционалиста“ у вртлогу грађанског сукоба биће озваничена 1917. године Уставотворним конгресом у Сантјаго де Керетару и доношењем „Политичког устава Сједињених Мексичких Држава“. Документ је утемељен на постулатима националне суверености, поделе власти, представничке владе и супремације државе над црквом. Идући корак даље од свог претходника, нови Устав заузима оштрији антиклерикални став, али ће, слично као и у случају Устава од 1857. године, ове одредбе бити спровођене селективно.<sup>135</sup> Члан 2 признаје мултикултуралност и мултијезичност мексичког друштва, дајући урођеничким народима право на самоопредељење у оквиру јединствене нације и уставних оквира аутономије. Урођеничким групама је признато право на коришћење традиционалних заједничких поседа, тзв. ехидоса (шп. *ejidos*), док је са друге стране отворен простор за политику конфискације и парцелизације великих земљишних поседа.<sup>136</sup> Уважавајући захтеве радништва као једног од главних носилаца револуционарне борбе, Устав читаво шесто поглавље посвећује управо питањима рада и социјалне сигурности. У овом погледу мексички Политички устав представља први текст у историји конституционализма који је говорио о социјалним правима, те је као такав послужио за будуће највише акте социјалистичке Русије (1918) и Вајмарске Немачке (1919). Устав је задржао федерално уређење, успостављајући поделу на 28 држава, две федералне територије и један федерални дистрикт. Каснијим уставним изменама је Доња Калифорнија подељена на две засебне федералне територије - Северну и Јужну. Северна Доња Калифорнија је 1952. издигнута на ниво државе под именом Доња Калифорнија, док су 1974. године и две преостале територије добиле статус држава (Јужна Доња Калифорнија и Кинтана Ро).<sup>137</sup> Тиме је коначно заокружена федерална структура Уније са укупно 31 државом и федералним дистриктом, која је задржана и до данас. Иако се територијално налази унутар

---

<sup>134</sup> *Ibid*, 221

<sup>135</sup> Чланови 3, 5, 24, 27 и 130 Политичког устава Сједињених Мексичких Држава, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 45ª Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada en el Teatro Iturbide, de la Ciudad de Querétaro, la tarde del martes 16 de Enero de 1917, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.

<sup>136</sup> *Ibid*, члан 27.

<sup>137</sup> Decreto por el que se reforman el Artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, No 26, 8 de octubre 1974.

Државе Мексико, федерални дистрикт не представља део нити једне федералне јединице, већ се налази под контролом савезних власти. И положај федералног дистрикта временом ће доживети сопствену еволуцију, у смеру добијања веће аутономије и самоуправе.

Политички устав Сједињених Мексичких Држава од 1917. године је и данас на снази. Прошавши кроз турбулентан револуционарни период с почетка XX века, Мексико ће током наредног столећа, и поред бројних изазова, задржати друштвену кохезију и политичку стабилност - толико некарактеристичну за остатак Латинске Америке. Током година ће бити донето на стотине уставних амандмана, али ће Мексико по слову свог највишег акта остати федерација, градећи у пракси државно уређење које је централизоване и од многих унитарних држава.

## 2. Аргентина: Буенос Ајрес и провинције

Модерна Аргентина, која обухвата свега трећину некадашњег вицекраљевства Рио де ла Плате, изграђена је на темељу десетак шпанских насеобина. Колонизација Јужне Купе била је умногоме атипична за Латинску Америку и испољавала је више сличности са процесом насељавања делова Америке северно од Рио Грандеа.<sup>138</sup> Уз одсуство индијанских царстава, конкистадора и робовске радне снаге, продирање белих фармера у пампасе праћено је постепеним уништавањем и потискивањем урођеника ка југу и западу Континента.<sup>139</sup> Захваљујући свом положају на ушћу река Уругвај и Паране у Атлантук, Буенос Ајрес ће се постепено истицати као највећа лука, трговачко и културно седиште области.<sup>140</sup> Независност, отварање ка свету и либерализација трговинског промета са Великом Британијом довешће до убрзаног развоја града. Насупрот томе, залеђе области ће одликовати слаба насељеност и привреда окренута ка сточарству, а висока конкурентност европских производа онемогућиће озбиљнију занатску или индустријску производњу. Тежње елита Буенос Ајреса (шп. *porteños* - становник луке) за очувањем трговинског и царинског монопола изазваће отпор регионалних моћника. Борба портењоса и каудилјоса водиће се пре свега око начина прерасподеле уносних царинских прихода од увоза

---

<sup>138</sup> „Јужна купа“ је назив за област која обухвата најјужније делове Америке, данашње државе Аргентину, Чиле, Парагвај, Уругвај и јужне крајеве Бразила.

<sup>139</sup> Пампа, пампас (шп. *Pampa*) назив је за травнату степену оивичену Андима на западу и Атлантиком на истоку. На језику Кечуа индијанаца „пампа“ означава равницу између планина.

<sup>140</sup> Буенос Ајрес (шп. *Buenos Aires* - добар ваздух) трајно је основан 1580. године на обалама највећег светског естуара Рио де ла Плате (шп. *Rio de la Plata* - Сребрна река), по коме је и само вицекраљевство добило име.



готових производа. Сукоб око природе односа Буенос Ајреса и провинција добиће израз у две различите концепције државног уређења - унитаризму и федерализму. Док ће присталице првог модела веровати да је елиминација провинцијских аутономија једини начин за ефикасно уређење младе земље, дотле ће се њихови противници залагати за задржавање регионалне самоуправе и федералистичку организацију. Подручје ранијег вицекраљевства Рио де ла Плате ће све до пред крај XIX века бити захваћено политичком нестабилношћу и грађанским ратовима две супротстављене фракције.

По проглашењу независности, Конгрес Сједињених Провинција пресељен је у Буенос Ајрес, где отпочиње са израдом првог устава независне земље. Текст будућег највишег правног акта израђен је по узору на уставе САД-а од 1787, Француске од 1791. и Шпаније од 1812. године. Нацрт је предвиђао „Врховног директора“ као носиоца извршне власти, који је постављао Државни савет и све чланове Високог суда правде. Законодавна власт поверена је дводомом Конгресу. Јачом позицијом општепредставничког дома омогућена је превласт многољуднијег Буенос Ајреса у свим важнијим питањима, укључујући ту и постављење Врховног директора, бираног на заједничкој седници оба дома. Структура Дома сенатора одликовала се његовом двоструком природом: као федералног дома са паритетним представљањем провинција, али и аристократског дома са представницима свештенства, армије и универзитета. Иако је 25. маја 1819. године Устав коначно ступио на снагу, отпор провинција спречиће примену његових одредби. Федерална Лига, иако суочена са општом инвазијом португалских трупа, одбиће „директоријумски“ модел и подршку Буенос Ајреса. И поред пада Источне Обале и њеног претварања у бразилску провинцију Цисплатину (порт. *Província Cisplatina*), снаге федералних провинција Санта Фе и Ентре Риос успевају да остваре победу над трупама Директоријума у Бици код Цепеде. Конгрес и Директоријум су те исте, 1820. године, распуштени, а привремена влада у Буенос Ајресу признаје дефинитивну пропаст уставног пројекта потписивањем Споразума из Пилара. Без заједничког устава, председника или представништва, провинције ће *de facto* и *de iure* бити разједињене, са засебним конфедералним аранжманима базираним искључиво на међусобним уговорима. По пропасти уставног пројекта од 1819. године појединачне провинције су почеле доносити сопствене уставе (Санта Фе 1819, Тукуман 1820, Кордоба 1821 итд). Иако су у највећем броју случајева они

представљали штуре акте, сведок су степена самосталности које су провинције уживале у овом периоду.<sup>141</sup>

Имперјалистичке претензије младог Бразилског Царства ка области Естуара, учиниће да на територији Рио де ла Плате након „анархије XX године“ привремено дође до заустављања центрифугалних и дезинтеграционих процеса. Конгрес тринаест провинција поново је окупљен у Буенос Ајресу, децембра 1824. године. Провинције су опет представљене сразмерно својим популацијама, чиме су федералисти слабије насељених провинција били у мањини. Сазвано представништво је законом проглашено за конституанту, а гувернер Буенос Ајреса именован је за привременог шефа државе. Ради спречавања сценарија из 1819. године договорено је да ће устав ступити на снагу тек по његовом прихватању од стране свих провинција. Уставотворни конгрес ће 1825. године изгласати пријем бразилске провинције Цисплатине у Унију, што ће бити повод за отворени сукоб са Бразилом (1825). Потреба за координацијом ратних напора ће водити централизацији, те је фебруара 1826. године успостављен заједнички председник, као носилац извршне власти. Са унитаристом Бернардином Ривадавијом на месту шефа државе, градско подручје Буенос Ајреса законом је стављено под директну јурисдикцију централне владе, док је остатак провинције подељен у две засебне целине. Тиме је угашена дотадашња провинција Буенос Ајрес, а царине и таксе наплаћиване у градској луци постале су приход централне владе. Непаритетни састав конституанте онемогућио је адекватно представљање регионалних интереса. Уставом је предвиђено да се гувернери постављају од стране националне егзекутиве, са главним задатком спровођења националних закона у провинцијама.<sup>142</sup> Централистички уставни предлог одбачен је од стране готово свих провинција, а као значај пројекта од 1826. године остаће једино чињеница да је први пут у неком уставном акту употребљен нови назив државе - „Република Аргентина“.

Окончање Цисплатинског рата са Бразилом (1827) за резултат је имало стварање независне Источне Државе Уругваја (шп. *Estado Oriental del Uruguay*), као својеврсне тампон зоне ка лузофонским областима. Краткотрајни период стабилности биће ускоро прекинут новим таласом унутараргентинских сукоба. Најпре су око Кордобе окупљене четири провинције у оквиру „Лиге унутрашњости“ (1830), након чега и провинције Буенос

---

<sup>141</sup> Ricardo Ramírez Calvo, “Sub-National Constitutionalism in Argentina - An Overview“, *Perspectives on Federalism*, Vol. 4, issue 2, 2012, 61-62.

<sup>142</sup> R. J. G. Harvey, 306.

Ајрес, Санта Фе и Ентре Риос оснивају „Лигу обале“ (1831). Обе „лиге“ представљале су лабаве конфедералне творевине, повезане лојалношћу према каудиљосима и обавезом одржавања заједничке армије. Разлика у позицијама Кордобе и Буенос Ајреса огледала се у односу према уређењу будуће државе: док је „Споразум унутрашњих провинција“ предвиђао да ће се о томе одлучивати на заједничком Конгресу, дотле се „Федерални пакт приобалних провинција“ унапред определио за федерализам. Победа Лиге обале у грађанском сукобу (1832) и постепено приступање свих унутрашњих провинција Федералном пакту, начиниће од њега *de facto* највиши правни акт земље и „непосредну правну претечу устава који ће дати институционални облик држави Аргентини“.<sup>143</sup> Отпор портењоса ће онемогућити сазивање конституанте, односно „Општег федералног конгреса“ како је било предвиђено чланом 16 Пакта.<sup>144</sup> Уместо тога, као водећи каудиљо и портењо земље, Хуан Мануел де Росас ће спречавати доношење устава присвајајући за себе управљање спољном политиком и армијом. Стога ће четрнаест провинција формално функционисати као лабава заједница суверених држава, без централне владе. Де Росас ће истовремено обављати позицију гувернера Буенос Ајреса и представника „Конфедерације Аргентине“ према свим трећим земљама. Његова власт, обележена сталним прогонима унитариста, окончана је у Бици код Касероса (1852), поразом од стране удружених војски Уругваја, Бразила и провинција Ентре Риос и Кориентес. Тек је одласком Де Росаса са места гувернера провинције Буенос Ајрес створен простор за сазивање уставотворне скупштине и чвршће институционално повезивање аргентинских провинција.

Споразумом из Сан Николаса од 1. јуна 1852. године, тринаест провинција договорило је сазивање Генералног уставотворног конгреса, проглашавајући Федерални пакт од 1831. године за прелазни „Основни закон Републике“, а Хусто Хосеа де Уркису, гувернера Ентре Риоса, за „привременог директора Конфедерације“.<sup>145</sup> Не желећи да се одрекне монопола на прикупљање царина, Буенос Ајрес одбија приступање Споразуму. Избор провинцијског каудиља за директора, паритетни састав конституанте и Санта Фе као место њеног будућег одржавања, изазваће незадовољство портењоса које ће кулминирати пучем у Буенос Ајресу (11. септембра 1852. године) и принудним измештањем федералне владе у Парану. Одбор за уставна питања ће и поред тога наставити са радом на припреми

---

<sup>143</sup> Vivivana Patroni, “Argentina (Argentine Republic)”, *Handbook Of Federal Countries*, McGill-Queen’s University Press, 2005, 18.

<sup>144</sup> Pacto Federal, <https://www.educ.ar/recursos/128562/pacto-federal-de-1831?coleccion=129494>, asp. 2.2.2017.

<sup>145</sup> Чланови 1 и 15 Споразума, Acuerdo de San Nicolás de 1852, <https://www.educ.ar/recursos/128646/acuerdo-de-san-nicolas?coleccion=129494>, asp 5.2.2017.

текста новог устава. Главни узор уставотворцу ће бити Устав САД-а од 1787. године, али ће приликом израде нацрта бити разматрана и решења из устава Шпаније од 1812, Швајцарске од 1832, Чилеа од 1833, Француске од 1793. и 1848, као и највиши акти појединих аргентинских провинција. Значајан утицај на рад Одбора имало је дело Хуана Баутиста Албердија, политичког дисидента и оца аргентинске уставности. У својим „Основама и полазиштима политичке организације Републике Аргентине“ заложио се за успостављање федерације са моћном моноцефалном егзекутивом и чврсте гаранције економских права као начина за привлачење европске имиграције („у Америци владати значи насељавати“).<sup>146</sup> Иако је његова главна инспирација био модел САД-а (посебно новоформиране Државе Калифорније), Алберди је гајио резерве у погледу просте репликације северноамеричких решења. Имајући на уму праксу каудилизма и кастиљанско регионално наслеђе оптирао је за снажнију извршну власт и јача овлашћења центра према провинцијама.<sup>147</sup> Његове идеје „Основе“ данас уживају статус „Федералистичких списа Аргентине“.

Као „Устав Конфедерације Аргентине“ највиши акт је коначно усвојен 1. маја 1853. године, стварајући представничку, федералну републику, са јасном поделом власти. Поред ранијих уставних пројеката и међу-провинцијских пактова, као подлога за доношење највишег акта послужили су и постојећи уставни пројекти појединачних провинција.<sup>148</sup> Из текста ранијег Устава од 1826. године преузете су одредбе о индивидуалним правима и бикамерализам законодавног тела, са „Домом представника нације“ и „Домом сенатора провинција и главног града“. Председник Конфедерације, као шеф извршне власти са шестогодишњим мандатом, биран је индиректно, без могућности реизбора. Сенат је као заједнички орган федералних јединица базиран на једнаком представљању провинција, са по два сенатора бираних од стране регионалних легислатива.<sup>149</sup> Извршена је централизација царина и федерализација града Буенос Ајреса, његовим издвајањем од остатка истоимене провинције. Свака провинција имала је право на доношење сопственог устава, уз поштовање свих начела највишег акта Федерације. Давањем широког оквира за

---

<sup>146</sup> J. B. Alberdi, 98, 128.

<sup>147</sup> Mitchell Gordon, "Don't Copy Me, Argentina: Constitutional Borrowing and Rhetorical Type", *Washington University Global Studies Law Review*, Volume 8/3, 2009, 499-500.

<sup>148</sup> Antonio María Hernández, *Sub-national Constitutional Law in Argentina*, Kluwer Law International, 2011, 21-22.

<sup>149</sup> Чланови 3, 36, 46, 74 и 77 Политичког устава Републике Аргентине, *Constitución Política de la República Argentina de 1853*, Sancionada por el Congreso General Constituyente el 1 de mayo de 1853.

дискрециони уплив савезних власти у аутономију провинција, аргентински Устав ће бити знатно централизованiji од свог главног узора, северноамеричког модела од 1787. године.

Опструкција уставотворног процеса од његовог самог почетка ће за свој крајњи резултат имати проглашење независности и усвајање Устава Државе Буенос Ајрес (1854). Неће се дуго чекати на још један грађански рат, а пораз портењоса у Бици код Цепеде (1859) резултираће склапањем Пакта из Сан Хосе де Флореса. Наведени документ је будућу интеграцију две аргентинске државе условио изменама постојећег уставног оквира.<sup>150</sup> Нова конституанта од 1860. године, са провинцијама представљеним сразмерно својим популацијама, укинула је овлашћења Конгреса на давање сагласности на провинцијске уставе или спровођење импичмента гувернера провинција. Решавање статуса главног града је одложено, прописивањем да ће то бити учињено законом, уз сагласност легислативе односне провинције. Из устава и назива државе истиснут је назив „конфедерација“ у корист термина „република“ и „нација“. Извршене уставне промене ипак нису успеле дати одговор на два кључна питања: проблем избора и положаја главног града и изналажења формуле за поделу царинских прихода. Коначан повратак Буенос Ајреса у окриље јединствене аргентинске државе биће остварено тек након нових сукоба и Битке код Павона (1862). Победом генерала Бартоломеа Митреа, гувернера Буенос Ајреса, створени су услови за његов долазак на место председника Републике (1862-1868). Уставним изменама од 1866. године сви царински намети претворени су у федерални приход. У периоду 1873-1880 функционисаће неформална алијанса провинција унутрашњости, тзв. „Лига гувернера“, са основним циљем наметања сопственог кандидата за шефа државе.<sup>151</sup> Статус главног града решен је тек након нове оружане конфронтације и стављања Буенос Ајреса под непосредну федералну контролу (1880).<sup>152</sup> Консолидација аргентинске државе биће заокружена потискивањем индијанских територија ка југу и заузимањем Патагоније (1884). Исте године усвојен је и посебан закон којим је на југу створено девет „гувернатура националних територија“, изван провинцијске организације предвиђене Уставом. Као својеврсна прелазна фаза ка уласку ових подручја у пуноправно чланство аргентинске федерације, закон је предвидео да ће им са насељавањем бити

---

<sup>150</sup> Члан 2 Пакта, Pacto de San José de Flores de 19 de noviembre de 1859, <https://www.educ.ar/recursos/128652/pacto-de-san-jose-de-flores-de-1859?coleccion=129494>, asp. 1.4.2017.

<sup>151</sup> R. J. G. Harvey, 408.

<sup>152</sup> Ley n.º 1029 del 21 de Septiembre 1880.

признат статус провинције.<sup>153</sup> Стога становништво ових области, које су се суштински налазиле под војном управом, још дуго није имало могућност да бира и буде бирано у органе федерације.

Крај XIX века биће обележен повећањем популације услед све већег броја европских досељеника, пре свега из Шпаније и Италије. Демографски бум проузроковаће и нове измене Устава (1898) којима је основа за избор представника у први дом повећана на 33.000 бирача, уз могућност ревизије након сваког новог пописа становништва.<sup>154</sup> Променом изборних закона (1914) омогућено је ширење бирачке базе и већа партиципација средњих и нижих слојева становништва у демократском процесу.<sup>155</sup> Почетком XX века Аргентина је једна од најразвијенијих земаља света.<sup>156</sup> Са европском имиграцијом у Аргентину су „увезене“ и апологетске леве идеологије, које ће дати подстрек организацији радништва. Криза водеће Националне партије аутономиста (шп. *Partido Autonomista Nacional*) водиће отцепљењу њеног левог крила и оснивању Радикалне грађанске уније (шп. *Unión Cívica Radical - UCR*), чији лидер Иполито Иригојен се налазио на челу земље у два мандата (1916-1922 и 1928-1930). Период радикалских влада биће нарушен унутарстраначким сукобима и успоном десних и конзервативних струја под утицајем европског фашизма. Док је лево крило UCR-а (тзв. „непомирљиви“) захтевало бескомпромисну националистичку и „антиимперијалистичку“ борбу, војним ударом од 1930. године означен је почетак тзв. „Злогласне декаде“ и дугог периода нестабилности и превирања.

Четрдесете године обележене су репресијом и прогоном политичких неистомишљеника, пре свега припадника сада опозиционе UCR. Велика немачка заједница и ривалство са Великом Британијом око Фокландских (Малвинских) острва држаће Аргентину неутралном током већег дела Другог светског рата, све до марта 1945. године.<sup>157</sup> Године након сукоба обележене су првим председништвом Хуана Перона (1946-1952) и темељном уставном ревизијом у виду увођења низа одредби о радничким и

---

<sup>153</sup> Чланови 1 и 4 Закона о националним територијама, *Ley de Territorios Nacionales n.º 1532, promulgada 16 de Octubre 1884.*

<sup>154</sup> Члан 37 Политичког устава Републике Аргентине. *Constitución Política de la República Argentina de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional "ad hoc" el 25 de septiembre de 1860, con las reformas de las convenciones de 1866 y 1898.*

<sup>155</sup> *Ley Electoral (Sáenz Peña) 8.871, Boletín Oficial, 26 de marzo 1912.*

<sup>156</sup> Mariano Tommasi, "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s", *SCID Working Paper 147*, Stanford University - Institute for Economic Policy Research, 2002, 4.

<sup>157</sup> Велика Британија је свој суверенитет над Фокландима учврстила 1835. године.

социјалним правима, положају жена и аутономији универзитета (1949).<sup>158</sup> Владавином Перона утемељен је аутохтони латиноамерички тип политичког популизма, тзв. „перонизам“, карактеристичан по комбинацији президентијализма и персонализације власти, уз „дивинизацију“ вођа и патерналистички однос према насиромашнијим радничким слојевима. Не прихватајући ни марксизам ни либерални капитализам, покрет је као своје главне идеје истицао економску независност кроз интервенционизам у привреди, национални суверенитет и социјалну правду. Уместо револуционарног пута, Перон нуди реформизам и „хуманизацију“ капитализма под окриљем снажне државе.<sup>159</sup> Перонизам ће наставити да „траје и после одласка са политичке сцене Перона“ у оквиру Хустицијалистичке партије (шп. *Partido Justicialista-PJ*), ослоњене на синдикате и радништво.<sup>160</sup> Реформе ће бити заустављене војним превратом 1955. године и Пероновим одласком у егзил. Почетак оштрих антиперонистичких мера везан је за долазак генерала Педро Арамбуруа на чело пучиста. Користећи своја диктаторска овлашћења, председник Арамбуру својом прокламацијом ставља ван снаге све Уставне измене од 1949. године, што ће створити оштре поделе међу судијама Врховног суда. Тумачењем највише судске инстанце као уставна је оцењена могућност насилног збацивања легалне власти, с тим да је таква „*de facto* влада“ привремена и обавезна да поштује Устав.<sup>161</sup> Како би се превазишао настали проблем легалитета, расписују се избори за нову уставотворну скупштину, али уз претходно стављање перониста ван закона и искључење из процеса. На трагу римског *damnatio memoriae* уведена је и забрана спомињања самог имена Хуана или Евите Перон, као и приказивање њихових ликова на фотографијама, портретима и скулптурама.<sup>162</sup> Избори за конституанту одржани су јула 1957. године, при чему највећи број гласова, близу четвртине гласалих, односе „бели листићи“. Скупштина ће потврдити прокламацију о укидању Перонових уставних измена, признавајући ипак извесна

---

<sup>158</sup> Constitución de la Nacion Argentina, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Nú. 16.303, 16 de marzo 1949.

<sup>159</sup> Љ. Палигорић, 237.

<sup>160</sup> Зоран Крстић, „Перонизам као модел друштвеног и политичког развоја: савремени аргентински мит“, *Међународни проблеми*, бр. 1-2, Београд, 2014, 137-159.

<sup>161</sup> Након пуча од 1930. Врховни суд је заузео становиште по коме нова влада црпи свој легалитет из фактичког располагања влашћу, али да тако донети акти војних власти морају бити потврђени по успостављању цивилне владе. Након пучева од 1943. и 1956. године ови ставови су додатно ревидирани, тако да ће закони донети од стране официрских диктатура бити сматрани легалним прописима који остају на снази и који се по успостављању цивилних власти могу мењати у редовном поступку.

<sup>162</sup> Decreto Ley 4161/56, *Boletín Oficial*, 9 de Marzo de 1956.

социјална права додавањем амандмана 14а. Услед недостатка кворума конституанта се распушта већ октобра исте године, чиме су одложене даље уставне измене.

Период центристичких цивилних влада (1958-1966), праћен сталним јачањем екстрема са обе стране политичког спектра, окончан је 1966. године новим пучем. Током седмогодишње власти три војне хунте, извршна власт преузима улогу уставотворца мењајући уставни поредак у неколико наврата. „Статутом Аргентинске револуције“ (1966) законодавна власт је препуштена председнику Републике, док су легислативу на нивоу провинција вршили гувернери.<sup>163</sup> Шта више, 1972. године се доноси „Основни статут“, којим је измењено петнаест и укинуто четири члана Устава: уведен је четворогодишњи мандат и директан и истовремени избор председника, потпредседника, представника и сенатора, повећан је број сенатора сваке провинције (са два на три) и ојачана су законодавна овлашћења извршне власти кроз измене легислативног поступка. Иако привременог карактера, Основни статут ће бити на снази све до 24. маја 1981. године, с тим да постоје извесна спорења око тачног датума престанка његовог важења.<sup>164</sup> Све већа непопуларност хунте резултираће расписивањем општих избора 1973, на којима Хустицијалистичка партија односи убедљиву победу испред Радикалне грађанске уније (шп. *Unión Cívica Radical-UCR*). Иако перонистички кандидат Хектор Кампора постаје шеф државе, и председник и потпредседник ускоро подносе оставке како би омогућили поновне председничке изборе. Тако „нови-стари“ председник Аргентине постаје Хуан Перон, са својом трећом женом Изабелом, као потпредседницом. Његова смрт (1974), економска криза и унутарперонистички раскол довешће до пуча и до тада најбруталније војне диктатуре, самопрозване као „Процес националне реорганизације“ (шп. *Proceso de Reorganización Nacional*). Крвави период четири официрске владе (1976-1983) биће обележен злочинима и репресијом над неистомишљеницима и мањинама, цензуром, као и спровођењем бескомпромисног економског либерализма „чикашке школе“. Социјални немири, све већи притисак међународне заједнице и пораз у Фокландском рату (1982), допринеће коначном крају „Процеса“. На слободним изборима одржаним 1983. године победу односи Раул Алфонсин испред Радикалне грађанске уније, чиме је означен повратак демократије.

---

<sup>163</sup> Статут Аргентинске револуције, *Estatuto de la Revolución Argentina, Boletín Oficial, 8 de julio de 1966.*

<sup>164</sup> Вид. члан 4 Основног статута, *Estatuto Fundamental (Reforma de la Constitución Nacional)*, Buenos Aires 24 de agosto 1972.



Поновни долазак перониста на власт (1989) обележен је све већим захтевима и расправама о потреби свеопште реформе Устава. Председник Карлос Менем и његов претходник на функцији, Раул Алфонсин, склопиће Пакт из Оливаса, којим ће две најмасовније аргентинске партије договорити главне циљеве будућих реформи највишег правног акта. Актуелни председник Менем је у циљу добијања подршке за увођење могућности узастопног председничког мандата пристао да начини одређене уступке опозицији, пре свега кроз скраћивање мандата, смањивање законодавних овлашћења и промену начина избора шефа државе. Президенцијализам је додатно ослабљен увођењем институције шефа кабинета министара, са овлашћењима између министарских и премијерских, представљајући компромис са радикалским захтевима за трансформацијом у полупредседнички систем. Буенос Ајрес је добио аутономију и право на избор градоначелника, који је до тада био постављан од стране председника. Споразум је предвидео и да ће сенатори у будуће бити бирали по другачијем кључу - два сенатора из победничке и један из другопласиране партије, чиме је опозицији дат већи простор у другом дому. Конгрес 29. децембра 1993. године потврђује Пакт, отварајући пут ка изборима за уставотворну скупштину. Конституанта 22. августа 1994. године у Санта Феу, традиционалном седишту аргентинског уставотворца, усваја 43 амандмана на текст Устава. Реформама ће, поред већ споменутих измена договорених Пактом из Оливаса, бити уведено и низ гаранција права и слобода кроз признавање уставне снаге свим ратификованим уговорима о људским правима, успостављање Омбудсмана и увођење могућности за иницирање поступка испитивања уставности. Увођењем права на отпор војном пучу и његовом криминализацијом раскинуто је са дотадашњом доктрином „*de facto* владе“.<sup>165</sup> Битне новине уведене су и у погледу Сената, и то како у начину избора и трајању мандата сенатора, тако и у броју чланова другог дома који се бирају у свакој од федералних јединица.<sup>166</sup> Аргентински Устав од 1853. године, са изменама од 1860, 1866, 1898, 1957, 1972. и 1994. године и данас је на снази. И поред чињенице да формалноправно можемо говорити о преко 150 година важења највишег правног акта, уставноправни континуитет је од 1930. године прекидан низом војних диктатура 1930-1932, 1943-1946, 1955-1958, 1962-1963, 1966-1973 и 1976-1983. Вишегодишњи вануставни

<sup>165</sup> Члан 36 Националног устава Републике Аргентине, Constitución Nacional de la República Argentina, Convención Nacional Constituyente, ciudad de Santa Fe, 22 de agosto de 1994.

<sup>166</sup> Julia Fernandez Miro, César Hernán Martín Olivo, Facundo Luis Mondelo, *El Senado Argentino: Historia, Evolución y Consecuencias Negativas de la Reforma Constitucional de 1994, a Dieciséis Años de la Misma*, Universidad Nacional de La Pampa - Santa Rosa 2010, 74.

периоди ће само на кратко бити прекидани периодима легитимних влада у свом пуном, уставном и демократском капацитету. Након доношења Устава од 1853, решавања сложених односа између Буенос Ајреса и провинција и полувековног периода војних диктатура, федерални систем у Аргентини је са уставним изменама од 1994. године ушао у нову, четврту фазу.<sup>167</sup> Данас, више од три деценије након повратка демократије, уставност у Аргентини суочава се са прикривенијим, али не мање изазовним препрекама.

### 3. Венецуела: од Боливара до Боливарске Републике

Пре пуне консолидације своје државности Венецуела је прошла кроз крвав период борбе за независност и грађанских ратова.<sup>168</sup> Иако обједињене још 1777. године у виду јединствене генералне капетаније, географски контрасти и природне баријере учиниће да венецуеланске провинције крену одвојеним путевима изградње засебних идентитета. Мочварни Ориноко, прашуме југа, суве саване љаноса и андска зона на крајњем северозападу узроковали су међусобну изолованост и регионалне партикуларизме.<sup>169</sup> И поред тога, догађаји из Каракаса од 1810. године и збацивање генералног капетана одјекнуће у свим удаљеним деловима Венецуеле. Проглашавање независности појединачних провинција крунисано је одржавањем заједничког Конгреса и доношењем Устава (1811). Поред тога што је постала прва независна република шпанске Америке, Венецуела је после САД-а била и тек друга земља на свету која је усвојила федерални облик уређења. До данашњег дана ова латиноамеричка држава је усвојила тридесетак уставних аката. Чести преврати и насилне промене власти учиниће да ће готово свака нова влада, као израз тежњи за раскидањем са претходним режимом, доносити и сопствени устав. Већина нових највиших правних аката ће суштински представљати само ревизију постојећег уставног оквира. Уставне одредбе ће током времена клизити између федерализма и унитаризма, уз преовладавање централизма и президенцијализма као обележја политичког живота и праксе Венецуеле.

Симон Боливар се врло рано окренуо против федерализма као неефикасног организационог принципа у условима спољних претњи и унутрашњих нестабилности,

---

<sup>167</sup> Antonio M. Hernández, "Republic Of Argentina", *Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countrie*, Vol. 3, Montreal, 2006, 9-10.

<sup>168</sup> Прва Република (1810-1812), Друга Република (1813-1814), Трећа Република (1817-1819), Велика Колумбија (1820-1830).

<sup>169</sup> Љанос (шп. *llanos*-равнице) је тип високотравнатих савана на северу и североистоку Јужне Америке.

сматрајући да се федерални модел САД-а не може преликати на јужноамерички континент. Боливар је слабу трочлану егзекутиву навео као једног од главних узрочника пропасти Прве Републике 1812. године, окарактерисавши и да „савршено репрезентативне институције не одговарају венецуеланском карактеру, обичајима и тежњама“.<sup>170</sup> Стога ће се устоличити тренд даље централизације кроз јачање извршне власти на уштрб легислативе и постепено смањивање надлежности провинција. Инкорпорацијом у састав Велике Колумбије Венецуела добија статус посебног департмана, све до територијалне реорганизације од 1824. године. Судар центрифугалних сила и Боливарове визије о снажној унитарној држави на крају ће довести до потпуне пропасти пројекта „Велике домовине“. Након неуспешног покушаја сецесије из 1826. године, венецуелански покрет, предвођен генералом Хосе Антониом Паесом, наставиће са борбом за већом аутономијом Венецуеле и променама Устава из Кукуте. Десет венецуеланских провинција окупљених на Конгресу у Валенсији 1830. године, проглашавају независност и усвајајући „Устав Државе Венецуеле“ (шп. *Constitución del Estado de Venezuela*) означавају крај Велике Колумбије.

По дисолуцији заједничке државе, ранији заговорници федерализације ће новим републикама владати самовољно и централистички – методама за које су претходно оптуживали самог Боливара. Тако ће се, уз подршку олигархија, током читавог XIX века на власти у Венецуели смењивати каудиљоси, чувајући власт харизматским легитимитетом, патерналистичким односом према пардосима и редовним изборним махинацијама. Хосе Антонио Паес, који постаје председник након избора одржаних марта 1831. године, функцију шефа државе обављаће у још два наврата и све до 1847. године ће бити водећи каудиљо земље. Написан највећим делом управо од стране Паеса, Устав из Валенсије ће бити на снази готово три деценије, успостављајући президенцијализам и високо централизовану државу. Територија земље подељена је „ради најбољег управљања“ на провинције, кантоне, парохије и градске општине, при чему је председник државе постављао гувернере провинција, који су пак затим постављали ниже „шефове“ кантона.<sup>171</sup> Представници свих кантона једне провинције чинили су „провинцијско изасланство“, као регионално представништво са надлежностима у питањима просвете, урбанизма, пољопривреде и имиграције. Провинције су имале аутономију у области

---

<sup>170</sup> С. Боливар, 27.

<sup>171</sup> Члан 5 Устава Државе Венецуеле од 1830, *Constitución del Estado De Venezuela*, aprobado en sesion del 3 del corriente, Valencia, octubre 7 de 1830.

буџетских и финансијских питања, кроз могућност увођења провинцијских и општинских такси.<sup>172</sup> Строга хијерархијска државна структура успостављена је преко два овлашћења централних власти према прописима провинција: суспензивног вета гувернера, односно могућности поништавања од стране Конгреса, у случају противречности републичком закону.<sup>173</sup> Двотрећинско изјашњавање провинцијског изасланства отклањало је последице вета, док чекање на сагласност националне легислативе није одлагало саму примену норми. Избегавајући термин „федерално“, уставотворац је предвидео дводоми Конгрес и паритетно представљање провинција, са по два сенатора у другом дому. Председник, потпредседник и сенатори бирани су индиректно, од стране посебног скупштинског тела које су чинили електори бирани на кантоналном нивоу. Изборно законодавство је, слично као у већини тадашњих ограничених демократија, предвиђало високи имовински цензус за активно и пасивно бирачко право, искључујући најшире слојеве из јавне сфере.

Динамика политичког живота Венецуеле током XIX века се донекле разликовала од дешавања у остатку бивших шпанских колонија. Као особеност венецуеланске реалполитике јесте рано решавање проблема у односима између државе и цркве. Председник Паес уживао је подршку колонијалне земљишне и сточарске аристократије, али и нове трговачке олигархије Каракаса, заинтересоване за отварање лука ка иностранству. Током свог првог мандата (1831-1835) спровео је низ антиклерикалних мера којима су укинута порески имунитет и монопол цркве на образовање, а под његовим патронатом су спроведене и либералне реформе у циљу изградње јединственог унутрашњег тржишта и економске стабилизације. Као истакнути војни лидер Паес је успешно сузбијао локалне побуне каудиљоса, који су захтевали већа овлашћења провинција, пре свега задржавање права на опорезивање и наплату царина. „Влада угледних“ (1830-1840) озбиљно је уздрмана побуном истакнутих каудиљоса Рата за независност (1835) и њиховим захтевима за оживљавањем Велике Колумбије на федералистичким основама (шп. *Revolución de las Reformas*). Брзи пропаст покрета „реформиста“ (1836) водиће даљем учвршћивању политике централизма и Паесове Конзервативне партије (шп. *Partido Conservador*). Четрдесете године XIX века обележене су све већим бројем беземљаша и осиромашених ситних фармера, растом социјалних тензија, као и утицаја новоформиране Либералне партије (шп. *Gran Partido Liberal de Venezuela - GPLV*). Нови председник Хосе Тадео Монагас ће дотадашњу репресију

---

<sup>172</sup> *Ibid*, члан 161.

<sup>173</sup> *Ibid*, чланови 162 и 163.

заменити приближавањем ставовима либерала, што ће резултирати губљењем подршке конзервативних представника и распуштањем Конгреса (1847). Период „либералне аутократије“ (1848-1858) обележен је смењивањем на месту председника браће Монагас - Хосеа Тадеа и Хосеа Грегорија. Законом од 1856. године број провинција је повећан на двадесет и једну, оне су даље издељене на мање јединице - кантоне и парохије, док је Каракас проглашен за главни град земље.<sup>174</sup> Периодичним препуштањем функције свом брату, Хосе Тадео, као водећи каудиљо Венецуеле, формално се придржавао уставне забране узастопног председничког мандата.<sup>175</sup> Како би ова препрека била укинута, Конгрес 1857. године усваја нови Устав, продужавајући мандат председника на шест година и уводећи могућност сукцесивног реизбора. Доношењем највишег акта надлежности провинција су додатно смањене, што ће бити непосредан повод избијању „Мартовске револуције“, предвођене генералом Хулијаном Кастром, гувернером провинције Карабобо. Побуна ће марта 1858. године ставити тачку на деценијски „Монагат“ (шп. *Monagato*).

Све веће социјално незадовољство и захтеви за укидањем дужничког ропства, суочени су са конзервативизмом нове владе, што узрокује масовне побуне широм земље. У циљу стабилизације олигархијске власти, Кастро сазива конституанту и као привремени председник, у Валенсији 31. децембра 1858. године проглашава „Устав Републике Венецуеле“. У материјалном смислу, нови Устав је представљао надоградњу уставног текста од 1830. године, правећи одређене уступке најнижим друштвеним слојевима и регионалним елитама. Иако су у саставу конституанте њени представници чинили мањину, Либерална партија је успела да делове свог програма угради у највиши правни акт: укинут је имовински цензус и уведено опште право гласа за све пунолетне мушкарцем, уз непосредан, тајни избор председника, потпредседника и представништва. Увођењем директног избора гувернера извршен је и крупан искорак ка децентрализацији и повећању аутономије провинција, али је из званичног назива државе ипак изостављен епитет „федерална“. Доношењем новог Устава неће бити стабилизоване прилике у земљи, а раскол конзервативаца и либерала, као и унутарпартијске поделе, биће све оштрије. Либерали 20. фебруара 1859. године заузимају касарну у градићу Коро и овим догађајем,

---

<sup>174</sup> Провинције: Кумана, Матурин, Маргарита, Барселона, Гуајана, Амазонас, Апуре, Каракас, Гуарико, Арагва, Карабобо, Кохедес, Португеса, Баринас, Баркисимето, Јаракуи, Коро, Трухиљо, Маракаибо, Мерида и Тачира. Члан 1 Закона о успостављању територијалне организације, *Ley que establece la division territorial de la Republica*, 28 de abril de 1856, *Número S/N*.

<sup>175</sup> Члан 105 Устава Државе Венецуеле од 1830.

познатим као „Крик федерације“, отпочиње четворогодишњи „Федерални рат“ (шп. *Guerra Federal*).

Грађански сукоб је највећим делом имао облик герилских борби, уз свега неколико већих битака, али ће однети велики број жртава и опустошити земљу. Федералистичке снаге неће представљати јединствену оружану силу. Предвођене каудиљима љаноса и руралне унутрашњости, федералисти ће истицати захтеве за аутономијом провинција, са ослоном на незадовољство осиромашених маса. Сукоб је окончан победом либералних, федералистичких снага, Споразумом из Коџеа (1863). Актом је привремено, до сазивања нове уставотворне скупштине и уређења земље на федералној основи, за „врховног шефа Републике“ постављен конзервативни генерал Паес. Свака провинција је, по слову Споразума, у будућој конституанти имала бити представљена са по четири делегата - при чему су два представника бирана од стране централне владе, а друга два од стране федералиста. Уставотворна скупштина Федерације окупљена је у Каракасу, децембра 1863. године, избравши федералисту маршала Хуана Фалкона за прелазног председника.

„Устав Сједињених Држава Венецуеле“ ступио је на снагу 22. априла 1864. године издижући дотадашњих двадесет провинција на ниво држава.<sup>176</sup> Поред држава као федералних јединица, највишим актом су креиране и федералне територије Амазонас и Гоагира, које су стављене под директну контролу савезних власти. Свака од држава добила је право да сопственим уставом утврди унутрашњу организацију у складу са принципима представничке, изборне, смењиве, федералне и одговорне владе, као и да својим прописима одреди и сам начин избора својих представника и сенатора у домове федералног Конгреса. Предвиђено је да свака држава буде представљена са по два сенатора у другом дому, односно са по једним представником на сваких 25.000 становника у венецуеланском Дому представника. Подручје главног града претворено је у федерални дистрикт који је стављен под директну контролу централног парламента, уз неопходно цедирање неопходне територије од стране подручне државе. Председник федерације налазио се на челу егzekутиве, уз претпоставку свих „општих управних надлежности нације“ у његову корист. Избор председника вршен је директним и тајним гласањем, при чему су резултати морали бити верификовани на заједничкој седници оба дома Конгреса,

---

<sup>176</sup> Претходно је провинција Амазонас 1860. године најпре припојена Гвајани, док су Апуре и Баринас 1862. године спојене у провинцију Замору. Напосредно након грађанског рата ова подручја су поново раздвојена, сада као држава Баринас и федерална територија Амазонас.

гласовима најмање две трећине држава.<sup>177</sup> Под „гласом државе“ Устав је у овом случају сматрао већину од укупног броја свих њених представника и сенатора. Председник је постављао министре појединих ресора, али ће президенцијализам и доминација савезне егzekутиве и даље остати главне карактеристике уставног система. Устав од 1864. године први пут након периода краткотрајне Прве Републике (1811) предвиђа федерално уређење, које је иако уз бројне измене, задржано све до данашњих дана. У земљи захваћеној вишедеценијским сукобима моћ регионалних ратних господара порасла је до тих граница да угрожавала и сам монопол силе централних власти. Стога ће Устав бити готово потпуно непримењив, а након само деценије важења биће и формално стављен ван снаге.

Период превирања и грађанских ратова, који је трајао готово непрекидно од 30-их година XIX века, биће окончан тек са „Априлском револуцијом“ (1870) и преузимањем власти од стране генерала Антонија Гузмана Бланка. Обављајући функцију председника у три мандата (1870-1877, 1879-1884 и 1886-1888), владавина Гузмана Бланка, још једног „либералног аутократе“, биће обележена пацификацијом и модернизацијом земље, увођењем јединствене валуте, повезивањем земље кроз изградњу железнице, секуларизацијом, растом пољопривредне производње и имиграције, али и сузбијањем слободе штампе и опозиционог деловања. Успевши да путем различитих политичких маневара и економских привилегија освоји подршку дела каудиљоса, Гузман Бланко ће њихове војне ресурсе искористити за обрачун са преосталим регионалним опонентима. Период његове хегемоније у политичком животу Венецуеле обележен је и доношењем два Устава: од 1874. и 1881. године. Првим актом је уместо дотадашњег тајног, уведено јавно гласање за шефа државе, док је актом од 1881. године овај задатак поверен Савету Федерације. Састави највиших судских инстанци - Високог суда Федерације и Касационог суда, одражавали су сложену структуру земље. Високи суд је одлучивао о питањима попут одговорности високих званичника и међусобних сукоба надлежности између федерације и држава или самих федералних јединица. Министри су пред Саветом Федерације имали право иницирања специфичног поступка оцене уставности закона, али је крајња одлука доношена гласовима већине законодавних тела држава.<sup>178</sup> Уставом од

---

<sup>177</sup> Чланови 1, 15, 18-20, 25, 43, 61 и 65. Устава Сједињених Држава Венецуеле од 1864, *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, Mayo 10 de 1864.*

<sup>178</sup> Чланови 55, 56, 61-63, 76 и 81 Устава Сједињених Држава Венецуеле од 1881, *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, de 27 de abril de 1881.*

1881. године отпочиње се са формалним смањивањем аутономије држава, федерализацијом пореских прихода и укрупњавањем територија постојећих 20 држава на свега девет.<sup>179</sup>

Под притиском опозиције и бројних оптужби за корупцију, Гузман Бланко се по истеку свог трећег мандата 1888. године повлачи са политичке сцене, након чега следи нови период нестабилности. Уставом од 1891. године промењени су називи појединих држава, а након „Легалистичке револуције“ (1892) сазива се нова конституанта која 1893. године усваја и нови највиши акт земље.<sup>180</sup> Укинута је Савет Федерације и враћени су непосредни, тајни избори за председника, уз задржавање федералне структуре са девет држава. Свака федерална јединица била је представљена и у новоформираном Савету владе, са председником Савета као *de facto* потпредседником земље. Устав од 1893. године уводи и једну значајну новину у венецуелански конституционализам у виду овлашћења Високог Федералног суда да у случају међусобног сукоба прописа донетих од стране различитих нивоа власти деклараторно одлучи о норми која је на снази. Располажући овлашћењем за стављање ван снаге сваког прописа који није у складу са Уставом, први пут је у историји венецуеланске уставности једном судском органу дато право нормативне, уставносудске контроле прописа.<sup>181</sup>

Крај века обележен је економском рецесијом и новим грађанским сукобима. Неуспех антицентралистичке побуне обласних моћника (тзв. „Револуције ослобођења“, 1901-1903) само ће додатно учврстити аутократску власт каудиља Циприана Кастра (1899-1908). Војни издаци и пад цена кафе, главне извозне сировине Венецуеле, принудиће председника да суспендује отплату јавног дуга земље, чиме ће изазвати незадовољство Немачке, Велике Британије и Италије. Поморска блокада венецуеланских лука од стране европских сила биће разрешена тек посредовањем Вашингтона и Сталног арбитражног суда у Хагу. Венецуеланска криза послужиће као повод за тзв. „Рузвелтов додатак“ и редефинисање „Монроове доктрине“, којим ће САД преузети улогу „међународног

---

<sup>179</sup> Бермудес, Миранда, Карабобо, Замора, Лара, Лос Андес, Боливар, Сулија и Фалкон. *Ibid*, члан 1. Крајем исте године спајањем је створена нова држава Фалкон Сулија, која је расформирана већ 1890. године.

<sup>180</sup> Члан 1 Устава Сједињених Држава Венецуеле од 1891, *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, de 16 de abril 1891*.

<sup>181</sup> Чланови 63 и 110 (8а) Устава Сједињених Држава Венецуеле од 1893, *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, de 21 de junio de 1893*.



полицајца“ западне хемисфере.<sup>182</sup> Кастро ће наставити са политиком међународне конфронтације кроз национализацију страних компанија, а Уставотворна скупштина 1901. године доноси нови Устав Сједињених Држава Венецуеле. Највишим актом је дерогиран Устав од 1893. и враћена је на снагу територијална подела на 20 држава из 1864. године. Гарантован је положај Каракаса као федералног дистрикта и уведене су функције првог и другог потпредседника. Избор председника вршен је индиректно, преко општинских већа, а опште и директно право гласа искључено је и код избора за домове Конгреса. Законодавна тела сваке од држава бирала су по два сенатора, као и кандидате за судије Федералног суда, који је задржао право контроле уставности и законитости општих аката.<sup>183</sup> Председништво Циприана Кастра биће обележено још једним Уставом, којим је 1904. године број држава смањен на укупно тринаест. Преузимањем власти од стране генерала Хуана Висентеа Гомеса, дотадашњег првог потпредседника, окочан је период регионалних каудиља и отпора влади у Каракасу. Владавина Гомеса ће бити запамћена као до тада најстрожа диктатура са којом се Венецуела суочила.

Обављајући функцију председника у три мандата, генерал је све до своје смрти 1935. године, током три пуне деценије представљао *de facto* господара земље. Захваљујући нафтоносним пољима језера Маракаибо, Венецуела ће до 20-их година постати највећи светски извозник црног злата, што ће омогућити брз раст индустрије и смањење спољног дуга. Највећи део профита завршиће у џеповима страних компанија и уског Гомесовог круга, али ће део средстава бити усмерен и на изградњу инфраструктуре и повезивање удаљених делова земље. Тиме ће индиректно бити ослабљени регионализми, доминантни током читавог XIX века. Оснивањем националне војне академије официрски слојеви чвршће су везани за централну владу, што ће допринети даљој пацификацији земље. За време Гомесове владавине Сједињене Државе Венецуеле добиле су неколико нових уставних текстова, при чему је сваки следећи био усмерен на даље учвршћивање ауторитарне председничке власти. Уставом од 1909. године поново је промењена територијална организација земље, тако да је враћена ранија подела на двадесет држава и федерални дистрикт, уз креирање две федералне територије (Амазонас и Делта Амакуро). Положај федералних територија и дистрикта уређен је посебним законом од стране

---

<sup>182</sup> Теодор Рузвелт, „Четврти председнички Говор о стању Уније, од 6. децембра 1904. године“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29545, asp. 5.5.2017>.

<sup>183</sup> Чланови 2, 6, 32, 36, 75, 82-88, 104-107 Устава Сједињених Држава Венецуеле од 1901, *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, de 29 de marzo de 1901*.

савезног парламента, а слична територијална организација, уз одређене мање измене, задржана је све до данашњих дана. Устав је федералним територијама поставио два услова за добијање статуса државе: најмање 34.000 становника и способност за самостално испуњавање и финансирање свих уставних обавеза и надлежности.<sup>184</sup> Устав је предвиђао индиректни избор и четворогодишњи мандат председника, али ће Гомес пред крај свог првог мандата (1910-1914), под изговором спољне претње, суспендовати изборни процес. Конгрес 1914. године усваја „Привремени уставни статут“, именујући Гомеса за председника у новом шестогодишњем мандату (1915-1921). Статут ће бити дерогиран доношењем Устава од 1922, а његовим изменама од 1925. године и увођењем широког круга искључивих федералних надлежности зацементиран је председнички систем и аутономија држава додатно ограничена.

Након смрти Гомеса власт преузима генерал Елеазар Лопес Контрера (1935-1941), који увођењем слободе штампе, амнестијом дисидената и новим највишим актом (1936) прави изванредан одступ од дотадашње диктатуре. Током мандата председника Исаијаса Медина Ангарите (1941-1945), државни приходи од нафте су повећавани кроз ограничавање профита страних компанија, извршено је коначно разграничење са Колумбијом, а земља се постепено кретала ка демократизацији. Новоформирана лево оријентисана Демократска акција (шп. *Accion Democratica-AD*) током 1945. године организује масовне протесте и уз подршку дела војске спроводи државни удар успостављајући „Револуционарну хунту“, на челу са Ромулом Бентакуром. Трогодишњи период хунте (шп. *Trienio Adecó*, 1945-1948) обележен је одржавањем првих општих и слободних избора у историји Венецуеле - најпре за Уставотворну скупштину, а затим и за оба дома Конгреса. Након убедљиве победе AD-а, Уставотворна скупштина 1947. године усваја прогресиван Устав који предвиђа низ социјалних и економских права, уводећи и универзално право гласа.<sup>185</sup> Нови највиши правни акт ће бити на снази свега шеснаест месеци. Повећање намета иностраним нафтним компанијама и незадовољство војске и десних партија резултираће државним ударом од новембра 1948. године. Тиме је, на исти начин на који је и отпочео, окончан краткотрајни период демократије.

Војна власт узима цивилну форму у облику тзв. „Владине хунте“ (шп. *Junta de Gobierno*, 1950) која забрањује деловање AD-а и 1952. године самоуверено расписује

---

<sup>184</sup> Чланови 1 и 9 Устава Сједињених Држава Венецуеле од 1909, *Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, Caracas, de 5 de agosto de 1909.*

<sup>185</sup> Чланови 61-64 и 81 Националног устава од 1947, *Constitución Nacional, Caracas, de 5 de julio de 1947.*

изборе за конституанту. Након што је постало јасно да је хунта претрпела убедљив пораз на гласачким местима, изборни процес је поништен проглашавањем генерала Маркоса Переса Хименеса за привременог председника. Бојкотовање сазива Уставотворне скупштине од стране опозиције није спречило доношење Устава од 1953. године, којим је и поред задржавања федералног уређења званичан назив земље промењен у „Република Венецуела“. Свака од двадесет федералних јединица имала је могућност доношења сопствених устава, док су прелазне одредбе предвиђале да ће за наредни петогодишњи период (1953-1958) конституанта изабрати како председника, тако и чланове Конгреса и легислатива савезних држава, општина и федералног дистрикта.<sup>186</sup> У складу са наведеном одредбом, генерал Хименес убрзо је потврђен као председник Републике Венецуеле. Педесете године биће обележене су привредним растом и повећаном имиграцијом, уз економску и кредитну подршку Запада и насилно сузбијање сваког опозиционог деловања. Тако ће се избори 1958. године претворити у плебисцитарно изјашњавање „за“ или „против“ Хименеса. Масовна крађа гласова ће резултирати немирима, војним ударом и генераловим бекством из земље. Три највеће политичке партије - Демократска акција (AD), Социјал-хришћанска партија (шп. *Partido Socialcristiano* - COPEI) и Републиканско демократска унија (шп. *Unión Republicana Democrática* - URD) склапањем „Споразума о непроменљивим тачкама“ (1958) поставиће темеље за успостављање „Четврте Републике“.

Гласовима три претходно споменуте партије и комуниста, конституанта 23. јануара 1961. године усваја нови највиши правни акт Венецуеле. Донет под патронатом председника Бентакура, предводника AD-а и демократских реформи 1945-1948, нови устав представљао је оживљавање духа и темељних поставки текста из 1947. године: поделе власти, федерализма, социјалне правде и гаранција индивидуалних, економских, социјалних и политичких права. Ноциоси највиших власти на нивоу Републике бирани су на општим и непосредним изборима. Законодавна власт вршена је од стране дводомог Конгреса, при су по два сенатора бирана на директним изборима од стране сваке од држава и федералног дистрикта. Председник Републике имао је улогу шефа егzekутиве, бирајући министре и председавајући Министарским саветом, као извршним телом. Судије Врховног суда правде, као највише судске власти, биране су у Конгресу, на период од девет година. Промена устава могла је бити вршена или путем амандмана (на предлог четвртине гласова једног од домова Конгреса или четвртине државних легислатива,

---

<sup>186</sup> Чланови 1, 4, 16 и Поглавље VII Устава од 1953, *Constitución Nacional, Caracas, de 11 de abril de 1953.*

двотрећинском већином у Конгресу) или доношењем новог Устава (на предлог трећине гласова једног од домова Конгреса или већине легислатива држава, усвајањем двотрећинском већином у Конгресу и референдумским усвајањем од стране већине бирача).<sup>187</sup>

Устав од 1961. године предвидео је територијалну поделу на државе, федерални дистрикт и федералне територије. Удаљена острва и делови континенталне плоче дефинисани су као зависне федералне територије (шп. *Dependencias Federales*). Конкретизација овако предвиђеног устројства препуштена је законима, тако да сам уставни текст, за разлику од ранијих решења, не садржи и листу са називима држава или федералних територија. Федералним јединицама су дате надлежности организације власти и административне поделе на својој територији, управљања буџетом, локалном полицијом, као и свим овлашћењима које Устав није поверио савезном или општинском нивоу власти.<sup>188</sup> Државама, дистрикту и општинама су двотрећинском већином Конгреса могле бити поверене и додатне државне надлежности, у циљу даље децентрализације. Уставотворац је препустио Конгресу да путем закона одреди начин избора гувернера, те је све до краја 80-их гувернере постављала национална егзекутива. Савезни Конгрес је постављао и градоначелнике, са изузетком директних избора током 1979. и 1984. године.

Упркос формалноправним могућностима за јачање федералног начела, под окриљем Устава од 1961. године изграђен је високо централизован политички систем. Први разлог овоме налазио се у тропартијском Споразуму од 1958. године који је предвиђао учешће у власти свих водећих странака, без обзира на конкретне изборне резултате. Други разлог, уставноправне природе, јесте постављање гувернера држава од стране председника Републике. Спојем ове две околности отворен је пут дугогодишњој хегемонији две највеће политичке странке (AD и COPEI) на националном и регионалном нивоу. Обе партије ће у свом политичком деловању користити приходе од нафте ради одржавања система клијентелизма и патроната. Како је приступ власти *de facto* био резервисан само за две водеће странке, ексклузивност партијског система ће постати главни узрочник његове кризе. Неолиберална политика ће додатно погоршати економски положај најсиромашнијих слојева, а пад цена нафте почетком 80-их година створиће озбиљне тешкоће недиверзификованој привреди. Немогућност шире политичке партиципације,

---

<sup>187</sup> Поглавље III, чланови 148, 190 (2), 193, 214, 245-249 Устава од 1961, *Gaceta Oficial de 23 de enero de 1961, enmienda 1 de 11 de mayo de 1973 y enmienda 2 de 30 de marzo de 1983.*

<sup>188</sup> *Ibid.*, члан 17.

спојених са неефикасношћу централизованог система и све већим социјалним разликама водиће делегитимизацији владајућих партија и неминовној пропасти трипартијског система.<sup>189</sup>

У циљу стварања предуслова за ширу децентрализацију 1984. године креирана је посебна Председничка комисија за реформу државе, али ће ова иницијатива доживети неуспех. Масовни немири који су почетком 1989. године захватили Каракас резултираће увођењем ванредног стања и стотинама погинулих демонстраната.<sup>190</sup> У циљу стабилизације прилика начињени су одређени кораци ка децентрализацији. Његове слабости Законодавним изменама од 1989. године, први пут након XIX века омогућено је опште, директно и тајно гласање за гувернере држава, а исто ће бити ускоро омогућено и за градоначелнике.<sup>191</sup> Новим законским реформама током 1993. и 1996. године обезбеђено је да трансфери услуга са националног ка нижим нивоима буду праћени и одговарајућим преносом средстава и ресурса.<sup>192</sup> Победом опозиционих кандидата Покрета за социјализам (*Movimiento al Socialismo*-MAS) и Радикалног разлога (*La Causa Radical*-LCR) у савезним државама Арагва и Боливар, дат је даљи подстицај редефинисању односа између федерације и субнационалних јединица. Током 1992. године два неуспела пуча ће широј јавности представити харизматичну личност потпуковника Хуга Чавеса. На председничким изборима децембра 1998. године Чавес односи убедљиву победу, а његов први потез биће расписивање референдума са питањем о сазивању и начину избора нове уставотворне скупштине. Врховни суд се позитивно изјаснио о могућности промене устава путем референдума, до тада непознатог у политичкој пракси Венецуеле, те ће се 19. априла 1999. године велика већина грађана (88%) изјаснити у корист председничког предлога. Свега пар месеци касније одржани су и избори за представнике Уставотворне народне скупштине, а Чавесов „Покрет за Пету Републику“ је са 52% освојених гласова, захваљујући усвојеној изборној процедури, добио 120 од укупно 131 скупштинског места. Устав је усвојен новим референдумским изјашњавањем исте године, а његовим ступањем

---

<sup>189</sup> Jennifer L. McCoy, “From Representative to Participatory Democracy? Regime Transformation in Venezuela“, *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela* (eds. Jennifer L. McCoy, David J. Myers), The Johns Hopkins University Press, 2004, 264-266.

<sup>190</sup> Популарно названи *El Caracazo*.

<sup>191</sup> Allan R. Brewer-Carías, “Venezuela (Bolivarian Republic of Venezuela)“, *Handbook of Federal Countries*, Montreal, 2005, 395.

<sup>192</sup> Christi Rangel Guerrero, Decline of federalism in Venezuela, *Forum of Federations*, 2007, 28, <http://www.forumfed.org/library/decline-of-federalism-in-venezuela/>, asp. 5.4.2017.

на снагу 20. децембра 1999. године, званични назив државе промењен је у „Боливарска Република Венецуела“.

Као прилично оригиналан и истовремено један од најобимнијих уставних текстова на свету, Устав Боливарске Републике уноси неколико новина у венецуелански конституционализам.<sup>193</sup> Инспирисан Марксовим и Боливаровим идејама, Устав је утемељен на принципима народне суверености, социјално одговорне владавине, праву на побуну против лоше власти и независности од стране доминације. Први пут је гарантовано право на здравствену заштиту и предвиђена широка позитивна дискриминација жена и домородачког становништва. Класичној хоризонталној трихотомији Устав додаје и две нове гране власти - „изборну“ (*poder electoral*) и „грађанску власт“ (*poder ciudadano*). Прва наведена оличена је у Националном изборном савету, као новоформираном петочланом телу надлежном за надгледање избора и референдума на свим нивоима. Са друге стране, „грађанску власт“ обавља „Републички морални савет“, који чине институције Заштитника грађана, Државног тужиоца и Врховног контролора Републике.<sup>194</sup> Изборна и грађанска власт бирају се од стране законодавног тела и суштински представљају еманацију Боливарове идеје о „моралној грани власти“. Иако Чавесова „Пета Република“ представља „децентрализовану федералну државу“, општи тренд новог Устава јесте даља централизација земље.<sup>195</sup> Највиши акт уводи непосредан избор за гувернере, али уз истовремено укидање бикамерализма, чиме је партиципација федералних јединица у законодавном процесу, као и целокупна примена федералног начела суштински деформисана. Најмногољудније чланице оствариће доминацију у једнодомој Народној скупштини, а као бледа сенка федералног начела остаће уставни захтев да свака држава мора имати најмање три своја представника.<sup>196</sup> Постојање другог дома савезног парламента, преко кога федералне јединице учествују у доношењу и измени националних закона и пре свега устава је, по готово општем ставу теорије, *diferentia specifica* федерације у односу на унитарно уређену државу.<sup>197</sup> Укидање бикамерализма стога представља екстреман корак којим се у питање

---

<sup>193</sup> Уставни текст има укупно 350 чланова. Устав Боливарске Републике Венецуеле од 1999, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial, 30 de diciembre de 1999, Nú. 36.860.*

<sup>194</sup> Чланови 83, 88, 273, 292 и Поглавље VIII венецуеланског Устава од 1999.

<sup>195</sup> *Ibid*, члан 4.

<sup>196</sup> *Ibid*, члан 186. став 2.

<sup>197</sup> Миодраг Јовичић, *Државност федералних јединица*, Београд, 1992, 55-56.

доводи не само партиципација федералних јединица у законодавној власти федерације, већ и сам федерални карактер Венецуеле.

#### 4. Бразил: од Империје до Савезне Републике

Државно уређење Бразила је током година и векова пролазило кроз цикличне периоде централизације и децентрализације. За разлику од Хиспаноамерике, бивши португалски поседи су стекли независност само уз спорадичне окршаје, без значајнијих грађанских сукоба (1822). Територија земље највећим делом је коначно уоквирена још током колонијалног периода, шпанско-португалским Споразумом из Мадрида од 1777 године. Ни Португал нити потоње „Уједињено Краљевство Португала, Бразила и Алгавреса“, као апсолутистичке монархије нису имале било какве писане уставне акте. Од 20-их година све су већи притисци за успостављањем бране неограниченој власти монарха. Бели мазомбоси зазирали су од могућих политичких и друштвених нестабилности, с обзиром на постојећи број црних робова у Бразилу и могућност да у тим околностима доживе судбину хаићанских креола. Стога ће елите младе јужноамеричке монархије, готово одмах по њеном осамостаљењу, отпочети са процесом стварања највишег правног акта.

Првом седницом Уставотворне скупштине 1823. године председавао је император Педро I, а међу сто представника провинција највећи део био је из редова латифундиста и са њима повезаних чиновника и официра. Током расправа ће се убрзо искристалисати две међусобно супротстављене представничке групе: либерални градски слој, сачињен махом од тек досељених Португалаца (порт. *reinóis*) и „Бразилска партија“, као заступник интереса земљишне аристократије. Нацрт акта предвиђао је ограничење власти монарха, али је највећи део политичких права условљен високим имовинским цензусом. Желећи да задржи неокрњену апсолутну власт, као и посебне односе са Португалом, Педро I ће уз подршку армије распустити конституанту. У оваквим околностима, 25. марта 1824. године император ће младој монархији подарити „Политички устав Бразилског Царства“ (порт. *Constituição Política do Imperio do Brazil*). Овим октроисаним актом извршена је номинална подела власти на три гране, оличене у дводомој Генералној скупштини, Државном савету и судовима. Представнички дом биран је на индиректним изборима са цензусом који се заснивао на пореклу, вери, струци и имовини. Сенат је састављен непаритетно, при чему је свака од шеснаест провинција имала упола мање сенатора него представника у првом дому. Тиме је приликом одлучивања превага дата многољуднијим

државама, које су биле доминантне у оба дома. Иако је представљао „посредничку“ грану власти, монарх је постављао чланове Државног савета, судије свих виших инстанци и именовао је сенаторе са троструке листе кандидата провинција. На овај начин монарх је задржао највише атрибуте власти, као шеф државе и *de facto* целокупне извршне власти, располажући овлашћењем за сазивање и распуштање представничког дома и правом суспензивног законодавног вета.<sup>198</sup>

Одсуство вертикалне поделе власти и унитаризам по узору на француски модел било је у складу са трендом централизације полуга моћи у рукама монарха. Иако заснована на традиционалним регионалним идентитетима и колонијалним капетанијама, подела на 16 провинција била је искључиво административне природе, без аутономије и уз пуну подређеност централним органима. Устав је као посебне регионалне легислативе успоставио „генерална већа“ (порт. *Conselho Geral de Província*) чије „резолуције“ су на територији провинције имале снагу закона. У зависности од популације, генерална већа су бројала 21 или 13 чланова, бирањем истовремено и по истом поступку као и национално представничко тело. „Резолуција“ генералног већа је на подручју провинције имала снагу закона, али је претходно морала добити потврду од стране централне власти. На челу извршне власти провинције налазио се председник, који је постављан од стране монарха. Свака усвојена резолуција достављана је преко председника провинције, а њена судбина је зависила од околности да ли се у том тренутку одржава заседање Генералне скупштине. Уколико је у току редовно годишње заседање, резолуција је, као нацрт закона, достављана ради усвајања у оба дома. У супротном, сам монарх је привремено могао да дозволи или суспендује спрововеђење регионалног прописа, а до коначне одлуке парламента.<sup>199</sup> Национална легислатива је одобравала и регионалне буџете. Локалне елите су у новостеченој независности виделе пре свега прилику за стицањем веће самоуправе, те ће одредбе централистичког Устава од 1824. године изазвати огорчење дела провинција. Незадовољство ће преко све већег јачања републиканског сентимента водити и отвореним сецесионистичким побунама појединих области. Након пропасти краткотрајне Конфедерације Екватора (1824) део провинције Пернамбуко припојен је Баји (1830), док

---

<sup>198</sup> Чланови 13, 14, 90-97, 41 и 98-102 Политичког устава Бразилске Империје од 1824, *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*

<sup>199</sup> *Ibid*, чланови 83-87.



је након устанка из 1842. године јужни део Сао Паула најпре издвојен, а затим и претворен у нову провинцију Парану (1853).<sup>200</sup>

Превирања у Португалу, Цисплатински рат и незадовољство елита апсолутизмом и конзервативизмом монарха ће у крајњој линији приморати Педра I да 1831. године препусти бразилски престо свом малолетном, шестогодишњем сину. Избором либералног трочланог регенства полуга моћи је превагнула у корист националне легислативе и регионалних елита, а Бразил је у потпуности потиснуо политички утицај португалског двора.<sup>201</sup> Слабост централне власти и неспособност наметнутих председника у провинцијама резултираће насилним сукобима супротстављених политичких фракција, који ће претити да прерасту у отворену побуну робова, урођеника и најнижих касти. Притисци за давањем веће аутономије резултираће доношењем „Додатног акта“ (порт. *Ata Adicional*) 1834. године, као уставног амандмана којим је донекле ублажен дотадашњи ауторитарни и централистички оквир. Генерална већа провинција издигнута су на ниво законодавних тела, са самосталним одлучивањем у питањима примарног и секундарног образовања, буџета, пореза, полиције, судства и управног апарата. Велики земљопоседници су на овај начин добили висок степен контроле над својим регионима. Актом је сужена локална аутономија, преласком знатног дела надлежности општинских већа у надлежност провинција. Док су председници и даље представљали еманацију централне владе у провинцији, дотле су потпредседници након 1834. године бирани у скупштинама провинција, те ће *de facto* преузети водећу улогу у извршној власти. Дотадашње трочлано регенство замењено је моноцефалним регентом, као ефикаснијим решењем, уз укидање Државног савета. Систем поделе царинских и пореских прихода представљао је главни камен спотицања између централне владе и провинција. „Законом о тумачењу Додатног акта“ (1840) конзервативна фракција је успела да поништи његове федералне елементе, ограничавајући законодавну власт провинција и поново централизујући судство и полицију. Проглашавањем престолонаследника за пунолетног (1840) и његовим крунисањем као Педра II (1841) означен је крај хаотичног периода регенства. Млади монарх је како од стране политичке елите, тако и од стране највећег дела јавности доживљаван као симбол јединства младе бразилске нације.

Владарски квалитети Педра II и убрзани привредни раст југа земље учиниће да Бразил у следећим деценијама одликује висок степен политичке стабилности. По узору на

---

<sup>200</sup> B. Keen, K. Haynes, 221-224.

<sup>201</sup> E. Burns, J. Charlip, 87.

британски модел, декретом од 1847. године креиран је Министарски савет и утемељен парламентарни систем. Краљ је постављао председника Савета, *de facto* премијера земље, који је независно од монархове воље бирао састав свог кабинета. За разлику од класичног острвског модела, мандатар није морао имати поверење скупштине коју је краљ могао самовољно распустити. У духу своје уставне „посредничке“ улоге, монарх је мандат за формирање кабинета увек поверавао лидерима већинске партије, чиме је заобиђена парализа уставног система. Епоха полувековне владавине Педра II („Другог Царства“) обележена је његовим *quid pro quo* односом са обласним господарима и осталим кључним политичким актерима. Забрана трансатлантске трговине робљем (1850) посредно ће довести до све већег прилива инвестиција у индустријски сектор и пораста европске имиграције. Шећерна трска уступиће место кафи као главном извозном производу бразилских плантажа, што ће додатно ојачати позицију земљопоседничких и робовласничких елита провинција. Постепено колонизовање амазонске прашуме наоштрб Колумбије и Перуа и успешне војне интервенције у Уругвају (1864) и Парагвају (1864-1870) начиниће од Бразила значајну регионалну силу.<sup>202</sup>

Почев од 70-их година све су чешће политичке кризе по питању финансирања војске, што ће распиривати републикански сентимент међу официрским кором.<sup>203</sup> Педро II је све мање активно учествовао у политичком животу земље, док је престолонаследница Изабела била незаинтересована за преузимање круне. Манифестом новоформиране Републиканске партије Рио де Жанеира од 1870. године федерализам је проглашен за главни партијски циљ, уз слоган „централизација-сецесија, децентрализација-јединство“. Постојећи фискални систем устројен је у корист сиромашнијих севернијих провинција, које су из заједничких фондова добијали знатно више него богатије ушне области. Стога ће и главни носиоци идеја децентрализације и федерализације бити републиканци Сао Паула (тзв. паулисти, порт. *Paulistas*). Укидањем ропства 1888. године монархија је добила на популарности, али по цену губитка традиционалне подршке коју је имала међу „баронима кафе“ и конзервативцима у парламенту. Користећи настало незадовољство дела олигархије, паулисти уз подршку војске 15. новембра 1889. године изводе државни удар, проглашавајући федералну републику и привремену владу Републике Сједињених Држава Бразила (порт. *República dos Estados Unidos do Brasil*). Преврат је прошао без

---

<sup>202</sup> *Ibid.*, 95.

<sup>203</sup> Marcelo Piancastelli, “The Federal Republic of Brazil”, *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, McGill-Queen’s University Press, 2006, 81.

икаквих жртава, будући да је цар Педро II, који се током споменутих дешавања налазио у иностранству, остао потпуно пасиван на вести пристигле из Рио де Жанеира. За разлику од хиспаноамеричких револуција с почетка века, бразилска „Прва Република“ није утемељена на великим просветитељским идејама Америчке или Француске револуције. У првом реду она је представљала резултат конзервативних настојања олигархија Сао Паула и јужних провинција за ограничавањем централне власти, оличене у цару и Генералној скупштини.

Пучем од 1889. године дотада важећи Устав стављен је ван снаге, а посебна комисија састављена од двадесет и једног представника провинција и главног града отпочела је са израдом нацрта новог највишег правног акта. Кључни актери преврата били су регионални моћници, те стога ни федерализам као облик државног уређења младе републике ни у једном моменту није довођен у питање. Оштре расправе вођене су између северних и јужних држава, пре свега око поделе прихода од извозних такси, као и начина представљања држава у федералном парламенту. Као главни узор и модели бразилским уставотворцима послужили су аргентински Устав од 1853, швајцарски Устав од 1848. и федерално уређење САД-а од 1789. године. Уставотворни конгрес 24. фебруара 1891. године усваја „Устав Републике Сједињених Држава Бразила“, којим су дотадашње провинције издигнуте на ниво држава. Претпоставка надлежности постављена је у корист држава, међу чијим искључивим овлашћењима су били и јавно задуживање у иностранству, као и наплата извозних такси на произведена добра.<sup>204</sup> Формирањем засебних полицијских трупа државе су у пракси створиле сопствене армије, од којих су неке биле опремљеније и од самих оружаних снага Федерације. Свака од држава имала је сопствени устав и аутономни систем органа, уз обавезан републикански облик власти и директно бираног председника.

Национални конгрес, као дводоми савезни парламент, састојао се од Дома представника и Сената, који су чинила по три сенатора из сваке државе и федералног дистрикта, са деветогодишњим мандатом. По узору на САД успостављена је и снажна институција председника, са четворогодишњим мандатом и правом на слободно постављање ресорних министара. Председник је располагао правом суспензивног законодавног вета, при чему је законски предлог морао поново бити усвојен двотрећинском већином у оба дома. Избори председника, потпредседника, сенатора и

---

<sup>204</sup> Чланови 1 и 7 Устава Републике Сједињених Држава Бразила, *Rio de Janeiro, DOU 24.2.1891.*

представника били су непосредни, уз јавно гласање - чиме је отворен широк простор за притисак на бираче. Изборним законом од 1881. године претходно је већ ускраћено бирачко право највећем делу популације - неписменима, бескућницима, ниже рангираним официрима и женама. Уз укидање обавезности гласања, партиципација становништва у изборним процесима драстично је опала у односу на период Царства. Врховни федерални суд, као највиша судска инстанца, добио је овлашћење тумачења Устава и права на утврђивање неуставности закона, пре свега у циљу ограничења моћи општепредставничког дома.

Устав од 1891. године у потпуности је представљао одраз интереса елита економски снажних држава Сао Паула, Минас Жераиса и Рио Гранде до Сула. Извозне таксе и порез на промет непокретности био је у надлежности држава, чиме је омогућена њихова финансијска самосталност и несметана привредна експанзија најбогатијих области. С обзиром на околност да су подручја три наведене државе истовремено представљале и најнасељеније области, у пракси ће њихове три републиканске партије самостално бирати председника Бразила.<sup>205</sup> Тако су се током раног XX века на месту председника Републике наизменично смењивали представници Сао Паула и Минас Жераиса, те се овај период понекад назива и „кафа с млеком“, по имену главних производа ове две државе. Доминација регионалних елита може се објаснити одсуством страначке организације на националном, савезном нивоу, нетранспарентном изборном процедуром и праксом коронелизма (порт. *coronelismo*). Иако су на нивоу појединачних држава формиране бројне „републиканске“ политичке партије, суштинска власт је персонализована и почивала је у рукама локалних економских моћника - „пуковника“ (порт. *coronel*). И поред формално усвојене поделе на три независне гране власти, током читавог периода Прве Републике присутна је снажна доминација егзекutive. Док се председништво маршала Деодора да Фонсеке (1889-1894) граничило са отвореном диктатуром, почев од 1900-их креиран је специфичан договорни олигархијски модел, тзв. „политика гувернера“. Наиме, председник Републике је већину у Дому представника обезбеђивао претходним консултацијама са председницима најмоћнијих држава, чиме су ове федералне јединице остваривале додатну контролу над законодавним процесом. Пуковници су у својим општинама и градовима контролисали локалну полицију и судство, остварујући потпуни

---

<sup>205</sup> Joseph Love, “The Brazilian Federal State in the Old Republic (1889-1930): Did Regime Change make a Difference?”, *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible* (eds. Miguel A. Centeno, Agustin E. Ferraro), Cambridge University Press, 2013, 100-110.

утицај на бирачко тело и избор представника. Са друге стране, уставно овлашћење на интервенцију савеза у унутрашња питања федералних јединица по правилу је коришћено само у случајевима сиромашнијих држава, док су услови под којима су оне биле могуће прецизиране амандманом од 1826. године.

Са Великом депресијом (1929) уследиле су политичке турбуленције узроковане падом потражње за бразилском кафом и другим извозним сировинама и све већим незадовољством омасовљеног радничког покрета. „Политика гувернера“ и „кафе с млеком“ прекинута је пучем од 3. новембра 1930. године, којим је спречено преузимање председништва Републике од стране гувернера Сао Паула, као победничког кандидата владајуће олигархије. На чело привремене владе војска поставља Жетулија Варгаса, суспендујући Устав од 1891. године и окончавајући период „Старе Републике“ (1889-1930). Ова епоха у целости је обележена доминацијом елита Минас Жераиса и Сао Паула, које су „ограничавале ауторитет председника и савезне владе“.<sup>206</sup> Почетак „Друге Републике“ обележен је диктатуром Варгаса, који је путем декрета са законском снагом отписао нагомилане дугове држава према федерацији и отпочео са ограничавањем њихове аутономије постављањем „интервентора“ (порт. *interventor*) на место изабраних гувернера. Отпор регионалних моћника резултирао је тзв. „Револуцијом конституционалиста“ у Сао Паулу (1932), са главним захтевом за доношењем устава. Желећи да легитимише своју власт, Варгас је пре расписивања избора за конституанту извршио реформу читавог изборног процеса: жене су добиле право гласа, уведено је обавезно, опште право гласа за пунолетно и запослено становништво, формиран је посебан Изборни суд, задужен за спречавање изборних превара. Мањим партијама и државама са мањим бројем становника омогућена је већа заступљеност у федералном парламенту, чиме је на изборима одржаним маја 1933. године коначно окончана доминација паулиста и других партија из многољуднијих држава.

Уставотворни национални конгрес је 16. јула 1934. године усвојио нови највиши правни акт Бразила. Уграђујући у своје одредбе изборну реформу и предвиђајући низ социјалних и економских права (по узору на немачки Вајмарски устав од 1919. године), бразилски Устав од 1934. године омогућио је политичку партиципацију ширих слојева становништва, али и војске, уз индиректан избор представника професија у први дом. Отворена су врата национализацији банака и виталних грана привреде, као и

---

<sup>206</sup> А. Diaz-Cayeros, 215-216.

подржављењу синдикалних организација. Нови Устав је задржао федерализам, при чему су државе са слабом насељеношћу и неразвијеном економијом претворене у федералне територије под непосредном контролом Рио де Жанеира.<sup>207</sup> Максимални број представника неке од држава у првом дому ограничен је на двадесет, док је федералним територијама загарантовано право на по два представника. Сенат су чинила по два сенатора из сваке државе, односно федералног дистрикта, али без учешћа федералних територија.<sup>208</sup> Овим одредбама омогућено је несразмерно, претерано представљање мањих држава у савезној легислативи (енгл. *over-representation*), али ће три државе и даље остваривати преко 70% целокупног националног прихода. Септембра 1937. године, свега неколико месеци пред одржавање председничких избора и након непуне три године важења, Варгас „превентивним“ државним ударом ставља Устав ван снаге.

У циљу отклањања наводне непосредне комунистичке претње и „прилагођавања политичког тела економским потребама земље“, превентивним пучем од 1937. године уведен је режим познат као „Нова држава“ (порт. *Estado Novo*). Превратом је уведена отворена диктатура Жетулија Варгаса, који новембра исте године Бразилцима „дарује“ нови Устав.<sup>209</sup> Иако је Устав од 1937. године садржавао и одредбу о одржавању плебисцита о његовом прихватању, до наведеног непосредног изјашњавања грађана никада није дошло. Текст октроисаног Устава инспирисан је пољским Уставом од 1935. године и Мусолинијевим корпоративистичким законодавством, правећи крупан отклон од система либералне демократије. Највиша власт оличена је у председнику који је биран индиректно и располагао пуним извршним и законодавним овлашћењима.<sup>210</sup> Варгас ће искористити своје уставно право на распуштање свих представничких органа - Националног конгреса и представништава држава и општина. Уведена је смртна казна, укинута право на штрајк, уведена строга цензура, а амандманом од децембра 1937. године укинуте су и све политичке партије. Дотадашњи „Сенат“ претворен је у „Федерални савет“, као други дом савезног парламента у који је легислатива сваке државе бирала по једног представника, док је десет чланова постављао председник. Национални економски

---

<sup>207</sup> Државе са мање од 300.000 становника и оне државе које у прелазном периоду од три године не остваре довољно средстава за одржавање својих јавних сервиса. Члан 16 Устава Републике Сједињених Држава Бразила од 1934, *DOU de 16.7.1934 - Suplemento e republicado em 19.12.1935*.

<sup>208</sup> *Ibid*, чланови 23 (1) и 89.

<sup>209</sup> В. Кеен, К. Хајнес, 347-348.

<sup>210</sup> Чланови 73-76 Устава о националној организацији Сједињених Држава Бразила од 1937, *Diário Oficial da União*, 10.11.1937.

савет представљао је специфично корпоративно тело које су чинили представници струковних удружења, послодаваца и синдиката, а које је располагало одређеним законодавним надлежностима.<sup>211</sup> Уместо бираних гувернера председник Републике постављао је интервенторе, који су пак постављали шефове општинских власти, чиме је уведена строга хијерархијска лествица и централизација. Сви приходи бразилских држава постали су приходи централне владе, чиме су обезбеђена средства за огромне инфраструктурне пројекте, индустријализацију и државни интервенционизам кроз оснивање великих државних предузећа. Нова држава се крајње одлучно борила против комуниста, али и десних екстрема у виду профашистичких „интегралиста“. Промовишући за своје главне циљеве стварање социјалног компромиса и јаке државе, Варгас је федерализам сматрао за „вирус дезинтеграције“, а свој режим „дубоко бразилским, бескомпромисно националним и централистичким“.<sup>212</sup> У складу са председничком директивом, Бразилски институт за географију и статистику је 1942. године, узимајући у обзир пре свега природне, али и административно-политичке границе, извршио поделу земље на Североисточни, Северни, Источни, Јужни и Централнозападни регион. Ова додатна подела извршена је пре свега у сврху статистичких и научних потреба и никако је не треба мешати са федерализацијом или облицима територијалне аутономије.

И поред вишегодишњег оклевања, Бразил је 1943. године ушао у светски сукоб на страни сила Антанте. Исте године донет је декрет којим је у циљу безбедности граничних подручја креирано још шест федералних територија.<sup>213</sup> Пораз сила Осовине изазвао је ланчану реакцију у виду све већих унутрашњих притисака за демократизацијом земље. Осмогодишњи период Нове државе окончан је октобра 1945. године на исти начин на који је и започет - војним ударом. На слободним изборима одржаним децембра исте године побеђује маршал Еурико Гаспар Дутра, испред Социјалдемократске партије. Већ 18. септембра наредне године, конституанта усваја нови Устав Сједињених Држава Бразила, враћајући сва права и слободе признате највишим актом од 1934. године. Задржан је председнички систем, с тим да потпредседник и председник нису бирани „на истом листићу“, већ су могли долазити и из различитих партија. Новим највишим правним актом извршена је делимична децентрализација земље, али обим аутономије федералних јединица остао је испод нивоа предвиђеног Уставом од 1934. године. Задржан је

---

<sup>211</sup> *Ibid*, чланови 50-63.

<sup>212</sup> Љ. Палигорић, 244.

<sup>213</sup> Федералне територије Амапа, Рио Бранко, Гуапоре, Понта Пора, Игуасу и Фернанђо де Нороња.

бикамерализам Националног конгреса, са Сенатом као домом федералних јединица, при чему је председник располагао одложним законодавним ветом који је захтевао двотрећинску већину на пленарној седници оба дома. Ипак, систем „кочница и равнотеже“ постављен је знатно стабилније него ранијим уставима, давајући различита контролна овлашћења законодавном телу. Значајно је измењен однос између домова, при чему је Сенат био искључиво надлежан за већину финансијских питања, док су законски предлози нефинансијске природе могли бити усвојени и заобилажењем другог дома - па чак и у случајевима када су били од интереса за појединачне државе. Оваквим процедурама умањено је учешће држава у законодавном процесу, уз добијање на значају Врховног федералног суда као врховног тумача Устава и чувара Федерације. Устав је створио специфичну формулу за поделу јавних прихода, са циљем корекције великих привредних разлика између сиромашних и богатих држава и општина. Федерација је за себе задржала широк круг надлежности, утврђивајући опште смернице и препуштајући део регулативе државама, чиме је настављено са трендом заокрета од дуалног ка кооперативном федерализму. Гувернери су бирани од стране самих држава, уз широка овлашћења Савеза за интервенцију у њихова унутрашња питања. Гувернери федералних територија постављани су од стране централних власти, док су гувернери постављали градоначелнике главних градова и градова који су имали „посебан значај за националну безбедност“ на територији државе.<sup>214</sup> Избори су били обележени доминацијом партија националне оријентације, чиме је и динамика у савезном парламенту обележена превасходно партијском, а у мањој мери регионалном припадношћу представника. Прелазним одредбама највишег акта предвиђено је укидање федералних територија Понта Пора и Игуасу.<sup>215</sup>

Влада Гаспара Дутре обележена је забраном Комунистичке партије, прекидом дипломатских односа са СССР-ом и почетком политике индустријализације, кроз пореске олакшице на увоз технологије, пре свега из САД-а. Талас незадовољства либералном политиком поново враћа Варгаса на власт, али овог пута демократским путем – победом на изборима (1950) испред Радничке партије. Формирање монопола и нова подржављења (Петробрас), оптужбе за корупцију и повећање минималне цене рада за читавих 100%, изазваће незадовољство великих иностраних компанија, војске и конзервативаца. Суочен

---

<sup>214</sup> Вид. чланове 7, 12 37, 70, 98-101 и 15-17 Устава Сједињених Држава Бразила, *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, Diário Oficial da União, de 19 de Setembro de 1946.*

<sup>215</sup> Члан 8 Акта о прелазним одредбама Устава/



са губитком подршке оружаних снага и непосредном претњом државног удара, Жетулијо Варгас 1954. године извршава самоубиство. Владавина његовог наследника на месту председника, Јуселина Кубичека (1955-1961), остаће упамћена као „златне године“ бразилске економије. Индустријализација, велики инфраструктурни пројекти и изградња новог главног града Бразилије остварени су пре свега захваљујући страном капиталу и даљем учвршћивању савеза са САД-ом.

Са Кубанском револуцијом (1959) и хладноратовским напетостима у региону, 60-те године Бразилу доносе све озбиљнију политичку кризу. Краткотрајно председништво Жанија Квадроса обележено је успостављањем дипломатских односа са Кубом и СССР-ом, неуспелим покушајем шире национализације и његовом оставком после свега седам месеци на функцији (јануар-август 1961). Војска је условила преузимање председничке функције од стране дотадашњег прогресивног потпредседника Жоаа Гуларча слабљењем његових уставних надлежности. Стога је амандманом од 1961. године прописано да ће шеф државе бити биран у парламенту, уз губитак знатног дела његових овлашћења. Стварањем функције премијера је *de iure* уведен парламентарни облик државне власти.<sup>216</sup> По преузимању функције (1961), Гуларч је представио план реформи које су укључивале национализацију нафтних компанија и банака, као и широку аграрну реформу. Федерална територија Акра је 1962. године издигнута на ниво државе. Референдумом од 1963. године је након двогодишњег експеримента укинута парламентарни систем, чиме је дата плебисцитарна подршка реформској политици председника Гуларча. Реакција на овакав развој догађаја биће формирање широке антивладине коалиције коју ће чинити црква, земљишна олигархија, индустријалци и делови средњих слојева и војске. Под изговором отклањања комунистичке претње и уз подршку САД-а, 1. априла 1964. године извршен је војни удар којим је окончана Друга Република (1945-1964) и означен почетак две и по деценије војне диктатуре. Током ове епохе Бразил ће и сам неретко бити учесник у бројним „контрареволуционарним интервенцијама“ широм континента. Уз свесрдну материјалну и војну помоћ „северноамеричког полицајца“, официрске хунте ће постепено постајати препознатљив политички миље Латинске Америке.

У месецима непосредно након „превентивног“ преврата, нове власти су обећавале скори повратак цивилне администрације, али су се са сваким новим потезом све више удаљавале од позитивног уставног поретка. Због потребе за самолегитимацијом створен је

---

<sup>216</sup> Чланови 2, 3 и 18. амандмана од 1961, *Emenda Constitucional No. 4, de 1961.*

низ формалних привада демократичности и легалности војног режима. Већ 9. априла донет је „Први институционални акт“ којим је извршној власти дато овлашћење суспендовања политичких права, поништења мандата изабраних лица и отпуштања јавних службеника, а избор председника Републике је препуштен Конгресу. За привременог председника, до истека Гуларчовог мандата, изабран је фелдмаршал Кастело Бранко, док су све уставне гаранције права суспендоване на период од шест месеци. Сама опозиција, иако ограничена и потискивана, још увек није била и формалноправно укинута. Тек ће убедљива победа антирежимских кандидата на изборима за гувернере држава Минас Жераис и Гуанабара, октобра 1964. године, резултирати и доношењем „Другог институционалног акта“ којим су укинуте све политичке партије. Продужена су и ванредна овлашћења председника и заказани нови председнички избори за октобар 1966. године. Привид вишепартизма одржаван је на вештачки начин, кроз доношење рестриктивних прописа за регистрацију, који су водили стварању двопартијског система – режимске „Алијансе за националну обнову“ (порт. *Aliança Renovadora Nacional-ARENA*) и опозиционог „Демократског бразилског покрета“ (порт. *Movimento Democrático Brasileiro-MDB*).

Јануара 1967. године донет је нови Устав којим је назив земље промењен у „Савезну Републику Бразил“ (шп. *República Federativa do Brasil*), док су укинута готово сви непосредни избори за носиоце извршне власти.<sup>217</sup> Војни режим је задржао уставне одредбе о федерализму и редовним изборима за скупштине држава, које су пак индиректно али ипак самостално бирале своје гувернере.<sup>218</sup> Бикамерализам Националног конгреса је сачуван, уз одржавање општих избора и доминацију владајуће ARENA-е. Такође, одржавани су и редовни избори за законодавна тела држава и општина, као и за челне људе општина. У урбаним центрима са статусом „главног града“, „града од стратешког значаја“, „индустријског“ или „рударског центра“, градоначелници су директно постављани од стране гувернера.<sup>219</sup> Сами гувернери бирани су посредно, избором од стране државних легислатива. Председник Републике биран је такође индиректно, од стране посебног електорског тела које се састојало од чланова Националног конгреса и представника свих државних легислатива. И поред ових „цивилних“ атрибута власти, све

---

<sup>217</sup> Члан 29 Устава Савезне Републике Бразил од 1967, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*, *Diário Oficial da União*, 24.01.1967.

<sup>218</sup> Valeriano Mendes Ferreira Costa, “Brazil (Federative Republic of Brazil)”, *Handbook Of Federal Countries*, McGill-Queen’s University Press, 2005, 93.

<sup>219</sup> Члан 161 Устава од 1967.

кључне полуге моћи налазиле су се у рукама војске. Током мандата председника Коста е Силве (1967-1969), крајем 1968. године усвојен је озлоглашени „Пети институционални акт“ којим су распуштена сва законодавна тела. Актом су председнику Републике дата још шира овлашћења, укључујући и право на измену устава, иако је у материјалном смислу извршна власт то већ чинила кроз суспензију уставних права. Увођењем цензуре и укидањем *habeas corpus*-а, Бразил ће *de facto* бити претворен у полицијску државу, а применом проширених председничких надлежности донет је низ уставних амандмана (1969). До краја војног режима усвојено је укупно седамнаест „институционалних аката“, којима је дерогиран дотадашњи уставни поредак. Иако је федерализам номинално задржан, сталним ширењем овлашћења савезне егзекутиве онемогућено је остваривање федералног начела у његовим кључним аспектима. Хипертрофија федералних надлежности и овлашћење председника на дискреционо интервенисање и постављање интервентора у државама, оставиће федералним јединицама само привид аутономије. Институтом постављених сенатора централној влади ће бити омогућено остваривање превласти у другом дому, и иначе састављеном од подобних, индиректно изабраних чланова. Тиме је Сената претворен у орган федерације, без његове карактеристичне улоге „заједничког органа федералних јединица“.<sup>220</sup> Увођењем права на дискреционо распуштање легислатива на свим нивоима власти додатно је учвршћена доминација савезне егзекутиве.

Промена буџетског система и пореска реформа 1968. године омогућили су централизацију јавних финансија, док је прерасподела средстава ка мање развијеним регионима остваривана преко више партиципативних фондова и кредита за инвестиционе пројекте. Главни циљеви економске политике војног режима било је смањивање инфлације, привредни раст и индустријализација. Војска је узела директно учешће у управљању привредом, уз државну интервенцију и ослонац на капитал мултинационалних корпорација. Стране инвестиције подстицане су либералном политиком пореских олакшица и смањивања минималне зараде. Мандат трећег војног председника, генерала Емилија Гарастасоа Међисија (1969-1974), обележен је „Првим националним развојним планом“ и врхунцем „бразилског чуда“ – периода изразито високог привредног раста (1968-1973). Са друге стране, око 88% прихода од пореза на доходак и ПДВ-а на индустријске производе припао је централној влади, док је око 10% од ове суме било

---

<sup>220</sup> Вид. М. Јовичић (1973), 125.

предвиђено за партиципативне фондове држава, односно општина. Смањене су економске разлике између југа и периферних области, пре свих Амазоније и североистока. Овиме ће, са друге стране, бити створен погубан ефекат по финансијску аутономију федералних јединица, које ће се све више ослањати на директне наменске трансфере из централне благајне.

Са нафтним шоком из 1973. године окончан је и период бразилског економског чуда. Председник Ернесто Гаизел (1974-1979) постепено ће релаксирати односе са опозицијом, укидајући Пети институционални акт (1978) и највећи број прописа донетих на основу „ванредних председничких овлашћења“. Извршене су и промене у федералној структури: Држава Гуанабара је као засебна општина укључена у састав Државе Рио де Жанеиро (1975), док је 1979. године створена нова држава - Јужни Мато Гросо. Период тзв. „отварања“ (порт. *abertura*) ће бити настављен и током мандата Жоао Фигеиреда (1979-1985): усвајањем амнестије за политичке деликте, укидањем двопартијског система и усвајањем закона којим су омогућени директни избори за гувернере држава. Тако ће 1982. године, први пут након више од две деценије, бити одржани вишепартијски избори за Конгрес и непосредни избори за гувернере држава. Федерална територија Рондонија ће исте године бити издигнута у статус државе. Опозиција ће остварити изборне победе у Сао Паулу, Рио де Жанеиру и Минас Жераису, али је највећи број представника и сенатора дошао из режимске Социјалдемократске партије - наследнице ARENA-е (235 од 479 места у општепредставничком дому, односно 15 од 25 места у Сенату). Како је опозициони амандман којим је предложено увођење непосредних избора за председника Републике одбијен (1984), овај задатак је и даље био у надлежности Електорског колегијума.

Након увођења општег права гласа (1985) Танкредо Невес, испред Партије бразилског демократског покрета (порт. *Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB*, проистекле из MDB-а), од стране електора је изабран за новог председника Бразила.<sup>221</sup> Избором цивилног шефа државе окончан је војни режим и успостављена је „Трећа“ или „Нова Република“. Невесова изненадна смрт исте године на чело државе доводи потпредседника Жозеа Сарнија, који већ следеће године расписује изборе за нови Национални конгрес. Већину сазива чиниће странке центра: PMDB, Партија либералног фронта, Радничка и неколицина мањих партија. Изабраним члановима савезног

---

<sup>221</sup> Опште право гласа уведено је 1985. године давањем права гласа неписменима.

парламента је поред улоге законодаваца припао и *ad hoc* задатак доношења највишег акта земље. Свих 559 чланова оба дома су 1. фебруара 1987. године привремено претворени у Уставотворни конгрес. Посебним „Правилима о функционисању“ прописано је да ће по усвајању новог устава чланови конституанте наставити са својим редовним активностима, као сенатори и представници, а до истека њиховог редовног мандата.

Процес писања текста новог највишег правног акта уско је повезан са повратком демократије и таласом оптимизма у будућност Бразила. Децентрализација целокупног уставотворног процеса извршена је кроз стварање чак 24 поткомитета која су радила на стварању нацрта устава. Поткомитети су временом спојени у осам комитета и коначно у јединствени комитет са 97 чланова, уз одржавање пленарних седница са двокружним гласањем. Предлог уставног амандмана је преко петиције могло поднети и 30.000 гласача, док су и сви грађани позвани да појединачно, путем поште, достављају сопствене иницијативе. На овај начин је предложено чак 122 амандмана (потписима преко 12 милиона бирача) и пристигло је 72,719 поштанских сугестија грађана, чиме је развојни пут новог устава добио карактеристике процеса „одоздо према горе“.<sup>222</sup> Како су гувернери бирани непосредно, током 80-их година је растао њихов утицај на представнике и сенаторе у смеру *en bloc* гласања, те су партикуларни интереси држава пронашли свој израз и кроз процес креирања новог устава.

Национална уставотворна скупштина је 22. септембра 1988. године усвојила нови највиши правни акт - Устав Савезне Републике Бразил (порт. *Constituição da República Federativa do Brasil*), који је свечано обнародован 5. октобра. Уставом је федерализам постављен као темељ нове политичко-административне организације земље, навођењем држава, општина и федералног дистрикта као чинилаца „нераскидиве уније“.<sup>223</sup> Општине су кроз гаранције њихове аутономије у односу према федералним јединицама и према савезном нивоу, постале конститутивни елемент федерације. Чак 54 % чланова конституанте од 1988. године чинили су бивши градоначелници, локални већници, гувернери или законодавци у некој од држава, те је и највиши акт одразио интересе

---

<sup>222</sup> Celina Souza, “Federal Republic of Brazil”, *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, McGill-Queen’s University Press, 2005, 80.

<sup>223</sup> Члан 1 Устава Савезне Републике Бразила од 1988, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Diário Oficial da União 191-A, de 05/10/1988, P.1*

локалних и регионалних власти.<sup>224</sup> Бразил се стога данас одликује постојањем три нивоа власти: Савеза, двадесет шест држава са федералним дистриктом и преко 5,500 општина. Устав је задржао и могућност успостављања федералних територија допунским законом, али су у складу са његовим прелазним одредбама угашене све три постојеће територије: Рораима и Амапа уздигнуте су на ниво држава, док је федерална територија Фернандо де Нороња реинтегрисана у састав Државе Пернамбуко. Од северних делова Државе Гојас створена је Држава Токантинс, као нова федерална јединица.<sup>225</sup> Бразилски Устав од 1988. године је у потпуности раскрстио са ауторитарном прошлошћу земље враћањем свих грађанских и предвиђањем низа социјалних и економских права, као и увођењем неких нових института попут права на здравље и здраву животну средину или колективних права Индијанаца, деце и старијих особа. Тиме је након олигархијске Старе Републике (1889-1930), Варгаса (1930-1945) и Нове државе (1937-1945), плуралистичког раздобља (1945-64) и војне диктатуре (1964-1985), Бразил коначно упловио у доба стабилног конституционализма.

---

<sup>224</sup> Celina Souza, "Brazil's System of Local Government, Local Finance and Intergovernmental Relations", *The EngKaR Research Project 8070: Building Municipal Capacity for Finance and Budgeting*, The International Development Department of the School of Public Policy, University of Birmingham (UK), 2016, 1.

<sup>225</sup> Члан 13 Акта о прелазним одредбама Устава.

## Глава друга

### ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ЛАТИНОАМЕРИЧКОГ ФЕДЕРАЛИЗМА

У претходном делу рада истакнуте су основне историјске карактеристике развоја латиноамеричког конституционализма. Посебан осврт био је на политиколошким и социолошким факторима који су у крајњој линији утрли пут усвајању федерализму као методу вертикалне поделе власти у уставима нових нација. Бројне специфичности које су иманентне државним уређењима Мексика, Аргентине, Венецуеле и Бразила често се од стране конституционалиста користе управо као разлог да се оне искључе из круга „федералних држава“. Стога ћемо у првом одељку ове главе покушати са давањем одговора на питање да ли је особеност уставних и политичких режима у наведеним државама таквог квалитета да им одузима карактер „федералних“. Са друге стране, изостанак научног интересовања за латиноамерички федерализам често се оправдава и постојањем оштрог раскорака између нормативног и стварног. Овакве околности неминовно условљавају да се приликом анализе функционисања уставноправног оквира осврнемо на различите ванинституционалне канале моћи и утицаја. Покушаћемо да осветлимо везу која постоји између остваривања федералног начела и тежњи ка потпуној транзицији латиноамеричких федерација у плуралистичка, демократска друштва. Крај прве деценије XXI века и динамика друштвених збивања на регионалном и глобалном нивоу поставили су пред овај процес неке нове препреке и изазове, са различитим могућностима за њихово превазилажење. Иако глобални тренд „слабљења федерализма по садржају“ са почетком новог миленијума почиње да добија заокрет, у Латинској Америци је и даље присутно јачање центрипеталних сила. Све већа овлашћења савезних власти, са фокусом на фискална и пореска овлашћења, уско су везана са економским растом, подстицањем инвестиција и ублажавањем регионалних економских разлика. Циљеви федералне владе остварују се уз помоћ развојног модела који неизбежно ствара негативне последице по положај федералних јединица.

На основу свих чињеница изнетих у првој глави овог истраживања, позабавићемо се и откривањем разлога који су били претежни за успостављање федералног уређења у четири земље. Различита мерила за класификацију федералних држава полазе од обележја начина

и разлога њиховог настанка, федералне структуре, организовања федералног подручја и броја и величине федералних јединица. Генерализацијом и „укалупљивањем“ у устаљене типове покушаћемо да се приближимо садржини појма „латиноамерички федерализам“. Стога ћемо се у оквиру другог одељка ове главе бавити пре свега заједничким карактеристикама федералних структура Мексика, Бразила, Венецуеле и Аргентине, уз истицање извесних посебности државних уређења. Темелјнија излагања о позитивним уставним оквирима сваке од наведених земаља резервисана су за последњу, трећу главу овог рада.

## Одељак први

### СПЕЦИФИЧНОСТИ И СПОРНА ПИТАЊА

#### 1. Крхкост демократског режима

И поред чињенице да се веза између федерализма и демократије често означава као „однос напетости“, већина модерних аутора сматра да је суштинско федерално уређење оствариво једино у оквирима демократског друштва. Упркос околности да „полазе од различитих политичких вредности као темелјних, наиме различитости и равноправности, може се говорити о „демократској контроли федерализоване политичке власти и о федералистичкој контроли демократије“.<sup>226</sup> Политичка збивања у Латинској Америци током већег дела прошлог века обележена су безвлашћем, двовлашћем, диктатурама, грађанским ратовима, револуцијама, контрареволуцијама и страним интервенцијама. Почетак XX века обележила је Мексичка револуција, најављујући тренд будућих друштвених сукоба широм Централне и Јужне Америке. Сукоби и ломови светском нивоу ће, донекле парадоксално, углавном имати позитиван ефекат на привредни развој Латинске Америке, изољујући је од спољних утицаја. Најпре ће Први светски рат учинити европска тржишта недоступним за латиноамеричку производњу, те ће неоколонијални образац зависности бити замењен развојем заснованим на сопственој, унутрашњој потражњи. Крај Великог рата ће на позорницу избацити САД као глобалну економску силу, потискујући тиме Велику Британију као до тада главног инвеститора Латинске Америке. Након Шпанско-америчког рата (1898) и окупације Кубе и Порторика, САД ће у XX веку наставити са експанзијом у карибској области, користећи се „долар

---

<sup>226</sup> Томас Флајнер, Слободан Самарџић, *Федерализам и проблем мањина у вишеетничким заједницама: Упоредна анализа Швајцарске и Југославије*, Београд, 1995, 31.



дипломатијом“ и војним интервенцијама. Са Великом депресијом и падом цена сировина на светском тржишту монокултурна пољопривреда Латинске Америке доживљава шок, а негативни трговински биланс даће подстрек процесима индустријализације и диверзификације привреде. Развој домаћих производних потенцијала биће остварен у оквирима све присутније националистичке реторике, праћене интервенционизмом у кључним привредним гранама и увођењем високих царинских стопа на увоз готових производа. Рузвелтова политика „доброг суседа“ (енгл. *Good Neighbor policy*) умањиће анимозитет према северном суседу, али ће она у највећој мери представљати „више промену у форми него у садржају“.<sup>227</sup>

Избијањем Другог светског рата регион је постао једно од ретких подручја незахваћених ратним сукобима, значајан као извор сировина неопходних за све веће ратне напоре. Победа сила Антанте повећаће захтеве за већом политичком партиципацијом и бољим животним стандардом слојева са нижих спратова друштвене лествице. Услед све вечих притисака „одоздо“ традиционална олигархија латифундиста је у циљу задржавања свог положаја принуђена или на отворену војну диктатуру или на компромис са сељачким, радничким, домородачким и другим масовним покретима. Специфичан одговор биће пронађен у оквиру популизма, као механизма за мобилизацију широких покрета у оквиру државе којом је доминирала нова, национална елита. Европске земље ће све до 50-их година бити фокусиране на обнављање својих ратом разорених привреда, док ће САД бити окренуте азијским тржиштима. Нашавши се изван фокуса главних глобалних дешавања, Латинска Америка се „окреће себи“, а немогућност увоза производа још једном ће дати подстицај развоју домаће индустрије. Окакве околности ће популистичким режимима, попут Варгасовог у Бразилу или Пероновог у Аргентини, омогућити да несметано спроведу делимичну аграрну реформу, повећају социјална давања, наднице и животне услове становништва. Популистичке вође ће подршку урбаних радничких слојева додатно учвршћивати личном харизмом и постепеним проширивањем бирачког права. Власништво над нафтним изворима је представљано као суштинско за очување суверености, а у складу са дискурсом економског национализма уследиће подржављење страних компанија и креирање великих државних предузећа током 30-их и 40-их година.

Обнова утакмице за велико латиноамеричко тржиште између развијених капиталистичких земаља, уз нову хладноратовску реалност, вратили су читав регион на

---

<sup>227</sup> В. Keen, К. Haynes, 279.

велика врата међународне сцене. Оснивањем мешовитих предузећа мултинационалне корпорације заобилазе царинске баријере, чиме се омогућава успон домаће капиталистичке елите, али по цену одлива капитала и успоравања индустријског и привредног раста. Настављен је тренд реукрупњавања земљишног поседа, те је до касних 60-их година свега 17% земљопоседника контролисало преко 90% свих обрадивих површина.<sup>228</sup> Земљишна аристократија интересно је стопљена са слојем нових индустријалаца, стварајући јединствену олигархијску групу којој у све мањој мери одговара попустљивост режима према нарастајућем радништву. Током 50-их и 60-их година елите све већег броја земаља Централне и Јужне Америке напуштају дотадашњу популистичку, етатистичку и националистичку политику. Након Кубанске револуције (1959) конзервативни кругови добијају све већу подршку северноамеричког цина и Латинска Америка се претвара у нову позорницу међублоковских чарки. Током мандата председника Кенедија 1961. године се успоставља програм финансијске помоћи, тзв. „Алијанса за прогрес“, у оквиру кога је спроведен низ мера у циљу јачања економске сарадње и поспешивања услова за пословање у земљама Латинске Америке. И поред значајних средстава која су током 60-их година утрошена у сврху финансирања овог програма, резултати су у највећој мери изостали, пре свега због корупције, неспремности јужноамеричких режима за спровођење структурних реформи и све мање заинтересованости администрације САД-а. Подршка војним режимима који су почев од Бразила (1964) успостављени у низу земаља Централне и Јужне Америке показале се као ефектнији начин за спречавање „кубанског сценарија“. Са почетком 70-их година пучевима су инсталиране војне хунте у Боливији (1971), Уругвају (1973), Чилеу (1973), Аргентини (1976). У оквиру тзв. „Операције кондор“, под патронатом САД-а је успостављена блиска сарадња латиноамеричких десничарских режима у борби против „црвене опасности“. Заједничко политикама свих ових режима јесте потпуно укидање препрека за пословање иностраних корпорација и увоз скупе технологије, уз повећано задуживање на међународном финансијском тржишту. Као специфичност овог периода јесте нови тип ауторитарне власти, који се у битним сегментима разликовао од традиционалног каудилџизма. У латиноамеричкој политичкој теорији ће он бити окарактерисан као „бирокупатски ауторитаризам“, са војском која ће преузети улогу

---

<sup>228</sup> 1950. године је на свега 2% највећих хаџијенди у Аргентини отпадало 60% од укупно обрадивог земљишта, док је у Бразилу 1,6% највећих фасенди обухватало више од 50% земљишта. Вид. Е. Burns, J. Charlip, 239.

економског администратора и тежити да влада у институционализованом облику, као армија, пре него кроз дивинизацију личности каудиља.<sup>229</sup> Стога ће сукцесија шефова на челу државе представљати и једно од најважнијих питања унутар официрског круга. И поред позитивних иницијалних ефеката у виду појачане индустријализације и раста БДП-а, два нафтна шока из 1973. и 1979. године убрзаће окончање оваквог модела привредног развоја. Пад извоза уз скок каматних стопа (укључујући ту и већ узете кредите са променљивим каматама) створиће спиралу јавног дуга. Привредни колапс делегитимисаће војне режиме у економској сфери, као једином сегменту у коме је остварен одређени напредак. Притисци за демократизацијом, штрајкови, социјално незадовољство и поделе унутар самих официрских редова, учиниће да почетком 80-их година реакционарни талас буде на заласку. Војне хунте уступају место изабраним владама, док ће мирна транзиција ка демократији и политичка умереност нових центристичких влада резултирати њиховим несучавањем са терористичком природом бивших режима. Фокус масовних покрета из 80-их година биће у највећој мери на процедуралном питању окончања диктатуре и увођења демократске партиципације, док ће разарајуће последице економске политике војних режима остати у другом плану.<sup>230</sup> Демократски режими се стога неће знатно одмаћи од неолибералног модела, те ће рецепт за решавање проблема јавних финансија бити тражен у даљој дерегулацији, приватизацији јавног сектора и уштедама у социјалним давањима. До почетка 90-их главни социјални показатељи (попут стопе незапослености, сиромаштва, висине примања) вратиће се на ниво из 70-их година. У Латинској Америци ће осамдесете године XX века понети заслужени епитет „изгубљене деценије“.

Политички и друштвени живот латиноамеричких федерација друге половине XX века, са одређеним специфичностима код сваке од четири земље, уклапају се у горенаведени образац. Бразил ће представљати отелотворење претходно описаног развојног модела. Механизам диктатуре, деполитизација маса и прогон политичких противника послужиће као узор регионалним диктатурама које се успостављају током 70-их година. Дводеценијска официрска владавина може се поделити у неколико фаза: успостављање (1964-1968), које је окончано потпуним укидањем грађанских права и појавом герилског покрета, консолидација режима (1969-1973), обележена јењавањем оружаног отпора, трансформација (1974-1979) и декомпозиција (1979-1985). Трећи период и почетак слабљења стега диктатуре везује се за мандат председника Гаизела и уставни амандман

<sup>229</sup> Са изузетком владавине генерала Пиночеа у Чилеу. *Ibid*, 290.

<sup>230</sup> В. Кеен, К. Најнес, 508.

којим је укинут озлоглашени Пети институционални акт. И поред формалног укидања цензуре, повратка дела грађанских права и укидања законодавних прерогатива извршне власти, председник је могао прогласити „ванредно стање“ без претходног одобрења Конгреса, док су чланови представништва могли бити судски гоњени због „злочина против националне сигурности“.<sup>231</sup> Преузимањем власти од стране цивилног председника Сарнија формално је окончана „декомпозиција“ војног режима, али ће уследити вишегодишњи период транзиције, који се добрим делом одвијао под патронатом армије. Бразилско „отварање“ био је поступан процес којим је дириговано „са врха“. Сама либерализација политичког живота и препуштање полуга власти цивилним органима мотивисана је пре свега успоравањем привредног раста и нарушавањем хијерархије унутар саме армије. Бюрократизација и мешање у готово све послове управљања су као повратни процес имали политизацију унутар саме војске. Све више је јачала струја која је сматрала да је, зарад јединства оружаних снага, неопходно поделити одговорност за вођење земље са цивилним представницима. Са друге стране, све лошији економски показатељи, социјално незадовољство и изборни успеси опозиције након напуштања институционализованог двопартијског система (1979), указале су на потребу свеопшних реформи. Режим „конзервативне модернизације“ подстицао је привредни раст, уз запостављање равномерности и социјалне димензије, те је након две деценије земља остављена са високим спољним дугом, инфлацијом, привредном стагнацијом и великим социјалним разликама.<sup>232</sup> Стога ће самоиницијативно повлачење војске са власти бити повезано пре свега са проблемом ефикасности администрације, пре него са питањем демократског плурализма и демократизације. Транзициони период конзервативне владе PMDB-а окарактерисан је борбом са наслеђеним проблемом хроничне инфлације, као и даље присутним утицајем војске. И у оквиру новог Устава Савезне Републике Бразил, војска ће задржати специфичну позицију чувара уставног поретка, реда и закона.<sup>233</sup> Консолидација демократског режима настављена је током председништва Фернанда Колора, изабраног на директним изборима испред Лабуристичко-хришћанске партије (порт. *Partido Trabalhista Cristão*-PTC). Формална промена уставноправног система није

---

<sup>231</sup> Adriano Nervo Codato, “A political history of the Brazilian transition from military dictatorship to democracy”, *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, 2005, 83-106.

<sup>232</sup> „Конзервативна модернизација“, као својеврсни *contradictio in adjecto*, представља специфични образац привредног развоја, као капиталистичка алтернатива процесу индустријализације који се одвијао у земљама реал-социјализма.

<sup>233</sup> Члан 142 бразилског Устава од 1988.

обухватила и суштинске измене у неформалним носиоцима моћи, смештеним у финансијском и привредном сектору. Стога ће и нови режим, заоденут у демократско рухо, наставити са неолибералном политиком својих претходника, уз нетранспарентне процесе одлучивања и изостанак одговорности водећих политичара.

Краткотрајна владавина Изабеле Перон, потпредседнице Аргентине и супруге преминулог председника, окончана је пучем од 1976. године. По речима Луис Морена Окампа, аргентинског адвоката и тужиоца који ће водити и процесе против неколицине генерала, „пуч није био прост случај наметања војне власти противно вољи цивилног друштва, већ је био резултат цивилно-војног пакта, са јасном подршком у међународној заједници“.<sup>234</sup> Нафтни шок од 1973. године додатно је погодио економију која се већ дуже времена налазила у кризи. Протести, штрајкови синдиката и дејство герилских перонистичких група радикализоваће све слојеве армије. Унутрашње армијске поделе сматране су за главног кривца зашто „бразилски модел“ није дао резултате и зашто је аргентински војни режим од 1966. године доживео неуспех. Септембра 1975. године представници водеће организације привредника (Аргентинске индустријске уније) и начелник Генералштаба генерал Хорхе Рафаел Видела, договорили су спровођење пуча, који ће бити спроведен шест месеци касније. Сам пуч је имао широку прећутну или отворену подршку. Шта више, уз бројне гласине и Виделина упозорења на могућност акције оружаних снага, било је „врло мало оних које је изненадила војна интервенција у марту 1976. године“.<sup>235</sup> За разлику од претходне војне диктатуре, нови режим ће брзо одустати од даљег развоја домаћих производних капацитета. Отварање домаћих тржишта за мултинационалне корпорације довешће до постепене пропасти највећих аргентинских компанија.<sup>236</sup> Хунта ће покушати да све лошије економске показатеље прикрије националном мобилизацијом током Фокландског рата, али ће војни пораз само убрзати крај режима. Унутарармијско пребацивање кривице, попуштање самоцензуре у медијима и све већи притисци домаће и међународне јавности водиће првим слободним изборима 1985. године и крају војне диктатуре. Влада Раула Алфонсина, првог цивилног председника након хунте, суочила се са високом стопом инфлације, рунираном домаћом привредом и стагнацијом. И поред умереног успеха у обуздавању инфлације, проблем јавног дуга наставио је да оптерећује економију Аргентине, а мере штедње неће донети

---

<sup>234</sup> E. Burns, J. Charlip, 293.

<sup>235</sup> Раул Алфонсин, *Аргентинско питање* (превела Ђермановић Надежда), Загреб, 1986, 48.

<sup>236</sup> C. M. Lewis, 150.

жељене резултате. Поред тешких економских и социјалних показатеља, Алфонсину је припала незахвална улога суочавања са терористичком природом претходног режима.<sup>237</sup> Након пресуда неколицини генерала, војна побуна од 1987. године примораће владу да, упркос противљењу јавности, оконча процесуирање нижих официра. Већ наредне године ће избити две нове побуне, а владина млака реакција, уз све оштрије неолибералне мере, допринеће повратку перониста на власт (1989). И поред помиловања бројних официра, од којих су неки били осуђени и на доживотне затворске казне, хустицијалистички председник Карлос Менем суочиће се са новом побуном оружаних снага током 1990. године. Иако ће она бити сломљена и коловође устанка процесуиране, немири унутар армије биће показатељ крхкости младе демократије. Са друге стране, строге уштеде у јавној и социјалној сфери јавност је све више посматрала као противне новостеченој демократији. Упркос томе, висина јавног дуга и притисци међународних финансијера ће, на сличан начин као у суседном Бразилу, допринети наставку непопуларних мера.

Мексички пример донекле је специфичан у односу на две претходно споменуте федерације, али и у односу на искуства већине латиноамеричких земаља. Релативну политичку стабилност током већег дела XX века Мексико дугује чињеници да је Револуцијом (1910) потрошен највећи део социјалног набоја и незадовољства најширих слојева. Међутим, у непосредном периоду након грађанског рата главни револуционарни захтеви остављени су по страни. Војни порази радикалних покрета Емилијана Запате и Панча Виље ће на кормило земље довести конзервативну револуционарну струју. Први постреволуционарни председници, Алваро Обрегон (1920-1924) и Плутарко Елијас Каљес (1924-1928), успешно ће заобилазити питања колективизације земљишних поседа и државног власништва над ресурсима, иако су она као главни револуционарни захтеви унета и у Устав од 1917. године.<sup>238</sup> Највишим актом држави су дата велика овлашћења у привреди, што ће током 20-их година бити коришћено за подршку домаћим и страним приватним компанијама у виду субвенција и пореских олакшица, пре свега у индустријској сфери. Каљес ће и током мандата наредна три председника, као тзв. „највиши шеф Револуције“ (шп. *jefe maximo de la revolución*), задржати *de facto* највишу власт у земљи.<sup>239</sup> У циљу стабилизације прилика након убиства Обрегона (1928), Каљес

---

<sup>237</sup> Током владавине хунти 1976-1982 нестало је између 20 и 30 хиљада дисидената (тзв. „нестали“ - шп. *desaparecidos*), при чему су тела неретко бацана из војних авиона у Атлантик, далеко од аргентинске обале.

<sup>238</sup> Члан 27 мексичког Устава од 1917.

<sup>239</sup> Деценија 1924-1934 је у политичкој историји Мексика позната и као „Максимат“ (шп. *El Maximato*).

1929. године оснива Националну револуционарну партију (шп. *Partido Nacional Revolucionario*-PNR), окупљајући на стотине политичких странака и организација. Долазак на чело државе Лазара Карденаса (1934-1940), лидера прогресивног крила партије, значиће почетак озбиљних реформи, обележених расподелом земље индијанским ехидосима и национализацијом нафтне индустрије (1937).<sup>240</sup> Дотадашња регионална структура PNR-а, замењена је (1938) корпоративистичким устројством базираним на четири стуба: сељаштву, радништву, војсци и јавном сектору, што је озваничено и променом назива у Партију Мексичке револуције (шп. *Partido de la Revolución Mexicana*-PRM). Под окриљем PRM-а окупљени су највећи национални грански синдикати и удружења, градећи снажну спону између друштва, партије и државе. Партија је 1946. године још једном реорганизована, постајући Институционална револуционарна партија (шп. *Partido Revolucionario Institucional*-PRI). Током полувековног монопола PRI-а, председник државе је истовремено заузимао и највише место у партијској структури, номинујући како свог наследника, тако и све кандидате за гувернере држава. У условима ауторитарних политичких пракси у виду злоупотреба јавних ресурса и дискриминације и хапшења опозиционих првака, избори су служили као потврда постигнутих унутарстраначких договора. Тиме је створен *de facto* једнопартијски систем, илити како га је описао нобеловац Марио Варгас Љоса – „савршена диктатура“. Изабрани гувернери лојалност неће дуговати бирачима својих држава, већ партији и савезном председнику, што ће за резултат имати клијентелистички однос између федералних и државних власти и негативне последице по примену федералног начела.<sup>241</sup> С обзиром на то да мексички уставни систем не познаје могућност креативног судског тумачења највишег акта (попут праксе Врховног суда у САД-у), надлежности федералног нивоа прошириване су амандманима на основни текст. И поред ригидности самог акта, у условима једностраначја је лако оствариван „консензус“ неопходан за уставне измене, те ће до краја века мексички Устав претрпети стотине измена. Успостављена *de facto* централизација претвараће се у централизацију *de iure*, јачањем савезних овлашћења.<sup>242</sup>

Значајан привредни раст биће остварен кроз снажну интервенцију савеза у виду националних развојних планова, подстицаја произвођачком сектору и инфраструктурних

---

<sup>240</sup> Око 12.000 села добило је располагање над више од 43 милиона ари земље.

<sup>241</sup> У периоду 1929-1989 PRI (тј. PNR, PMR) је без прекида контролисала председништво, већину у оба дома савезног Конгреса и конгресима свих држава, сва гувернерска места и локалну власт у готово свих 2.448 мексичких општина. J. M. Gutiérrez González, 210.

<sup>242</sup> R. Monroy, 4.

пројеката, нарочито током 60-их и 70-их година. Увоз технологије довешће до раста јавног дуга, али ће скок цена нафте (1975), главне извозне сировине Мексика, привремено стабилизовати макроекономске прилике. Даље задуживање водиће у све већу инфлацију и незапосленост, што ће кулминирати национализацијом целокупног банкарског сектора 1982. године. Исте године, са доласком Мигел де ла Мадрида на место председника, Мексико дефинитивно одустаје од модела развоја базираног на унутрашњој потражњи и окреће се неолибералном моделу укидања увозних тарифа, смањења социјалних издатака, приватизација ехида и укрупњавања земљишних поседа. Доминација једне партије омогућиће примену непопуларних економских мера, без потребе за суспензијама цивилног поретка попут оних у Бразилу и Аргентини. Федералним законом о политичкој организацији и изборним процедурама (1977) олакшана је регистрација и деловање нових политичких странака, уз истовремено повећање броја представника у првом дому на 400.

Спирала јавног дуга и све гори економски показатељи створиће незадовољство грађана и дати ветар у леђа све одважнијој опозицији. Процес демократизације је у Мексику кренуо „одоздо“, освајањем власти у неколико општина које би „претрпеле највећу штету од останка унутар традиционалног, неефикасног PRI-система“.<sup>243</sup> Опозиционе странке у Доњој Калифорнији освајају и прво гувернерско место 1988. године. Исте године одржани су и општи избори на којима председнички кандидат PRI ипак осваја тесну већину, уз бројне нерегуларности током бројања гласова.<sup>244</sup> И поред остварене победе, владајућа странка је изгубила квалификовану већину у првом дому, те су будуће уставне измене зависиле искључиво од подршке опозиционих странака. У склопу обимних реформи већ следеће године извршена је и промена изборног законодавства, доношењем Федералног кодекса о изборним институцијама и процедурама.<sup>245</sup> Стварањем Савезног изборног института и Савезног изборног суда, као независних тела, оснажена је транспарентност целокупног изборног процеса. Чуvari тековина Мексичке револуције током наредне деценије губе власт у укупно 10 савезних држава, препуштајући их растућој опозицији - Партији демократске револуције (шп. *Partido de la Revolución Democrática-PRD*) и Партији

---

<sup>243</sup> Alberto Diaz-Cayeros, Beatriz Magaloni, Barry R. Weingast, “Tragic Brilliance: Equilibrium Hegemony And Democratization in Mexico”, Hoover Institution, Stanford University, 2003, 5. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1153510](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153510), asp. 10.1.2018.

<sup>244</sup> Ginger Thompson, “Ex-President in Mexico Casts New Light on Rigged 1988 Election“, *New York Times*, 2004, <http://www.nytimes.com/2004/03/09/world/ex-president-in-mexico-casts-new-light-on-rigged-1988-election.html>, asp. 2.7.2017.

<sup>245</sup> Código Federal de Insituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), *Diario Oficial de la Federación*, 1996.



националне акције (шп. *Partido Acción Nacional-PAN*).<sup>246</sup> Вишестраначје је удахнуло потпуно нов живот у зарђале механизме мексичког федералног система. Опозиција ће своју платформу добрим делом градити управо позивајући на пуну примену принципа субвенционисаности. Као лидер PAN-а и гувернер савезне државе Гуанахуато (1995-1999), Висенте Фокс ће, у складу са прокламованом политиком децентрализације, неке значајне надлежности пренети на нижи, општински ниво власти. Парламентарни и локални избори 1997. године обележени су двоструким поразом PRI: губитком већине у оба дома Конгреса и поразом у Мексико Ситију. На првим директним изборима за шефа владе Мексико Ситија побеђује Кауактемок Карденас, председник PRD-а и син бившег прогресивног председника Лазара Карденаса. Вишедеценијски једнопартијски систем дефинитивно је окончан избором Висентеа Фокса за председника Мексика (2000), чиме је и федерализам у овој земљи добио нову шансу.

Привредну и политичку еволуцију Венецуеле ће током читавог XX века обележити утицај нове извозне „монокултуре“ – нафте. Током 20-их и 30-их година целокупна производња „црног злата“ налазиће се у рукама страних компанија, што ће за резултат имати пре свега богаћење кругова блиских власти. Велика потражња за венецуеланском нафтом ће након Другог светског рата омогућити повољније уговоре са концесионарима и повећање прихода од такси. Након војно-цивилног преврата од 1945. године, „Револуционарна хунта“ на челу са лидером Демократске акције (AD) Бентакуром формира Венецуеланску развојну агенцију, са циљем снажних подстицаја индустријализацији земље. Страначка организација AD-а умногоме је имала сличности са мексичком PRI, базирајући се на савезу сељачких задруга и синдиката, уз примене карактеристичне реторике економског национализма и индихенизма. Умерени успеси на пољу индустријализације, аграрне реформе, здравства и просвете, прекинути су диктатуром генерала Переса Хименеса (1948-1958). Шеста деценија обележена је укидањем Устава од 1947. године, распуштањем Конгреса и политичком репресијом над радништвом и опозицијом. Са окончањем нафтног бума крајем 50-их година привреда тоне у рецесију, а генерала 1958. године збацује сопствена војска. За разлику од аргентинског и бразилског случаја, армија је у Венецуели неретко играла и прогресивну улогу, рушећи аутократске режиме и стварајући услове за поновно успостављање

---

<sup>246</sup> Власт у 6 држава освојиће PAN, у 3 државе PRD, док ће у једној бити формирана коалиција PAN-PRD. Вид. Boris Graizborg, “United Mexican States”, *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, McGill-Queen’s University Press, 2009, 206.

плурализма. Политички живот Венецуеле ће у следећим деценијама бити обележен Уставом од 1961. године и специфичним вишестраначким системом.<sup>247</sup> „Споразумом о непроменљивим тачкама“ од 1958. године три највеће странке договориле су формирање коалиционих влада без обзира на изборни резултат и однос снага у парламенту, маргинализујући тиме утицај Комунистичке партије. На овај начин је створен затворени тропартијски систем, који је у реалности функционисао као доминација његове две највеће чланице: AD-а и социјал-хришћанског COPEI-а. Главни циљ нових влада у којима је доминирао AD биће усмеравање нафтних прихода у диверзификацију економије и подизање индустријске и пољопривредне производње. Покушавајући да изгради самоодрживу привреду, Венецуела ће пасти у замку овог развојног модела, продубљивајући сопствену зависност. Таксе на профите страних компанија неће бити довољне за финансирање све већег увоза технологије, те ће постепено доћи до пораста задуживања, већих притисака за спровођењем неолибералних мера и стварања спирале јавног дуга. Након национализације стратешких грана привреде и формирања државног нафтног предузећа (1976), председник Карлос Андрес Перес ће бити принуђен да током свог другог мандата (1989-1993) велики део ових мера поништи. Неуспеле приватизације, инфлација, незапосленост и сиромаштво делегитимисаће политички режим базиран на Споразуму од 1958. године, подсећајући на сличан процес који се одвијао са владајућом PRI у Мексику. На председничким изборима 1993. године побеђује Рафаел Калдера, испред новоформиране партије Националне конвергенције (шп. *Convergencia Nacional*), рушећи тиме тридесетпетогодишњи период доминације традиционалних странака. И поред популистичких обећања, Калдера наставља са политиком претходника, привремено чак суспендујући део уставних гаранција, уз најаве могућег укидања државног нафтног монопола. Немогућност све сиромашнијих маса да утичу на промену државног курса довешће до све веће популарности Хуга Чавеса и његовог доласка на место шефа државе 1999. године. Са програмом заштите домаће индустрије, мораторијумом на отплату дугова, преиспитивањем концесија страних компанија и заустављањем даљих приватизација, Чавес спроводи бројне енергичне мере у циљу непосредног побољшања животног стандарда у сиромашним бариосима (шп. *barrios*).<sup>248</sup> Успостављање Боливарске Републике неће довести до оснаживања вертикалне поделе власти, а процеси

---

<sup>247</sup> Устав од 1961. године најдугочнији је међу свим венецуеланским уставима, а током 38 година важења мењан је у свега два наврата - амандманима из 1973. и 1983. године.

<sup>248</sup> Шп. *barrio*-суседство, у Венецуели назив за сиротињска насеља на ободима Каракаса и урбаних центара.

централистичког одлучивања ће бити само додатно ојачани милитаризацијом и ауторитарним елементима унетим у нови уставни текст. Поред укидања другог дома савезне легислативе, присутна је и пракса неуставног усвајања закона којима се без претходне консултације држава задире у њихове интересе. Тако федерална скупштина законом може уредити и питања попут функционисања законодавних тела савезних држава или организације локалне самоуправе на њиховој територији.<sup>249</sup> Након неуспелог пуча (2002) и пропалог референдума за његов опозив (2004), Чавес односи убедљиву победу на изборима 2006. године, што ће дати подстрек даљој централизацији одлучивања како у политичкој, тако и у економској сфери. Нагли скок цена сирове нафте резултираће порастом издвајања за најсиромашније слојеве и плебисцитарном подршком маса и армије. Међутим, изостанак привредне диверзификације и владино све веће „упумпавање новца“ у финансијски систем, ускоро ће се показати погубним по макроекономску и друштвену стабилност Венецуеле.

Поновно успостављање политичког плурализма дало је подстрек ревитализацији правне државе и поштовању уставних постулата у све четири латиноамеричке федерације. Снажна парламентарна опозиција и оживљавање демократских процедура утицали су на нове владе да своју власт врше у складу са ограничењима наметнутим највишим актом. Као последица турбулентне транзиције током 80-их и 90-их година, федерализам се поново појавио као средство децентрализације и додатног зауздавања централне власти. Стога је демократизација Аргентине, Бразила, Венецуеле и Мексика директно повезана за повећаним интересовањем за примену начела партиципације федералних јединица и спуштања политичког одлучивања на ниже: регионалне и локалне нивое. Ови процеси ће одиграти важну улогу у јачању опозиције, чије ће освајање власти у савезним државама представљати припрему за преузимање полуга моћи и на националном нивоу (у Мексику и Венецуели). Ипак, ускоро ће се показати границе у обимима и даљим донетима децентрализације. Центрипеталне снаге ће утицати на извесно јачање аутономија савезних држава, пре свега инсистирањем на примени позитивних уставних одредби, док ће изостати даља реформа државне структуре у смеру оснаживања федералног начела. Упркос великим очекивањима, наде у темељно редефинисање односа између савезног и регионалног нивоа власти остаће углавном на нивоу предизборних обећања. Криза јавних финансија разголитиће осетљивост младих демократија, а неопходност енергичног

---

<sup>249</sup> Чланови 206, 162 и 168 венецуеланског Устава од 1999.

деловања централне владе створиће центрифугалне ефекте усмерене ка смањивању надлежности савезних држава. Након 2000. године, са изузетком покушаја пуча у Венецуели (2002), није било насилних преврата толико честих у прошлости. С тим у вези јесте и све чешће коришћење импичмента у претходних неколико деценија. Широком употребом овог института на легалан и заобилазни начин омогућава се смењивање иначе легитимно изабраних влада.<sup>250</sup> И поред наведеног ипак можемо говорити о извесном расту поверења у демократске институције, оличених пре свега у чињеници да су војне хунте остале у прошлости Латинске Америке.

## 2. Перспективе и изазови у новом миленијуму

Политичка нестабилност и ауторитарни режими током XX века представљали су главну препреку остварењу партиципације федералних јединица у латиноамеричким федерацијама. Вишестраначје, транспарентност изборних процеса и суштинска смењивост влада неће бити гарант успостављања пуне примене федералног начела у четири земље. Највећа међу њима, Бразил, ни доношењем свог највишег акта од 1988. године неће решити нека основна питања свог државног уређења. Чланом 3 Прелазних одредби предвиђено је да ће ревизија Устава бити извршена у року од пет година од промулгације, апсолутном већином гласова на заједничкој седници оба дома Конгреса. На овај начин је омогућено да, у знатно поједностављеној процедури и без обзира на начин гласања федералних јединица, буде усвојено шест тзв. „ревизионих амандмана“ (1994).<sup>251</sup> Притисци за уставним изменама су отпочели одмах по његовом усвајању и били су усмерени пре свега на измену одредби које су се односиле на прилагођавање новим економским реалностима. Првим ревизионим амандманом основан је Ванредни социјални фонд (порт. *Fundo Social de Emergência*), као механизам за превазилажење све већих регионалних и социјалних разлика.<sup>252</sup> Од готово стотину амандмана донетих током две деценије важења Устава, велики део посвећен је проблемима фискалног федерализма. Истраживачи бразилског федерализма указују на јаз између области изричито покривених уставним аранжманом и политичко-економских околности, које и даље односе превагу над одредбама највишег акта.<sup>253</sup> Покушавајући да адекватно одговоре на изазове високог

<sup>250</sup> Интересантно је у том смислу искључење

<sup>251</sup> Члан 60 Устава за редовне уставне амандмане захтева квалификовану већину од 3/5 гласова у оба дома.

<sup>252</sup> Ревизиони амандман бр. 1, de 01 de Março de 1994, *Diário Oficial de 02/03/1994*.

<sup>253</sup> C. Souza (2005), 77.

јавног дуга и потребе за фискалном консолидацијом, све бразилске владе суочиле су се са балансирањем између мера чврсте финансијске контроле и трансфера, односно пројеката усмерених ка сиромашнијим областима. Политика масовних приватизација председника Колора окончана је подношењем оставке због корупционашког скандала, а његов наследник Итамар Франко (1992-1994) ће, упркос претњи војске новим пучем, успети да стабилизује прилике у земљи. Током два мандата Фернанда Кардоса (1995-2002) извршена је делимична реорганизација пореског система, уз тржишно оријентисане реформе, које су укључивале приватизацију, дерегулацију, контролу инфлације и јавног дуга, уз смањивање социјалних издатака.<sup>254</sup> Узастопни мандати председника Лула да Силве (2003-2010) обележени су усвајањем уставних амандмана којима су предвиђена два нова трансферна прихода за државе и општине, као и великим инфраструктурним пројектима у оквиру Програма за убрзање развоја.<sup>255</sup> Са импичментом председнице Дулме Русеф и све озбиљнијим мерама штедње новог председника Мишела Темера, бразилски Устав се суочио са новим изменама у виду амандмана којим је ојачана финансијска дисциплина општина и савезних држава, као и најавама коначног увођења јединственог система пореза на додату вредност – чија неуниформност и даље представља једну од специфичности бразилске Федерације.<sup>256</sup> Мултипартијски систем и невезаност представника и сенатора за своје страначке централе довеле су до високе фрагментираности бразилског законодавног тела. Обезбеђивање неопходне подршке у Дому представника захтеваће од централне владе доста политичких маневара и пристанак на понекад непопуларна, компромисна решења. Са хапшењем Лула да Силве, бившег председника и потенцијалног кандидата на предстојећим октобарским изборима (2018), упркос текућој истрази Комитета УН-а за људска права, многи сматрају да се бразилска демократија налази на најнижим гранама још од окончања војне диктатуре.

Након 2000. године и историјске победе Висентеа Фокса порасле су наде да ће мексичке државе добити суштинску политичку самоуправу. Бојазан нових власти да ће кроз даљу децентрализацију бити оснажени још увек бројни гувернери и градоначелници PRI-а успориће целокупан процес. Лоши резултати PAN-а на изборима за представнике на средини Фоксовог мандата (2003) додатно су ослабили председничку позицију. Суочен са

---

<sup>254</sup> A. Nervo Codato, 28.

<sup>255</sup> Уставни амандман бр. 42, de 19 de Dezembro de 2003 (Alterar o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências), *D.O.U. de 31/12/2003*, P. 3.

<sup>256</sup> Уставни амандман бр. 93, de 8 de Setembro de 2016, *D.O.U. de 09/09/2016, Edição Extra*.

подељеним представништвом, председник је имао озбиљних потешкоћа приликом покушаја за наметањем своје агенде.<sup>257</sup> Упркос томе, начињени су извесни кораци у циљу јачања партиципације федералних јединица. Оснивањем Националне конференције гувернера (2002) остварена је координација политика савезних држава, усмерена ка повећању федералних трансфера, али је истовремено призната и неефикасност Сената као дома федералних јединица.<sup>258</sup> Исте године формиран је и Национални институт за федерализам и општински развој, а Фокс ће наставити са трендом јачања локалних самоуправа, које су 1999. године добиле и значајне уставне гаранције свог положаја.<sup>259</sup> Повећавање општинских прихода и надлежности на уштрб регионалног делокруга има негативан ефекат по остваривање федералног начела. Током Фоксовог мандата донета је и прва пресуда Врховног суда у вези сукоба надлежности између савезног и државног нивоа власти (2001). Дебате и планови око свеобухватних реформи постојећег државног уређења кроз амандирање или доношење новог највишег правног акта (тзв. *Reforma del Estado*) укључивале су јасније раздвајање овлашћења три нивоа власти (уз претпоставку надлежности у корист федералних јединица), ширење сопствених извора прихода држава и општина, сужавање круга конкурентних надлежности и ограничење председничких прерогатива кроз оснаживање савезне легислативе.<sup>260</sup> Могућност амандирања највишег акта је са танком конгресном већином постала битно смањена. Мандат председника Фелипеа Калдерона (2006-2012) обележен је контроверзама око тесне изборне победе и почетком отвореног рата са нарко-картелима. Са победом председничког кандидата Енрикеа Пење Нијете (2012) и повратком на власт PRI-а Мексико је кренуо ка *de facto* двостраначком систему. Разочарање бирача бројним корупционашким скандалима резултирало је убедљивом победом Андреса Мануела Лопеса Обрадора (шп. *Andrés Manuel López Obrador*) и његове левичарске коалиције „Заједно стварамо историју“ (шп. *Juntos Haremos Historia*).<sup>261</sup> Велика подршка бирача уз комотну конгресну већину дају поприлично простора за предузимање жељених реформи. Да ли ће се и промена мексичког федералног модела наћи у фокусу нових власти сазнаћемо тек по Обрадоровом

---

<sup>257</sup> J. A. Álvarez Tovar, 293.

<sup>258</sup> R. Monroy, 6.

<sup>259</sup> Члан 115. мексичког Устава.

<sup>260</sup> J. M. Gutiérrez González, 228.

<sup>261</sup> Коалиција је окупљена око Обрадоровог Покрета националне обнове (шп. *Movimiento Regeneración Nacional*, MORENA) који је званично регистрован тек 2014. године. Обрадор је на изборима 2018. освојио чак 53% гласова, док је другопласирани кандидат PAN-а добио свега 22% подршке.

преузимању председничке фотеле, које званично треба да се деси 1. децембра 2018. године.

У Венецуели ће недуго након убедљивог Чавесовог реизбора (2006), председник обзнанити формирање Уједињене социјалистичке партије Венецуеле (шп. *Partido Socialista Unido de Venezuela-PSUV*), окупљајући све левичарске партије дотадашњег „боливарског покрета“. У циљу „потпуне транзиције ка социјализму“ следеће године је формирана посебна уставна комисија, са задатком израде нацрта реформе на важећи текст од 1999. године. Председник је августа 2007. године поднео званичан Нацрт реформе, који је након добијања неопходне двотрећинске подршке у законодавном телу упућен на референдум, као финални и обавезујући корак. Бирачима је на непосредно одлучивање предложено укупно шездесет и девет уставних амандмана, подељених у два одвојена блока.<sup>262</sup> Реформом је предвиђено низ додатних социјалних, економских, културних и колективних права, новине у територијалној организацији, као и знатно јачање овлашћења председника Републике, уз продужење мандата на 7 година и укидање ограничења у погледу могућности његовог реизбора.<sup>263</sup> Обе верзије уставних реформи одбијене су тесном већином гласова на референдуму одржаном 2. децембра исте године, што је представљало први Чавесов пораз на биралиштима. Регионални избори следеће године обележени су масовним искључењем опозиционих кандидата од стране Врховног контролора, због њихове наводне умешаности у корупцију, као и потоњим освајањем већине гувернатура од стране кандидата владајуће PSUV.<sup>264</sup> На таласу изборне победе и у сусрет председничким изборима, оживеле су идеје о увођењу неограниченог мандата шефа државе. На референдуму одржаном 15. фебруара 2009. године бирачи су подржали укидање ограничења реизбора за председника Републике, али и за гувернере, градоначелнике и представнике у националном и регионалним законодавним телима.<sup>265</sup> Усвајањем наведеног амандмана Чавесу је омогућено да се кандидује и за трећи узастопни мандат, чиме је отворен пут за нови реизбор (2012). Међутим, пре самог ступања на дужност уследиће нагло погоршање болести и његова смрт, марта 2013. године. У складу

---

<sup>262</sup> Вид. чланове 342-346 венецуеланског Устава од 1999.

<sup>263</sup> Чланови 5, 6 и 17-27 Предлога реформе Устава Боливарске Републике Венецуеле, одобрене од стране Народне скупштине као одговор на Нацрт реформе поднет од стране председника Хуга Чавеса председници Народне скупштине 15. августа 2007. године.

<sup>264</sup> Divulgación Elecciones Regionales 2008, <http://www.webcitation.org/6BEuLVG6c>, asp. 15.8.2017.

<sup>265</sup> Члан 1 Уставног амандмана бр. 1, Enmienda N° 1 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela *Gaceta Oficial (5908E) 19/2/2009*.

са изричитом жељом преминулог лидера, а супротно највишем акту Венецуеле, улогу привременог шефа државе преузео је Николас Мадуро, као изабрани потпредседник.<sup>266</sup> Чавесов наследник потврдио је своју позицију на априлским изборима, одневши тесну победу испред противкандидата, гувернера Државе Миранда.<sup>267</sup> Непризнавање изборних резултата од стране опозиције, све приметнији пораст криминала и корупције и растућа инфлација, покренуће почетком 2014. године талас протеста широм земље. Политика издашних социјалних програма финансираних нафтним приходима суочиће се са препреком у виду драстичног пада цене „црног злата“, што ће продубити рецесију и изазвати несташице основних животних потрепштина. Парламентарни избори одржани децембра 2015. године представљали су додатни ударац социјалистима, са губитком скупштинске већине у корист анти-владине коалиције „Округлог стола демократског јединства“ (шп. *Mesa de la Unidad Democrática*-MUD). Маја 2016. године опозициони лидери предали су петицију са потписима бирача којима је захтеван опозив актуелног председника, али је већ у у октобру одлуком Националног изборног савета процедура прекинута. Сукоб Народне скупштине и Врховног суда резултирао је уставном кризом током марта и априла 2017. године. Покушај лишавања представништва његових законодавних надлежности окончан је неуспешно, повлачењем неколицине спорних судских одлука.<sup>268</sup> Неуспелим преузимањем легислативних овлашћења од стране Врховног суда подстакнути су све одлучнији протести и горуће незадовољство на улицама венецуеланских градова. Као начин за спречавање даље ескалације сукоба, председник Мадуро 1. маја издаје декрет о сазивању Националне уставотворне скупштине, именујући и посебну комисију са задатком утврђивања критеријума за избор и састав, на принципима територијалног и секторског представљања.<sup>269</sup> Сматрајући да председник располаже само „голим“ правом иницијативе, а да сазивање могу вршити једино грађани на референдуму, као и да је неуставним и арбитрарним изборним правилима искључено представљање милиона бирача, опозиција је позвала на бојкот и одрицање од режима који „крши

---

<sup>266</sup> Венецуелански Устав у члану 233 став 2 предвиђа да уколико пре саме инаугурације наступи трајна неспособност изабраног председника за обављање функције, улогу шефа државе до избора и инаугурације новог председника обавља председник Народне скупштине.

<sup>267</sup> 50,6% гласова за Мадуроа и 49,1% гласова за опозиционог кандидата.

<sup>268</sup> Luz Mely Reyes, „Con sentencias 155 y 156, TSJ habilita al presidente Maduro a legislar y bloquea a la AN”, Efecto Cocuyo, 30 de marzo de 2017, <http://efectococuyo.com/politica/con-sentencias-155-y-156-tsj-habilita-al-presidente-maduro-a-legislar-y-bloquea-a-la-an>, asp. 20.8.2017.

<sup>269</sup> Декрет о сазивању Националне уставотворне скупштине, Decreto Convocando a la Asamblea Nacional Constituyente, Decreto N° 2.830, 01 de mayo de 2017, *Gaceta Oficial* N° 6.295 Extraordinario.



демократске вредности, принципе и гаранције“.<sup>270</sup> Избори за 364 општинских и 181 секторских представника Уставотворне скупштине одржани су 30. јула, уз пратеће насиље и уличне сукобе. Сматрајући конституанту и доношење новог највишег акта за нови начин заобилажења суверене воље Народне скупштине, опозиција је оптужила социјалисте за прекрајање података о излазности (41,53%). Уставотворна скупштина је коначно конституисана 4. августа, са саставом који у потпуности подржава политику председника. Одмах по свом формирању конституанта је ушла у отворени сукоб са Народном скупштином, преузимајући уз подршку Врховног суда њена законодавна овлашћења. Декретом од 18. августа конституанта је прогласила да су сви органи јавне власти потчињени Националној уставотворној скупштини, чиме је извршено *de facto* распуштање народног представништва, иако се посланици и даље састају у истој сали у којој заседа и сама конституанта. Као одговор, посланици су покренули низ поступака против судија Врховног суда. Спорења око (не)уставности Националне уставотворне скупштине и њеног поступања погоршавају већ заоштрену уставну, економску и свеукупну друштвену кризу у Венецуели.

Све новије тенденције везане за смер кретања аргентинског федерализма уско су везане за тешку економску кризу са којом се земља суочила током периода 1998-2002 и начине за отклањање њених последица. Негативни екстерни шокови водили су ка централизацији, док је у случају позитивних шокова ситуација по правилу била обрнута.<sup>271</sup> По усвајању уставних амандмана од 1994. године, Карлос Менем је директним гласањем изабран за председника у свом другом мандату (1995). Међустранички Пакт из Оливаса приближиће политике две водеће аргентинске партије у тој мери да ће перонистички председници подршку за своје неолибералне мере у законодавном телу често добијати управо од опозиционих представника. Иако ће Менемова политика приватизација највећег дела државног сектора иницијално дати позитивне резултате у виду тзв. „аргентинског чуда“, наметнута конвертибилност пезоса ће се ускоро показати као погубна за привреду. Екстерни шокови отвориће врата рецесији и потпуном економском колапсу земље, што ће на површину избацити сву крхкост још увек младе демократије. Немогућност политичке артикулације кроз две традиционалне партије (РЈ и

---

<sup>270</sup> Декрет о одборима Народне уставотворне скупштине, Decreto las Bases Comiciales Para la Asamblea Nacional Constituyente, Decreto N° 2.287, 23 de mayo de 2017, *Gaceta Oficial* N° 41.156.

<sup>271</sup> Alejandro Bonvecchi, “The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina“, Inter-American Development Bank, *Working Paper Series*, No. IDB-WP-175, 2010, 73.

UCR) резултираће настанком масовног покрета „пикетероса“, састављеног махом од незапослених младих Аргентинаца, док протести постају свакодневица свих већих градова.<sup>272</sup> Након насилних демонстрација из децембра 2001. године, радикалски председник Фернандо де ла Руа подноси оставку, а Конгрес ће у следећих годину дана поставити чак четири привремена шефа државе. Фрагментација политичког спектра кроз цепање националних странака (хустицијалиста и радикала) биће убрзана појавом партија са регионалним предзнаком. Победом Нестора Киршнера (2003) испред перонистичке коалиције „Фронта за победу“ биће означен почетак тренда ренационализације у привреди, који се наставио и током два мандата његове жене, Кристине Фернандес де Киршнер (2007-2015). Актуелни председник Маурисијо Макри на чело државе је дошао испред широке коалиције странака из свих делова политичког спектра.<sup>273</sup> Након решавања дугог спора са групом њујоршких хец-фондова, Аргентина 2016. године излази на светско финансијско тржиште, што неки аналитичари виде као назнаку скорог изласка из дуге рецесије. Дебате око могућих уставних измена крећу се углавном око питања „изворне власти“ провинција над природним ресурсима на њиховој територији, као и укидања ограничења председничког реизбора.<sup>274</sup> Реформа модела фискалног федерализма захтева издизање релевантних политичких фактора изнад краткорочних и партикуларних интереса, што представља висок захтев у још увек нестабилним економским и друштвеним приликама. Стога су честе измене фискалног оквира Аргентине условљене како екстерним шоковима, тако и све већом регионализацијом политичких странака са националним предзнаком и уступцима услед потребе за стварањем широких коалиција.<sup>275</sup> И поред различитих предлога за институционалним оснаживањем положаја провинција, већина аутора се слаже да би пуна примена постојећих уставних одредби била више него довољан основ за изналагање решења за постојеће проблеме.<sup>276</sup>

Политика структурног привредног прилагођавања латиноамеричких земаља у виду отварања домаћих тржишта, постепено се креће у смеру регионалног повезивања. И поред чињенице да је супранационална надградња још увек далеко од европског нивоа, амерички интеграциони процеси изродили су Северноамеричку зону слободне трговине (NAFTA), Заједничко тржиште југа (MERCOSUR) и Андску заједницу (CAN). Наведени

<sup>272</sup> Шп. *piquetero*, од енгл. *picket*-стража.

<sup>273</sup> Коалиција „Променимо се“ (шп. *Cambiamos*).

<sup>274</sup> Чланови 90 и 124 Националног устава Републике Аргентине.

<sup>275</sup> А. Bonvecchi (2010a), 106-107.

<sup>276</sup> А. М. Hernández (2006), 15.

блокови резултат су мултилатералних међународних споразума, са главним циљем либерализације трговине између земаља потписница. MERCOSUR је 1991. године основан од стране Аргентине, Бразила, Парагваја и Уругваја, а споразуму су накнадно приступиле Венецуела и Боливија као пуноправне чланице, уз шест придружених и две државе са статусом посматрача.<sup>277</sup> Споразумом о сарадњи са Андском заједницом (Боливија, Перу, Колумбија, Еквадор) из 2004. године предвиђено је спајање два трговинска блока, што је озваничено Оснивачким уговором Уније јужноамеричких нација (UNASUR). И поред чињенице да су оснивачи UNASUR-а испољили намеру за успостављањем заједничког тржишта и валуте, парламента и држављанства (по узору на ЕУ), Боливарова мисао о јужноамеричком уједињењу и даље делује као далек и готово недостижан циљ. Разлози који су онемогућили стварање трансконтиненталне државе у XIX веку и они који данас спречавају чвршћу интеграцију готово су идентични. Регионалне привредне посебности и политичке и личне суревњивости међу лидерима успоравају стварање заједничког латиноамеричког блока. Дебате око избора између тесније привредне сарадње са САД-ом или независног наступа у оквиру регионалног економског блока нарочито су актуелизоване формирањем Заједнице латиноамеричких и карипских држава (CELAC).<sup>278</sup> Неуспех Заједничке трговинске зоне Америка (ФТАА), која је требала да укине трговинске баријере између свих земља обе Америке (са изузетком Кубе), преусмерила је сарадњу САД-а и Латинске Америке на билатералну основу.

Ефекат мексичког приступања Споразуму о заједничком тржишту Северне Америке (1994) и даље је споран међу аналитичарима. Иако се пораст БДП-а, јачање конкуренције и појефтињење низа производа истичу као позитивна страна северноамеричких интеграција, евидентни су и негативни показатељи. НАФТА не обухвата слободан промет радне снаге, што је довело до пресељења фабрика јужно од Рио Грандеа, тик уз границу две државе, али и погоршању положаја мексичких радника.<sup>279</sup> Ступање на снагу Споразума и усвајање уставних амандмана којима је извршено укидање комуналних ехида, као неспојивих са НАФТА-ом, представљали су непосредан повод за избијање оружаног устанка на југу Мексика. Прозвана „првом постмодерном револуцијом“, побуна је резултат „унутрашњег колонијализма“ и вишевековне искључености мајанских

---

<sup>277</sup> Чиле, Боливија, Колумбија, Перу, Еквадор, Гвајана и Суринам су придружене чланице, док Нови Зеланд и Мексико имају статус држава посматрача.

<sup>278</sup> Потписивањем Декларације у Каракасу од стране 33 земље, децембра 2011. године.

<sup>279</sup> E. Burns, J. Charlip, 316.

индијанских заједница у Чиапасу, најјужнијој и најсиромашнијој мексичкој држави.<sup>280</sup> Узевши за назив свог покрета име револуционарног сељачког вође Емилијана Запата, Запатисти су наставили „прву постмодерну револуцију“ све до данашњих дана. Устанак је битно утицао на политичке токове у Мексику, пре свега на окончање вишедеценијске доминације PRI и јачање свести о регионалним неједнакостима, истовремено поставши и један од симбола растућег антиглобалистичког покрета. Формирање „Боливарске алијансе народа наше Америке“ (ALBA), економског блока окупљеног око Венецуеле, Боливије, Кубе и Никарагве, и суспензија Венецуеле из чланства у MERCOSUR-у (2016), додатни су показатељи разједињености и политичких подела међу земљама Латинске Америке.

И поред специфичних изазова са којима се свака од латиноамеричких федерација сусреће последњих година, немогуће је не приметити одређене заједничке показатеље у све четири земље. Глобални процеси су највећим делом поништили вишедеценијске напоре усмерене ка изградњи привредног модела који би отклонио вишевековну зависност од страних тржишта. Данашњи „светски поредак“ устројен је по принципу спојених судова, те излаже државе како повољним, тако и неповољним финансијским кретањима. У оваквим условима је вођење потпуно независне економске политике учињено готово немогућим. Либерализација и све веће отварање привреда Латинске Америке појачали су рањивост привреда ових земаља на екстерне шокове, узроковане како регионалним, тако и дешавањима на другим континентима.<sup>281</sup> Интеграциони процеси створили су механизме погодне за брже и ефикасније предузимање мера усмерених ка превазилажењу криза, али повремена ескалација међудржавних спорова прети да угрози крхку регионалну стабилност. Унутрашња превирања изазвана неједнаком дистрибуцијом дохода и огромним социјалним разликама, које се и данас неретко подударају са границама расних подела, стварају сталне притиске за повећањем ефикасности процеса одлучивања. Начело партиципације федералних јединица је неретко колатерална штета оваквих кризних периода.

## Одељак други

### КЛАСИФИКАЦИЈА ЛАТИНОАМЕРИЧКИХ ФЕДЕРАЦИЈА

---

<sup>280</sup> Courtney Jung, *The Moral Force of Indigenous Politics - Critical Liberalism and the Zapatistas*, New York, 2008, 79-116.

<sup>281</sup> Попут дејства тзв. „Текила ефекта“ изазваног девалвацијом мексичког пезоса 1994. године.

У уводном делу рада већ смо говорили о неодређености и ширини појма „федерације“, те било какав теоријски приступ проблематици федерализма подразумева и низ различитих типологизација предмета проучавања. Груписање сродних државних уређења у заједничке скупове представља само корак у циљу опширнијег и прецизнијег уставноправног истраживања. С тим у вези и „латиноамеричке федерације“, односно „латиноамерички федерализам“, представља заједнички садржатељ уставних система Мексика, Аргентине, Венецуеле и Бразила. И поред бројних специфичности иманентних државним структурама наведених земаља, полазећи од културолошко-географског мерила и водећи се извесним конституционалистичким принципима, четири земље сврстане су у један генусни појам. У оквиру федерализма је временом изграђена типологија која узима у обзир одређене показатеље као кључне за саму суштину државног уређења и функционисање федералног начела. Као четири најчешће и основне поделе јесу оне које полазе од начина настанка савезне државе, њеног националног састава, федералне структуре и начина организовања федералног подручја. Број додатних критеријума практично је неисцрпан, а у науци се често користе и класификације према разлозима настанка федерација, броју и величини федералних јединица или облицима политичког режима и владавине. Иако се на основу класификационе групе којој нека савезна држава припада начелно могу извући одређени закључци о степену партиципације федералних јединица, не може се избећи чињеница постојања „изузетака који потврђују правило“. Увек апстрактни теоријски калупи у крајњој линији подразумевају проналажење одлучних садржинских разлика између обележја скупа и појединачног појма. Стога се само комбинацијом аналитичког и синтетичког приступа уставноправној материји може доћи до ваљаних и релевантних сазнања и закључака.

### 1. Начин настанка

Дихотомна подела савезних држава, на оне настале деволуцијом унитарних држава и оне настале агрегацијом више територијалних субјеката, поуздан је показатељ унутрашњег баланса између центрифугалних и центрипеталних сила, али и тенденција у будућем развоју државног уређења. Узимајући у обзир особености историјског и уставноправног развоја латиноамеричких федерација, не можемо доћи до закључка о једнообразном начину настанка све четири земље. Бразил се из састава Португала издвојио најпре као унитарна монархија, да би након шест и по деценија центрифугалним и деволутивним путем усвојио федерално уређење. Капетанија Венецуела, одлуком својих

провинција 1811. године, постаје друга федерална држава на свету. Трајна венецуеланска независност биће успостављена тек са сецесијом од Велике Колумбије (1830), али у облику високо централизоване унитарне државе. Федералну структуру Венецуела ће успоставити тек по окончању хаотичног периода грађанског рата (1859-1864). Државно уређење независног Мексика обележено је континуитетом са дотадашњим вицекраљевством Нове Гранаде. Издвојивши се као централизована монархија, Мексико је задржао државну организацију базирану на дотадашњим интенданцијама. Током прелазног и хаотичног периода између окончања Првог царства (1823) и доношења Устава од 1824. године, свака од дотадашњих мексичких провинција самостално је одлучивала о свом приступању Унији, али се целокупан процес одвијао у оквиру јединствене Уставотворне скупштине. Мексико ће у периодима 1836-1847 и 1863-1867 проћи и кроз две *de iure* унитарне епохе, али ће највишим актима поново бити увођен федерализам. Изградња аргентинске државне организације обојена је сукобима локалних господара и суревњивошћу према богатом Буенос Ајресу. Подручје вицекраљевства Рио де ла Плате рано се ослободило шпанске власти, али ће све до друге половине XIX века функционисати кроз конфедералне међупровинцијске аранжмане. Провинције су представљале самосталне ентитете, са сопственим уставима, док је тек са делегирањем њихових надлежности отпочело стварање јединствене државе.<sup>282</sup> Овај процес је формално заокружен доношењем Устава Конфедерације Аргентине (1853), али ће бити окончан тек са коначним потчињавањем Буенос Ајреса федералним властима (1880).

Професор Миодраг Јовичић закључује да се у случају четири латиноамеричке федерације ради о деволуцији до тада унитарних држава - иако горепоменуте историјске околности не иду у потпуности у прилог овакве тврдње. У оквиру федерација које су настале методом агрегације, професор Јовичић издваја две додатне, уже поткатегорије, узимајући за главни критеријум претходни статус њихових федералних јединица. Са једне стране издвојене су савезне државе настале од раније самосталних државноправних субјеката, док су са друге стране земље чије федералне јединице у прошлости нису биле независни ентитети, али су, у већој или мањој мери, имале посебан статус и организацију.<sup>283</sup> Иако се у потоњу групу убрајају пре свега државе настале издвајањем из Британске империје (САД, Канада, Аустралија, Индија), ми бисмо им условно придодали и поједине федерације настале од бивших шпанских колонија. И поред чињенице да је

---

<sup>282</sup> R. R. Calvo, 62.

<sup>283</sup> М. Јовичић (1973), 57-59.

шпанска управа била устројена на централистичком принципу, систем интенданција разорио је моћ вицекраљева, додатно јачајући каудиље у провинцијама. Иако су центри колонијалне моћи били смештени у Каракасу, Мексико Ситију и Буенос Ајресу, изгоном шпанске власти градске хунте нису преузеле власт и у свим провинцијама. Стога након независности можемо говорити о партикуларизацији територија вицекраљевстава, њиховом растакању и потонућу у хаос безвлашћа, али не и о њиховој деволуцији из унитарних у федералне ентитете. Ако у случају Аргентине као репер узмемо тренутак доношења првог трајног писаног устава (1853), можемо рећи да је ова држава настала агрегацијом, од до тада независних провинција. Сличан закључак можемо извести и у случају Мексика, бар када је реч о првом федералном уставу ове земље донетом 1824. године. Провинције су пре приступања Унији имале *de facto* самосталност, оличену у одсуству централног монопола силе, али је добар део подручних скупштина пре прогласио и своју *de iure* независност. Са друге стране, на примеру Бразила и Венецуеле можемо говорити о класичном деволутивном настанку сложеног државног уређења, доношењем федералних устава од 1891, односно 1864. године.

Међу уставним правницима преовлађује став да центрифугалне силе настављају са својим дејством и у оквиру нове, сложене државне структуре, тежећи њеној дисолуцији. Деволутивна реорганизација „одозго“ неретко се кроз историју показала као прелазно решење ка пуној независности федералних јединица. Међутим, овакав став нема упориште и на примеру четири латиноамеричке федерације. Упркос чињеници што их највећи део аутора и даље сматра „центрифугалним федерацијама“, главно обележје њиховог уставноправног развоја јесте централизација.<sup>284</sup> Разлог ове контрадикторности лежи у околности да деволутивни начин настанка сам по себи није био пресудан фактор који је у прошлости водио ка распаду сложених држава. Основни чинилац њихове дисолуције и извориште центрифугалних снага била је вишенационалност, као пресудни узрок увођења федералног уређења. О преовлађујућим разлозима за образовање латиноамеричких федерација говорићемо у наставку.

## 2. Национални састав и разлози образовања

Приликом успостављања федералног државног уређења, било да је реч о стварању федералних држава или деволуцији већ постојећих унитарних, присутно је дејство

---

<sup>284</sup> М. Станковић (2009), 138.

најразличитијих фактора. Најпре треба имати у виду одређене факторе рационалне, материјалне природе, а то су у првом реду одбрамбени и економски разлози. Циљеви попут заштите од заједничког непријатеља и тежње за већим тржиштима делују и при оснивању унитарних држава, те стога не представљају доминантни разлог за успостављање федерација. Традиционални разлози у виду постојања ранијих територијално-политичких целина одсудно су утицали на федерализацију САД-а, Швајцарске, Немачке - што није била препрека за потоње измене граница њихових федералних јединица. Географски фактори, пре свега пространство, али и различите природне баријере попут планина и река, дејствују у смеру изградње регионалних идентитета и спорије унификације територијалног подручја. Најчешћи и по правилу претежни узрок стварања сложених државних структура јесте етнички чинилац, односно вишенационалност, при чему не мора нужно постојати подударност између броја нација и броја федералних јединица. Као сродан са претходним узроком јесте и језички фактор, који се по правилу поклапа са етничким елементом. Професор Јован Ђорђевић као додатне пратеће разлоге наводи и „економске интересе владајућих класа или група, политичке особености, а нарочито прилагодљивост интересу политичких странака; дуге културне и сличне регионалне и локалне традиције; начелан страх од централизма и бирократије, рђаво искуство од заједничког живота у унитарним и централизованим заједницама; разлике и то осетне, у величини, снази, и економском и културном нивоу и развоју појединих територија и целина; одбрану од доминације већих и јачих економско-политичких и националних група; утицај и интересе владајућих група или истакнутих политичких вођа и појединаца; непосредни утицај спољних сила или уопште спољне и суседске равнотеже“.<sup>285</sup>

Латинска Америка представља једно од демографски најмешовитијих подручја на свету. Док је присуство бројних народа са различитом прошлошћу, традицијом, језиком, културом и вером представљао фактор који је успорио процесе формирања модерних нација, Љубомир Палигорић као главне чиниоце интеграције истиче колонијализам и мешање етничитета.<sup>286</sup> Иако је међуетничко мешање довело до губљења оштрих расних линија, политика касти није ишла на руку даљој националној интеграцији. Боливар је поставио питање идентитета у свом историјском говору у Ангостури: „Американци по рођењу, Европејци по пореклу, у сукобу и борби са домороцима око права својине... шта

<sup>285</sup> Јован Ђорђевић, *Политички систем*, Београд, 1985, 381.

<sup>286</sup> Љ. Палигорић, 186.



смо ми, народи Америке међу другим народима, цивилизацијама?<sup>287</sup> Креолски „национализам“ и тежња за спајањем економске са политичком моћи, биће главни покретач еманципације Латинске Америке, али ће нестанак колонијалне власти, као својеврсне *Rex Hispanica*, довести до пораста аспирација регионалних лидера и група. Одсуство јединственог субјективног националног осећања резултираће стварањем преко двадесет независних држава, које ће послужити као калуп будућег националног уобличавања. Држава је стога, за разлику од европског искуства, претходила нацији. Уосталом, као што у свом делу закључује и професор Ђорђевић: „Уместо државе ступио је на позорницу један други и важнији фактор: народ или нација. Нација је проглашена за основ власти, за моралну садржину државе и за ствараоца устава“.<sup>288</sup> Модерна национална држава биће стабилизована тек са знатнијим степеном етничке и социјалне хомогенизације местика, домородаца и емиграната, у позном XIX и почетком XX века. Укрштање етничких група имало је различит обим зависно од специфичности у колонијалним обрасцима сваке од земаља. Највећи проценат од преко 80% местичког становништва данас има Мексико, док више од 43% бразилске популације има мешовито (афричко, европско и/или индијанско) порекло. Са друге стране, специфично насељавање Аргентине и сличности са процесом колонизације у САД-у, за последицу су имали преовлађујући европски елемент (готово 90% од укупне популације). С тим у вези, говорећи о „уобличавању народа“, Рибеиро разликује „нове народе“ (Бразилци, Венецуеланци) и „трансплантиране народе“ (Аргентинци).<sup>289</sup>

И поред овако сложене етничке слике, четири латиноамеричке федерације дефинишемо као једнонационалне. Западноевропско схватање нације у коме је, поједностављено говорећи, националност изједначена са држављанством, преовладало је на читавом америчком континенту. И поред инсистирања бројних интелектуалаца на концепту јединствене „латиноамеричке нације“ која би обухватила читаво хиспанско подручје, данас можемо говорити само о засебним нацијама у границама модерних држава: мексичкој, венецуеланској, бразилској и аргентинској.<sup>290</sup> Национална „хомогеност“ латиноамеричких федерација може бити схваћена само циљано и условно -

---

<sup>287</sup> *Ibid*, 187.

<sup>288</sup> Ј. Ђорђевић (1978), 7.

<sup>289</sup> Љ. Палигорић, 208.

<sup>290</sup> Више о питању „латиноамеричке нације“ вид. у Manuel Ugarte, *La Nación Latinoamericana*, Caracas, 1978.

у светлу чињенице да мултиетничност није била разлог федералног уређења у овим земљама.

Са друге стране, историјски, односно традиционални чиниоци, у виду постојања вишевековних колонијалних управних јединица, одиграли су улогу у разграничењу латиноамеричких земаља, али и њиховој унутрашњој административној организацији. Прихватањем принципа *uti possidetis juris* суверене земље Латинске Америке инсистирале су на ставу да „националне границе новонасталих независних држава коинцидирају са бившим колонијалним границама и да не постоји *terra nullius* у том делу света“.<sup>291</sup> Шта више, ово начело међународног права је први пут примењено управо приликом разграничења бивших шпанских колонија у Јужној Америци.<sup>292</sup> Тиме ипак нису спречени будући гранични сукоби, као ни европске интервенције и мешања у америчка питања. Док су разграничења између вицекраљевстава и аудијенција послужила за профилисање територија независних земаља, дотле су провинције делом укључене у њихову територијалну организацију.<sup>293</sup> Често прекрајање административних граница у колонијалном и постколонијалном периоду, уз каудиљистички модел власти на локалном и националном нивоу, нису довели до профилисања оштро разграничених и супротстављених регионалних идентитета.

Опасност од шпанског реосвајања и потоњих интервенција европских сила биће подстрек даљем јачању националних осећања и процеса интеграције, док ће подручне привредне разлике и диспаритети бити чинилац њихове регионалне партикуларизације. У уводном делу рада смо већ истакли огромно територијално пространство латиноамеричких федерација, које и на овом месту истичемо као главну објективну основу њихове федерализације. Велики број аутора се слаже у оцени да су одлучујући разлози за увођење сложеног државног уређења у четири земље налазе на потпуној другој - субјективној и политичкој сфери. Лоше искуство у оквиру централизованих диктатура утицало је да се федерализам у прогресивним круговима почне „поистовећивати са режимом слободе и напретка“, који је преузиман заједно са другим републиканским институцијама САД-а. Изостанак традиционалних и етничких разлога и одсуство демократске културе доведени су у везу са ниским степеном примене федералног начела и

---

<sup>291</sup> Харун Хацић, „Остваривање права на сецесију путем примјене принципа *uti possidetis iuris* и принципа права на самоопредјељење народа“, *Правне теме*, год 3. бр. 5, 70-71.

<sup>292</sup> Милан Петровић, „Савезна држава (федерација) и савез држава (конфедерација) у општој теорији државе и права и позитивном праву (други део)“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 55/74, 2016, 15.

<sup>293</sup> И сами постколонијални уставни су се изричито позивали на стање до 1810. године.

начела партиципације федералних јединица.<sup>294</sup> Иако се можемо сложити да је за функционисање федерализма неопходно постојање извесних предуслова, као и да је гравитирање ка центру знатно снажније у једнонационалним федерацијама, у литератури се запоставља присутност традиционалног разлога приликом образовања латиноамеричких федерација. Периферне и сиромашније провинције су управо у савезној држави препознале механизам за стварање снажних коалиција супротстављених престоницама бивших вицекраљевстава. За крај можемо закључити да су пространство, спора национална интеграција, сплет политичких околности и уоквиреност регионалних интереса у већ постојећим провинцијама, довели до федерализације појединих латиноамеричких земаља, при чему је као највећи, али не и једини узор, послужио модел САД-а.

### 3. Променљивост федералне структуре

Измене федералне структуре могу се испољавати променама у површини територије, броју федералних јединица или оба елемента. Са изузетком мексичког, уставни три преостале латиноамеричке федерације не садрже исцрпну листу федералних јединица. Постојећа федерална структура грађена је сукцесивно, те је у свом позитивном облику највећим делом наслеђена из ранијег периода. Венецуеланске државе се у својим највишим актима позивају на територијалну организацију од 1856. године, накнадне уставне и законске измене и међународне споразуме; аргентински Устав се у преамбули позива на „извршење постојећих споразума“ који су признавали постојање провинција; бразилске државе претходиле су важећем Уставу, који је у прелазним одредбама направио само извесне корекције у њиховим границама. Мексички Устав након набрајања држава чланица предвиђа да ће исте задржати своје дотадашње границе, уз могућност њихових измена уз потврду Сената.<sup>295</sup> Када се у циљу подробније класификације савезних држава разматра променљивост њихове федералне структуре, наука узима у обзир пре свега

---

<sup>294</sup> За ставове различитих аутора вид. М. Јовичић (1973), 54.

<sup>295</sup> Чланови 45 и 46 мексичког Устава.

формално мерило, односно прописаност оваквих промена у највишем акту.<sup>296</sup> У том смислу можемо говорити о три различита начина промене: пријему нових чланица, унутрашњој реорганизацији федерације или сецесији федералне јединице.

Прва врста промена подразумева како повећање у броју федералних јединица, тако и ширење површине савезне државе. Могућност пријема нових чланица препозната је и у уставима латиноамеричких федерација. Мексички Конгрес овлашћен је да одлучује о пријему нових држава у Унију, при чему овакво проширење повлачи и измену члана 43 Устава, који *numerus clausus* набраја федералне јединице.<sup>297</sup> С обзиром на чињеницу да се за пријем у мексичку Унију захтевају једино гласови већине чланова савезног Конгреса, реч је о флексибилном начину за уставну ревизију. У питању је анахрона одредба, настала из потребе олакшаног померања државне границе ка новим, још неистраженим територијама. Члан 13 највишег акта Аргентине такође изричито говори о могућности пријема нових провинција у окриље „Нације“. Са друге стране, бразилски Устав не говори о могућности пријема нових чланица, док члан 14 венецуеланског највишег акта говори о законском уређивању пријема нових подручја у територију Федерације. Стога би само у случају Мексика и Аргентине могли говорити о тзв. „отвореним федерацијама“, док би правни оквир уласка нових држава у венецуеланску или бразилску унију могао бити успостављен једино у поступку промене или доношења новог највишег акта.<sup>298</sup> Реч је о донекле застарелим одредбама, које су као такве имале свој *ratio* током ширења граница на нове (лат. *terra nullius*) и до тада непознате територије.<sup>299</sup>

Поделом или спајањем постојећих федералних јединица, као другом врстом промена федералне структуре, број чланица федерације се повећава или смањује, док сама територија савеза остаје непромењена. Реорганизација кроз оснивање нових федералних јединица подразумева измене граница или укидање већ постојећих јединица. Начело партиципације имплицира да оваква одлука савезних власти буде донета уз учешће федералних јединица на које се односи. У складу са наведеним, Устав Аргентине овластио је Конгрес да утврђује границе постојећих или успостављање нових провинција - уз обавезни пристанак њихових представништава. Највиши акт Бразила у случају промена федералне структуре захтева референдум становништва које је њима непосредно

<sup>296</sup> М. Станковић (2009), 140.

<sup>297</sup> Члан 73 став 1 секција I и члан 43 мексичког Устава.

<sup>298</sup> Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2005, 454.

<sup>299</sup> Mauro Arturo Rivera León, „Understanding Constitutional Amendments in Mexico: Perpetuum mobile Constitution”, *Mexican Law Review*, Vol. IX / No. 2, UNAM, 2017, 17-18.

погођено.<sup>300</sup> Супротно федералном начелу, мексички уставотворац омогућио је да подручје федералне јединице буде измењено и без њене сагласности. Уз предвиђање обавезног обавештавања и изјашњавања односног регионалног представништва, захтева се квалификована, двотрећинска већина у оба дома савезног Конгреса, као и апсолутна већина гласова у конгресу погођене државе. Уколико федерална јединица прихвати предложену измену на уштрб својих граница, за њено коначно усвајање се захтева потврда натполовичне већине законодавних тела мексичких држава. У случају када не постоји сагласност погођене државе, за измене је неопходна потврда две трећине представништва осталих чланица федерације.<sup>301</sup> Ово је друга специфична процедура за усвајање уставних амандмана у Мексику, која за разлику од поступка пријема нових држава захтева знатно строжије услове. Боливарски Устав Венецуеле у свом члану 16 предвиђа могућност издвајања територије која се налази у саставу неке од чланица федерације, уз одржавање референдума на односном подручју, као и могућност његовог трансформисања у нову државу путем „специјалног закона“. Стога можемо говорити о променљивој федералној структури све четири латиноамеричке федерације.

У претходном делу рада већ је било речи о бројним историјским изменама федералних структура четири земље, а на овом месту ћемо навести само неке новије трендове.<sup>302</sup> Све бројнији захтеви за реформом бразилске федералне структуре резултирали су стварањем посебне Конгресне иницијативе, тзв. „Фронта за стварање нових држава и територија“ (2003).<sup>303</sup> Иако представници предлажу стварање чак 18 нових држава, на једином до сада одржаном референдуму одбачен је предлог за поделом Државе Пара на три засебне федералне јединице (2011), те иницијатива за сада остаје без резултата.<sup>304</sup> Венецуела је кроз два специјална закона од 1991. године двома федералним територијама признала статус држава (Делта Амакуро и Амазонас), а издвајањем општине Варгас из оквира федералног дистрикта најпре је створена нова територија (1998), која је потом такође претворена у државу (1999). Процес „провинцијализације“ аргентинских „националних територија“ отпочео је 1951, да би био окончан тек 1990. године, признавањем статуса

---

<sup>300</sup> Члан 13 аргентинског и члан 18 став 3 бразилског Устава.

<sup>301</sup> Члан 73 став 1 секција III мексичког Устава.

<sup>302</sup> Вид. 56, 63, 66, 77, 78, 81, 82.

<sup>303</sup> Terra, *Deputados querem criação de 13 novos Estados*, <http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI482532-EI306,00.html>, asp. 19.9.2017.

<sup>304</sup> Americas Quarterly, *Voters Reject Division of Brazilian State*, <http://www.americasquarterly.org/node/3145/>, asp. 19.9.2017.

провинције последњој од укупно девет некадашњих територија.<sup>305</sup> Мексико је заокружио своју федералну структуру 1974. године, доделом државног статуса двома федералним територијама.<sup>306</sup>

Устави већине савремених федерација не познају правну могућност отцепљења федералне јединице.<sup>307</sup> Сама сецесија била је иманентна вишенационалним савезним државама, представљајући конституционализацију права на самоопредељење народа који су живели у засебним федералним јединицама. И поред фактичких сецесија током периода државне консолидације, као и данас активних сепаратистичких покрета, највиши акти латиноамеричких федерација не познају могућност иступања државе чланице.<sup>308</sup>

#### 4. Начин организовања федералног подручја

Само у мањем броју савезних држава постоји подударност између територије федерације, са једне, и збира територија федералних јединица, са друге стране. Већина федералних држава у својој структури поред федералних јединица садржи и другачије уређена подручја. Полазећи од наведеног мерила можемо говорити о федерацијама са „обичним саставом“, састављеним само од федералних јединица и „мешовитим саставом“, састављеним од федералних јединица и других федералних подручја.<sup>309</sup> Постоје две врсте оваквих „подручја“: посебне федералне територије које нису организоване као федералне јединице и области главних градова савезне државе, изузете из подручја федералне јединице са којом су у територијалној вези.<sup>310</sup> Карактеристика статуса федералних територија и области главних градова јесте одсуство дуалитета власти и њихова непосредна потчињеност савезним органима.

Главни разлог постојања федералних територија јесте чињеница да још увек постоје „подручја практично неосвојена савременом цивилизацијом, односно ретко настањена и слабо испитана“.<sup>311</sup> Осим наведеног, као специфичне околности којима се оправдава

---

<sup>305</sup> Законом од 1951. године статус провинција су најпре стекле Чако и Ла Пампа, а затим Мисионес (1953), Чубут, Формоса, Неукен, Рио Негро и Санта Крус (1955), односно провинција Огњена земља, Антарктик и Јужноатлантска острва (1990).

<sup>306</sup> Вид. 51-52.

<sup>307</sup> Признају је једино устави Етиопије и Светог Китса и Невиса.

<sup>308</sup> Сепаратистички покрети у венецуеланској држави Сулији, бразилским државама Рио Гранде де Сул и Сао Пауло, аргентински покрет Мапуче индијанаца и др.

<sup>309</sup> Р. Марковић (2005), 454.

<sup>310</sup> М. Јовичић (1973), 76.

<sup>311</sup> *Ibidem*.

издвојено организовање појединих територија јесте њихово ратно освајање или позиција граничне, односно области од специфичног значаја за националну безбедност. Латинскоамеричке федерације својим највишим актима предвиђају посебна подручја која се налазе изван територија федералних јединица. Члан 48. мексичког Устава као директно подређене савезним властима наводи: подручја острва, спрудова и гребена у граничним морима која су део националне територије, континенталну плочу и подморје острва, спрудова и гребена, територијалне и копнене воде и ваздушни простор, са изузетком острва која припадају територији неке од држава.<sup>312</sup> Устав Венецуеле познаје федералне територије које се успостављају органским законом и тзв. „федералне депенденције“ - острва која су ван састава појединачних држава.<sup>313</sup> Аргентински Конгрес располаже овлашћењем за доношење специјалних закона о „организацији, администрацији и управљању националним територијама које су остале изван утврђених граница провинција“, док бразилски Устав питање федералних територија препушта комплементарном законодавству.<sup>314</sup> Федералне територије у латинскоамеричким федерацијама данас постоје само као уставна и историјска категорија. Као што смо видели у претходном делу рада, један део некадашњих федералних територија је након „цивилизовања“ и насељавања стекао статус држава (провинција), док је други део инкорпориран у подручја суседних федералних јединица. Венецуеланске федералне депенденције су посебним декретом организоване као „острвске територије“, са шефом владе директно потчињеним председнику Републике.<sup>315</sup>

Федерални дистрикт је уобичајени назив за подручје главног града федерације које је издвојено из састава федералне јединице у којој се налази и непосредно потчињено савезним властима. Како је главни град истовремено и седиште савезних органа, његово засебно организовање оправдава се спречавањем притисака од стране подручне федералне јединице. Независност федералних органа може бити нарушена директним мешањем у њихов рад, преко законског режима локалне самоуправе на подручју државе чланице или вршењем културног утицаја.<sup>316</sup> Приликом оснивања федералног дистrikта се „или изабере

---

<sup>312</sup> Члан 48 мексичког Устава.

<sup>313</sup> Чланови 16-17 и 156 став 1 тачка 10 венецуеланског Устава.

<sup>314</sup> Члан 75 став 1 тачка 15 аргентинског, односно члан 18 став 1 тачка 2 бразилског Устава.

<sup>315</sup> Чланови 4 и 5 Декрета са снагом органског закона о федералним депенденцијама, *Decreto Con Rango, Valor Y Fuerza De Ley Orgánica De Las Dependencias Federales, Gaceta Oficial N° 39.787 del 27 de octubre de 2011.*

<sup>316</sup> М. Јовичић (1973), 78.

један већи град, или се узме ненасељено земљиште на коме се сагради федерална престоница“.<sup>317</sup> Успостављање федералног фистрикта карактеристика је пре свега ваневропских савезних држава, те латиноамеричке федерације не представљају изузетак у том смислу. Решавање статуса главних градова се у све четири земље суочило са истоветним проблемима: питањем адекватне управе на подручју метропола са милионским популацијама, успостављањем равнотеже између националних циљева и интереса локалног становништва и степеном савезне контроле.<sup>318</sup> Са увођењем сложеног државног уређења, латиноамеричке федерације су по узору на САД преузеле и модел федералног дистрикта. Демографска експлозија током друге половине XX века и упоредни процес оживљавања демократских процедура водиће еволуцији управе у главним градовима.<sup>319</sup> Осамостаљивање од савезних власти временом ће довести до постепеног изједначавања статуса федералних дистриката и држава - као равноправних чланица федерације. У циљу прецизности даљег излагања на овом месту ћемо указати на постојање двоструког и троструког значења појединих појмова. Град Мексико Сити (некадашњи федерални дистрикт) налази се на подручју Државе Мексико (федералне јединице), која је пак чланица Сједињених Држава Мексика (федерације). У аргентинском случају Буенос Ајрес је назив за Аутономни град, али и истоимену провинцију која га окружује, са Ла Платом као главним градом.

Федерални устав од 1824. године прописао је да ће мексички Конгрес одабрати седиште савезних органа, као и да ће на том подручју вршити сва законодавна овлашћења.<sup>320</sup> Упркос предлозима у корист географски средишњег града Керетара, за седиште Савеза изабран је Мексико Сити, као историјски и урбани центар читавог Мексика.<sup>321</sup> Након катастрофе у Мексичко-америчком рату, а у циљу проширивања на стратешки битне тачке у околним планинским и руралним пределима, подручје Федералног дистрикта проширено је готово осам пута (1854), а у његове данашње границе

---

<sup>317</sup> Ђура Поповић, *О федерализму*, Београд, 1933, 52.

<sup>318</sup> Donald C. Rowat, „The Problems of Governing Federal Capitals“, *Canadian Journal of Political Science*, Flight. 1, No. 3, Montréal, 1968, 345-356, 345.

<sup>319</sup> Процене броја становника на ширем подручју главних градова су: Мексико Сити 21,5 милиона, Буенос Ајрес 14,5 милиона, Бразилија 4,5 милиона и Каракас 4,5 милиона.

<sup>320</sup> Члан 50 став 28 Федералног устава Сједињених Мексичких Држава од 1824. године.

<sup>321</sup> Члан 1 и 8 Декрета о избору Мексика као дистрикта седишта врховних моћи Федерације, Decreto. Se señala á México con el distrito que se expresa para la residencia de los supremos poderes de la federación. [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824\\_121/Decreto\\_Se\\_se\\_ala\\_M\\_xico\\_con\\_el\\_distrito\\_que\\_se\\_expresa\\_para\\_la\\_residencia\\_de\\_los\\_supremos\\_poderes\\_de\\_la\\_federaci\\_n.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824_121/Decreto_Se_se_ala_M_xico_con_el_distrito_que_se_expresa_para_la_residencia_de_los_supremos_poderes_de_la_federaci_n.shtml), asp. 20.9.2017.



сведено је 1902. године. Проблем дуализма између постављаних гувернера Федералног дистрикта и аутономних општина на његовој територији је током владавине Порфирија Дијаса решен у корист централних власти, слабљењем локалне самоуправе. Крајем 1928. године Федерација је укинула све општине, реорганизујући област Федералног дистрикта у оквиру једног „централног департмана“ и тринаест „делегација“ потчињених гувернеру. Централни департман је 1941. године проширен и преименован у Мексико Сити, који је заједно са преосталим „делегацијама“ сачињавао подручје Федералног дистрикта. Тек од 70-их година, са стапањем у јединствено градско подручје, термин „Мексико Сити“ почиње да се користи као синоним за Федерални дистрикт. Овакво стање је формализовано уставним амандманом од 1993. године, чиме је Мексико Сити и *de iure* постао „Федерални дистрикт и главни град Сједињених Мексичких Држава“. Дистрикт је најпре 1987. добио право на избор сопствене легислативе, док почев од 1997. године бира и сопственог шефа владе.<sup>322</sup> Са уставном реформом од јануара 2016. године и званичан назив ентитета промењен је у „Мексико Сити“, чиме је напуштен дотадашњи термин „Федерални дистрикт“. Положај Мексико Ситија данас је у потпуности изједначен са осталим чланицама федерације, уз уставну могућност да у случају промене седишта савезних органа он и *de iure* прерасте у „Државу Мексико Сити“.<sup>323</sup> Као посебан федерални ентитет, Мексико Сити се тренутно налази у прелазном периоду ка доношењу сопственог устава, као највишег правног акта, на место важећег Статута.

Са успостављањем Сједињених Држава Венецуеле (1864) створен је и Федерални дистрикт, са департманима као административним јединицама и Каракасом као његовим седиштем.<sup>324</sup> Иако је у наредним деценијама у неколико наврата распуштан, постојање Федералног дистрикта потврђивано је у највишим актима, уз обавезу држава на уступање неопходне територије и уређивање свих организационих и административних питања од стране савезних власти. Уставом од 1909. године за територију Федералног дистрикта одређен је град Каракас, са шест парохија и департманом Ослободилац, док је законом од 1986. године његово подручје реорганизовано у оквиру две општине: Варгас и

---

<sup>322</sup> Члан 8. Статута Федералног дистрикта, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, D.O.F. el 26 de julio de 1994, Última reforma publicada en el D.O.F. 27 de junio de 2014.*

<sup>323</sup> Члан 44 и 122 мексичког Устава, *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Diario Oficial, Viernes 29 de enero de 2016.*

<sup>324</sup> Члан 1 Закона о успостављању територијалне организације од 1856.

Ослободилац.<sup>325</sup> Издвајањем Варгаса (1998) и потоњим доношењем Боливарског устава (1999) Федерални дистрикт је као засебни ентитет престао да постоји, а његово место је заузео „Дистрикт главног града“ (шп. *Distrito Capital*).<sup>326</sup> За разлику од мексичког примера, венецуелански Дистрикт главног града је и даље под тутелом савезних власти, са шефом владе директно постављеним од стране председника Републике.<sup>327</sup> Стварањем Метрополског подручја Каракаса, као посебног ентитета који обухвата четири општине Државе Миранда и општину Ослободилац (која припада Дистрикту главног града), створен је специфичан ниво власти. Природа Метрополског подручја Каракаса везана је пре свега за бољу организацију и сарадњу пет општина, те је невезана за вертикалну поделу власти.<sup>328</sup>

Премештањем бразилске престонице из Салвадора у Рио де Жанеиро (1763) нису напуштене идеје о новом главном граду Бразила на стратешки безбедној локацији. Расправе о измештању престонице у унутрашњост покренуте су још на Уставотворној скупштини 1823 године. Ипак, реализација сна о подизању нове престонице са посебним административним статусом биће дуг, вишедеценијски процес. Децентрализација уз стварање регионалних законодавних скупштина (1834) претворила је град Рио де Жанеиро у тзв. „неутралну општину“ (порт. *Município Neutro*), издвојену из јурисдикције истоимене провинције и стављену под директну контролу царске власти. Увођењем републиканског облика владавине и федерализма, дотадашња „неутрална општина“ стиче статус Федералног дистрикта. Члан 3 Устава од 1891. године прописао је да ће подручје новог главног града бити смештено на Централном бразилском платоу, као и да ће територија тадашњег Федералног дистрикта бити претворена у нову државу. Иако је први камен темељац новог главног града положен још давне 1922. године, радови ће бити напуштени, те ће и прелазне одредбе наредног Устава (1946) и даље говорити о његовом измештању.<sup>329</sup> Након што је посебна независна комисија коначно утврдила тачну локацију будућег Федералног дистрикта (1954), изградња Бразилије на подручју Државе Гојас отпочела је 1956. године. Након три и по године и завршетка правог архитектонског чуда

---

<sup>325</sup> Члан 10 Устава Сједињених Држава Венецуеле од 1909.

<sup>326</sup> Члан 18 венецуеланског Устава од 1999.

<sup>327</sup> Члан 7 Специјалног закона о организацији и режиму Дистрикта главног града, *Gaceta Oficial N° 39.156*, del 13 de abril de 2009.

<sup>328</sup> За разлику од Дистрикта главног града, Метрополско подручје Каракаса има бираног градоначелника и веће као законодавни орган, а исто важи и за појединачне општине.

<sup>329</sup> Члан 8 Акта о прелазним одредбама Устава Сједињених Држава Бразила од 1946.

у самом срцу Бразила, постављен је и први градоначелник Бразилије (1960). Од 1969. године његова функција носи назив „гувернер Федералног дистрикта“, а постављао га је председник Републике уз сагласност Савезног сената.<sup>330</sup> Област општине Рио де Жанеира најпре је претворена у посебну државу (Гуанабару), да би 1975. године била стопљена са Државом Рио де Жанеиро, као њен главни град. Становништво Бразилије бирало је педесет градских већника, као чланове регионалне легислативе, три сенатора Савезног сената и депутате у Дому представника.<sup>331</sup> Устав од 1988. године је уређивање организације и управљања Федералним дистриктом добрим делом препустио органском законодавству.<sup>332</sup> Како је највиши акт изричито искључио могућност успостављања општина на територији Дистрикта, задржана је његова унутрашња организација у оквиру 24 „административне регије“ (порт. *regiões administrativas*), са Бразилијом као својим седиштем.<sup>333</sup> Уставотворна скупштина Федералног дистрикта је 1993. године успоставила његове аутономне органе.<sup>334</sup> Законодавни дом има надлежности типичне за државе чланице и локалну самоуправу, а чине га 24 представника бирана непосредно у свакој од регија. Гувернер и вице-гувернер бирају се на непосредним изборима, при чему шеф извршне власти поставља и 24 „регионална администратора“.<sup>335</sup> Иако је Федералном дистрикту важећим Уставом начелно призната већа аутономија, ентитет је задржао своју мешовиту природу - између општине и федералне јединице.

Иако се Буенос Ајрес, као највећи урбани и економски центар земље, сам по себи наметнуо за главни град Аргентине, питање престонице није решено без трзавица. Многи угледни политичари и правници залагали су се да, управо због свог трансатлантског карактера и европеизације, овај град, као својеврсни симбол колонијализма, не постане главни град младе независне земље.<sup>336</sup> И само питање статуса Буенос Ајреса подстицао је сукобе између федералиста, који су бранили јурисдикцију провинције, и унитариста, који су се залагали за стварање федералног дистрикта.<sup>337</sup> Након неуспешног пројекта

---

<sup>330</sup> Члан 26 Устава Сједињених Држава Бразила од 1946.

<sup>331</sup> Члан 11 Акта о прелазним одредбама Устава Сједињених Држава Бразила од 1946.

<sup>332</sup> Члан 32 бразилског Устава од 1988.

<sup>333</sup> Структура је успостављена Законом од 1964. године (*Lei 4.545/1964 de 12/10/1964*) и потврђена Законом од 1986. године (*Lei No 7.456 de 1 de Abril de 1986*).

<sup>334</sup> Органски закон о Федералном дистрикту, *Lei Orgânica do Distrito Federal, Promulgação: 08/06/93, Publicação: DODF De 09/06/93, Suplemento*.

<sup>335</sup> Све су гласнији предлози да се њихов избор врши директним изборима у свакој од 24 регије.

<sup>336</sup> J. V. Alberdi, 90.

<sup>337</sup> Вид. 52-56.

„капитализације“ Буенос Ајреса (1826) и његове независности (1852), закон је за привремено седиште Конфедерације Аргентине одредио град Парану, у провинцији Ентре Риос, при чему су и град и провинција стављени под непосредну федералну контролу.<sup>338</sup> Аутономија Ентре Риоса поново је успостављена 1858. године, док је са повратком Буенос Ајреса као главног града и територија града Паране поново укључена у састав матичне провинције (1861). Након нових трзавица и сукоба, успостављање федералне управе над градом Буенос Ајресом реализовано је тек са Уставним изменама од 1880. године.<sup>339</sup> Главни град се, као јединствена општина, налазио под непосредном tutelом Федерације, са непосредно бираним Већем, на челу са интендантом који је уз сагласност Сената постављан од стране председника Републике. И поред постојања планова за променом седишта државе и стварањем новог федералног дистрикта, град Буенос Ајрес задржао је свој специфичан статус. Уставном реформом од 1994. године унета је одредба по којој ће град усвајањем свог организационог статута успоставити аутономни систем власти, на челу са изабраним шефом владе, док ће национални интереси бити заштићени посебним законом. Доношењем два Закона од 1995. године створен је правни оквир за сазивање конституанте града Буенос Ајреса и усвајање Устава града, 1. октобра 1996. године.<sup>340</sup> Својим највишим актом главни град је проглашен за „Аутономни град Буенос Ајрес“, са знатно већим легислативним овлашћењима.<sup>341</sup> Идеје о федералном дистрикту на подручју конурбације градова Виедма и Кармен де Патагонес (на граници провинција Буенос Ајрес и Рио Негро) до данашњих дана још увек нису напуштене. У случају „пресељења“ главног града на наведену локацију, садашњи Аутономни град био би преображен у нову аргентинску провинцију.<sup>342</sup> Тиме је додатно наглашена посебност Буенос Ајреса.<sup>343</sup>

---

<sup>338</sup> Чланови 1 и 2 Декрета о одређивању града Паране за привремени главни град Конфедерације Аргентине, *Decreto designando Capital provisoria de la Confederación Argentina a la ciudad de Paraná*, 24 de marzo de 1854.

<sup>339</sup> Уз измештање седишта провинције Буенос Ајрес у град Ла Плату. Члан 3 аргентинског Устава и члан 1 Закона о федерализацији Буенос Ајреса, *Ley de Federalización de Buenos Aires N.º 1029, Belgrano, Setiembre 21 de 1880*.

<sup>340</sup> Закона о гаранцијама интереса Националне државе у граду Буенос Ајресу, *Ley 24.588, Noviembre 27 de 1995* и Закона о позиву становницима Буенос Ајреса на изборе за шефа и заменика шефа владе и 60 представника ради доношења Организационог статута њихових институција, *Ley N° 24.620, Diciembre 28 de 1995*.

<sup>341</sup> Члан 2 Поглавље III Устава града Буенос Ајреса, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 47*, Buenos Aires, 01 de octubre de 1996.

<sup>342</sup> Члан 6 Закона о преласку главног града у Виедму и Кармен де Патагонес, *Ley 23.512/1987*.

<sup>343</sup> А. М. Hernández (2011), 20-21.

Узевши у обзир све чињенице које су везане за начин организовања подручја латиноамеричких федерација, можемо рећи да се ради о земљама са мешовитом федералном структуром, која *de iure* укључује и федералне територије, док се *de facto* своди на засебно администрирање главним градовима.<sup>344</sup> О формалном постојању „федералног дистрикта“ можемо говорити само у случају бразилског Устава, који изричито употребљава овај термин. Међутим, уколико занемаримо дефиниције дате највишим актима и пођемо од ширег, генеричког значења појма, Мексико Сити, Дистрикт главног града Каракаса и Аутономни град Буенос Ајрес, представљају само различите формуле за остваривање истог циља - подвођење метропола под непосредну савезну власт. Њихова већа или мања самоуправа, која у случају Мексико Ситија иде и до нивоа државе чланице, није у супротности са главним разлогом и циљем успостављања федералног дистрикта - изузимањем главног града из јурисдикције подручне федералне јединице.

## 5. Број и величина федералних јединица

Један од критеријума на основу којих можемо извршити класификацију федерација јесте и разлика у броју, као и у величини њихових федералних јединица. Иако се у теорији најчешће спомиње само као споредно мерило, у циљу наглашавања извесних правилности и сумирања досадашњег излагања ћемо се осврнути и на овај аспект латиноамеричких федерација. Сам по себи, критеријум броја и величине федералних јединица је прилично апстрактан, те се може испитивати само у релативном смислу: у оквиру конкретне федерације и у односу на релевантност за примену федералног начела. С тим у вези се често као основ за потпунију примену федералног начела и стабилност федерације наводи уједначеност у величини и снази свих или макар неколицине највећих чланица. Релативност овог мерила огледа се у чињеници да не можемо говорити о „великим“ и „малим“ федералним јединицама, уколико немамо у виду величину саме федерације и упоредни однос између њених чланица. Наука издваја три елемента „величине“ федералних јединица: површину подручја које заузимају, број становника и економску снагу. Између ових елемената може, али и не мора постојати подударност, па неретко чланице федерације које су територијално мањег обима предњаче у привредној снази и

---

<sup>344</sup> Уз изузетак венецуеланских федералних депенденција, које због мале површине и слабе насељености имају пре свега стратешки значај, те се и не могу сматрати „федералним територијама“ у класичном смислу.

величини популације. При томе просторни обим игра улогу мање битног показатеља „величине“ у односу на друга два преостала елемента.

И поред чињенице да Бразил, Аргентина, Мексико и Венецуела представљају неке од територијално највећих земаља света, величина савезне државе и број њених федералних јединица не стоје у директној вези. Апстрактно говорећи, већи број чланица води потпунијој примени федералног начела, због мање могућности да се нека од њих наметне као хегемон и чињенице да би организовање сваке иоле озбиљније опструкције савеза захтевало стварање широких коалиција међу чланицама. Велике разлике у величини могу имати последице у виду неспособности испуњавања уставних обавеза од стране најмањих федералних јединица, регионалних привредних разлика или презаступљености мањих чланица у другом дому савезног парламента.<sup>345</sup> Када говори о структури латиноамеричких федерација, професор Миодраг Јовичић наводи и да су уставотворци ових земаља имали „већу слободу у одређивању броја федералних јединица и њихове величине“, због одсуства вишенационалности и традиције, као објективних фактора.<sup>346</sup> У делу који се односио на начин настанка већ смо изнели одређене резерве везане за оспоравање колонијалних граница као традиционалних линија раздвајања у оквиру четири земље. Начелно говорећи, можемо рећи да латиноамеричке федерације имају велики број федералних јединица, као и да су евидентне разлике у њиховој површини, броју становника и привредној снази. Мексико данас броји 32 федералне јединице (31 држава и Мексико Сити), Бразил 26 (са Федералним дистриктом као двадесет седмим ентитетом), Венецуела 23 (уз посебан Дистрикт главног града и депенденције) и Аргентина 23 провинције (са издвојеним Аутономним градом). Поклапање економске снаге и величине популације је неписано правило, услед концентрације становништва у урбаним, индустријским центрима. Једна од већ споменутих правилности у историјскоправној еволуцији федерализма у овим земљама јесте и прављење широких коалиција сиромашнијих чланица, а у циљу сузбијања хегемоније богатијих и насељенијих федералних јединица. Експанзијом у до тада ненастањене и граничне области створане су нове федералне територије, чијом је „цивилизацијом“ и пријемом као пуноправних федералних јединица слабљен политички утицај чланица са традиционално хегемоном улогом. У бразилском случају је центар економске моћи још током XIX века прешао са планташког севера ка рударском југу земље, где је остао и до данашњих дана; Мексико је

<sup>345</sup> Последње наведена импликација је и најинтересантнија за уставноправну теорију.

<sup>346</sup> М. Јовичић (1973), 80-89.

„подељен“ на сиромашне државе југа и развијенији север (уз изузетак Државе Кампече на југоисточној карипској обали), са Мексико Ситијем и Државом Мексико као демографским центрима; венецуелански нафтоносни север је знатно насељенији од централних и јужних држава љаноса и Амазоније; аргентинска привреда и становништво су концентрисани на петини територије - у областима провинције и града Буенос Ајреса и северним провинцијама Кордоби и Санта Фе, при чему сам град Буенос Ајрес има посебну тежину.<sup>347</sup> Потпунији и тачни подаци са листом федералних јединица и федералних дистриката за сваку од четири државе дати су у прилозима на следећим странама.<sup>348</sup> Бразилски Федерални дистрикт, Мексико Сити, Аутономни град Буенос Ајрес и венецуелански Дистрикт главног града наведени су у оквиру табеларног прегледа, али како у формалноправном смислу не представљају државе (тј. провинције) обележени су одговарајућим знаком (\*). У следећој глави ћемо се, кроз оквире дате позитивним уставним текстовима, позабавити конкретним правно-политичким последицама бројности и шароликости латиноамеричких федералних јединица.

#### Прилог 1 - САВЕЗНА РЕПУБЛИКА БРАЗИЛ<sup>349</sup>

Назив државе	km <sup>2</sup>	Популација (2014)	Насељеност по km <sup>2</sup> (2014)	БДП у милијардама BRL и удео (2012)	БДП <i>per capita</i> (2012)	HDI (2010)
Акри	152.581	790.101	4,47	9,629 (0,2%)	12.690	0,663
Алагоас	27.767	3.321.730	112,3	29,545 (0,7%)	9.333	0,631
Амапа	142.814	750.912	4,69	10,420 (0,2%)	14.914	0,708
Амазонас	1.570.745	3.873.743	2,23	64,120 (1,7%)	17.855	0,674
Баија	564.692	15.126.371	24,82	167,727 (3,8%)	11.832	0,660
Гојас	340.086	6.523.222	17,65	123,926 (2,4%)	20.134	0,735
Еспирито Санто	46.077	3.885.049	76,25	107,329 (2,2%)	29.996	0,740
Јужни	281.748	11.207.274	37,96	277,658 (6,3%)	25.779	0,746

<sup>347</sup> Eduardo Iglesias, Federico Merke, Valeria Iglesias, “Republic of Argentina”, *Foreign Relations in Federal Countries* (ed. Hans Michelmann), McGill-Queen’s University Press, 2009, 11.

<sup>348</sup> HDI (енгл. *The UN Human Development Index*, тј. показатељ хуманог развоја или индекса људског развоја) израчунава се на основу формуле која узима у обзир сиромаштво, писменост, образовање и животни век становништва земље.

<sup>349</sup> Бразилски институт за географију и статистику, <https://cidades.ibge.gov.br/>, asp. 28.9.2017.

Рио Гранде						
Јужни Мато Гросо	357.125	2.619.657	6,86	54,471 (1%)	21.744	0,729
Мато Гросо	903.357	3.224.357	3,36	80,830 (1,5%)	25.945	0,725
Марањау	331.983	6.850.884	19,81	58,920 (1,2%)	8.760	0,639
Минас Жераис	586.528	20.734.097	33,41	403,551 (9,3%)	20.324	0,731
Парана	199.314	11.081.692	52,40	255,927 (5,8%)	24.194	0,749
Параиба	56.439	3.943.885	66,70	38,731 (0,8%)	10.151	0,658
Пара	1.247.689	8.073.924	6,07	91,009 (1,9%)	11.678	0,646
Пернамбуко	98.311	9.277.727	89,62	117,340 (2,3%)	13.138	0,673
Пиауи	251.529	3.194.178	12,4	25,721 (0,5%)	8.137	0,646
Рио де Жанеиро	43.696	16.461.173	365,23	504,221 (11,5%)	31.064	0,761
Рондониа	237.576	1.748.531	12,4	29,362 (0,6%)	13.075	0,690
Рораима	224.299	496.936	365,23	7,314 (0,2%)	15.557	0,707
Сеара	148.825	8.842.791	56,8	90,132 (2%)	10.473	0,682
Северни Рио Гранде	52.796	3.408.510	64,56	39,544 (0,9%)	12.249	0,684
Санта Катарина	95.346	6.727.148	70,55	177,276 (4%)	27.771	0,774
Серхипе	21.910	2.219.514	37,96	27,823 (0,6%)	13.180	0,665
Сао Пауло	248.209	44.035.304	6,58	1.408,904 (32%)	33.624	0,783
Токантинс	277.620	1.496.880	2,01	19,530 (0,4%)	13.775	0,699
Федерални дистрикт*	5.822	2.852.372	444,66	171,236 (3,9%)	64.653	0,824

Прилог 2 - СЈЕДИЊЕНЕ МЕКСИЧКЕ ДРЖАВЕ<sup>350</sup>

Назив државе	km <sup>2</sup>	Популација (2010)	Насељеност по km <sup>2</sup> (2010)	БДП у милионима MXN и удео	БДП <i>per capita</i>	HDI (2012)
--------------	-----------------	-------------------	--------------------------------------	----------------------------	-----------------------	------------

<sup>350</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico de los EUM 2016*, [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/AEGEUM\\_2016/702825087340.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/AEGEUM_2016/702825087340.pdf), asp. 29.9.2017.



				(2006)	(2006)	
Агваскалијентес	5.589	1.023.800	183,2	103.982 (1%)	117,898	0,760
Веракрус	72.815	6.980.900	95,9	348.369 (5%)	59,893	0,713
Гереро	63.749	3.196.100	50,1	130.863 (1%)	55,074	0,679
Гуанахуато	30.589	4.919.000	160,8	283.217 (4%)	75,123	0,745
Доња Калифорнија	70.113	2.846.500	40,6	294.838 (3%)	125,657	0,760
Дуранго	119.648	1.449.100	12,1	106.230 (1%)	90,001	0,731
Закатекас	75.040	1.381.900	18,4	61.150 (1%)	56,747	0,720
Идалго	20.987	2.330.900	111,1	105.603 (2%)	56,601	0,723
Јукатан	39.340	1.714.100	43,6	115.672 (1%)	79,162	0,739
Јужна Доња Калифорнија	73.677	477.200	6,5	50.785 (1%)	119,635	0,776
Кампече	51.833	720.900	13,9	100.145 (5%)	167,784	0,749
Керетаро де Артеага	11.769	1.558.500	132,4	149.468 (2%)	109,909	0,760
Кинтана Ро	50.350	1.023.500	20,3	129.552 (2%)	147,520	0,754
Коахуила де Сарагоса	151.571	2.395.100	15,8	269.749 (3%)	137,926	0,768
Колима	5.455	581.100	106,5	44.144 (1%)	95,291	0,763
Мичоакан де Окампо	59.864	4.066.900	67,9	174.732 (2%)	56,905	0,700
Морелос	4.941	1.637.400	331,4	109.687 (1%)	87,376	0,749
Мексико	21.461	14.349.700	668,6	793.852 (9%)	69,114	0,745
Мексико Сити*	1.499	8.720.700	5.817,7	1.762.764 (17%)	255,747	0,830
Најарит	27.621	942.200	34,1	45.873 (1%)	58,068	0,733
Нови Леон	64.555	4.041.300	62,6	615.997 (7%)	180,689	0,790
Оаксака	95.364	3.651.100	38,3	124.450 (2%)	44,264	0,681
Пуебла	33.919	5.480.200	161,6	301.184 (3%)	67,346	0,717
Сан Луис Потоси	62.848	2.370.400	37,7	155.443 (2%)	76,684	0,726
Синалоа	58.092	2.574.300	44,3	155.029 (2%)	77,910	0,757
Сонора	184.934	2.262.700	12,2	233.391 (3%)	114,281	0,779
Табаско	24.661	1.994.700	80,9	104.073 (3%)	64,148	0,742

Тамаулипас	79.829	2.927.300	36,7	263.962 (3%)	112,785	0,758
Тлаккала	3.914	1.034.600	264,3	43.257 (1%)	54,493	0,727
Халиско	80.137	6.540.700	81,6	508.672 (6%)	95,435	0,751
Чиасас	73.887	4.329.700	58,6	132.834 (2%)	40,435	0,667
Чиуауа	247.087	3.274.700	13,3	372.353 (3%)	136,417	0,734

Прилог 3 – РЕПУБЛИКА АРГЕНТИНА<sup>351</sup>

Назив провинције	km <sup>2</sup>	Популација (2010)	Насељеност по km <sup>2</sup> (2010)	БДП у милијардама USD (2008)	БДП <i>per capita</i> (2008)	HDI (2016)
Аутономни град Буенос Ајрес*	203	2.891.082	14.241,8	118	23.309	0,885
Буенос Ајрес	307.571	15.594.428	50,7	161	7.310	0,837
Ентре Риос	78.781	1.236.300	15,7	7,137	5.682	0,845
Катамарка	102.602	367.820	3,6	2,331	6.009	0,844
Чако	99.633	1.053.466	10,6	2,12	2.015	0,816
Чубут	224.686	506.668	2,3	7,11	15.422	0,863
Кордоба	165.321	3.304.825	20	33,239	6.477	0,846
Кориентес	88.199	993.338	11,3	4,053	4.001	0,825
Формоса	72.066	527.895	7,3	1,555	2.879	0,822
Хухуи	53.219	672.260	12,6	2,553	3.755	0,834
Ла Пампа	143.440	316.940	2,2	2	5.987	0,854
Ла Риоха	89.680	331.847	3,7	1,419	4.162	0,833

<sup>351</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, Censo del Bicentenario, Resultados definitivos, Serie B N° 2, Buenos Aires, 2012.* [http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaWeb/Contenido/Pagina148/File/LIBRO/censo2010\\_tomo1.pdf](http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaWeb/Contenido/Pagina148/File/LIBRO/censo2010_tomo1.pdf), asp 1.10.2017.

Мендоса	148.827	1.741.610	11,7	18,8	9.079	0,846
Мисионес	29.801	1.097.829	36,8	4,044	3.751	0,829
Неукен	94.078	550.334	5,8	14,398	26.273	0,853
Рио Негро	203.013	633.374	3,1	4,924	8.247	0,844
Салта	155.488	1.215.207	7,8	5,165	4.220	0,830
Сан Хуан	89.651	680.427	7,6	3,927	5.642	0,838
Сан Луис	76.748	431.588	5,6	2,444	5.580	0,849
Санта Крус	243.943	272.524	1,1	6,892	30.496	0,861
Санта Фе	133.007	3.200.736	24,1	37,50	8.423	0,846
Сантјаго дел Естеро	136.351	896.461	6,6	2,598	3.003	0,817
Огњена земља	21.263	126.190	5,8	2,606	20.682	0,887
Тукуман	22.524	1.448.200	64,3	5,807	3.937	0,838

Прилог 4 - БОЛИВАРСКА РЕПУБЛИКА ВЕНЕЦУЕЛА<sup>352</sup>

Назив државе	km <sup>2</sup>	Популација (2011)	Насељеност по km <sup>2</sup> (2011)	БДП у милијардама USD (2010)	БДП <i>per capita</i> (2010)	HDI* (2011)
Амазонас	180.145	146.480	0,4	0,981	6.404	0,7424
Ансоатеги	43.300	1.469.747	28,2	20,458	13.194	0,8274
Апуре	76.500	459.025	4,9	4,08	8.016	0,7627
Арагва	7.014	1.630.308	206,7	29,434	16.955	0,8316
Баринас	35.200	816.264	17,7	5,219	6.481	0,79
Боливар	238.000	1.410.964	5,1	14,435	8.909	0,8084
Карабобо	4.650	2.245.744	415,5	32,988	14.148	0,8269
Дистрикт главног града*	433	1.943.901	4,240,8	41	19.492	0,8656
Кохедес	14.800	323.165	17,1	2,804	8.810	0,7782
Делта Амакуро	40.200	167.676	2,4	1,187	7.266	0,761

<sup>352</sup> Instituto Nacional de Estadística, XIV Censo Nacional de Población y Vivienda 2011, [http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/Censo%202011\\_Resultados\\_Basicos.pdf](http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/Censo%202011_Resultados_Basicos.pdf), asp. 2.10.2017.

Фалкон	24.800	902.847	30,8	12,509	13.167	0,8282
Лара	19.800	1.774.867	78,6	19,886	10.569	0,8017
Миранда	7.950	2.675.165	293,2	41,06	13.742	0,8497
Монагас	28.900	905.443	24,7	14,778	16.124	0,8352
Мéрида	11.300	828.592	63,3	7,228	8.103	0,7969
Нова Спарта	1.150	491.610	325,1	4,319	9.462	0,8263
Португеса	15.200	876.496	47,7	6,284	6.792	0,7657
Сукре	11.800	896.291	66,7	7,6	7.932	0,7776
Трухиљо	7.400	686.367	82,2	6,215	8.263	0,7766
Тачира	11.100	1.168.908	89,4	12,245	9.858	0,8017
Варгас	1.497	352.920	199,1	3,88	11.400	0,823
Јаракуи	7.100	600.852	70,3	5,160	8.134	0,7745
Сулија	63.100	3.704.404	47,3	71,12	18.612	0,8078
Гуарико	64.986	747.739	9,6	6,238	7.914	0,79

## Глава трећа

### ПАРТИЦИПАЦИЈА У САВЕЗНОЈ ВЛАСТИ И НАДЛЕЖНОСТИ ФЕДЕРАЛНИХ ЈЕДИНИЦА

Учешће федералних јединица у вршењу надлежности федерације јесте један од камена темељаца и суштинских обележја сваког државног уређења које претендује да буде оквалификовано као „федерално“. Стога се начело партиципације неретко карактерише као један од основних стубова федерације, који у оквирима уставне расподеле надлежности омогућава савезним институцијама да спроводе заједничке акције и политике.<sup>353</sup> *Ratio* сваке федерације исцрпљује се у „јединственом обављању заједничких и самосталном обављању посебних послова“, те не чуди истицање писаног устава као

<sup>353</sup> Ronald Watts, “Participation of federated entities in federal policy-making” in Third International Conference on Federalism (F. Geerkens, ed.), *Federalism: Turning Diversity into Harmony, Sharing Best Practices*, Brussels, 2005, <http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/IntensivkursII/Watts.pdf>, asp. 3.10.2017.

јемства наведеног „двојства власти“ - незаобилазног својства сваке федерације.<sup>354</sup> Конституансе једне федералне државе узимају учешће у обављању послова савеза било непосредно, преко сопствених аутономних органа, било посредно - преко својих представника у федералним институцијама. У првом случају партиципација се остварује кроз различите видове координације два нивоа власти, али ће превасходни предмет нашег истраживања бити други, посредни модел. Узимајући на различит начин учешће у формирању савезних органа, федералне јединице утичу на стварање и спровођење заједничких послова читаве федерације. На овај начин се спречава настанак парализе уставноправног система, будући да се у случају доследне примене федералног начела брише антиномија између регионалне и централне владе, која би у идеалним условима представљала својеврсни конгломерат засебних чланица. И поред присуства партиципације одлуке савеза често нису „на истој линији“ са ставовима сваке од федералних јединица. Оне у том случају не могу самостално нулификовати усвојене акте, али могу изразити своје противљење у оквиру савезних институција. Стога је и значај партиципације у директној сразмери са степеном у коме одлуке неког савезног органа могу нарушити интерес федералне јединице. За федералне јединице је свакако најбитније учешће у уставотворним и законодавним гранама власти, као кључним аренама у којима се врши прерасподела и заштита њихових надлежности. Са друге стране, вишедеценијски процес јачања егzekутиве мотивише конституансе да на неки начин буду представљене и у оквиру савезне извршне власти, упркос чињеници да стручност и политичка подобност фигурирају као најбитнији критеријуми за њен састав. Иако судске органе у првом реду карактерише независност положаја и рада, осетљивост појединих питања у федералним државама, пре свега у области сукоба надлежности и уставносудске материје, захтева и извесно уважавање сложене структуре земље. У наставку ове главе бавићемо се проблемима остваривања партиципације федералних јединица у оквиру парламената латиноамеричких федерација, њихове савезне егzekутиве и судства. Посебан одељак ове главе биће посвећен и начинима на који су уставни извршили разграничење између регионалног и савезног круга послова, као и конкретним надлежностима чланица аргентинске, бразилске, венецуеланске и мексичке федерације.

---

<sup>354</sup> Р. Марковић (2005), 439.

Одељак први  
ДРУГИ ДОМ САВЕЗНОГ ПАРЛАМЕНТА

Иако је колевка дводомости смештена у Енглеској која негује бикамерализам још од средине XIV века, први „несталешки“ други дом настао је тек са рађањем прве федералне државе - САД-а.<sup>355</sup> Основни уставни механизам преко кога се остварује учешће федералних јединица у уставотворној и законодавној власти, као најважнијим сегментима федералних надлежности, јесте управо други дом савезног парламента.<sup>356</sup> Из овог разлога и највећи број аутора саму чињеницу постојања другог дома парламента, као израза територијалног представљања федералних јединица, сматра за *conditio sine qua non* федералног уређења. Издижући постојање федералног дома на ранг универзалног постулата, као минимума који представља *differentia specifica* у односу на унитарну државу, улази се на клизав терен на коме је олако скренути у поље научне искључивости. Не желећи да ни на који начин умањимо значај другог дома у савзним државама, на овом месту ћемо ипак приступити одређеној релативизацији ставова који исти сматрају за нужни услов федералног уређења. Најпре, као што у свом раду истиче професор Владан Петров, постоји суштинска разлика између појмова „дводомог парламента“ и „дводомог система“.<sup>357</sup> Док први термин као такав представља искључиво формалну категорију, која обухвата институционалну поделу законодавног тела у два одвојена дома, дотле постојање „дводомог система“ укључује и одређене садржинске елементе. Да бисмо уопште могли говорити о функционисању „дводомог система“ неопходно је да, осим постојања два дома као формалног предуслова, буде испуњен и додатни материјални услов у виду њиховог заједничког и равноправног одлучивања. На упоредноправном плану често је функционисање негалитарног бикамерализма, који се испољава у искључивим надлежностима једног дома (најчешће првог) или његовој супериорности у процесу одлучивања. С тим у вези, о постојању дводомог система можемо говорити само уколико претежни и најбитнији део парламентарних функција домови обављају заједнички и у равноправном делокругу. „Мали број земаља у којима други дом нешто значи у правном и политичком смислу јасно указује на кризу дводомог система“.<sup>358</sup> Узевши у обзир све

---

<sup>355</sup> Слободан Јовановић, „О дводомном систему“, *Политичке и правне расправе*, Београд, 1910, 1-5.

<sup>356</sup> С обзиром на чињеницу да имплицира хијерархијски однос домована, као и да је традиционално коришћен за означавање британског Дома лордова, израз „горњи дом“ је у теорији углавном напуштен.

<sup>357</sup> Владан Петров, *Сукоб домована у дводомном систему*, Београд, 2004, 50-54.

<sup>358</sup> *Ibid.*, 54. фн. 78.

претходно наведено, ставови који постојање другог дома парламента узимају као неопходан услов за квалификацију једног државног уређења као федералног занемарују формалност и крутост таквог критеријума. Са друге стране, додавањем материјалних мерила везаних за „дводоми систем“ потпуније би се уважило федерално начело, али би знатно био сужен сам појам „федерације“. Тиме би се овај облик државног уређења свео на неколицину држава, уз превиђање актуелних трендова у федерализму и конституционализму уопште. Тежину овом питању даје и околност да на упоредном плану постоји очигледан „раскорак између фикције о горњем дому као скупу представника федералних јединица и стварности да овај дом сачињавају представници политичких партија, организованих по правилу на савезној, а не на регионалној основи“.<sup>359</sup> Као додатни проблем у покушају прецизнијег теоријског разграничења у односу на просту државу јесте и појава својеврсних „међуоблика“ државних уређења, који декларативно задржавају унитаризам уз инкорпорирање бројних федералних елемената - укључујући ту и други дом, као дом територијалног представништва.<sup>360</sup> Све већа и изразитија надмоћ федералне извршне власти, институционална слабост другог дома и његово претварање у политички орган федерације великим делом поништавају домете формалне дводомости. Стога се флексибилнији, реалистички приступ намеће као најцелисходнији за свеукупно сагледавање и класификацију данашњих сложених државних уређења.

Федерални бикамерализам данас је уграђен у уставне системе Аргентине, Бразила и Мексика. Док су прве две земље од момента утемељења своје државности непрекидно одржавале институт другог дома, дотле је мексички Конгрес у периоду 1857-1874 кратко функционисао и као једнодомо представништво.<sup>361</sup> Са успостављањем Боливарске Републике 1999. године Венецуела је напустила своју готово двовековну традицију бикамерализма.<sup>362</sup> Самим тиме се као посебан „задатак“ у оквиру овог одељка намеће испитивање заобилазних начина на који венецуеланске државе остварују учешће у надлежностима центра, те ће на одговарајућим местима у наставку бити начињена посебна излагања с тим циљем. Као неизбежан се намеће и кратак осврт на еволуцију бикамерализма, али ће највећи део одељка бити посвећен пре свега позитивним решењима везаним за учешће федералних јединица у уставотворном и законодавном поступку.

---

<sup>359</sup> М. Јовичић (1973), 116.

<sup>360</sup> Аутори као типичне примере за овакве хибридне облике најчешће наводе Шпанију и Италију. Вид. Миодраг Јовичић, *Регионална држава – уставноправна студија*, Београд, 1996.

<sup>361</sup> Вид. 64-65.

<sup>362</sup> Почев од првог венецуеланског Устава од 1811.

Излагање ће бити систематизовано у неколико засебних делова који ће се бавити положајем савезне легислативе у хоризонталној подели власти, улогама и односом домова савезног парламента, њиховим саставом и карактером, односно начином избора и мандатом представника у другом дому.

## 1. Савезни парламент у латиноамеричком presidencyализму

Федерално државно уређење остварено је у земљама са потпуно различитим облицима државне власти, тако да данас можемо говорити о федерацијама са председничким, парламентарним и скупштинским системима.<sup>363</sup> Иако федерализам сам по себи није неспојив са било којим од три облика, ипак можемо говорити о његовој бољој или слабијој прилагодљивости сваком од наведених система. Одговорност владе пред општепредставничким домом представља иманентно обележје парламентаризма, које у федерацијама производи последице како на однос домова, тако и на примену начела партиципације. Поред искључиве надлежности за одлучивање о (не)поверењу влади, превласт првог дома у парламентарним федерацијама испољава се и код одлучивања о буџетским и фискалним питањима, као и приликом сукоба два дома. Наведене слабости парламентарног система истовремено представљају и предност председничког облика државне власти у федерацијама. Крута подела власти, са фиксном, непарламентарном и моноцефалном егзекутивом у виду председника републике, снабдевног демократским легитимитетом и кумулираним функцијама шефа државе и владе, ствара предуслове за равноправни однос два дома парламента. Претње по партиципацију федералних јединица у председничким системима долазе са другог места, у облику различитих деформација којима се нарушава његов основни постулат - строга подела власти. На овај начин идеални модел председничког система скреће или ка парламентарном типу, стварањем мешовитих полупредседничких облика, или се хипертрофијом председничких овлашћења претвара у свој „ауторитарни фалсификат“, који професор Ратко Марковић назива „конзулским presidencyализмом“.<sup>364</sup> Наведена хипертрофија се најчешће огледа у различитим врстама

---

<sup>363</sup> Председнички у САД-у и латиноамеричким федерацијама, парламентарни у Канади, Аустралији, Индији, Аустрији, Немачкој, скупштински у Швајцарској и др.

<sup>364</sup> Р. Марковић (2005), 227.



ванредних и законодавних овлашћења шефа државе, али и његовом монопољу над предлагањем закона.

Независност Латинске Америке добрим делом је резултат вакуума узрокованог Наполеоновим походом на иберијске монархије и незадовољства креолских елита тековинама бурбонских реформи.<sup>365</sup> Деценије након независности обележене су грађанским сукобима и стидљивим покушајима да владавина људи буде замењена владавином закона. Највиши правни акти латиноамеричких држава из овог периода одликују се својеврсном елитизацијом и морализацијом, заснованом на схватању да „већина људи није способна да схвати објективно дате концепције доброг живота“.<sup>366</sup> Изграђивањем конзервативне уставности у виду законодавних и спољнополитичких овлашћења председника и његових широких могућности за интервенције у послове федералних јединица вршено је спутавање представништва, формираног на бази ограниченог бирачког права. Као противтежу оваквим тенденцијама у развоју раног латиноамеричког конституционализма аргентински професор Роберто Гаргарела издваја два додатна модела: радикалну и либералну уставност. Радикални предлози захтевали су укључивање ширих народних маса у политички процес, снажан федерализам, непосредан избор једнодомог народног представништва и ограничење извршне власти, сматране за продужетак монархије. Са друге стране, либералну уставност одликује инсистирање на одвојеној сфери појединца, минималној држави и институционалним ограничењима како представништва (кроз дводомост, председнички вето и судску контролу) тако и егzekутиве (краћи мандат, забрана реизбора, суспензивност председничког вета и укидање ванредних овлашћења).<sup>367</sup> Иако начелно не можемо говорити о јасном разграничењу три модела у пракси, неоспорна је чињеница да је до краја XIX века конзервативна уставност, која укључује и председнички облик власти у његовој президентијалној варијанти, однела превагу над радикалним (већинским) моделом, уз усвајање појединих либералних постулата. Главни разлог за доминацију президентијализма јесте укореењена социјална неједнакост и стална опасност од устанка потлачених маса, која је погодовала развоју

---

<sup>365</sup> Вид. глава I, одељак I, део 3.

<sup>366</sup> Roberto Gargarella, “Towards a Typology of Latinamerican Constitutionalism 1810–60”, *Latin American Research Review*, Vol. 39, No. 2, Austin, 2004, 144.

<sup>367</sup> R. Gargarella, 143-152.

конституционализма у смеру „додељивања значајних овлашћења егzekутиви, како би се успешно носила са ванредним стањима“.<sup>368</sup>

На овом месту не можемо прескочити помињање утицаја државног уређења САД-а, али уз извесно ублажавање одлучујућег значаја који му придаје већина аутора. У контексту скорог повратка демократским процесима у латиноамеричким федерацијама, поједини истраживачи наглашавају околност да се једино САД истичу као земља у којој су обједињени и уставни континуитет и председнички систем. Окончање Франкове диктатуре у Шпанији праћено је изградњом парламентаризма, док је већи део Латинске Америке задржао свој традиционални председнички модел.<sup>369</sup> Иако су се рани уставни латиноамеричких федерација (Венецуеле 1811, Мексика 1824, Аргентине 1826) угледали на северноамерички модел, присутни су и бројни утицаји француског Устава од 1792. и шпанског Устава од 1812. године. Једно од кључних питања са којим су се уставотворци Хиспаноамерике суочили јесте и начин на који организовати егzekутиву у младим земљама. Поједини аутори истичу околност да је северноамерички систем у том тренутку представљао практично једини кодификовани модел који је био доступан. Парламентаризам је почетком XIX века тек пуштао своје корене на Континенту у (до тада) апсолутистичким европским монархијама, док револуционарна Француска још увек није успевала да се стабилизује. Бивше шпанске колоније стога се нису налазиле у дилеми између председничког или парламентарног система, већ пре свега између републике или наследне монархије. И сам Боливар, иначе противник рецепције институција САД-а, био је велики заговорник изборног и индивидуалног шефа државе. Упркос угледању на северноамеричку институцију, хиспаноамерички „очеве оснивачи“ нису се у потпуности придржавали свог узора, тако да су председници често располагали овлашћењима која су показивала више сличности са надлежностима шпанског премијера (1812). Са друге стране, мирна транзиција трона из Португала у Бразил условиће успостављање парламентарне монархије која ће успешно функционисати све до 1891. године. Управо ће регионалне елите бразилских провинција бити најнезадовољније законодавним монополном централних власти, оличених у парламенту и монарху. Са усвајањем Устава Републике Сједињених Држава Бразила (1889) стављена је тачка како на парламентаризам, тако и на монархијски облик владавине у овој земљи.

---

<sup>368</sup> M. Schor, 28.

<sup>369</sup> Juan José Linz, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, Vol. 1, N. 1, Baltimore, 1990, 51-52.

Након што смо укратко размотрили основне разлоге за успостављање председничког облика државне власти поставља се питање зашто латиноамеричке федерације овом систему и данас дају предност у односу на парламентарни модел. Упркос ауторитарним прекидима уставног континуитета, честим уставним изменама и покушајима темељних реформи, највиши акти све четири латиноамеричке федерације упорно су задржавали председнички систем.<sup>370</sup> Током времена облици власти у овим државама су еволуирали стварајући нове подтипове председничких система, који пак показују међусобне сличности удаљавајући се од заједничког модела-узора.<sup>371</sup> Богата литература и бројни аутори који су се бавили политичким и уставним оквиром латиноамеричких председничких система су у фокус свог интересовања поставили однос између легислативе и егzekутиве. Као особеност presidencyализама у овом делу свету они наводе пре свега широк опсег ванредних и законодавних овлашћења извршне власти и монопол над предлагањем закона, али и одређене структурне недостатке који су у већој или мањој мери повезани са генерисањем даљих институционалних и друштвених нестабилности. Међу инхерентне ризике председничких система шпански професор Хуан Линц најпре убраја проблеме „двојног легитимитета“ две гране власти и фиксираних мандата егzekутиве. Непосредни избор председника и његово независно постојање у односу на парламент у периодима криза може представљати додатни генератор нестабилности.<sup>372</sup> За разлику од парламентаризма, извршна власт не зависи од поверења изабраних представника, те у случају ускраћивања подршке легислативе председник може остати потпуно паралисан и немоћан за наметање својих законских предлога. Као трећа мана истиче се околност да на председничким изборима „победник односи све“, постављајући свој кабинет по сопственом (или партијском) нахођењу. Околност да у том случају поражена страна у потпуности остаје „празних шака“ у фрагментираним друштвима може водити у трвећа и даље политичко заоштравање.<sup>373</sup> Пракса на латиноамеричком примеру демантовала је ове тврдње управо у државама у којима паралелно постоје и широка председничка овлашћења и значајне надлежности законодавних тела према егzekутиви (Бразил). Председнички системи са slabим легислативама водили су у злоупотребе власти (Аргентина), док је надмоћ законодавних

<sup>370</sup> Уз изузетак Бразила и краткотрајног експеримента са парламентаризмом 1961-1963. Вид. 101.

<sup>371</sup> J. A. Cheibub, Z. Elkins, A. Ginsburg, 7.

<sup>372</sup> Scott Mainwaring, Matthew S. Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy - A Critical Appraisal“, *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, New York, 1997, 449-471, 450.

<sup>373</sup> J. José Linz, 56.

тела мотивисала егзекутиву на предузимање једностраних, понекад и вануставних потеза – све у циљу проширивања сопствених надлежности (Венецуела).<sup>374</sup>

Бразилски Устав од 1988. године снабдео је Конгрес различитим контролним овлашћењима према егзекутиви, уз његову „искључиву надлежност“ у следећим случајевима: када даје дозволу председнику и заменику на напуштање земље дуже од 15 дана; одобрава интервенцију Федерације у унутрашња питања држава; овлашћује председника на објаву рата и мира; потврђује и укида ратно и ванредно стање; суспендује нормативна акта егзекутиве у случају прекорачења законског оквира; врши генералну контролу аката егзекутиве у циљу заштите својих надлежности; контролише трошкове председника и одобрава референдум.<sup>375</sup> Домови и комисије Конгреса могу позвати председника, министре и функционере потчињене непосредно председнику да сведоче о одређеним „претходно утврђеним питањима“, при чему непојављивање повлачи и могућност покретања импичмента. Оптужбе против председника Републике морају бити поднете првом дому који их потврђује двотрећинском већином гласова, након чега се шефу државе суди пред Савезним врховним судом (за „обична кривична дела“), односно пред Сенатом (за „дела одговорности“). Сенатом у том случају председава председник Врховног суда, а за осуду су неопходни гласови двотрећинске већине сенатора. Покретање поступка пред два наведена органа са собом повлачи и суспензију председника.<sup>376</sup> Устав даје листу „дела одговорности“ која повлаче импичмент, убрајајући ту дела усмерена против: постојања Уније, поделе власти и гарантованих права, унутрашње сигурности, „честитости у управи“, буџета или поштовања закона и судских одлука. Законом је извршено извесно прецизирање листе на укупно шездесет и пет различитих дела, уз овлашћење свих грађана на подношење оптужбе и *ipso facto* дејство пресуде.<sup>377</sup> Поред својих класичних законодавних надлежности и аргентински Конгрес овлашћен је на споровођење својеврсног „политичког суђења“ председнику, заменику председника, шефу министарског кабинета и судијама Врховног суда, „у случајевима њихове одговорности за слаб учинак, деликте учињене у вршењу дужности или извршење обичних кривичних дела“. Први дом представља јединог овлашћеног подносиоца тужбеног захтева који, пре

---

<sup>374</sup> Marcus André Melo, “Strong Presidents, Robust Democracies? Separation of Powers and Rule of Law in Latin America”, *Brazilian Political Science Review*, Vol. 4, Rio de Janeiro 2009, 22.

<sup>375</sup> Члан 49 бразилског Устава.

<sup>376</sup> Вид. чланове 85-86 бразилског Устава.

<sup>377</sup> Закон од 1950. са изменама од 2000. године, *Lei Nº 1.079, de 10 de Abril de 1950, DOU de 12.4.1950/ Lei No 10.028, de 19 de Outubro de 2000, DOU de 20.10.2000.*

његовог упућивања другом дому, мора бити изгласан двотрећинском већином представника. У случају оптужби уперених против шефа државе аргентинским Сенатом, исто као и у бразилском примеру, председава председник Врховног суда уз захтев у виду квалификоване двотрећинске већине за осуђујућу пресуду. Одлуком о разрешењу и уз могућност утврђивања „неспособности за службу од части, поверења или националне плате“, не спречава се евентуално вођење редовног кривичног поступка.<sup>378</sup> Мексичким Уставом предвиђају се одређена контролна овлашћења Конгреса, пре свега у циљу надзора над јавним задуживањем извршне власти, али се *de facto* искључује могућност импичмента као начина за смену савезног председника.<sup>379</sup> Иако постоји широк круг званичника који су подложни „политичком суђењу“, укључујући ту и гувернере држава, председник током трајања мандата може бити оптужен само пред Сенатом и то у случају „издаје домовине или тешких кривичних дела“.<sup>380</sup> Како ни само кривично законодавство Мексика није у довољној мери прецизирало ове деликте, могућност позивања шефа државе на политичку одговорност је практично искључена. Монокамерализам савезног парламента условио је да венецуелански Устав одступи од правила да је највећи део поступка импичмента у надлежности другог дома. За разлику од три претходно споменута случаја покретање и спровођење поступка импичмента, као и доношење пресуде, у надлежности су Врховног суда правде - уз претходно одобрење Народне скупштине.<sup>381</sup> Поред импичмента, Боливарски устав познаје и два додатна института ванредног престанка мандата егzekутиве: „покретање цензуре“ и опозив. Опозив је успешан ако се на референдуму за смену изјасни најмање исти број гласова који је гласао и за избор званичника.<sup>382</sup> Са друге стране, Народна скупштина може гласати о „цензури“ републичког потпредседника или министра, као специфичном виду политичке резолуције која повлачи идентичне последице као и гласање о неповерењу у парламентарним системима. С тим у вези, за разрешење потпредседника захтевају се гласови две трећине од укупног броја посланика, док се за успешно „цензурисање“ савезног министра захтева тропетинска већина присутних.<sup>383</sup>

---

<sup>378</sup> Чланови 53, 59 и 60 аргентинског Устава.

<sup>379</sup> Члан 73 тачка VIII мексичког Устава.

<sup>380</sup> Члан 108 став 2 и члан 111 став 4 мексичког Устава.

<sup>381</sup> Члан 266 став 1 тачка 2 венецуеланског Устава.

<sup>382</sup> *Ibid*, члан 72.

<sup>383</sup> *Ibid*, чланови 240 и 246.

Поред наведених институционалних оквира однос између легислативе и егзекутиве умногоме зависи од распореда политичких актера у савезном парламенту. Идентичан уставни аранжман у периодима различитог односа снага између водећих парламентарних странака ствара потпуно другачије ефекте на функционисање председничког система. Анализирајући односе две гране власти у латиноамеричким земљама поједини аутори препознају коалиционе, већинске и плуралистичке подтипове президентијализма, узимајући при томе бразилски, аргентински и мексички модел за њихове типичне представнике.<sup>384</sup>

Бразилски председник располаже снажним полугама за утицај на законодавни процес од којих су најбитније искључива надлежност на иницирање закона у низу питања и усвајање привремених мера са законском снагом.<sup>385</sup> И поред тога, при спровођењу своје политичке визије председник је немоћан уколико не ужива подршку законодавног тела. Уставним оквиром успостављен је федерализам уз низ уносних позиција на локалном и регионалном нивоу, те су и конгресмени окренути ка интересима општина и држава, а мање ка „вишим“ националним циљевима. Иако је новим изборним законодавством онемогућен улазак у Конгрес партијама које нису оствариле најмање 3% гласова, Савезни врховни суд је 1994. године укинуо ову забрану.<sup>386</sup> Пропорционални изборни систем отворених листа у комбинацији са фрагментираношћу бразилског друштва и презаступљеношћу слабије насељених држава није ишао на руку формирању стабилних конгресних већина. Стога је једна од основних карактеристика партијске структуре бразилског савезног парламента велики број политичких странака, као и слаба унутарстраначка дисциплина која повлачи „прелете“ конгресмена под окриље владајуће гарнитуре.<sup>387</sup> Тако данас најснажнија политичка опција у Бразилу (PMDB) располаже са мање од 13% посланичких места у првом дому (свега 63 од 513 места). Без обзира испред које политичке партије освојили мандат председници Бразила не могу рачунати на већинску подршку својих страначких колега у парламенту. Овакав распоред политичких снага резултира неопходношћу стварања широких међупартијских коалиција у циљу

---

<sup>384</sup> Alejandro Bonvecchi, “Tipos de Presidencialismo y Efectividad del Control Legislativo sobre el Presupuesto: Control Político y Control Técnico en Argentina, Brasil y México”, *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, Vol. 1, No 1, Belo Horizonte, 2010, 1.

<sup>385</sup> Уз потврђивање на првој наредној седници - вид. члан 61 тачка 1 и члан 62 бразилског Устава.

<sup>386</sup> David Fleischer, “Beyond Collor: Prospects for Consolidating Democracy in Brazil Through Political Reform”, *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment* (eds. Keith S. Rosenn, Richard Downes), North-South Center Press, 1999, 53-54, 49.

<sup>387</sup> 17 политичких партија у Сенату и чак 26 у Дому представника.

подршке политици председника. Трајнији ослонац у законодавном телу условљен је давањем места у оквиру кабинета или какве друге позиције у извршној власти, при чему формирање коалиција није везано искључиво за партијски критеријум. Уставни систем Бразила и преживљавање архаичних облика моћи, оличених у пракси коронелизма и клијентелизму, створили су снажан утицај гувернера на представнике који долазе из њихових држава. Стога „логика стварања коалиција има две главне осе: политичку партију и регион (државу)“.<sup>388</sup> Након 1988. године највећи број закона и уставних амандмана усвојен је управо на предлог савезног председника, при чему је готово сваки тако упућен предлог резултирао и његовим усвајањем. Тако су и председник Кардосо и председница Лула да Силва имали идентичан успех својих иницијатива - у чак 31 од 32 гласања.<sup>389</sup> Разлог легислативне доминације егzekутиве лежи како у институционалном оквиру и дисциплинованом гласању партија које имају своје министре у кабинету, тако и у упућивању предлога за које се унапред очекује подршка парламентарне коалиције.<sup>390</sup> Ефикасност бразилског модела „коалиционог президентијализма“ у потпуности је оповргла страхове од нестабилности узрокованих „двојним легитимитетом“ две гране власти. Ипак, уз институционални и политички оквира, снажан допринос функционисању овог модела дат је и у виду гореспоменутих друштвених чинилаца.<sup>391</sup>

Насупрот бразилском случају, за Аргентину је сматрано да поседује „одговарајуће састојке“ неопходне за стабилност председничког система: уске могућности парламента за контролу егzekутиве, пропорционални изборни систем затворених листа и слабост федерализма.<sup>392</sup> Поларизација политичког спектра на две партије (PJ и UCR) окончана је након економског колапса и демонстрација 2001. године. Данашњи састав аргентинског Конгреса одликује постојање три снажне групације и неколицине мањих парламентарних странака. Алијанса „Променимо се“ окупља странке десног центра (међу којима и UCR), док су некада јединствени перонисти подељени у оквиру левог „Фронта за победу“ (шп. *Frente para la Victoria-FpV*) и десне коалиције „Уједињених за нову Аргентину“ (шп. *Unidos por una Nueva Argentina-UNA*).<sup>393</sup> Иако су и FpV и UNA окупљени око две

---

<sup>388</sup> Fernando Limongi, “Democracy in Brazil Presidentialism, party coalitions and the decision making process”, *Novos Estudos-CEBRA*, vol. 3 no.se, São Paulo, 2007, 3.

<sup>389</sup> *Ibid*, 9.

<sup>390</sup> *Ibid*, 14.

<sup>391</sup> *Ibid*, 24.

<sup>392</sup> M. Melo, 9.

<sup>393</sup> Званична презентација аргентинског Дома представника, <http://www.diputados.gov.ar>, asp. 19.10.2017.

фракције исте Хустицијалистичке партије, опречни ставови око „киршнеризма“ за сада су непремостиви.<sup>394</sup> Самостално или у оквиру три највеће алијансе делује и низ парламентарних странака са искључиво регионалним, провинцијским предзнаком, те успех законских предлога егзекутиве у пракси почива на стварању широких коалиција. Тиме је „већински presidencyализам“, који се одликовао чврстом страначком дисциплином две националне партије, након 2001. године уступио место коалиционом моделу. За разлику од бразилског подтипа, парламент Аргентине одликује се нешто мањом фрагментираношћу политичке структуре, те листа која подржава шефа државе по правилу може рачунати на преко 30% места у Конгресу. Успостављање међустраничких савеза праћено је уступцима у виду позиција у кабинету или федералних трансфера провинцијама, док „блоковска подела“ парламента за резултат има и повремене парализе законодавног поступка.

Све до 1997. године председници Мексика уживали су неоспорну подршку Конгреса. У условима *de facto* једнопартијског система председник PRI-а постајао је шеф државе, именујући притом свог наследника на челу партије. Моћ савезних председника произилазила је на првом месту из његове позиције водећег човека владајуће партије. Поред избора свог наследника, „мета-уставна овлашћења“ шефа мексичке државе обухватала су и праксу номиновања свих кандидата за гувернере држава и оба дома савезног парламента, као и апсолутну контролу партијских званичника.<sup>395</sup> Крилатица покрета против Порфирија Дијаса била је управо забрана председничког реизбора, те је са победом Револуције уведен један мандат за гувернере, градоначелнике и чланове законодавних тела на свим нивоима власти. Иако уведена са легитимним циљем спречавања апсолутизма и каудиљизма забрана поновне кандидатуре проузроковаће да „изабрана лица са истеком својих мандата за свој рад не буду позивана на одговорност пред бирачким телом“.<sup>396</sup> Изабрани представници у Конгресу ће, услед немогућности реизбора, своју лојалност договати у првом реду руководству PRI-а. У условима хоризонталне унутарстраначке одговорности бивши законодавци ће наставак својих

---

<sup>394</sup> Вид. 98.

<sup>395</sup> Jorge Arturo Álvarez Tovar, “Why Has the Transition to Democracy Led the Mexican Presidential System to Political Instability? A Proposal to Enhance Institutional Arrangements”, *Mexican Law Review*, Vol. V No. 2, Institution de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013, 286.

<sup>396</sup> Laurence Whitehead, “Varieties of Presidentialism, and the Quality of Democracy”, Institution de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 499. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2748/28.pdf>, asp. 20.10.2017.



каријера тражити у оквиру извршних органа. Захваљујући оваквој централизацији моћи клијентелизам и пасивна улога парламента деценијама ће представљати главна обележја у односима две гране власти. Изборном реформом од 1977. године уведен је мешовити систем при избору првог дома, при чему је свака од 300 јединица бирала по једног представника по већинском систему, док је 100 изборних јединица бирало више кандидата по систему листа.<sup>397</sup> Даљим реформама у смеру повећавања представништва (1986) и смањивања утицаја савезне извршне власти на изборни процес (1996) утемељен је пут поразу PRI-а на парламентарним изборима 1997. године. На овај начин се тадашњи председник Седиљо на половини мандата суочио са парламентарном већином састављеном од до тада опозиционих PRD-а и PAN-а. И наредни председници Мексика суочиће се са постојањем три до пет главних и неколицине мањих партија у Конгресу, од којих ни једна неће располагати апсолутном већином. Неопходност формирања међупартијских коалиција условљена је простом постизборном рачуницом по којој „ни председник не може прогурати законодавни предлог без коалиције, нити парламентарна опозија може прегласати председнички вето“.<sup>398</sup> Администрације Фокса, Калдерона и Пења Нијете биле су приморане да избегавају блокаду својих законских предлога у Конгресу образовањем коалиционих кабинета, што је и главно обележје мексичког „плуралистичког presidencyализма“. Уставним амандманима од 2014. године укинута је вишедеценијска забрана реизбора за представнике у законодавним телима и градоначелнике, уз задржавање ограничења за савезног председника, гувернере и шефа владе Мексико Ситија. Почев од избора 2018. године чланови оба дома Конгреса могу бити реизабрани на период од укупно 12 година.<sup>399</sup> Избор шефа државе у Мексику врши се по једнокружном систему у коме је за победу довољна проста већина гласова, чиме је битно окрњен његов легитимитет. Предлози за увођењем двокружног система избора, попут аргентинског или бразилског модела, за сада нису дали резултате. Овлашћења егzekутиве су након 1997. године сведена у њене *de iure* оквире, те је у Мексику са политичким плурализмом и функционисање облика државне власти направило оштар

---

<sup>397</sup> Joseph L. Klesner, Kenyon College, “Electoral Reform in Mexico's Hegemonic Party System: Perpetuation of Privilege or Democratic Advance?”, *Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington D.C., 1997.

<sup>398</sup> J. A. Álvarez Tovar, 293.

<sup>399</sup> Чланови 51, 59, 115 тачка I и 116 тачка II мексичког Устава. Сенатори имају шестогодишњи мандат и могу бити реизабрани једном, док чланови првог дома имају трогодишњи мандат и могу бити бирани највише четири пута.

заокрет: од хипер-президентијализма ка систему са снажном позицијом и улогом парламента.

Након претходних редова се као исправан намеће закључак да је у случају Мексика, Аргентине и Бразила „разлика између президентијализма и парламентарног система мања него што се то претпоставља“.<sup>400</sup> Наведена тврдња добија на снази нарочито ако узмемо у обзир и учесталост поступака импичмента у претходним годинама, који све више добија карактер гласања о неповерењу влади. Широк простор који бразилски Устав оставља за ово специфично политичко суђење резултираће покретањем импичмента против председника Фернанда Колора, те његовом оставком (1992), као и успешним импичментом председнице Дулме Русеф (2016). Оба поступка вођена су због корупционашких скандала и оптужби за неправилно управљање савезним буџетом. Из сличних разлога везаних за фискалну одговорност покренут је и поступак импичмента против актуелног председника Бразила - Мишела Темера. И аргентински председник Макри суочава се са иницијативом дела Конгреса за покретањем поступка за његову смену. Поједини аутори истичу предност лабаво постављених основа за импичмент као повољног механизма за превазилажење парализе председничког система у кризним условима, залажући се за проширење овог института и у Мексику. Са друге стране, непрецизан правни оквир може бити злоупотребљен у циљу смене легитимно и легално изабраних председника. Оваква опасност још је већа уколико је законодавно тело истовремено овлашћено и на избор привременог или новог шефа државе. Највиши акти Аргентине и Бразила ово питање решавају у корист потпредседника, који ступа на дужност до завршетка текућег мандата, али уз одређене разлике. Уколико је и место потпредседника упражњено, аргентински Конгрес бира привременог вршиоца дужности до окончања избора, редоследом који је одређен посебним законом.<sup>401</sup> У бразилском случају Конгрес приликом двоструке упражњености поставља вршиоца функције до окончања избора за шефа државе. Међутим, у случају да је упражњеност наступила у задње три године председништва парламент самостално бира новог председника и заменика који обављају функције све до истека текућег мандата.<sup>402</sup> Слично овоме, венецуелански парламент расписује изборе за новог председника уколико упражњеност наступи током прве четири године мандата – у супротном потпредседник преузима

---

<sup>400</sup> F. Limongi, 14.

<sup>401</sup> Члан 88 аргентинског Устава и Закон о одсуству председника, *Ley 25716, B. O. del 08.01.2003, Nú.: 30063.*

<sup>402</sup> Чланови 79-81 бразилског Устава.

дужност шефа државе.<sup>403</sup> Председници у све три земље са протеком година мандата постају све више подложни утицају конгресне већине. Са друге стране, Мексико не познаје институт потпредседника, те се у случају председникове трајне немогућности за обављање дужности увек расписују избори.<sup>404</sup>

Критичари председничког система упозоравали су на опасност да непосредни избор може водити поистовећивању подршке са „народом“ као целином, те нетолерантном односу владе према опозицији.<sup>405</sup> Као додатни проблем истицана је и могућност да на место шефа државе буде изабран популиста, често као аутсајдер испред неконвенционалних покрета.<sup>406</sup> Док су у аргентинском, бразилском и мексичком примеру ове слутње оповргнуте „великим повратком“ парламента на уставноправну и политичку сцену, дотле је у случају Венецуеле дошло управо до развоја песимистичког сценарија. Тек након убедљиве победе испред „Покрета за Пету Републику“ и учвршћивања своје власти, Чавес ће по реизбору оформити PSUV као доминантну политичку странку у земљи. Парламентарни избори 2015. године резултирали су тешким поразом коалиције окупљене око владајућих социјалиста од стране опозиционе алијансе „Округлог стола демократског јединства“. Освојивши чак 112 од укупно 167 места у једнодомој Народној скупштини коалиција MUD располаже већином неопходном за избор сталних комисија, усвајање органских закона, именовање чланова Националног изборног савета, потврду коначног предлога за реформу Устава и иницијативу за сазивање Националне уставотворне скупштине.<sup>407</sup> Председник Мадуро је сазивањем избора за конституанту покренуо процедуру за доношење новог највишег акта, уз заобилажење претходног референдума о овом питању.<sup>408</sup> Народна скупштина је лишена својих законодавних овлашћења у корист новосазване конституанте, а као што смо истакли и на претходним странама, излаз из тренутне уставне кризе се не назире.

Председнички системи у латиноамеричким федерацијама показали су током времена изузетну флексибилност и живавост. Управо захваљујући деформацијама у односу на класични модел САД-а и ублажавањем „крутости“ у подели власти, президентијализам је у Латинској Америци одолео изазовима током протеклих деценија. Поред импичмента као

---

<sup>403</sup> Члан 233 венецуеланског Устава.

<sup>404</sup> Чланови 84 и 85 мексичког Устава.

<sup>405</sup> J. Linz, 61.

<sup>406</sup> S. Mainwaring, M. Shugart, 451.

<sup>407</sup> Чланови 193, 203, 296, 343 став 1 тачка 5 и 348 венецуеланског Устава.

<sup>408</sup> Вид. 101-102.

функционалног пандана гласању о неповерењу владе, притисак јавности кроз демонстрације и организовање масовних покрета су у појединим случајевима одиграли улогу опозива, приморавајући председнике на подношење оставки.<sup>409</sup> Унапређење система „кочница и равнотежа“ и зауздавање извршне власти могуће је остварити кроз изградњу и јачање омбудсманских, ревизорских, судских и додатних независних институција.<sup>410</sup> У условима колапса традиционалних политичких партија, страначке фрагментације и све бројнијих неконвенционалних популистичких покрета све је теже обезбедити подршку у законодавном телу. Отуда и не чуде предлози за реформама уставних система у циљу формалног стварања парламентарних или мешовитих облика државне власти. Овакви захтеви као решење за слабу институционалну позицију егzekутиве предлажу увођење двокружних избора за шефа државе (Мексико) или креирање функције премијера. Најдаље је у овом смислу отишао аргентински уставотворац који је 1994. године, у складу са претходним Пактом из Оливаса, предвидео посебну функцију шефа кабинета министара. Иако је постављен од стране председника Републике шеф кабинета је политички одговоран и Конгресу који га може сменити већином гласова у оба дома.<sup>411</sup> И поред тога његова позиција је далеко од премијерске, представљајући посредника између две гране власти. Уз напомену да је у постојећим превирањима немогуће предвидети исход рада венецуеланске Уставотворне скупштине, ипак је за очекивати да новим највишим актом улога председника буде и додатно ојачана. Суочени са реафирмацијом политичког плурализма и улоге парламента, облици државне власти у Аргентини, Бразилу и Мексику представљају својеврсни пример „стабилног президентијализма са нестабилним председницима“.<sup>412</sup>

## 2. Партиципација федералних јединица у структури савезног парламента

Сврха, *ratio* другог дома у федералним државама јесте спречавање интервенција федерације у уставом зајемчену аутономну сферу федералних јединица, као и омогућавање чланицама да ефективно учествују у вршењу савезне законодавне власти.

---

<sup>409</sup> Формализовани институт опозива познаје једино Венецуела (члан 72 Устава), али је он два пута неуспешно покретан, вид. 94. и 101.

<sup>410</sup> М. Melo, 22.

<sup>411</sup> Члан 101 аргентинског Устава.

<sup>412</sup> М. Melo, 17.

Као последица овакве његове улоге јесте и јасан захтев да други дом буде уобличен као „дом територијалног представништва“, односно „заједнички орган федералних јединица“ у коме ће оне као такве бити директно представљене. Уставотворци латиноамеричких земаља су почев од стицања независности експериментисали са различитим типовима бикамерализма. У све четири државе које су предмет нашег интересовања дводомост законодавних тела успостављена је у свом федералном облику, али уз извесне примесе аристократског политичког бикамерализма карактеристичног за конзервативну уставност XIX века. Стога ће, поред своје улоге чувара интереса федералних јединица, други дом „играти важну улогу и у контроли амбиција и неумерености доњег дома“.<sup>413</sup> Виша старосна граница, имовински цензус, дужи мандат сенатора и парцијална обнова другог дома усмерени су ка отклањању опасности од „диктатуре представништва“. При испитивању структуре савезног парламента уставноправна теорија своју пажњу у првом реду усмерава на (не)једнаку заступљеност федералних јединица у другом дому, као кључну за остваривање федералног начела. Највећи број аутора данас сматра да се фактичка неједнакост федералних јединица не може правно негирати, те су углавном напуштени захтеви за паритетним представљањем као условом федералног уређења.<sup>414</sup> Истим бројем представника у другом дому поштује се начело партиципације, али се стварају проблеми друге природе - пре свега у виду презаступљености мањих федералних јединица.<sup>415</sup> Паритетно представљање је у прве уставе латиноамеричких нација преузето као практично компромисно решење северноамеричког федерализма. Уз извесна лутања, оно је до данас остало главно обележје структуре другог дома аргентинске, мексичке и бразилске федерације.

Аргентински уставни пројекат од 1819. године предвиђао је да ће свака провинција бити представљена са по једним индиректно бираним сенатором, али су у састав другог дома улазила и по три војна и четири црквена сенатора, представници универзитета и бивши шефови државе.<sup>416</sup> Хибридни карактер аргентинског бикамерализма напуштен је Уставом од 1826. године изостављањем одредбе о социјалном бикамерализму са представницима клера и војске. Иако овај уставни пројекат никада није заживео, његове одредбе о Сенату састављеном од по два сенатора главног града и сваке провинције

---

<sup>413</sup> R. Gargarella, 146.

<sup>414</sup> М. Станковић (2009), 176-177.

<sup>415</sup> О броју и величини федералних јединица више речи је било у оквиру претходне Главе.

<sup>416</sup> J. Fernandez Miro, C. Martin Olivo, F. Mondelo, 8-9.

задржане су и у највишем акту од 1853. године. Уставним реформама од 1994. године број сенатора града Буенос Ајреса и сваке од провинција повећан је на три, тако да данашњи „Часни сенат аргентинске нације“ броји укупно 72 сенатора.<sup>417</sup>

Главни заговорник увођења бикамерализма мексичког парламента био је Мигел Рамос Ариспе - „отац федерализма“ и творац нацрта првог Устава Мексика од 1824. године. Под утицајем северноамеричког узора (1787) легислативе сваке од мексичких држава бирале су по два сенатора другог дома. Са централизацијом и доношењем „Седам закона“ (1835) мексички Сенат је реорганизован по узору на француски Дом перова, са 24 сенатора постављана под окриљем Врховне конзервативне власти.<sup>418</sup> Највишим актом од 1857. године уведен је уникамерализам законодавног тела који ће трајати све до уставних реформи 1874. године. Амандманима је предвиђено да ће се законодавно тело састојати из два дома, при чему ће други дом бити састављен од по два сенатора бирана од стране федералног дистрикта и сваке од држава. Идентична структура Сената задржана је и у постреволуционарном Уставу од 1917. године. Уставним реформама током 90-их година број сенатора бираних у сваком од федералних ентитета најпре је повећан на четири (1993), да би након нових амандмана био смањен на три (1996). Уз 96 сенатора бираних од стране федералних јединица, додатних 32 сенатора бирају се на територији Федерације као јединствене изборне јединице, тако да укупан број чланова Сената износи 128.<sup>419</sup>

Упркос чињеници да је федерално уређење Бразила успостављено тек са Уставом од 1891. године, ипак можемо говорити и о извесном степену федерализације у оквиру Бразилског Царства, нарочито током 30-их година XIX века.<sup>420</sup> Октроисаним Уставом од 1824. године успостављена је уставна монархија са одређеним степеном парламентаризма, уз бикамерализам по узору на британски модел, са саветодавном улогом Сената. Свака провинција била је заступљена са дупло мање сенатора него што је имала својих представника у првом дому, уз примену индиректних избора за оба дома и принчеве као сенаторе по праву. Федерално начело у структури Сената Царевине испољено је само на посредан начин, прописивањем обавезне заступљености најмањих провинција, па и оних

---

<sup>417</sup> Члан 54 аргентинског Устава.

<sup>418</sup> Члан 8 Седам закона.

<sup>419</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF 03-09-1993*; Decreto por el que se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF 22-08-1996*.

<sup>420</sup> Вид. 73-74.

без представника у првом дому.<sup>421</sup> Сразмерним представљањем провинција и доживотним мандатом сенатора у потпуности је негиран било какав федерални карактер другог дома. Са федерализацијом и републиканским Уставом (1891) бразилски Сенат постаје истински дом федералних јединица, са по три члана бирана од стране федералног дистрикта и сваке од држава. Првим „Варгасовим“ Уставом од 1934. број сенатора који је биран од стране федералних јединица смањен је на два, да би уставом од 1937. године Сенат био замењен Федералним саветом – који су чинили представници држава и десет саветника постављених од стране председника. Са окончањем диктатуре „Нове државе“ и демократским Уставом од 1946. године поново је уведен федерални бикамерализам, са Сенатом који су чинили по три члана бирана од стране федералног дистрикта и држава. Идентичан број представника задржан је и у важећем Уставу Савезне Републике Бразила од 1988. године, те данас укупан број сенатора у другом дому бразилског Конгреса износи 81.

Бикамерализам Конгреса је део традиције венецуеланске уставности од самих почетака њене независности. Први устави Венецуеле (1811, 1819) предвиђали су други дом који је по свом саставу одговарао општепредставничком дому, док наредни највиши акти усвајају једнаку заступљеност федералних јединица. Устав Велике Колумбије (1821) предвиђао је Сенат са по четири представника из сваког департмана, а паритет је наслеђен и у свим потоњим уставима самосталне Венецуеле.<sup>422</sup> Све до половине XX века венецуелански уставотворци задржали су идентично решење по коме је свака провинција, односно држава и федерални дистрикт (након 1864. године), била представљена са по два сенатора у другом дому. Уставима од 1953. и 1961. године се у том смислу уводе одређене новине, уз предвиђање додатних сенаторских места за бивше председнике који су изабрани на непосредним изборима или одслужили најмање половину мандата, као и представнике мањина у складу са законом.<sup>423</sup> Тако је последњи састав Сената Венецуеле, изабран на изборима 1998. године, имао укупно 57 сенатора: 48 представника федералних јединица, шест представника мањина и три доживотна сенатора.

Са успостављањем Боливарске Републике венецуелански Сенат постаје историјска категорија. Као вид индиректне партиципације у раду једнодоме Скупштине јесу одредбе о обавезној заступљености федералних јединица са по најмање три представника, уз

---

<sup>421</sup> Чланови 40-42 бразилског Устава од 1824.

<sup>422</sup> Члан 93 Устава из Кукуте од 1821.

<sup>423</sup> Члан 197 венецуеланског Устава од 1961.

додатна три представника домородачког становништва.<sup>424</sup> И поред чињенице да се ради о дому у коме су представљани грађани као јединствено бирачко тело, из угла примене федералног начела пожељно је да „различите друштвене групе, а самим тим и регионалне и локалне, имају своје представнике, како би се постигао шири друштвени консензус“.<sup>425</sup> Заступљеност свих делова земље и сразмерна представљеност федералних јединица се у општепредставничком дому боље постиже кроз примену већинског изборног система и мањих изборних јединица.<sup>426</sup> Венецуелански уставотворац у том смислу користи мешовити (тзв. „паралелни“) изборни систем, при чему се један део представника бира према пропорционалном, а други према већинском систему. Органским законом о изборним процесима (2009) број представника изабраних према већинском систему повећан је на преко 70% од укупно 167 чланова Народне скупштине. Приликом избора тзв. „именованих представника“ формирају се изборне јединице које за своју основу узимају 1,1% од укупне популације земље.<sup>427</sup> Укупно 87 изборних јединица бира 113 представника, простом већином гласова, при чему се део бира у униноминалним, а део у плуриноминалним јединицама (бирају по два или три представника). Додатна три представника домородачких народа бирају се у посебној изборној јединици, док код пропорционалних избора за педесет једног „представника листа“ свака држава представља засебну изборну јединицу у којој се бирају два или три представника.<sup>428</sup> Одредбе о представљању држава чланица у првом дому савезног парламента садржи и бразилски Устав, који у циљу заштите мањих чланица предвиђа да ни једна федерална јединица не може имати мање од осам нити више од седамдесет представника. Укупно 513 чланова бразилског Дома представника (порт. *Câmara dos Deputados*) бира се по пропорционалном систему, при чему правила о обавезној заступљености федералних јединица нарушавају општепредставнички карактер дома.<sup>429</sup> Мексички Дом представника броји 500 чланова, од којих се њих 200 бира према пропорционалном систему у укупно пет изборних јединица, док се преостали бирају према већинском моделу у 300 униноминалних јединица. При томе свака од мексичких држава мора имати најмање два представника изабрана по

---

<sup>424</sup> Члан 186 став 2 венецуеланског Устава од 1999.

<sup>425</sup> Марко Станковић, „Утицај система власти на начело партиципације у савременим федерацијама“, *Анали Правног факултета у Београду*, година LXIV, 2/2016, 119.

<sup>426</sup> *Ibidem*.

<sup>427</sup> Члан 186 став 1 венецуеланског Устава.

<sup>428</sup> Чланови 10, 14, 179 и 180 Органског закона о изборним процесима, *Ley Organica de Procesos Electorales G.O. (5928e de 12/08/2009)*.

<sup>429</sup> Чланови 1-5 комплементарног закона бр. 78, de 30 de Dezembro de 1993, *DOU de 5.1.1994*.



већинском принципу.<sup>430</sup> Законом од 1983. године утврђено је да ни једна провинција Аргентине, као ни њен главни град, не могу имати мање од пет представника у првом дому, изузев Огњене Земље која је као територија добила право на два члана.<sup>431</sup> У складу са наведеним прописом и применом популационог критеријума из Устава данашњи сазив аргентинског Дома представника броји 257 чланова бираних по пропорционалном систему, при чему 70 представника долази из провинције Буенос Ајрес, уз додатних 25 из истоименог Аутономног града. Степен заступљености мањих федералних јединица у општепредставничком дому Аргентине знатно је мањи него у другим латиноамеричким федерацијама.

Данас важећи устави Аргентине, Бразила и Мексика предвиђају паритетни састав другог дома савезног парламента, са по три члана бирања од стране сваке федералне јединице и дистрикта. Федерални карактер другог дома нарушен је решењем усвојеним у Мексику. Избор четвртине сенатора на подручју јединствене националне изборне јединице не ствара политичку везу са федералним јединицама из којих долазе. Стога само три четвртине мексичких сенатора јесу представници својих држава, док њих 32 представљају Унију. Са друге стране, највиши акти приликом утврђивања структуре општепредставничког дома одступају од начела сразмерног представљања - дајући предност федералном у односу на демократски принцип. Презаступљеност мањих федералних јединица приликом избора сенатора у Бразилу и Аргентини израженија је него у случају САД-а. Тако у Бразилу један глас у држави Рораими важи исто колико и 144 гласова у држави Сао Пауло, док један глас аргентинске Огњене Земље носи исту тежину као и 180 гласова провинције Буенос Ајрес.<sup>432</sup> Упркос чињеници да партиципација федералних јединица у савезном парламенту јесте један од предуслова за пуну примену федералног начела, још једном ћемо указати на висок степен крутости и формалности овог критеријума. Паритетна или непаритетна заступљеност у оквиру централног парламента представља пре свега један од предуслова за суштинско учествовање чланица федерације у вршењу савезних овлашћења. Поред положаја савезне легислативе, од кључног значаја за остваривање наведеног учешћа су сама природа другог дома, као и институционални односи између два дома парламента.

---

<sup>430</sup> Чланови 52 и 53 мексичког Устава

<sup>431</sup> Чланови 3 и 4 Закона о сазивању избора, Ley N° 22.847, Buenos Aires, 12 de Julio de 1983.

<sup>432</sup> Edward L. Gibson, "Introduction: Theoretical Connections and Cautionary Insights", *Federalism and Democracy in Latin America* (ed. Edward L. Gibson), Baltimore, 2004, 24.

### 3. Природа другог дома савезног парламента у латиноамеричким федерацијама

Мексички, бразилски и аргентински федерализам одликује се постојањем сената, као другог дома савезног парламента у коме су директно представљене федералне јединице. С тим у вези неопходно је разграничити формалноправни термин „сената“, који се употребљава у уставним текстовима наведених земаља, од његовог теоријског значења. Приликом класификације горњих домова савезних парламената уставноправна литература разликује домове са својством сената од домова са својством већа. Постојећа дихотомија заснована је начину избора чланова другог дома, карактеру њиховог мандата и начину гласања. С обзиром на наведена мерила „горњи дом савезног парламента има својства већа ако његове чланове одређују владе федералних јединица, ако ови, на основу добијених инструкција, у горњем дому иступају као делегација своје јединице и гласају *en bloc*, и најзад, ако их њихова влада, као њихов мандатор, може опозвати и заменити другима“.<sup>433</sup> Супротно наведеној дефиницији јесте теоријски појам „сената“, као другог дома чије чланове бирају законодавна тела или грађани федералних јединица и који су као такви правно самостални у наступу и тумачењу интереса чланице коју представљају. Несумњиво је да ће федерално начело и интереси федералних јединица бити у већој мери заштићени уколико други дом савезног парламента поседује особине „већа“. Начин одређивања чланова другог дома савезног парламента се у свим федерацијама, са изузетком Швајцарске, регулише највишим правним актима, те и уставни латиноамеричких федерација садрже одговарајуће одредбе у овом смислу. У погледу субјеката који врше наведени избор могућа су различита решења. Устави латиноамеричких федерација су добрим делом следили пример САД-а и XVII уставног амандмана (1913) којим је првобитни избор сенатора у државним легислативама замењен непосредним изјашњавањем грађана.

Мексички Устав од 1824. године прописивао је избор од стране законодавних тела држава, док је по обнови Сената (1874) предвиђен њихов индиректан избор. Највишим актом од 1917. године уведено је непосредно гласање за сенаторе у федералним јединицама, при чему су државне легислативе ратификовале да је кандидат добио просту већину од укупно броја гласова. Након низа уставних амандмана током 90-их година,

---

<sup>433</sup> М. Јовичић (1973), 112.

федерални дистрикт и 31 мексичка држава данас бирају по три сенатора, при чему су политичке партије једини овлашћени предлагачи кандидата. Свака листа (тј. формула, комбинација) састављена је од имена два кандидата са својим заменицима, при чему два сенаторска места припадају листи која је освојила највише гласова изборној јединици, односно држави, док се једно место додељује другопласираном тандему.<sup>434</sup> Избор 32 сенатора на националном нивоу врши се применом пропорционалног изборног система затворених листа.

Бразилски највиши акти од 1891. и 1934. године предвиђали су избор сенатора на изборима у федералним јединицама.<sup>435</sup> Са успостављањем „Нове државе“, чланови Федералног савета бирани су посредно, у регионалним парламентима, уз могућност суспензивног председничког вета који је могао бити прегласан двотрећинском већином.<sup>436</sup> Ревитализација демократије ће утицати да у послератним највишим актима уставотворац поново предвиди гласање грађана као једини легитимни начин за избор чланова другог дома савезног парламента. Одредбама највиших аката од 1946, 1967. и 1988. године избор сенатора врши се уз примену већинског изборног система отворених листа.<sup>437</sup>

Никада примењивани уставни пројекти Аргентине од 1819. и 1826. године предвиђали су индиректан избор сенатора. Устав од 1819. године предвиђао је електорски избор провинцијских сенатора, са електорима бираним од стране општинских власти, постављање војних чланова од стране директора (шефа државе) и избор три сенатора у црквеним органима. Пројекат од 1826. године предвиђао је непосредно изјашњавање грађана за чланове „Електорске хунте“, као посебног изборног тела.<sup>438</sup> Са државном консолидацијом и Уставом од 1853. године усвојен је северноамерички модел, уз директне изборе за представнике првог дома, посредни избор сенатора у скупштинама провинција и електорско гласање за шефа државе.<sup>439</sup> Непосредно изјашњавање за чланове другог дома уведено је тек са Уставним реформама од 1994. године, уз истовремено повећавање броја представника сваке федералне јединице са дотадашња два на три сенатора. Са окончањем прелазног уставног режима (2001) чланови другог дома аргентинског Конгреса бирају се применом пропорционалног система затворених изборних листа, при чему два сенаторска

---

<sup>434</sup> Члан 56 мексичког Устава.

<sup>435</sup> Члан 30 бразилског Устава од 1891 и члан 89 Устава од 1934.

<sup>436</sup> Члан 50 бразилског Устава од 1937.

<sup>437</sup> Члан 83 Изборног кодекса Бразила, Lei no 4.737 de 15 de julho de 1965.

<sup>438</sup> J. Fernandez Miro, C. Martin Olivo, F. Mondelo, 8-11.

<sup>439</sup> R. J. G. Harvey, 439.

места припадају победничкој, а једно другопласираној листи.<sup>440</sup> Приликом избора сенатора бира се и његов заменик (Аргентина, Мексико), односно два заменика (Бразил), који се стога увек укључују на изборну листу.

У складу са политичким схватањем бикамерализма јесте и улога другог дома као чиниоца стабилности и континуитета приликом смењивања представничке већине, са задатком „ублажавања потреса које би могла изазвати радикална промена расположења у бирачком телу“.<sup>441</sup> Иако у складу са природом федералног бикамерализма сенат представља пре свега заштитника интереса територијалних ентитета, он истовремено остварује и својеврсну обуздавајућу, контролну функцију у односу на први дом. Као предуслов за остваривање ове његове улоге јесте различитост у политичкој структури два дома парламента. Како се чланови сената три латиноамеричке федерације бирају на директним изборима, наведена различитост се остварује дужим мандатом и поштравањем услова за пасивно бирачко право, као и парцијалном обновом сенаторског састава. Једино на овај начин чланови другог дома могу бити снабдевени са „довољно отпорне моћи према новим струјама, јер нису од њих изабрани“.<sup>442</sup> Током два века конституционализма уставни латиноамеричких федерација усвајали су различита решења у погледу остварења претходно наведеног циља. Имовински цензус за активно и пасивно бирачко право, као особеност конзервативне уставности XIX века, постављана је знатно строже у односу на сенат, неретко свдећи могућност кандидатуре на затворене олигархијске кругове. Са увођењем универзалног права гласа либерализовано је и пасивно бирачко право, те поред атрибута прописаних за представнике првог дома данашњи уставни као додатне услове за сенаторе наводе једино године старости и везаност за федерални ентитет који представљају.<sup>443</sup> У том смислу и уставотворци три земље кумулативно захтевају године старости (35 у Бразилу, 30 у Аргентини и 25 година у Мексику) и рођење или пребивалиште на територији федералне јединице. С тим у вези највиши акт Аргентине прописује најмање две године, док уставни Мексика и Бразила захтевају само шест месеци сталног пребивалишта. Док је легитимност оваквих захтева неупитна, дотле су спорне одредбе аргентинског Устава које за избор сенатора прописују дуже поседовање држављанства (шест у односу на четири године за представнике), као и

---

<sup>440</sup> Члан 54 аргентинског Устава.

<sup>441</sup> Р. Марковић (2005), 350.

<sup>442</sup> В. Петров, 64.

<sup>443</sup> Термин „сенат“ потиче од лат. *senex*-старац, са импликацијом година као гаранта искуства и мудрости.

„уживање годишњег прихода од 2.000 чврстих пезоса или подједнаких примања“. Имовински цензус представља анахрону одредбу која је данас непримењива из разлога немогућности утврђивања тачне вредности „чврстог пезоса“ (шп. *pesos fuertes*) из 1853. године.<sup>444</sup>

Мандат сенатора је у већини устава латиноамеричких федерација одређиван у дужем трајању у односу на мандат чланова општепредставничког дома, док су разнолики уставни модели лутали од интегралне, потпуне обнове састава (истовремено са општим изборима за први дом) до различитих степена делимичне обнове (половине, две трећине, трећине или четвртине сенатора). Аргентински сенатори бирају се на период од шест година, уз могућност неограниченог реизбора и уз обнову трећине састава Сената на сваке две године. Мандат чланова општепредставничког дома Аргентине је четири године, уз парцијалну обнову половине представника на сваке две године. Чланови другог дома бразилског конгреса имају осмогодишњи мандат, уз могућност једног сукцесивног реизбора, док се обнова најпре трећине, а затим две трећине дома врши на сваке четири године - колико траје и мандат првог дома. Обнова другог дома у обе земље се врши истовременим избором сва три сенатора у федералној јединици која преузима улогу јединствене изборне јединице. Мексички Сенат се у потпуности обнавља сваких шест година, истовремено са изборима за председника Републике и представнике првог дома који имају дупло краћи, трогодишњи мандат. Допуштена је могућност једног реизбора за сенаторе и троструког реизбора представника првог дома.<sup>445</sup>

Из уставом утврђеног механизма за одређивање чланова другог дома следи и карактер њиховог мандата, те постављање са собом повлачи императивни, а избор невезани мандат. Сенатори латиноамеричких федерација нису везани било каквим упутствима приликом гласања, те их федерална јединица не може правно обавезати на одређено поступање, нити их може заменити или опозвати. Формалноправна необавезност сенатора не подразумева њихову апсолутну слободу приликом изражавања ставова. С обзиром на чињеницу да се номинација, те самим тиме и избор, може остварити једино на листи политичке партије или предизборне коалиције, сенатори за свој мандат захвалност дугују својим партијама, а не федералним јединицама. Систем бразилских отворених листа

---

<sup>444</sup> „Чврсти пезо“ (шп. *peso fuerte*-\$F) представљао је конвертибилну валуту у периоду 1826-1881, при чему је 16 \$F приближно одговарало унци злата (27,0643 g). [http://www.billetesargentinos.com.ar/billetes/peso\\_fuerte.htm](http://www.billetesargentinos.com.ar/billetes/peso_fuerte.htm), asp. 30.10.2017.

<sup>445</sup> Чланови 54-56 аргентинског, 14 и 46 бразилског, односно 56-59 мексичког Устава.

оставља мали простор бирачима да надоместе недостатке постојећег партијског монопола на кандидатуре. Међутим и сам Устав од 1988. године изричито захтева политичку припадност као изричит услов за избор у законодавно тело.<sup>446</sup> Поред утицаја у иницијалном процесу састављања листе кандидата политичке партије имају могућност условљавања и контроле својих сенатора и након избора, док у том смислу не постоје аналогна овлашћења федералних јединица. С тим у вези можемо издвојити пример Мексика, чији највиши акт познаје могућност импичмента чланова Сената и условљава њихов реизбор номинацијом од стране исте политичке партије или коалиције испред које су први пут изабрани. Ово ограничење се не примењује једино у случају уколико је сенатор дао оставку или био искључен из странке током прве половине свог мандата.<sup>447</sup>

Данас се о другом дому у латиноамеричким федерацијама може говорити само као о органу јединственог савеза. Идеализовани модел „заједничког органа свих федералних јединица“ повезан је за агрегативним настанком и еволуцијом конфедералне дијете. Узевши у обзир избор, карактер мандата и начин гласања њихових чланова, можемо закључити да у аргентинском, бразилском и мексичком примеру постоји подударност између позитивноправног и теоријског појма „сената“. И поред чињенице да регионални елементи играју извесну улогу у формирању парламентарне већине у оба дома савезног парламента (нарочито у Бразилу), превласт политичког момента је више него очигледна. Позиција сенатора неретко представља само једну од страница у политичкој каријери бивших или будућих председника и гувернера. Стога су сенати све три земље постали у првом реду елитистичка и политичка тела у којима је пресудна подела по партијским линијама. Мањи број чланова води ефикаснијем доношењу одлука, које је олакшано и околношћу да су сенатори неретко вођени уским олигархијским интересима, којима се бришу чак и постојеће међустраничке разлике. Променом начина избора није ревитализована и оснажена улога другог дома савезног парламента, као браниоца аутономне сфере федералних јединица. Увођењем непосредних избора за сенаторе „у стварности је резултирало ојачавањем позиције сенатора, али не и сената као парламентарне институције“.<sup>448</sup>

---

<sup>446</sup> Члан 14 став 1 тачка 3 подтачка 5 бразилског Устава.

<sup>447</sup> Члан 59 мексичког Устава.

<sup>448</sup> J. Fernandez Miro, C. Martin Olivo, F. Mondelo, 35.

#### 4. Учешће федералних јединица у уставотворној и законодавној власти

Међу ауторима који се баве темом федерализма постоји сагласност око чињенице да председнички систем пружа веће могућности за остваривање интегралног, равноправног бикамерализма, него што је то случај са парламентарним моделом. Разлог томе лежи пре свега у чињеници да примена круте поделе власти путем „изолације“ и непарламентарне егzekутиве искључује могућност директног утицаја парламента на мандат извршне власти. Системи гипке поделе власти подразумевају политичку одговорност егzekутиве једино пред домом у коме су грађани непосредно представљени, чиме се из контроле над радом владе искључује други дом. „Ако би сваки дом за се могао оборити владу, њен пад би био одвећ олакшан; ако би се за обарање владе искала сагласност оба дома, њен би пад био одвећ отежан“, те према и данас актуелним речима Слободана Јовановића „влада мора политички одговарати само пред једним домом, а то је увек први, општепредставнички дом“. <sup>449</sup>

У парламентарним системима разумљива је неједнакост два дома са аспекта одговорности владе, док је од суштинског значаја успостављање пуне равноправности у законодавном, а нарочито у уставотворном поступку. Иако су легислативне надлежности кључне за успостављање истинског дводомог одлучивања, „мора се констатовати да и у домену законодавне функције парламентарни и мешовити систем показују лошију компатибилност с федералним државним уређењем од председничког и скупштинског“. <sup>450</sup> Устави три латиноамеричке федерације познају делокруг послова који се налази у искључивој компетенцији првог дома, и то пре свега у сфери буџетских питања и надзорних финансијских овлашћења. Док се „обични“ законски предлози могу без препрека одлагати у циљу потпунијег претреса и расправе, дотле закони о буџету представљају изузетак у овом смислу. Њихово неблаговремено усвајање може водити потпуној парализи државног апарата, те се у том случају предност даје првом дому. Са друге стране, већина аутора не оправдава проширивање монокамерализма и на одлучивање о осталим финансијским законима. <sup>451</sup>

О односу домова нам доста говори начин решавања њихових сукоба који настану приликом поступања у заједничким надлежностима. Највишим актима могуће је

---

<sup>449</sup> С. Јовановић, 330.

<sup>450</sup> М. Станковић (2016), 118.

<sup>451</sup> В. Петров, 96-100.

предвидети различите моделе превазилажења насталих несагласности, попут посредовања паритетних комисија састављених од чланова оба дома, распуштања парламента уз „апел на бирачко тело“, заједничког гласања домова или „шетања“ законског предлога.<sup>452</sup> Са изузетком „апела на бирачко тело“ као својеврсног „прикривеног“ референдума, свим осталим механизмима заједничко је да у случају неуспеха суштински бивају сведени на давање предности општепредставничком дому, као бројчано и фактички јачем.

Нарушавање егалитарности у корист другог дома у коме су представљене федералне јединице ретка је на упоредноправном плану. У овом смислу свакако је најпознатији пример Сената САД-а који у погледу именовања функционера и ратификације међународних уговора остварује превагу у односу на Представнички дом. У већини земаља које усвајају федерални бикамерализам начело партиципације чланица исцрпљује се успостављањем заједничког одлучивања домова у претежном и најважнијем кругу парламентарних надлежности. Сенати латиноамеричких федерација добрим делом су формиран по узору на северноамерички модел, те располажу извесним надлежностима која им дају предност у односу на представнички дом - на првом месту у спољнополитичкој сфери и вођењу поступка импичмента.<sup>453</sup>

Аргентински уставотворац другом дому даје искључиво право ратификације међународних уговора и одобравања именовања широког круга званичника од стране савезног председника (постављење амбасадора, отправника послова, министарских пуномоћника, судија Врховног суда, војних званичника).<sup>454</sup> У овом делу је изворни текст Устава (1853) давао знатно шира дискрециона права председнику, по узору на чилеански модел (1833), али је са амандманима од 1994. године положај Сената приближен његовом пандану у САД-у.<sup>455</sup> Други дом аргентинског Конгреса је и једини надлежан да у случају напада неке иностране земље одобри увођење „опасног стања“ од стране шефа државе, док у случају унутрашњих превирања ово овлашћење припада Конгресу као целини.<sup>456</sup> Како легислативна функција представља основну делатност парламента, законодавни поступак се највећим делом налази у заједничкој надлежности оба дома. Устав Аргентине

---

<sup>452</sup> Последње наведени метод јесте варијанта заједничког гласања, при чему дом који се противи законском предлогу располаже суспензивним ветом који дом предлагач може прегласати квалификованом већином. *Ibid*, 109-114.

<sup>453</sup> При чему је покретање овог процеса у искључивој надлежности првог дома, вид. 130-131.

<sup>454</sup> Члан 75 став 22 и члан 99 ставови 4 и 7 аргентинског Устава.

<sup>455</sup> А. М. Hernández (2011), 20.

<sup>456</sup> Члан 99 став 16 аргентинског Устава.



дао је право предлагања закона свим конгресменима, извршној власти и грађанима, с тим да предлози везани за пореске прописе и регрутацију трупа могу доћи једино од Дома представника, док предлог пакта о прерасподели прихода између Федерације, провинција и Аутономног града мора потицати из Сената.<sup>457</sup> Грађани се путем народне иницијативе могу обратити једино првом дому, уз ограничења у погледу садржине самог предлога који се не могу тицати питања измене Устава, међународних споразума, пореза, буџета нити кривичне материје.<sup>458</sup> За усвајање „обичних“ законских предлога траже се гласови већине присутних, док се у низу случајева захтева већина од укупног броја чланова сваког од домова: за усвајање закона којима се врши промена изборног система, режима политичких партија, рада Савета судства или Савезног ревизора; измена одредби о народној иницијативи или референдуму; код усвајања пакта о прерасподели прихода; потврде значајнијих међународних споразума или разрешења шефа кабинета министара.<sup>459</sup>

Када је реч о начину постизања сагласности два дома аргентински уставотворац се послужио механизмом „шетања“ законског предлога. Уколико предлог буде одбијен у дому у коме је и настао о њему се не може поново расправљати на заседањима у текућој години, док се у случају његовог усвајања „сели“ на преиспитивање у наредну комору. У случају да у „ревизионом“ дому предлог у целости буде потврђен шаље се шефу државе на потврду, док у случају његовог потпуног одбијања мора чекати на следећу годину. Донекле је сложенија ситуација када се несагласност дома „ревизије“ испољи кроз делимичне измене или допуне предлога. Било какве модификације иницијалног текста морају бити изгласане тачно прецизираном - натполовичном или двотрећинском већином гласова. У оба случаја законски предлог се враћа иницијалном дому, који начињене измене може усвојити или одбити, али само идентичном већином којом их је усвојио и „ревизиони“ дом. Уколико неопходни број гласова изостане текст ће председнику бити достављен у свом измењеном облику. Законски предлог ни у ком случају не може трпети додатне измене нити у целости може бити одбијен од стране дома који га је иницијално сачинио.<sup>460</sup> Бројчана предност општепредставничког дома постаје његова мана током легислативног поступка. У оквиру већег дома је по природи ствари знатно теже постићи квалификовану већину. На овај начин је Сенату дата извесна предност у виду лакше

---

<sup>457</sup> Чланови 52 и 75 став 2 аргентинског Устава.

<sup>458</sup> Члан 39 аргентинског Устава.

<sup>459</sup> Чланови 39, 40, 75 став 3 и 24, 85, 99 став 3, 101 и 114 став 1 аргентинског Устава.

<sup>460</sup> Чланови 81-82 аргентинског Устава.

блокаде и модификације законских предлога који потичу из првог дома. Слична ситуација постоји и у ситуацији делимичног или потпуног председничког вета који може бити прегласан једино двотрећинском већином у сваком од домова Конгреса.

У погледу могућности своје измене аргентински највиши акт је формално ригидан текст, с обзиром на околност да се уставни амандмани усвајају по посебној процедури, различитој од законодавне. Текст Устава од 1853. године је за покретање измена највишег акта предвиђао искључиву надлежност Сената, али од 1860. године наведеном иницијативом располаже и први дом. Измене устава могу бити усвојене једино од стране конституанте, али је потребно да сам Конгрес претходно утврди постојање „потребе“ за потпуном или делимичном уставном реформом. С тим у вези јесте и двосмисленост одредбе која регулише ово питање, а која наводи да неопходност амандирања „мора бити проглашена од стране Конгреса гласовима најмање две трећине његових чланова“.<sup>461</sup> Уставотворац је штуром одредбом оставио доста простора за супротстављена тумачења. У првом реду је спорна конгресна већина неопходна за ову иницијалну одлуку, те је нејасно да ли се захтев за двотрећинском већином поставља у односу на укупне или присутне чланове. Иако су уставне измене од 1860. и 1866. године усвојене двотрећинском већином гласова „присутних“ конгресмена, током перонистичких реформи (1949) вођене су озбиљне дебате о овом питању. Супротстављени ставови окончани су усвајањем уставних амандмана квалификованом већином присутних чланова, што је војној хунти послужило као оправдање за њихово касније укидање (1957). Као друго спорно питање јесте да ли се „неопходност уставне реформе“ утврђује у сваком од домова засебно, аналогно законодавној процедури, или се пак усваја на заједничкој седници? Спајање Конгреса у јединствену једнодому скупштину битно је одступање од бикамерализма и начела партиципације федералних јединица у вршењу уставотворне власти, као најважнијој надлежности федерације. Пракса је ово питање решила у корист дводомог одлучивања које је примењено и приликом последњих уставних реформи од 1994. године.<sup>462</sup> И поред инсистирања угледних аргентинских конституционалиста да спорни члан 30 буде прецизиран, он је до данас остао неизмењен.<sup>463</sup> Акт Конгреса којим се иницира сазивање

---

<sup>461</sup> Члан 30 аргентинског Устава.

<sup>462</sup> Монокамерално одлучивање примењено је приликом уставних реформи од 1949. године, при чему међу члановима првог дома није постојала двотрећинска већина.

<sup>463</sup> Jorge Horacio Gentile, „La Interpretación Acerca de los Dos Tercios“, 1993.

<http://web.archive.org/web/20140421082707/http://www.profesorgentile.com.ar/publi/dostercios.html>, asp. 3.11.2017.

Уставотворне скупштине је политичке природе и не представља „закон“ у материјалноправном смислу. И поред тога, могућност улагања председничког вета постојала би у погледу његових делова који се односе на поступак избора будуће конституанте. Устав не говори ништа ни о садржини одлуке Конгреса којом се изражава неопходност реформе. Уставотворна скупштина је ограничена вољом парламента у погледу одредби које може изменити, при чему суверено може одлучивати о облику и домету самих модификација. Пракса у овом смислу није подржала ставове теорије, те је приликом уставних реформи од 1994. године законом (1993) најпре дат оквир прецизне разраде уставних амандмана, уз прописивање да конституанта о свим изменама највишег акта мора гласати у целини, прихватањем или одбијањем.<sup>464</sup> Истим прописом је предвиђено и да ће „свака провинција и главни град бирати чланове Уставотворне скупштине у броју који ће бити једнак броју њихових представника у Конгресу“, чиме је остварена прекоћ многољуднијих федералних јединица.<sup>465</sup>

Мексички Устав посебним члановима утврђује делокруг послова сваког од домова савезног парламента, те је тако Сенат искључиво надлежан за: ратификацију међународних споразума и преиспитивање спољне политике; давање овлашћења председнику Републике за употребу мексичких трупа ван граница земље или присуство страних трупа на домаћем тлу; решавање претњи од избијања оружаног конфликта и потврђивање споразума о разграничењу држава чланица. Председнику је неопходна потврда Сената за постављење секретара спољних послова, амбасадора, конзула и других високих дипломатских и војних званичника, а у случају формирања коалиционих кабинета и за друге државне секретаре (изузев за националну одбрану и морнарицу). Други дом је искључиво надлежан и на постављање судија Врховног суда правде (на предлог председника), шефа владе Федералног дистрикта и привремених гувернера, на предлагање листе кандидата за избор Савезног тужиоца, као и на избор чланова Врховног и регионалних изборних судова.<sup>466</sup> Са друге стране, у погледу буџетских и финансијских питања Устав фаворизује општепредставнички дом у чијој искључивој надлежности се налазе: одобравање републичког буџета и вишегодишњих трошкова, преиспитивање јавних рачуна из претходних периода, координација и оцена рада Савезног ревизора,

---

<sup>464</sup> Члан 5 Декларације о неопходности реформе Устава, *Ley N° 24.309, Boletín Oficial, 29 de diciembre de 1993.*

<sup>465</sup> *Ibid*, члан 9.

<sup>466</sup> Члан 76 и члан 99 став 11 мексичког Устава.

усвајање Националног развојног плана, као и именовање руководиоца надзорних органа у свим аутономним ентитетима који користе федерална буџетска средства. Везано за претходно наведено јесте и издвојено овлашћење Дома представника у погледу ратификације избора секретара за трезор (осим у случају коалиционих кабинета).<sup>467</sup> Општепредставнички дом Мексика врши и избор чланова Генералног савета Националног изборног института.

Поступак доношења закона пред мексичким Конгресом може покренути председник, представници првог дома, сенатори, легислатива сваке од држава и грађани путем народне иницијативе. Предлози прописа о задуживању у обвезницама, порезима и регрутацији могу потицати искључиво од првог дома. О сваком законском предлогу се расправља најпре у дому у коме је и настао. Изузетак настаје једино уколико први дом одуговлачи са претресом дуже од месец дана, у ком случају се расправа сели у Сенат. По свом усвајању у оба дома предлог се шаље председнику, а за прегласавање уложеног вета захтева се „двотрећинска већина гласова у сваком од домова“. Дилема да ли се у овом случају захтева квалификована већина од укупног броја или само присутних чланова решена је одлуком Врховног суда у корист потоњег става.<sup>468</sup> Сваки предлог мора бити усвојен у оба дома, осим уколико се не ради о питањима из искључивог делокруга. У случају да у „ревизионом“ дому буде у потпуности одбијен, враћа се пред иницијалну комору која га опет може упутити на потврду. Уколико још једном буде у целости одбијен, идентичан предлог се опет може наћи на дневном тек на следећем заседању. Дом који врши преиспитивање може парцијално одбити иницијални текст, или пак начинити делимичне измене. Комора порекла начињене измене може усвојити и предлог доставити председнику на потврду или и даље инсистирати на његовој оригиналној верзији - у ком случају се приступа још једном „шетању“. Након поновљене ревизије шефу државе се доставља само део законског предлога о коме је постигнута сагласност, али уколико „ревизиона“ комора инсистира на начињеним модификацијама целокупан поступак се одлаже до наредног заседања. Већином гласова у оба дома може се утврдити да се део

---

<sup>467</sup> *Ibid*, члан 74 став 1 тачка III.

<sup>468</sup> Luis Carlos Ugalde, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo en Mexico: El Caso del Veto Presidencial“, *Relaciones entre gobierno y Congreso Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (coord. Cecilia Mora-Donatto), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 101, México, 2002, 655.

одредби о којима је постигнут договор упуту егзекутиви, а да измене и допуне буду остављене за наредно заседање Конгреса.<sup>469</sup>

Током века постојања мексички Устав мењан је у готово 300 наврата, са преко 700 појединачних амандмана на основни текст од 1917. године. Измене су вршене у 114 од његових укупно 136 чланова, готово дуплирајући сам обим акта, те се поједини аутори с правом питају да ли још увек можемо говорити о истом Уставу.<sup>470</sup> Негативне последице оваквог тренда огледају се у недоследностима у самом тексту, лошем дејству на конституционализам федералних јединица, као и нарушавању угледа највишег акта.<sup>471</sup> Разлог овоме лежи пре свега у чињеници да текст садржи бројне одредбе које представљају пуке политичке декларације, или пак темељно разрађују питања која по својој природи представљају предмет законске регулативе.<sup>472</sup> Други разлог јесте централизација кроз стално проширивање надлежности савезног Конгреса. Својеврсни парадокс јесте чињеница да се највиши акт Мексика одликује формалном чврстином, јер прописује посебну процедуру амандирања која је строжија од законодавне. Упркос наведеној околности, свега 16% од свих уставних одредби остало је неизмењено.<sup>473</sup> Уставни амандман се усваја гласовима две трећине присутних чланова Конгреса, након чега је потребно да буде потврђен и „од стране већине легислатива држава и Мексико Ситија“.<sup>474</sup> Одредба је наслеђена из Устава од 1853. године, а честе измене резултирале су њеном непрецизношћу. Није најјасније да ли је сагласност Мексико Ситија дефинисана као посебан додатни услов или се посматра кроз захтев за „већином легислатива“ (као тридесет други федерални ентитет). Полазећи од циља уставотворца требало би прибећи другонаведеном тумачењу. Члан 135 не говори ништа у погледу круга овлашћених предлагача, начина гласања Конгреса нити неопходне већине у државним легислативама, али је доктрина заузела став о аналогној примени законодавне процедуре.<sup>475</sup> Улагање вета на предлог уставног амандмана не наводи се као искључиво овлашћење председника, а практични разлози у виду иницијалне двотрећинске већине конгресмена и обесмишљава ову могућност. Специфичност мексичког Устава јесте да поред ригидне амандманске

---

<sup>469</sup> Члан 72 мексичког Устава.

<sup>470</sup> Diego Valadés, *La Constitución Reformadora*, Institution de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987, 11.

<sup>471</sup> M. A. Rivera León, 8.

<sup>472</sup> Тако је члан 41 у целиности посвећен изборном поступку и финансирању политичких партија.

<sup>473</sup> D. Valadés, 23.

<sup>474</sup> Члан 135 мексичког Устава.

<sup>475</sup> M. A. Rivera León, 13.

процедуре садржи и два додатна начина своје измене, од којих је један флексибилнији, а други строжији. Највиши акт тако предвиђа да се пријем нових чланица у Унију врши одлуком Конгреса, по уобичајеној процедури предвиђеној за усвајање закона. На овај начин се мењају делови највишег акта који говоре о саставним деловима мексичке територије.<sup>476</sup> Ова анахрона одредба у складу је са епохом у којој је „мекоћа“ устава била погодан правни механизам за ширење државних граница на нове поседе.<sup>477</sup> Флексибилна процедура била је све до 1974. године прописана и за издизање територија на ниво државе, али је и поред тога територијална реорганизација увек вршена само у редовном поступку.<sup>478</sup> Други додатни „ултра-ригидни“ уставни механизам примењује се приликом стварања нових држава у оквиру граница постојећих, о чему је већ било речи у делу рада посвећеном проблематици променљивости федералне структуре.<sup>479</sup> Иако могућност да се територија федералне јединице измени без њеног пристанка не иде у прилог остварењу федералног начела, захтев да у том случају постоји сагласност две трећине од укупног броја државних легислатива представља строжи услов у односу на измене свих осталих уставних одредби.<sup>480</sup>

Други дом парламента Савезне Републике Бразил искључиво је надлежан за давање претходне сагласности на избор судија, директора Централне банке, чланова Савезног рачуноводственог суда, државног тужиоца, шефова дипломатских мисија, гувернера територија и низа других званичника. Поред наведених изборних овлашћења, бразилски Сенат у свом искључивом делокругу одобрава све значајније финансијске трансакције различитих нивоа власти са иностранством, успоставља границе висине јавног дуга и даје гаранције за кредитно задуживање органа јавне власти. Једно од специфичних овлашћења бразилског другог дома јесте и суспендовање спровођења закона чија неуставност је утврђена коначном одлуком Савезног врховног суда.<sup>481</sup> Бразилски уставотворац на федералном нивоу разликује укупно седам различитих типова општих аката: уставне амандмане, комплементарне, обичне и делегиране законе, привремене мере, легислативне декрете и резолуције. Комплементарним, односно допунским законодавством (порт. *Leis*

---

<sup>476</sup> Члан 73 став 1 одељак I и чланови 42-44 мексичког Устава. *Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974. N. de E. III.*

<sup>477</sup> James Bryce, *Constitutions: Essay I - Flexible and Rigid Constitutions*, New York, 1905, 43-46.

<sup>478</sup> Укинута уставним амандманом, *Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974. N. de E. III.*

<sup>479</sup> Вид. 111.

<sup>480</sup> Члан 73 став 1 одељак III мексичког Устава.

<sup>481</sup> Члан 52 одељци III-X бразилског Устава.

*Complementares*) регулишу се питања предвиђена Уставом, без измене његовог текста, док се делегираним законима (порт. *Leis Delegadas*) шефу државе поверава израда законских предлога у складу са датим смерницама. Предмет делегације у претходном смислу не могу бити акти у искључивој надлежности Конгреса или неког од његових домова, комплементарно законодавство, прописи који се односе на држављанство, права грађана, буџет, вишегодишње планове или организацију судства и тужилаштва. Привременим мерама са законском снагом (порт. *Medidas Provisórias*) председник регулише одређена хитна питања, уз могућност њиховог продужења и ратификације у форми закона Конгреса. Законодавни декрети (порт. *Decretos Legislativos*) јесу акти парламента у појединим питањима, попут давања сагласности на различите председничке иницијативе, док кроз резолуције (порт. *Resoluções*) Конгрес уређује своја унутрашња питања и врши делегацију закона.<sup>482</sup>

Предлози допунских или обичних закона могу потицати од чланова и комисија домова Конгреса, председника Републике, Савезног врховног суда, високих судова, савезног јавног тужилаштва или грађана. Шеф државе је искључиво надлежан за предлагање закона којима се: мења број или радноправни статус припадника оружаних снага, службеника Уније или територија; организација савезног јавног тужилаштва и правобранилаштва и начела за њихово устројство на нивоу федералних јединица; стварају нови положаји или се регулише управљање територијама. Представљање држава чланица уграђено је и у одредбе о народној иницијативи, кроз захтев да нацрт закона буде потписан од стране 1% бирачког тела, распоређеног у најмање пет држава на начин да обухвати минимум од 0,3% бирача у свакој од њих.<sup>483</sup> Расправе о законским предлозима председника Републике, Савезног врховног суда, високих судова и грађана увек отпочињу у Дому представника, при чему председник за своје иницијативе може захтевати и хитно разматрање. Након што је изгласан у иницијалном дому, предлог се прослеђује наредној комори која га може или усвојити и проследити шефу државе, или у потпуности одбити. У другом случају предлог се на дневном реду истог заседања може поново наћи само на захтев апсолутне већине неког од домова.<sup>484</sup> У случају да текст предлога претрпи само измене или допуне враћа се у дом порекла, а егзекутиви га доставља комора која спроведе закључно гласање. Улагање вета од стране председника за последицу има сазивање заједничке седнице оба дома

---

<sup>482</sup> *Ibid*, члан 59.

<sup>483</sup> *Ibid*, члан 61.

<sup>484</sup> *Ibid*, чланови 64 и 67.

Конгреса, при чему је за прегласавање потребна апсолутна већина од укупног броја чланова.<sup>485</sup>

Допунски закони усвајају се апсолутном већином свих чланова у оба дома, док се делегирани закони изгласавају натполовичном већином присутних. Са друге стране, делегирани закони захтевају идентичан број гласова као и „обични“ (порт. *Leis Ordinárias*), при чему се предлози не могу мењати у Конгресу. Како се ради о предлозима чија израда је претходно поверена шефу државе, промулгацију врши председник Сената, без могућности улагања вета.<sup>486</sup> Упркос процедуралним разликама приликом усвајања, све три категорије закона у потпуности су изједначене у правној снази и не стоје ни у каквом хијерархијском односу. Њихово разликовање извршено је пре свега према садржинском мерилу, без преклапања материја које уређују. У том смислу је и Савезни врховни суд Бразила у пракси заузео становиште да се прописи усвојени апсолутном већином не сматрају „комплементарним“ законодавством уколико не регулишу Уставом одређене области, као и да је неуставно уређивање проблематике из „допунске сфере“ законима усвојеним „обичном“ већином.<sup>487</sup>

Устав од 1988. године прописао је да се предлог за његову измену може поднети од стране трећине чланова Дома представника или Сената, председника Републике или натполовичне већине свих федералних јединица. Одлука држава и федералног дистрикта доноси се у њиховим законодавним телима, већином гласова присутних чланова. Не може се приступити изменама највишег акта у периоду федералне интервенције, проглашавања ванредног или „опсадног“ стања, као ни у погледу укидања одредби које се односе на федерално уређење, непосредне, тајне, опште и периодичне изборе, поделу власти или гаранције људских права. О предлогу се расправља у сваком од домова Конгреса, а сматраће се усвојеним тек по добијању три петине гласова свих чланова (најмање 308 представника и 49 сенатора). Прелазним одредбама Устава прописана је и додатна

---

<sup>485</sup> *Ibid*, члан 66.

<sup>486</sup> *Ibid*, члан 68 став 1 тачка 2 и члан 69.

<sup>487</sup> Комплементарним законима регулише се широк круг питања, међу којима су: прецизирање услова неспојивости функција; промена подручја федералних територија и држава и прописивање начина за реорганизацију система општина; утврђивање услова за пролаз страних трупа преко територије земље; координација између Уније, држава, федералног дистрикта и општина; поверавање државама искључивих надлежности Конгреса; начин формирања метрополских региона; регулисање радноправног режима службеника; утврђивање делатности јавних предузећа и установа и броја представника држава чланица у Конгресу; начела и технике за ублажавање регионалних економских диспаратета; судство; законодавна процедура... *Ibid*, чланови 7 одељак I, 18, 21 став 1 одељак IV, 25 став 1 тачка 3, 169, 37 одељак XIX, 43, 45.



флексибилнија процедура, којом је предвиђено да ће највиши акт бити измењен након пет година од промулгације, гласовима апсолутне већине чланова Конгреса на уникамералној седници. Овај механизам је конзумиран 1994. године усвајањем шест „ревизионих“ уставних амандмана. Промулгацију уставних измена врше извршне комисије Дома представника и Сената, те не постоји могућност улагања председничког вета.<sup>488</sup>

И поред чињенице да у венецуеланском уникамералном представништву не може бити речи о било каквом „односу домова“, на овом месту ћемо указати на одређене облике учешћа држава чланица у законодавном и уставотворном поступку. Међу кругом предлагача закона налазе се и законодавна тела сваке од федералних јединица (легислативна већа), али само у погледу закона који су уско везани за саме државе.<sup>489</sup> Савезни парламент је приликом регулисања питања значајних за поједину државу обавезан да консултује њено законодавно веће, али уским тумачењем ове одредбе федералне власти заобилазе њену примену.<sup>490</sup> Након представљања иницијативе иста се сели у надлежну парламентарну комисију, која пак законски предлог заједно са пропратним извештајем враћа Скупштини. У самом поступку расправе пред Домом или неком од сталних парламентарних комисија учествују и федералне јединице преко представника одређеног од стране њеног законодавног већа.<sup>491</sup> Боливарски устав прави разлику између редовних и органских закона, који за предмет имају „организацију јавне власти, гаранцију права и службе као оквирни пропис за остале законе“. Док се у редовном поступку закони усвајају гласовима натполовичне већине присутних, дотле је за отпочињање поступка усвајања или измене органских закона неопходна двотрећинска већина свих посланика, као и одобрење „органског“ карактера од стране Врховног суда правде. По свом изгласавању законски предлог се доставља шефу државе ради промулгације.<sup>492</sup> Као додатну категорију прописа Устав од 1999. године издваја временски ограничене „законе о овлашћивању“ (шп. *leyes habilitantes*) који се усвајају тропетинском већином посланика. Ради се о механизму за делегирање законодавства којим се „успостављају смернице, сврха и оквир за питања поверена председнику Републике“.<sup>493</sup>

---

<sup>488</sup> *Ibid*, члан 60 и члан 3 Прелазних одредби. Вид. 95.

<sup>489</sup> Члан 204 став 6 венецуеланског Устава.

<sup>490</sup> *Ibid*, члан 206.

<sup>491</sup> Потврда „органског“ карактера није неопходна за законе који су као такви дефинисани Уставом. *Ibid*, чланови 207-212.

<sup>492</sup> *Ibid*, члан 213.

<sup>493</sup> *Ibid*, члан 203.

Када је реч о начинима реформи највишег правног акта венецуелански уставотворац разликује допуне (процесом амандирања), измене одредби постојећег текста и доношење потпуно новог устава. Уставни амандман може бити инициран од стране 15% бирача, 39% посланика или савезне егzekутиве. У случају парламентарне иницијативе неопходна је и потврда апсолутне већине њених чланова. Изборна власт износи предлог уставног амандмана на референдум, а усвојене допуне се сукцесивно наводе након основног текста Устава.<sup>494</sup> Иницијатива са циљем делимичне ревизије основног уставног текста може потицати од апсолутне већине посланика, савезне егzekутиве или 15% бирача, након чега пролази троструку парламентарну расправу. Народна скупштина усваја иницијативу двотрећинском већином, најкасније у року од две године од дана њеног подношења, а сачињени Предлог уставне реформе упућује се на обавезни референдум.<sup>495</sup> Покретање поступка доношења новог устава сазивањем конституанте може бити инициран од стране Савета министара на челу са председником Републике, две трећине посланика, две трећине чланова општинских већа (на отвореној седници) или 15% бирача. Иако изричито не говори о референдуму на коме би се приступило непосредном изјашњавању грађана о сазивању конституанте, Боливарски устав у свом претходном члану наводи да „изворна уставотворна власт почива на народу“, као и да „она може бити вршена сазивањем Националне уставотворне скупштине“.<sup>496</sup> Језичким и системским тумачењем, а имајући у виду и опште опредељење уставотворца ка полунепосредној демократији, обавезни референдум у овој фази намеће се као једини исправан закључак. Ипак, ово питање је и даље предмет спорења у венецуеланској јавности и науци.<sup>497</sup> Оно што је свакако неспорно јесте да партиципација федералних јединица у поступку измена највишег правног акта Венецуеле није адекватно обезбеђена.

У циљу подробнијег преиспитивања односа између домова парламената латиноамеричких федерација осврнућемо се и на рад појединих парламентарних комисија. Стална бикамерална комисија аргентинског Конгреса надлежна је за преиспитивање председничких декрета којима се врше делегирана овлашћења, предузимају хитне и неодложне мере или врши делимична промулгација закона.<sup>498</sup> Како састав овог тела мора одражавати политичку структуру савезног Конгреса свака парламентарна група предлаже

---

<sup>494</sup> *Ibid*, члан 341.

<sup>495</sup> *Ibid*, чланови 342-346.

<sup>496</sup> *Ibid*, члан 347.

<sup>497</sup> Вид. 128.

<sup>498</sup> Чланови 99 став 1 тачка 3, 100 став 2 тачке 12 и 13 аргентинског Устава.

своје кандидате, након чега председник Дома представника и председник Сената именују по осам чланова Комисије.<sup>499</sup> Бразилским Уставом предвиђене су сталне и привремене комисије Конгреса, али и његових појединачних домова. Највећи део буџетских питања обавезно се расправља на сталној Мешовитој комисији, састављеној од десет сенатора и тридесет представника првог дома.<sup>500</sup> Од значаја за однос домова бразилског Националног конгреса јесу и Комисија за процену вета председника Републике и Представничка комисија - као две мешовите *ad hoc* комисије. Првоспоменута се састоји од три члана сваког од домова, задужених за припрему одговора на председничку блокаду законског предлога. Представничка комисија бира се на последњој седници конгресног заседања, при чему је Сенат заступљен са седам, а Дом представника са шеснаест изабраних чланова. Основни задатак ове Комисије јесте заступање интереса легислативе током пауза у њеним заседањима, при чему се све одлуке на седницама доносе простом већином гласова. Између два заседања савезне скупштине ово тело је надлежно да разматра поштовање граница нормативних аката егzekутиве, повећавање буџетских трошкова председника Републике и продужење примене појединих закона, гласа о одобравању међународних споразума, саслушава секретаре кабинета и обавља друге неодложне послове.<sup>501</sup> Током пауза у заседању мексичког Конгреса састаје се Стална комисија коју чини деветнаест чланова првог дома и осамнаест сенатора. Комисија прима законске предлоге и прослеђује их другим радним телима парламента, одобрава употребу Националне гарде и одсуство председника које је дуже од 60 дана, врши ратификацију именовања за које је иначе надлежан Сенат и гласа о сазивању ванредног заседања Конгреса.<sup>502</sup>

Уставна решења у Аргентини, Бразилу и Мексику показују извесне сличности када је реч о искључивом делокругу појединачних домова савезног парламента. Код буџетских и финансијских питања предност се даје првом, а у питањима спољне политике и важних постављења другом дому. Надлежности бразилског парламента донекле одступају од овог правила - предвиђањем широке сенатске контроле над задуживањем јавних власти. Оба дома у све три државе располажу могућношћу за предлагање закона, с тим да је ово право

---

<sup>499</sup> Одељак II Закона о правном режиму декрета о потреби и хитности, законодавној делегацији и делимичној промулгацији закона, Ley No. 26.122 el 1º de noviembre de 2006.

<sup>500</sup> Члан 166 бразилског Устава.

<sup>501</sup> Чланови 1-7 Резолуције о Представничкој комисији Националног конгреса, Resolução No 3, de 1990-CN, *Publicada no DCN de 22-11-90*.

<sup>502</sup> Члан 78 мексичког Устава.

знатно шире постављено у Бразилу и Мексику, него у Аргентини. Решење мексичког Устава је најближе федералном начелу, с обзиром на чињеницу да легислативну процедуру на савезном нивоу могу покренути и скупштине федералних јединица. Оригиналност бразилског највишег акта јесте партиципација федералних јединица приликом подношења народне иницијативе. Законодавни поступци одликују се бикамералним одлучивањем, које аргентински и мексички конгреси задржавају и у случају прегласавања председничког вета - захтевом за двотрећинском већином у оба дома. Са друге стране, вето бразилског шефа државе за последицу има монокамерализам и одлучивање на заједничкој седници, чиме се битно одступа од федералног начела. Учествовање федералних јединица је свакако најважније приликом измена устава и прерасподеле надлежности која тиме може бити извршена. Поступак амандирања текста највишег акта у Мексику може покренути и скупштина сваке од федералних јединица, у Бразилу натполовична већина регионалних легислатива, док је ово право у Аргентини ограничено на савезни парламент. Код измена и допуна највишег акта најфлексибилнију процедуру предвидео је аргентински уставотворац, са овлашћењима подељеним између Конгреса и Уставотворне скупштине. У Бразилу се домови Националног конгреса окупљају на заједничкој седници и преузимају улогу конституанте. Мексички устав захтева апсолутну или квалификовану већину регионалних легислатива - зависно од тога да ли се амандманима врши и територијална реорганизација неке од држава. Током пауза у скупштинским заседањима стална заједничка тела оба дома у Бразилу и Мексику задржавају извесна контролна овлашћења над егзекутивом. Супротно овоме, аргентински председник за време ових периода самостално преузима обављање послова за које би му иначе требало одобрење парламента или Сената, уз накнадну потврду представништва. Иако скупштинске комисије представљају моћну полугу за опструкцију законодавног процеса од стране опозиционих и мањинских парламентарних странака, извршна власт располаже широким могућностима за њихово заобилажење. Овлашћења савезне егzekutive подробније ће бити изложена у следећем одељку.

#### Одељак други

### САВЕЗНА ИЗВРШНА ВЛАСТ

Неопходност успостављања јединствене савезне егzekутиве дошла је до изражаја још приликом формирања САД-а, као прве федералне државе. Стога и све модерне федерације поседују извршну власт на нивоу уније, чиме се разликују од конфедералних државних савеза. За разлику од легислативе, у којој се кроз уставотворни и законодавни поступак одвијају сложени процеси уобличавања односа између федералних јединица, савезна егzekутива је „дужна да се стара о спровођењу политике коју је за федерацију као целину утврдио савезни парламент“.<sup>503</sup> Простор за колебање између центрифугалних и центрипеталних сила је у оквиру извршне власти умногоме ограничен, те она дејствује бранећи „боје федерације“ и представљајући значајан кохезиони фактор.<sup>504</sup> Егzekутива према органском критеријуму припада шефу државе и влади, те су питања избора и функционисања наведених органа, усвојеног облика владавине и система власти од пресудног значаја за испитивање степена примене федералног начела.

Утицај федералних јединица на избор шефа државе је у монархијама готово потпуно искључен, док у републикама зависи од околности да ли је реч о колегијалном или инокосном органу. У другом случају партиципација се може остварити једино кроз учешће федералних јединица у изборном поступку.<sup>505</sup> Парламентарни системи подразумевају бицефалну егzekутиву, са владом одговорном парламенту и „церемонијалним“ шефом државе, скупштински (директоријални) моноцефалну, у виду шефа државе који је одговоран легислативи, док је у председничким системима егzekутива непарламентарна, моноцефална и инокосна. У директоријалном систему се извршна власт бира од стране оба дома савезног парламента, док се у парламентаризму ефективни део егzekутиве (влада) бира у општепредставничком дому. Федерална скупштина у президентијализму нема утицај на избор председника, а партиципација чланица се врши на посредан начин - избором електора или прописивањем посебних услова у погледу процента гласова освојених у делу федералних јединица.<sup>506</sup>

И поред чињенице да се приликом персоналних решења код састављања егzekутиве води рачуна пре свега о мерилима стручности и професионалности, поједине савезне државе овоме додају и федерално начело. Представљање федералних јединица у оквиру савезне егzekутиве предвиђа се највишим актом федерације (Швајцарска, Белгија,

---

<sup>503</sup> М. Јовичић (1973), 133.

<sup>504</sup> *Ibid*, 132.

<sup>505</sup> Као колективни шефови државе функционишу Председништво БиХ и Савезно веће Швајцарске.

<sup>506</sup> Као пример се често наводи решење нигеријског Устава од 1999. године. Вид. М. Станковић (2009), 187.

БиХ) или се ствара кроз уставни обичај (Канада). Нерационално састављање извршних органа „не по квалитетима људи и њиховој стручности него према томе где је ко рођен и одакле потиче“ представља „цену заједничког живота у федерацији“.<sup>507</sup> Оваква „цена“ се по правилу „плаћа“ у вишенационалним федерацијама, које као такве укључују пропорционалност у националном, језичком или верском саставу егzekутиве. Вишенационалност је и главни разлог изричитог уставног прописивања партиципације федералних јединица у оквиру вршења надлежности извршних органа (колективног шефа државе или владе), а не само приликом њиховог избора.<sup>508</sup> Са друге стране, у савезним државама код којих национални критеријум није био разлог усложњавања државне структуре разлике између политичких ставова чланица су углавном од споредног значаја.

Заинтересованост федералних јединица за непосредно учешће у саставу савезне егzekутиве додатно је појачана сталним јачањем њених прерогатива. Модерна држава захтева хитност, стручност и одговорност у одлучивању, те су овлашћења извршне власти све више везана за самостално предузимање најразличитијих радњи како у ванредним, тако и у редовним околностима. Све већа моћ извршне власти „није само социолошки-политиколошки утврђена чињеница, у извесним мањем или већем раскораку са писаном нормом, него све више долази до изражаја и у самим уставним текстовима“.<sup>509</sup> Стога се и у национално хомогеним федерацијама све више води рачуна о извесном регионалном представништву у савезној егzekутиви (нпр. Аустралија, САД). Упркос томе, претежност партијске над територијалном идентификацијом још више долази до изражаја него у случају другог дома парламента, те савезна извршна власт по правилу игра централизаторску улогу у животу федерације.

У уској вези са горенаведеном проблематиком јесте и питање спровођења савезних закона. Док извршавање прописа донетих од стране федералне јединице увек врше њени органи, дотле спровођење савезних закона може бити вршено како од стране савезне управе, тако и од стране регионалних егzekутива. С тим у вези администрација на територији федерације може бити организована по систему „једног колосека“ (где федералне јединице извршавају и савезне прописе) или „двоструког колосека“ (савезне прописе спроводе органи савезне управе). Све федерације примењују једно од два наведена решења као претежно, при чему добра страна првог истовремено представља

---

<sup>507</sup> Вид. М. Јовичић (1973), 129-130.

<sup>508</sup> За више вид. М. Станковић (2009), 189.

<sup>509</sup> М. Јовичић (1973), 131.

лошу страну другог решења. Непобитна предност система двоструког колосека јесте једнообразна примена федералних прописа на целокупној територији, као и лакша контрола централизованог службеничког апарата. Његове мане огледају се у претераној бирократизацији и нерационалности савезне управе која формира своје испоставе на подручју федералних јединица. Неефикасност и сукоби два нивоа егзекутиве нарочито су учестали приликом вршења све бројнијих мешовитих надлежности. Позитивна страна извршења путем једног колосека лежи у једноставности, рационалности, децентрализацији и ближем контакту регионалних органа са грађанима; мане наведеног решења скопчане су са опасношћу од неуједначене примене прописа и правне несигурности због разлика у ресурсима сваке од федералних јединица, као и проблемима адекватног надзора од стране федерације. Већина аутора стоји на становишту да примена једног колосека у извршавању савезних прописа представља „мање зло“. Поред предности у виду уштеда и коришћења већ постојећих служби, наведено решење је у складу са кооперативним федерализмом, док се двоструки колосек поистовећује са његовим превазиђеним дуалним обликом.<sup>510</sup> Са друге стране, поједини аутори сматрају да се разлике између два приступа превазилазе у пракси, најчешће кроз федерално финансирање извршних органа држава чланица.<sup>511</sup>

Персонални састав органа савезне управе је од већег значаја у европским федерацијама, које за своје главне градове не успостављају посебан режим. У државама које успостављају федерални дистрикт не постоји опасност да чланица на чијем се подручју налази седиште уније добије на значају тиме што би највећи број функционера савезне егзекутиве долазио са њеног подручја. Проблематика персоналног састав органа федералне управе највише долази до изражаја у вишејезичким унијама, што у случају латиноамеричких федерација није случај.<sup>512</sup>

## 1. Партиципација федералних јединица у избору савезне извршне власти

Устави свих латиноамеричких федерација данас се опредељују за председнички систем и инокосног шефа државе. Успостављањем снажне фигуре председника у САД-у

---

<sup>510</sup> *Ibid*, 134-137.

<sup>511</sup> Ronald Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Kingston, 1996, 33.

<sup>512</sup> Најчешће се на основу законских прописа води рачуна да у савезној управи у одређеној сразмери буду ангажовани службеници различитих матерњих језика (Швајцарска, Канада). *Ibid*, 138.

благовремено је одговорено на „потребу да се обезбеде општа оријентација и јединство у великој, географски разноликој средини“.<sup>513</sup> С тим у вези су и четири земље које су предмет нашег истраживања током два века конституционализма правиле само мања лутања.<sup>514</sup> Монархија се дуже задржала једино у Бразилу, од стицања независности па до успостављања Старе Републике (1822-1889), док је у Мексику постојала само током краткотрајних периода два царства (1821-1823 и 1864-1867). Првим републиканским Уставом Бразила од 1891. године уведен је директан избор шефа државе и његовог заменика - апсолутном већином гласова. У случају када на биралиштима нити један од кандидата није освојио наклоност више од половине бирача, Конгрес је вршио избор између два првопласирана кандидата, простом већином присутних чланова.<sup>515</sup> Устав од 1934. године је за избор захтевао само релативну већину гласова, те је укинута додатна процедура у представништву.<sup>516</sup> Највишим актом „Нове државе“ (1937) уведена је могућност индиректних избора за шефа државе, при чему су чланови електорског колегијума постављани од стране општинских већа и савезне легислативе. Непосредном изјашњавању грађана се приступало само у случају да председничког кандидата номинује актуелни шеф државе, у ком случају је изборни колегијум бирао само његовог противкандидата.<sup>517</sup> Петим бразилским Уставом (1946) враћени су непосредни избори за председника и његовог заменика.<sup>518</sup> Највишим актом од 1967. године поново је уведен индиректан избор шефа државе, уз извесну партиципацију федералних јединица. Изборни колегијум чинили су сви конгресмени и најмање по четири делегата сваке од чланица, при чему су државне легислативе бирале по три електора и додатног члана на сваких 500.000 бирача.<sup>519</sup> Уставним амандманима од 1985. године извршен је повратак на директан избор председника апсолутном већином, уз могућност да у случају неуспеха првог круга буде организован и додатни круг избора са два првопласирана кандидата.<sup>520</sup> Током процеса доношења и данас важећег бразилског Устава (1988) у оквиру конституанте су се могли чути захтеви за одржавањем демократског изјашњавања грађана о облику владавине. У светлу чињенице да је република првобитно проглашена војним пучем (1889) и са вером у

<sup>513</sup> Душан Шиђански, *У трагању за новим европским федерализмом*, Београд, 2002, 29.

<sup>514</sup> Не рачунајући честе периоде ауторитарности који су били заоденути у формално рухо.

<sup>515</sup> Члан 47 бразилског Устава од 1891.

<sup>516</sup> Члан 52 бразилског Устава од 1934.

<sup>517</sup> Чланови 82-84 бразилског Устава од 1937.

<sup>518</sup> Члан 81 бразилског Устава од 1946.

<sup>519</sup> Члан 76 бразилског Устава од 1967.

<sup>520</sup> Члан 1 Уставног амандмана бр. 25, *DOU de 15 de Maio de 1985*.



нове демократске процесе, иницијатива је наишла на разумевање Уставотворне скупштине. Део представника незадовољних јачањем прерогатива шефа државе су у иницијативи монархиста видели и пригодну прилику да реафирмишу захтеве за увођењем парламентаризма. Тако су у прелазне одредбе новог Устава укључене ставке о референдуму на коме ће бити дат коначан одговор на питања облика владавине и облика државне власти.<sup>521</sup> За дан народног изјашњавања најпре је био предвиђен 7. септембар 1993. године - исти датум на који је цар Дом Педро I прогласио независност. Из разлога „непристрасности“ референдум је накнадно померен за 21. април 1994. године - дан обележавања погибије републиканског хероја Тирадентеса. Грађани су тако добили прилику да бирају између републике или монархије, парламентаризма или президенцијализма, а убедљиву победу однео је републикански облик владавине и председнички систем власти.<sup>522</sup> Бразилски председник и његов заменик данас се бирају истовремено, на предлог политичке партије, директним изборима сваке четири године, апсолутном већином гласова по двокружном систему.<sup>523</sup> Од 1997. године допуштена је могућност једног сукцесивног председничког реизбора, која не искључује могућност поновне кандидатуре по истеку једног четворогодишњег периода.<sup>524</sup>

Период предуставних експериментисања на територији ранијег вицекраљевства Рио де ла Плате резултирао је колективним шефовима државе у виду Велике хунте (1810-1811) и два тријумвирата (1811-1812 и 1812-1814). Док су и први и други тријумвират чинили искључиво „портењоси“, дотле су у састав Велике хунте улазили и делегати локалних већа провинција, те можемо говорити о извесном степену регионалне партиципације. Након неуспеха пројекта који је предвиђао „врховног директора“ земље (1819) и по окончању краткотрајног председништва Ривадавије (1826-1827), Аргентина ће све до доношења Устава од 1853. године бити без јединственог шефа државе. Тек је са усвајањем највишег правног акта коначно успостављена инокосна егзекутива у виду „председника Конфедерације Аргентине“, који од 1860. године носи назив „председника аргентинске Нације“. Избор шефа државе вршен је индиректно: главни град и свака од провинција бирали су електоре у дупло већем броју у односу на број својих представника у Националном конгресу. Након што би непосредно били изабрани на биралиштима,

---

<sup>521</sup> Члан 2 Акта о прелазним одредбама Устава од 1988.

<sup>522</sup> Члан 1 Амандмана бр. 2 на Устав од 1988, *Diário Oficial da União de 25 de Agosto de 1992*; вид. фн. 71.

<sup>523</sup> Члан 77 бразилског Устава.

<sup>524</sup> Члан 1 Амандмана бр. 16 на Устав од 1988, *Diário Oficial da União de 04 de Junho de 1997*.

електори су на посебној изборној скупштини гласали за шефа државе и његовог заменика. У случају да ниједан од кандидата није освојио апсолутну већину електора, избор између два кандидата са највећим бројем гласова селио се у Конгрес. Преко Сената је омогућено посредно учешће провинција у овом процесу. Уколико би водећи кандидати били подржани од стране идентичног броја конгресмена постојала је могућност одржавања другог круга гласања, при чему је председнику Сената припадао одлучујући глас у случају нерешеног исхода.<sup>525</sup> Уставним изменама од 1949. године укинута је дотадашња забрана реизбора и уведено је непосредно изјашњавање бирача за шефа државе, али само до поништења Перонових реформи (1957). Привременим „Основним статутом“ (1972) још једном је уведено директно изјашњавање бирача, уз ограничење председничког мандата на четири године и могућност једног реизбора, а по окончању „Процеса националне реорганизације“ (1976-1983) враћен је шестогодишњи мандат и посредни избор.<sup>526</sup> Уставном реформом од 1994. године председнички мандат је скраћен на четири године, уз могућност једног сукцесивног реизбора и поновног кандидовања по истеку једног четворогодишњег периода. Шеф државе и његов заменик бирају се на биралиштима, „на истом листићу“, при чему је за победу у првом кругу довољна подршка већа од 45% важећих гласова, односно 40% ако је разлика у односу на другопласирану формулу већа од 10%. Уколико нема овако захтеване већине приступа се одржавању другог круга између два кандидата са највећим бројем гласова. Амандманима од 1994. године избачен је и донекле архаичан услов припадности председника католичкој вери који су захтевали сви дотадашњи аргентински уставни.<sup>527</sup>

Након пропасти Првог царства (1821-1823) и привременог тријумвирата у облику Врховне извршне власти (1823-1824), Мексико је Уставом од 1824. године успоставио инокосну савезну егзекутиву. За посредан избор председника захтевана је апсолутна већина гласова свих легислатива држава чланица Уније, с тим да је у случају непостојања овакве већине Конгрес одлучивао између два првопласирана кандидата. У случају истог броја гласова постојала је и могућност понављања гласања и одлучивања жребом. Сваки од домова је могао приступити доношењу одлука везаних за избор шефа државе само уколико је била присутна већина од укупног броја његових чланова. Државе су и у првом дому и у Сенату гласале *en bloc*, те је за кворум захтевано присуство три четвртине

---

<sup>525</sup> Чланови 81-85 аргентинског Устава од 1853.

<sup>526</sup> Члан 77 Основног статута од 1972.

<sup>527</sup> Чланови 87-90 и 94-98 аргентинског Устава.

држава, док је за саму одлуку захтевана њихова натполовична већина, чиме су обезбеђене чврсте гаранције федералног начела.<sup>528</sup> Четвртим од „Седам закона“ (1836) поступак избора председника је измењен, уз номинацију по три кандидата од стране Високог суда правде, Сената и Министарског савета и коначан избор у првом дому, а идентична процедура задржана је и у потоњим „Органским законима“ (1843).<sup>529</sup> Изборним законом од 1857. године, донетим на основу новог Федералног устава, прописан је индиректан избор председника, преко електора бираних релативном већином у дистриктима широм земље. За избор председника захтевана је апсолутна већина електорског колегијума, а у случају њеног изостанка избор између два кандидата који су остварили највећу подршку вршен је у једнодомом савезном Конгресу.<sup>530</sup> Током периода Другог царства (1863-1867) федерализам и регионално представљање у егзекутиви стављени су ван снаге. Уставним амандманима (1887) уведена је могућност неограниченог председничког реизбора, а управо ће избори 1910. године и захтеви за спречавањем седмог узастопног мандата Порфирија Дијаса бити један од окидача Револуције. Устав од 1917. године први пут је предвидео директан избор савезног председника, са шестогодишњим мандатом.<sup>531</sup> Почетком 1927. године уведена је могућност реизбора те је Алваро Обрегон био и једини реизабрани постреволуционарни председник, али услед атентата (1928) никада није ступио на дужност. Након нових уставних измена од 1928. и 1933. године дефинитивно је онемогућено да се било које лице које се налазило на функцији председника Мексика, било у пуном мандату, било као привремени шеф државе или његов заменик, поново кандидује за ову позицију.<sup>532</sup> Стога су сви савезни председници након 1934. године одслужили по један пун, шестогодишњи мандат (шп. *sexenio*). Као интересантне са аспекта учешћа федералних јединица јесу и одредбе о независним председничким кандидатима који морају имати подршку најмање 1% бирачког тела - при чему потписи бирача морају долазити из седамнаест различитих држава, уз минимум 1% регистрованих бирача у свакој од њих.<sup>533</sup> Избор мексичког шефа државе се, за разлику од Аргентине и Бразила, врши према једнокружном систему релативне већине. Могућност да лице

<sup>528</sup> Чланови 84-94 мексичког Устава од 1824.

<sup>529</sup> Чланови 2 и 3 Четвртог уставног закона од 1836. године, *Organizacion del Supremo Poder Ejecutivo, México* Diciembre 30 de 1836.

<sup>530</sup> Члан 76 мексичког Устава од 1857. и чланови 44 и 52 Органског изборног закона од 1857, *Ley Orgánica Electoral, México, Febrero 12 de 1857.*

<sup>531</sup> Чланови 81 и 83 мексичког Устава.

<sup>532</sup> Уставни амандмани објављени у: *DOF 22-01-1927, DOF 24-01-1928* и *DOF 29-04-1933.*

<sup>533</sup> Члан 371 Општег закона о изборним институцијама и процедурама, *DOF 23-05-2014.*

постане шеф државе са минималном предношћу у односу на другопласираног кандидата представља проблематично решење, пре свега са аспекта легитимности овако изабраног председника. Нарочито су оспоравани председнички избори из 2006. године, на којима је предност првопласираног кандидата износила свега 0,58%, те је Калдерон изабран за шефа државе са подршком од свега 35.89% гласова. Као још једна специфичност мексичког президенцијализма јесте и непостојање позиције заменика председника, која је постојала само према највишем акту од 1824. године и током последњих година владавине Порфирија Дијаса.

Венецуелански уставотворци су шетали између непосредног и посредног избора шефа државе, уз мању или већу примену федералног начела. Први венецуелански Устав (1811) предвиђао је трочлану савезну егзекутиву, док су сви наредни највиши акти оптирали за инокосног шефа државе. Посредан избор председника од стране електорског колегијума напуштен је тек са Уставом од 1858. године, увођењем директних избора.<sup>534</sup> Први федерални Устав (1864) је у погледу избора савезне егзекутиве уважио сложену структуру земље, те је релативна већина бирача сматрана гласом државе у којој је остварена.<sup>535</sup> За избор председника била је неопходна апсолутна већина гласова држава, а у случају њеног изостанка примењивано је *en bloc* гласање уз захтев за двотрећинском подршком држава у Конгресу. Устав од 1874. увео је јавно гласање, док је највишим актом од 1881. године успостављен Савет Федерације, као саветодавно тело Конгреса које је међу својим члановима бирало шефа државе. Чланови Савета постављани су од стране Конгреса, из редова конгресмена, при чему је свака федерална јединица била заступљена са по једним сенатором и представником првог дома.<sup>536</sup> Уставом од 1893. извршен је краткотрајни повратак на директне изборе, али је већ 1901. године уведен посредан избор преко општинских већа. Највишим актом од 1904. године избор шефа државе поверен је Изборном телу састављеном од конгресмена сваке од држава и Федералног дистрикта.<sup>537</sup> Током периода 1909-1947 избор председника вршен је у Конгресу, апсолутном већином гласова на заједничкој седници оба дома.<sup>538</sup> Устав од 1947. означио је и дефинитиван повратак на директан избор шефа државе, који је задржан и у важећем Уставу од 1999.

---

<sup>534</sup> Члан 81 венецуеланског Устава од 1858.

<sup>535</sup> Чланови 63-65 венецуеланског Устава од 1864.

<sup>536</sup> Члан 63 Устава од 1874. и чланови 61-64 венецуеланског Устава од 1881.

<sup>537</sup> Члан 63 Устава од 1893, чланови 82-88 Устава од 1881 и чланови 70-72 венецуеланског Устава од 1904.

<sup>538</sup> Чланови 75-77 Устава од 1909. и члан 96 венецуеланског Устава од 1931.

године.<sup>539</sup> Председник Републике бира се релативном већином гласова, на мандат од шест година, уз могућност неограниченог реизбора.<sup>540</sup> У складу са широком применом метода непосредне демократије, као општом карактеристиком Боливарског устава, јесте и могућност народног опозива шефа државе. Иницијатива за опозив може бити покренута у другој половини мандата од стране најмање 20% бирачког тела, док је за њен успех неопходна излазност од 25% и број гласалих за опозив који је већи од подршке добијене приликом избора.<sup>541</sup>

Строга подела власти „изолацијом“ у виду фиксне непарламентарне егzekутиве и моноцефалност кроз „сједињавање свих димензија извршне власти у једном изборном органу“ јесу главне претпоставке председничког система. Устави латиноамеричких федерација испуњавају први захтев, с обзиром на околност да савезна егzekутива свој легитимитет црпи искључиво из подршке добијене на непосредним изборима. На овом месту ћемо још једном указати на разлику која постоји у пракси употребе импичмента између јужноамеричких држава и САД-а, о чему је већ било речи у делу који се односи на положај савезног парламента.<sup>542</sup> За разлику од северноамеричке праксе, претња импичментом представља реалну опасност за добар део латиноамеричких председника. Постојање ове врсте политичког притиска допринело је постепеном ублажавању „крутости“ у подели власти, кроз све већи утицај конгреса на састав председничког кабинета. Партијска структура парламентарне коалиције се неретко пресликава и на састав кабинета шефа државе. Иако је председник начелно слободан да именује и разрешава своје најближе сараднике и руководиоце управних ресора, првобитни неформални утицај конгресних коалиција је током последњих година добио свој правни израз у виду конкретних уставних одредби.

Утицај савезног парламента на постављење државних секретара најочигледнији је у највишем правном акту Мексика. Уставним амандманима усвојеним фебруара 2014. године формирање сваке „коалиционе владе“ мора бити озваничено посебним споразумом, потврђеним од стране Сената.<sup>543</sup> „Коалиционим владама“ у претходном смислу сматрају се вишепартијске парламентарне коалиције, при чему се за подршку у

---

<sup>539</sup> Члан 192 венецуеланског Устава од 1947.

<sup>540</sup> Вид. 126-127.

<sup>541</sup> Чланови 72 и 228 венецуеланског Устава.

<sup>542</sup> Вид. 163-170.

<sup>543</sup> Амандмани ступају на снагу 10. децембра 2018. године. Члан 10 став 2 Прелазних одредби Декрета о уставној реформи, *DOF: 10/02/2014*

Конгресу председник „одужује“ политичким странкама постављењем њихових кандидата на места у кабинету. Истим сетом амандмана прописано је да су у случају „коалиционих кабинета“ председничка именована већине државних (савезних) секретара условљена накнадном ратификацијом у Сенату. Услед распореда политичких снага парламентарне коалиције су мексичка неминовност, те је шеф државе задржао самосталност да *ad nutum* одређује само секретаре који су задужени за области одбране, морнарице, унутрашње контроле и спољних послова. Избор секретара трезора у случају постојања једностраначке већине мора бити одобрен од стране првог дома Конгреса, док код вишестраначких кабинета ово овлашћење припада Сенату.<sup>544</sup> Једном изабрани, државни секретари потчињени су и одговорни само шефу државе, чије акте премапотписују, док их Конгрес може саслушавати и подвргнути импичменту само у случајевима утврђеним Уставом.<sup>545</sup> Мексички Устав не користи појам „кабинета“, а у законској терминологији његовим члановима се сматрају државни секретари, шеф канцеларије председника и јавни тужилац (тзв. „законски кабинет“, шп. *Gabinete Legal*), али и високи функционери савезне администрације и директори највећих јавних предузећа и агенција (тзв. „проширени кабинет“, шп. *Gabinete Ampliado*).<sup>546</sup> Кабинет актуелног председника Мексика броји 24, односно 30 чланова у његовом проширеном саставу.<sup>547</sup>

Бразилски Устав од 1988. године предвидео је да ће оснивање и гашење министарстава и агенција Федерације бити уређено посебним законом, као и да је шеф државе једини надлежан за именоване и разрешење савезних министара.<sup>548</sup> Министри врше „усмеравање, координацију и надзор органа и ентитета савезне управе у оквиру свог делокруга и премапотписују акте и декрете председника Републике“.<sup>549</sup> Почев од 1938. године у склопу савезног председништва успостављена су два одсека - цивилни и војни, при чему је секретаријат цивилног одсека временом издигнут на ниво засебног министарства. У његовој надлежности јесте и саветовање шефа државе у погледу „обједињавања и усаглашавања рада министарстава“, те се шеф Цивилне куће председништва Републике

---

<sup>544</sup> *Ibidem*.

<sup>545</sup> Чланови 69 став 2, 92, 93 и 110 мексичког Устава.

<sup>546</sup> Члан 10 став 2 и члан 70 Органског закона о савезној јавној администрацији, *DOF 29-12-1976 (Última reforma publicada DOF 11-08-2014)*.

<sup>547</sup> Званична презентација председништва Мексика, <https://www.gob.mx/presidencia/>, asp. 15.11.2017.

<sup>548</sup> Члан 81 став I и члан 88 бразилског устава.

<sup>549</sup> *Ibid*, самостални члан (87-88).

сматра десном руком шефа државе и кључним чланом његовог кабинета.<sup>550</sup> Највишим актом Бразила предвиђени су и Савет Републике и Савет за националну одбрану, као два самостална саветодавна тела председника Републике.<sup>551</sup>

Боливарски устав Венецуеле као чланове кабинета, односно „Савета министара“, наводи савезног председника, заменика председника и министре. Шеф државе самостално именује и разрешава министре у Савету, који су дужни да подносе редовне извештаје Народној скупштини. Представништво може покренути поступак „цензуре“ против министра, а за успех иницијативе и разрешење неопходна је подршка три петине присутних посланика. С обзиром на чињеницу да наведена процедура даје могућност да се политичким актом парламента смени постављени министар, она је суштински пандан гласању о неповерењу у парламентарним системима.<sup>552</sup> Поред могућности излагања „цензурисању“, министри су подложни и „редовном“ процесу импичмента пред Врховним судом правде, као и опозиву под условима који се односе и на председника Републике.

Председник Аргентине је потпуно слободан да именује и разрешава „министре-секретаре“ свог кабинета. Уставне реформе од 1994. године имале су за циљ „ублажавање председничког система“ увођењем квази-парламентарних елемената оличених пре свега у институту „шефа кабинета министара“.<sup>553</sup> Док министри у свом делокругу „потврђују и озакоњују акте председника путем својих потписа“, дотле шеф кабинета не може обављати министарску позицију, али је снабдевен широким надлежностима усмереним на усаглашавање рада кабинета и уравнотежење односа између савезне егzekутиве и легислативе. У опсег његових овлашћења спадају: послови општег администрирања и постављења која нису у надлежности председника Републике; припремање и сазивање седница кабинета (којима у случају председничког одсуства и председава); надзор над прикупљањем прихода, извршењем буџета и поштовањем фискалних аранжмана између савезног и провинцијског нивоа; присуствовање парламентарним седницама, образлагање владине политике и подношење одговарајућих извештаја Конгресу, као и додатни задаци које му повери шеф државе. Шеф кабинета има и својеврсну посредничку улогу у законодавном поступку, те је у његовом делокругу достављање одобрених законских предлога и председничких иницијатива Конгресу, сазивање ванредних или продужење

---

<sup>550</sup> Члан 1 Декрета бр. 920, *de 1º de Dezembro de 1938*; чланови 1 и 3 Декрета бр. 53.876, *de 02.04.1964*.

<sup>551</sup> Чланови 89-91 бразилског Устава.

<sup>552</sup> Чланови 240-246 венецуеланског Устава.

<sup>553</sup> Члан 2 Декларације о неопходности реформе Устава.

текућих скупштинских заседања. У његовој надлежности су и одобравање декрета о спровођењу делегираних овлашћења, док заједно са министрима усваја и декрете о хитним и неодложним мерама и делимичној промулгацији закона које потом упућује Сталној бикамералној комисији.<sup>554</sup> И поред свих побројаних овлашћења специфична позиција креирана амандманима од 1994. године још увек је далеко од функције премијера у парламентарним системима. Главни разлози институционалне слабости шефа кабинета леже у његовој двострукој одговорности, немогућности утицаја на састав кабинета и неодговорности самих министара пред парламентом. Председник Аргентине *ad nutum* именује и разрешава све чланове свог кабинета - и шефа и ministre, с том разликом да је првопоменути истовремено одговоран и пред савезним парламентом. Сваки од домова аргентинског Конгреса гласовима апсолутне већине својих чланова може покренути поступак испитивања и „цензуре“ шефа кабинета, при чему су за његову смену неопходни гласови више од половине чланова у оба дома.<sup>555</sup> Са друге стране, није могуће изгласавање разрешења министара, који на својој функцији остају чак и у случају успешне „цензуре“ шефа кабинета. Његов положај је стога *de facto* слабији и од министарске позиције, те је кабинет задржао свој „председнички“ предзнак. Број и надлежности аргентинских министара-секретара одређују се посебним законом, који тренутно предвиђа укупно двадесет савезних министарстава.<sup>556</sup>

Разлике између конкретних решења присутна су и у погледу уставноправног положаја заменика савезног председника. Док Мексико не познаје овај институт, у Бразилу је његова позиција сведена на заменичку улогу, с тим да у „посебним мисијама“ може помагати шефу државе.<sup>557</sup> Заменик аргентинског шефа државе је реформом од 1994. године добио и законодавну функцију, као председник Сената по положају, са правом гласа једино у случају нерешеног исхода.<sup>558</sup> Положај венецуеланског „извршног заменика председника“ (шп. *Vicepresidente Ejecutivo*) је битно другачији. За разлику од примера две претходно споменуте земље у којима се заменик бира „на истом листићу“ са председничким кандидатом, венецуелански шеф државе самостално именује и разрешава

---

<sup>554</sup> Члан 100 аргентинског Устава.

<sup>555</sup> *Ibid*, члан 101.

<sup>556</sup> Члан 1 Декрета о изменама Закона о министарствима, *Decreto 513/2017 de 14/07/2017, texto ordenado por Decreto N° 438/92*.

<sup>557</sup> Заменик председника Бразила је по положају један од чланова Савета Републике и Савета за националну одбрану. Вид. члан 79, самостални став и чланови 87 и 89 бразилског Устава и Нацрт комплементарног закона N.º 349, de 2017.

<sup>558</sup> Члан 57 аргентинског Устава.



свог заменика.<sup>559</sup> Извршни заменик је најближи сарадник председника, који поред одмењивања у уставом предвиђеним случајевима активно учествује у координацији и управљању радом јавне администрације, док заједно са надлежним министром премапотписује акте шефа државе. Он такође председава Федералним саветом владе, „органом задуженим за планирање и усмеравање политика и мера децентрализације“ који чине сви савезни министри и гувернери, као и градоначелници и представници цивилног сектора сваке од држава. Поред предлагања преноса појединих савезних надлежности на ниже нивое власти, основни задатак овог тела јесте и ублажавање регионалних економских дисбаланса преко „Фонда за међутериторијалну компензацију“.<sup>560</sup> С обзиром на чињеницу да венецуелански извршни заменик председника није изабран на изборима, против њега не може бити покренут опозив, али је подложен „цензури“ од стране парламента. За његово разрешење потребно је да се изјасни две трећине од укупног броја посланика, што је квалификованија већина у односу на „цензуру“ министара. Највишим актом Венецуеле предвиђена је и специфична ситуација уколико легислатива током председничког мандата у три наврата смени његовог заменика. У овом изузетном случају шеф државе је овлашћен да распусти Народну скупштину, чиме се подела власти нарушава у корист егzekутиве. Међутим, сам домет и значај овог овлашћења битно су умањени кроз услов у виду претходне троструке смене заменика шефа државе и немогућности распуштања у последњој години скупштинског сазива.<sup>561</sup>

Учешће федералних јединица у избору и саставу савезне егzekутиве у латиноамеричким федерацијама је готово непостојеће. Утицаји на структуру федералне егzekутиве постоје само у изузетним околностима, али су чак и тада посредни и испољени само преко другог дома савезног парламента.<sup>562</sup> Овакви случајеви јесу импичмент савезног председника, његовог заменика или чланова кабинета и „двострука упражњеност“ на позицијама шефа државе и заменика. У првом случају Сенат преузима улогу *ad hoc* суда уз „пресуђивање“ квалификованом већином, док се у другом случају одлука доноси од стране оба дома Конгреса. Да ли ће на место шефа државе парламент изабрати само привременог вршиоца дужности до расписивања нових избора, или пак поставити новог председника и заменика до окончања текућег мандата зависи пре свега од

---

<sup>559</sup> Члан 236 став 1 тачка 3 и став 3 венецуеланског Устава.

<sup>560</sup> *Ibid*, члан 185.

<sup>561</sup> *Ibid*, члан 240 став 2.

<sup>562</sup> Са изузетком Венецуеле.

момента у коме је наступила „упражњеност“.<sup>563</sup> Одређени додатни утицај испољава се у Аргентини где провинције преко Сената учествују у „цензури“ шефа кабинета министара, али његов иначе слаб положај не иде у прилог начела партиципације. Заступљеност чланица у оквиру председничког кабинета донекле је испољена једино на примеру Бразила, али кроз нефедерално представљање различитих региона земље и уз претежност политичког критеријума. Природа другог дома савезног парламента, везаност сенатора за централе странака и једнојезичност онемогућавају и иначе бледе изгледе за било каквим, па и посредним учешћем федералних јединица у саставу савезне егzekутиве. Уз идентичну резерву у погледу квалификације сената као „органа федерације“, у наредном делу ћемо се позабавити уставним оквиром за утицај чланица приликом извршења конкретних овлашћења од стране федералних органа.

## 2. Федерално начело и председничка овлашћења

Систем власти у латиноамеричким федерацијама и САД-у неретко се назива „председничким федерализмом“, спајајући у овој синтагми два главна обележја њихових државних уређења.<sup>564</sup> Из претходног можемо извести закључак о значају и моћима позиције шефа државе у наведеним земљама. Највећи утицај легислативе на друге гране власти остварује се вршењем њене основне законодавне делатности, односно доношењем општеобавезујућих аката. Док је апсолутни вето егzekутиве историјска категорија, дотле у складу са системом „кочница и равнотежа“ одлажући вето шефа државе данас служи као противбаланс моћима законодавца. Уколико председничка суспензија у представништву буде прегласана новом, по правилу квалификованијом већином, легислативни процес трпи само извесно успоравање. Међутим у случајевима када није могуће остварити захтевану већину „одлагање“ практично добија трајни ефекат. Према материјалном мерилу председнички вето може представљати реактивно средство усмерено на спречавање доношења прописа о одређеном питању, или пак имати конструктиван ефекат и садржавати мање измене у тексту законског предлога. Са формалноправног аспекта вето може бити потпун или делимичан, односно изричит или прећутан - уколико се шеф државе у уставом датом року не огласи поводом промулгације закона. Највиши правни

---

<sup>563</sup> Вид. 170.

<sup>564</sup> Драган Батављевић, Анка Војводић, *Европски федерализам на почетку XXI века*, Београд, 2009, 24.

акти латиноамеричких федерација предвиђају различита решења у погледу одлажућег вета, који у пракси дају посве различите резултате.

Аргентинским Уставом прописано је да ће „бити сматран за одобрен од стране извршне власти сваки предлог који се не врати по истеку рока од 10 радних дана“, што значи да не постоји могућност „прећутног вета“. Истом одредбом прописано је и да део законског предлога око кога је постигнута сагласност два дома може бити упућен на промулгацију уколико постоји његова „нормативна аутономија“ и ако тиме не би био нарушен „дух или целина закона“.<sup>565</sup> Поступак парцијалног усвајања мора се спровести по процедури предвиђеној за усвајање декрета о неопходности и хитности које доноси председник, а који се потврђују од стране кабинета и упућују на разматрање Сталној бикамералној комисији.<sup>566</sup> Уколико нису испуњени наведени услови, закон који је у целости или делимично одбачен од стране шефа државе се са наведеним примедбама враћа пред иницијални дом Конгреса, чији чланови се изјашњавају у целости о изнетим замеркама, гласајући „за“ или „против“. За прегласавање уложеног вета захтева се двотрећинска већина гласова (присутних чланова) у оба дома, након чега се приступа објављивању закона. У супротном случају формално нови, а садржински идентичан предлог мора чекати на скупштинско заседање у наредној години.<sup>567</sup> Закон о расписивању референдума о појединим питањима не може бити предмет председничког вета.<sup>568</sup>

Највишим актом Мексика предвиђено је да ће законски предлог по свом усвајању у оба дома бити достављен и извршној власти, која ће га одмах објавити уколико „нема додатних замјерки“.<sup>569</sup> Прослеђени предлог ће се сматрати одобреним уколико у року од 30 дана не буде враћен дому порекла, а председник је дужан да у додатном року од 10 дана потврди и објави закон. У супротном ће се дан истека накнадног рока сматрати и даном доношења закона, а председавајући иницијалног дома ће наредити објављивање у новом десетодневном року. Раније решење предвиђало је да ће у случају да парламентарно заседање није у току враћање неодобреног законског предлога уследити првог дана наредног заседања, док је уставном реформом од 2011. године предвиђено да ће исти бити

---

<sup>565</sup> Члан 80 аргентинског Устава.

<sup>566</sup> *Ibid*, члан 99 став 3.

<sup>567</sup> *Ibid*, члан 83.

<sup>568</sup> *Ibid*, члан 40.

<sup>569</sup> Члан 72 став 1 тачка А мексичког Устава.

достављен Сталној комисији, уз поштовање свих наведених рокова.<sup>570</sup> На овај начин са спречава тзв. „депни вето“, карактеристичан за уставну праксу северног суседа. Мексички уставотворац предвидео је могућност делимичног или потпуног вета, при чему се у оба случаја текст предлога у целости враћа Конгресу на поновну расправу. Председнику се поново достављају само законски предлози за које постоји двотрећинска подршка у оба дома, а садржински идентични пројекти могу бити предмет нове процедуре тек током следећег парламентарног заседања.<sup>571</sup> Унутрашњи структура и рад Конгреса уређују се посебним прописом донетим у форми закона на који не постоји могућност председничког вета.<sup>572</sup> Током периода 1917-2001 председнички вето је у Мексику представљао пре изузетак него правило, а свој значај добија тек са окончањем доминације PRI-а и могућношћу да конгресна већина и председник не потичу из исте политичке опције. Током више од осамдесет година вето је употребљен у 225 наврата, док је, поређења ради, само током Рузвелтове администрације вето био уложен у чак 631-ом случају.<sup>573</sup>

Председник Бразила може уложити вето у року од 15 радних дана уколико „сматра да је закон у целости или својим делом неуставан или противан јавном интересу“. Разликовање „правног“ и „политичког“ основа за подношење вета не производи последице по ток даљег поступка. Председник Сената ће у року од 48 часова бити обавештен о разлозима одбијања промулгације, при чему делимични вето може бити уложен само на текст читавог члана, става или алинеје. О председничким примедбама Конгрес се изјашњава у року од 30 дана од тренутка њиховог достављања, а уколико ни у овом периоду не дође до изјашњавања вето се ставља на дневни ред наредне седнице - све до коначног доношења одлуке. Први и други дом се о председничком вету изјашњавају на заједничкој седници, при чему је за прегласавање неопходна апсолутна већина гласова свих представника. Уставним амандманима од 2013. године укинута је тајно гласање представника и сенатора.<sup>574</sup> Уколико вето буде оборен, доставља се председнику ради промулгације. У случају „ћутања“ шефа државе (код иницијалног достављања предлога или по обарању уложеног вета) устав председнику оставља додатни рок од 48 часова након чега промулгација прелази у надлежност председника другог дома, односно

---

<sup>570</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 17 de agosto de 2011.

<sup>571</sup> Вид. 187-188.

<sup>572</sup> Члан 70 мексичког Устава.

<sup>573</sup> L. C. Ugalde, 106.

<sup>574</sup> Члан 1 Уставног амандмана бр. 76, *DOU* 29.11.2013.

његовог заменика.<sup>575</sup> Претходно смо већ говорили о немогућности улагања вета код делегираног законодавства, с обзиром на чињеницу да је у том случају објављивање *ab initio* у надлежности првог човека Сената.<sup>576</sup>

Зависно од разлога из којих председник одбија промулгацију закона, венецуелански уставотворац разликује „обичан“ вето и вето из разлога неуставности. Шеф државе објављује закон у року од десет рана од пријема предлога, а током овог периода се (уз потврду кабинета) може обратити парламенту ради измене законског текста или његовог одбијања. О изнетим примедбама Народна скупштина одлучује апсолутном већином присутних, након чега се предлог поново доставља председнику који је у обавези да изврши објављивање у року од пет дана. У року од десет рана од пријема предлога шеф државе се може обратити и Врховном суду правде уколико сматра да постоји неуставност закона или његовог дела. Суд мора донети одлуку у року од петнаест дана од председничког обраћања, а у случају одлуке о уставности или недоношења било какве одлуке председник је обавезан да изврши промулгацију у додатном петодневном року. Ако из било ког разлога председник одбије да објави закон или пропусти наведене уставне рокове, промулгацији ће приступити председник и два потпредседника Народне скупштине.<sup>577</sup>

Широке могућности за опструкцију законодавног поступка од стране савезне извршне власти нису скопчане и са одговарајућим институционалним гаранцијама за федералне јединице. Повратни утицај кроз учешће у прегласавању председничког вета остварује се једино кроз други дом савезне легислативе. Док Аргентина и Мексико прописују квалификовану двотрећинску већину присутних чланова у сваком од домова, дотле Бразил предвиђа заједничку седницу уз захтев за апсолутном већином свих конгресмена. Узевши у обзир чињеницу да је у овом случају Савезни сенат бројчано надјачан више од шест пута, нарушавање федералног начела је више него очигледно. Као својеврсна особеност председничког вета у Венецуели јесте истоветна парламентарна већина и приликом првобитног гласања о законском предлогу и приликом прегласавања уложеног вета. Иако се на овај начин дејство уложеног вета релативизује, главна снага овог средства лежи у могућности обраћања шефа државе највишој судској инстанци. С обзиром на преовлађујући утицај савезне егzekутиве на избор судских органа, текућа венецуеланска

---

<sup>575</sup> Члан 66 бразилског Устава.

<sup>576</sup> Вид. 192.

<sup>577</sup> Чланови 214 и 216 венецуеланског Устава.

уставна криза праћена је неретким садејством извршне и уставносудске власти, упереног против надлежности легислативе. Пракса коришћења председничког вета у све четири латиноамеричке федерације генерално је обележена малим процентом успешних прегласавања.

Председнику у случају неуспеха законодавне иницијативе или прегласавања уложеног вета на располагању стоје и додатне полуге за наметање своје воље. Оне су уобличене у виду ванредних овлашћења или декрета са законском снагом. Њихов институционални оквир води порекло још од римске диктатуре и представља предузимање радњи и аката у случајевима и на начин предвиђеним уставом или специјалним законом донетим за ту ванредну прилику. Разлика нео-романског (уставног) и законског модела јесте пре свега у чињеници да се у првом случају ради о редовном функционисању правног система, док у другом случају долази до стварања новог правног режима ограниченог трајања.<sup>578</sup> У пракси су присутни различити мешовити модели са мањим или већим контролним надлежностима законодавне власти. За активирање ванредних председничких овлашћења латиноамеричке федерације захтевају учешће легислативе и позивање на јавну опасност, уз суспендовање одређених права и слобода и забрану уставних измена и распуштања представништва током трајања претње.<sup>579</sup> Са друге стране, декрети са законском снагом представљају привремену меру власти или форму за спровођење овлашћења делегираних председнику од стране парламента. Проблематика законодавних декрета везана је за два питања: моменат ступања на снагу и период њиховог важења. Већина председничких система почетак правног дејства декрета везује за претходно одобрење од стране легислативе или кабинета, док супротно решење подразумева конвалидацију произведеног дејства. У погледу важења такође су присутне две различите ситуације. Прво решење јесте да је једном издат декрет трајан - осим уколико не буде изричито укинута од стране легислативе. У другом случају декрет губи правну снагу по истеку унапред одређеног рока важења - осим уколико не буде изричито продужен, опет од стране легислативе. И док прва ситуација фаворизује егзекутиву (*status quo* се задржава до позитивне радње парламента), друга фаворизује легислативу (истеком рока се

---

<sup>578</sup> John Ferejohn, Pasquale Pasquino, "The law of the exception: A typology of emergency powers", *International Journal of Constitutional Law*, Volume 2, Issue 2, 2004, 212–215.

<sup>579</sup> J. A. Cheibub, Z. Elkins, A. Ginsburg, 13.

реуспоставља *status quo ante*).<sup>580</sup> Посебно питање јесте дејство аката и радњи предузетих на основу декрета у периоду између његовог издавања и евентуалног опозива.

Аргентински војни режими одликовали су се вршењем легислативне делатности кроз доношење једностраних „декрета-закона“ (шп. *decreto-ley*) од стране извршне власти. У тежњи да се раскине са вишедеценијском доктрином „*de facto* влада“ нове демократске власти су уставним реформама од 1994. године покушале да ограниче и законодавна овлашћења егzekутиве. Према слову највишег аргентинског акта извршна власт не може доносити акте законодавне природе, под претњом њихове „апсолутне и неотклоњиве ништавости“, осим у „изузетним околностима које чине немогућим примену редовне законодавне процедуре“. Уколико дође до стицаја оваквих околности председник може издавати декрете из разлога неопходности и хитности, који ни тада не могу задирати у кривичну, пореску или изборну материју, као ни у режим политичких партија. Законодавни декрет председника мора добити претходну потврду свих министара, на челу са шефом кабинета, који потврђени акт у року од десет дана доставља на мишљење Сталној бикамералној комисији. Комисија у новом року од десет дана прослеђује свој извештај Конгресу.<sup>581</sup> Уставотворац је прецизирање остатка поступка препустио посебном закону који мора бити усвојен апсолутном већином свих чланова у оба дома парламента. На доношење претходно споменутог прописа се чекало пуних дванаест година. Шта више, све до усвајања „специјалног закона“ од 2006. године легислативни декрети председника добијали су одобрење кабинета министара, без било какве парламентарне контроле и могућности за стављање ван снаге. Наведеним прописом коначно је регулисано да ће Конгрес по хитном поступку потврдити или одбити председничке декрете, апсолутном већином присутних чланова. Такође је прецизирано и да ће у случају прекорачења уставних рокова наредна инстанца по аутоматизму преузети решавање о издатом декрету. Одбијањем декрета исти се ставља ван снаге дерогацијом, без задирања у правне последице већ произведене његовим дејством.<sup>582</sup> Идентичне одредбе примењују се и у случају законодавне делегације.

---

<sup>580</sup> *Ibid*, 14-15.

<sup>581</sup> Члан 99 став 3 аргентинског Устава.

<sup>582</sup> Чланови 17-24 Закона о правном режиму декрета о неопходности и хитности, законодавној делегацији и делимичној промулгацији закона, *Ley N° 26.122, Promulgada: Julio 27 de 2006*.

Устав Мексика предвиђа ванредна председничка овлашћења као изузетак од начела строге поделе власти.<sup>583</sup> У случају инвазије, озбиљног нарушавања мира или других друштвених опасности и сукоба, председник Републике може на целини или делу територије суспендовати одређена уставна права и гаранције, за шта му је неопходно претходно одобрење Конгреса. Уколико заседање није у току одобрење може бити дато и од стране Сталне комисије, уз обавезно сазивање ванредног парламентарног заседања. Декрети који су донети током трајања ванредних мера не смеју задирати у уставом прецизирана права и слободе, док свака дозвољена суспензија мора бити пропорционална и недискриминаторска. По престанку специјалних околности (истеком или одлуком Конгреса) све мере усмерене на рестрикцију уставних гаранција постају ништаве, док уставност издатих председничких декрета постаје предмет хитног испитивања од стране Врховног суда правде нације.<sup>584</sup>

Устав Савезне Републике Бразил разликује „одбрамбено“ од „опсадног“ стања, којима посвећује читав одељак.<sup>585</sup> Уколико је „јавни ред или друштвени мир угрожен озбиљном и непосредном институционалном нестабилношћу или погођен великом природном катастрофом“ председник Бразила у деловима земље декретом може прогласити стање одбране. Декретом у овом случају морају бити прецизирани период трајања одбрамбеног стања, погођене области и принудне мере у виду суспензије појединих права или заузимања и коришћења јавне својине и услуга.<sup>586</sup> Председник у року од 24 часа од издавања декрета мора затражити потврду Конгреса, који ће у року од 10 дана испитати његову оправданост. Уколико заседање није у току савезни парламент ће бити ванредно сазван у року од пет дана. Декрет може бити одбијен апсолутном већином, а у супротном ће парламентарно заседање трајати све до престанка стања одбране.<sup>587</sup> У случају објаве рата, оружане агресије или озбиљних поремећаја на националном нивоу који нису превазиђени током стања одбране, приступа се проглашењу опсадног стања. За разлику од проглашавања стања одбране, код издавања декрета о опсадном стању председнику је неопходно претходно одобрење Конгреса, који ће по потреби бити и ванредно сазван. Трајање предузетих мера је 30 дана, уз могућност њиховог сукцесивног продужавања, док у случају рата декрет важи све до његовог окончања. Са престанком важења декрета о

---

<sup>583</sup> Члан 49 мексичког Устава.

<sup>584</sup> *Ibid*, члан 29.

<sup>585</sup> Поглавље V Одељак I бразилског Устава, *Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio*.

<sup>586</sup> Могу бити суспендована једино права на слободу окупљања, тајност података и комуникације.

<sup>587</sup> Члан 136 бразилског Устава.



стању одбране или опсаде престаје и њихово дејство, а све предузете мере председник мора образложити пред Националним конгресом.<sup>588</sup>

Боливарски устав даје најшири основ за примену специјалних овлашћења од стране савезне извршне власти. Током трајања „друштвених, економских, политичких, природних или еколошких потреса“ који озбиљно нарушавају безбедност нације, институција и грађана, председник може декретом прогласити ванредно стање (шп. *Estado de Excepción*). Устав даље разрађује ове околности и разликује стања узбуне, економске хитности, унутрашњих и спољних потреса. Проглашење са собом повлачи и суспензију одређених права и слобода, те декрет у року од осам дана мора бити достављен на потврду Народној скупштини (односно Делегираној комисији), као и на оцену уставности Врховном суду правде.<sup>589</sup> Скупштина потврђује и свако продужење ванредног стања, док су конкретне мере предвиђене одговарајућим органским законом.<sup>590</sup> Приликом разматрања председничког декрета парламент може вршити и његову измену, али ни у ком случају не може увести строжа ограничења права од оних која су предвиђена.<sup>591</sup>

Осим овлашћења у оквиру претходно наведених „специјалних“ режима, уставни четири федерације предвиђају и додатне начине за доделу легислативних функција егzekутиви. Тако се посебним законом савезног парламента аргентинском председнику може поверити доношење одређених прописа у циљу „управљања јавном опасношћу“, док мексички председник „у циљу регулисања спољнотрговинске размене, стабилности домаће производње и добробити земље“ може бити овлашћен на измене савезних таксених тарифа и ограничавање робног извоза, увоза и транзита.<sup>592</sup> Председник Венецуеле може издавати декрете са законском снагом само уз одобрење Народне скупштине и у складу са смерницама датим у форми *ad hoc* „закона о овлашћивању“.<sup>593</sup> Први човек Бразила „у значајним и хитним случајевима“ може предузимати привремене мере путем законодавних декрета, који ради потврде морају одмах бити упућени Конгресу. Трајање мера је ограничено на 60 дана уз могућност продужења за идентичан период у случају да парламент не донесе одлуку у наведеном року. Осим споменутог временског лимита, код

---

<sup>588</sup> *Ibid.*, 139-141.

<sup>589</sup> Делегирана комисија заседа током пауза у скупштинским заедањима, а чине је председник Републике, његов заменик и председници свих сталних парламентарних комисија. Члан 195 венецуеланског Устава.

<sup>590</sup> Чланови 337-339 венецуеланског Устава.

<sup>591</sup> Члан 30 Органског закона о ванредним стањима, *Gaceta Oficial N° 37.261 de fecha 15 de agosto de 2001.*

<sup>592</sup> Члан 76 аргентинског и члан 131 став 2 мексичког Устава.

<sup>593</sup> Члан 236 став 1 тачка 8 венецуеланског Устава.

декрета су прописана и бројна садржинска ограничења, пре свега у погледу поштовања буџета и комплементарног законодавства. О усвајању или изменама привремених мера савезни парламент одлучује у форми закона.<sup>594</sup> Кратак рок условио је често пропуштање доношења било какве одлуке од стране Конгреса и „реиздавање“ декрета све до њихове коначне ратификације.<sup>595</sup> Оваква пракса је потврђена и од стране бразилског Савезног врховног суда, који је заузео став да питања „значајности и хитности“ нису у надлежности судства, већ представљају предмет дискреционе процене председника. Једино ограничење у том смислу јесте немогућност „реиздавања“ декрета који су у савезном парламенту већ једном одбијени, као и забрана привремених мера у погледу питања регулисаних уставним амандманима након 1995. године.<sup>596</sup>

Узевши у обзир све претходно наведено можемо закључити да председници све четири латиноамеричке федерације располажу широким легислативним надлежностима, неретко спојеним и са значајним дискреционим овлашћењима. Председник Аргентине је све до доношења одговарајуће законске регулативе (2006) био *de facto* слободан да, уз пристанак свог кабинета, доноси законодавне декрете. И увођење накнадног одлучивања аргентинског Конгреса о декрету оставило је егзекутиву у повољнијем положају, дајући јој довољно простора за предузимање једностранних акција. Слична ситуација постоји и код увођења „стања одбране“ у Бразилу, док је за проглашавање „опсадног стања“ ипак неопходно да сагласност Конгреса буде претходно дата. Мексички уставотворац прописао је иницијално одобрење легислативе код доношења свих председничких декрета са законском снагом. Заштитом поделе власти и положаја савезног парламента штити се и интерес федералних јединица, представљених у другом дому. Ризик од злоупотребе ванредних председничких овлашћења највећи је у Венецуели, чији Устав пружа и најмање гаранција у погледу надзора од стране легислативе. Актуелни венецуелански шеф државе током већег дела свог досадашњег мандата влада управо декретима са законском снагом, уз стално продужавање „економског ванредног стања“.<sup>597</sup> Претходна сагласност Народне скупштине замењена је одобрењем конституанте, уз свесрдну подршку највише судске

---

<sup>594</sup> Члан 62 бразилског Устава.

<sup>595</sup> У периоду 1988-2001 бразилски председници издали су 584 привремене мере (уз 5.121. „реиздавање“) од којих је 451 ратификована као закон, док је свега 22 одбијено од стране Конгреса. Keith S. Rosenn, „Judicial Review in Brazil: Developments Under the 1988 Constitution“, *Southwestern Journal of Law & Trade in the Americas*, Vol. 7, University of Miami Law School, 2000, 309.

<sup>596</sup> Члан 246 бразилског Устава.

<sup>597</sup> Ванредно стање из разлога „економске хитности“ током мандата председника Мадуре проглашавано је и продужавано у периодима 19.11.2013-19.11.2014, 15.3.2015-31.12.2015 и непрекидно од 15.1.2016. године.

инстанце. У све четири земље неопходно је континуирано заседање савезног парламента све до окончања разлога за увођење посебног режима, што је својеврсна гаранција „будности“ конгресмена и њихове спремности на благовремену реакцију у циљу укидања или продужења мера. Председник ни у ком случају не може распустити представништво.<sup>598</sup> И поред тога, монопол над законодавном иницијативом, издавање легислативних декрета током ванредних и „редовних“ стања, делегирана овлашћења, строги услови за прегласавање поднетог вета и пасивност конгреса створили су од шефа државе истинског носиоца легислативне функције. Слика о председничкој моћи је у потпуности заокружена ако претходним надлежностима додамо и право помиловања и улогу команданта оружаних снага. Федералне јединице немају уставних могућности за утицај на спровођење председничких овлашћења, осим преко другог дома парламента. Његово одсуство и на овом месту представља ману и деформацију венецуеланског федерализма у односу на Аргентину, Бразил и Мексико. Међутим, и у три споменуте земље природа сената условљава да положај чланица федерације у односу на савезну егzekутиву умногоме зависи понајпре од конкретних односа политичких групација у конгресу. Суштинска партиципација федералних јединица у вршењу председничких овлашћења условљена је превасходно вануставним, реалполитичким факторима: припадношћу регионалних партија владајућој коалицији и њиховим утицајем у савезном конгресу или политичком снагом и умешношћу сваког од гувернера.

### Одељак трећи

## КОНТРОЛА УСТАВНОСТИ И УСТАВНО СУДСТВО

Једна од основних претпоставки успеха сваког државног уређења и поретка јесте поштовање устава - највишег закона и акта највеће правне снаге у земљи. Зависно од органа који врши испитивање усаглашености законских и нижих прописа са уставом, можемо говорити о политичкој или правној контроли. Док у првом случају контролу уставности врши или сам парламент (тзв. самоконтрола) или неко друго политичко тело, дотле је испитивање у другом случају поверено судским органима. На упоредном плану

---

<sup>598</sup> Осим приликом троструке цензуре заменика предвиђене Боливарским уставом (вид. 209-210). Могућност распуштања савезног парламента од стране председника Републике познавао је и бразилски Устав од 1937. године, у случају одбијања потврде председничких мера током ванредног стања (члан 167).

преовладава другонаведени модел, упркос примедбама у погледу легитимности контроле парламента од стране неизабраних и политички неодговорних судских органа.<sup>599</sup> Данас су готово општеприхваћене предности неполитичког правног решавања сукоба између устава и њему потчињених општих аката. Не треба посебно наглашавати значај провере уставности у циљу успостављања правне државе и баланса између грана власти - како у унитарним, тако и у федералним земљама. У потоњима ова врста надзора игра и пресудну улогу у очувању вертикалне поделе надлежности, при чему су „могућности за кршење федеративног устава далеко веће него што је то случај са уставом унитарне државе“.<sup>600</sup> Стога у федерацијама питање легитимности судске контроле уставности никада није озбиљно ни постављано. Шта више, она се неретко сматра „нужном последицом федералног уређења и вертикалне поделе власти“.<sup>601</sup> И уставносудска контрола (као државна функција) и уставни суд (као посебна институција са главним задатком контроле уставности) рођени су под окриљем федералних државних уређења: у САД-у (1803), односно Аустрији (1920). Значај нормативне контроле је у федерацијама додатно наглашен сложенешћу хијерархије правних аката и све већим бројем мешовитих надлежности - особених за савремени кооперативни федерализам. Оцена усклађености прописа федералних јединица са уставом и савезним законом обезбеђује супрематију федерације, при чему постоји оборива претпоставка о уставности федералног закона. Давање могућности федералним јединицама на покретање питања уставности савезног закона од великог је значаја за остваривање федералног начела.<sup>602</sup> Док одредбе савезног устава о расподели функција између два нивоа власти представљају „темељ сваке савезне државе“, дотле „судска контрола уставности тај темељ ограђује бодљикавом жицом“.<sup>603</sup> Уставно судство у федерацијама има кључну улогу и у решавању федералних спорова насталих између федерације и федералне јединице или самих федералних јединица. Вршењем нормативне и конфликтне надлежности спречава се неуставна централизација федерације, са једне, односно сепаратизам и вануставно ширење аутономије чланица, са друге стране.

---

<sup>599</sup> Марко Станковић, *Уставно судство у савременим федерацијама*, Београд, 2012, 9.

<sup>600</sup> Ратко Марковић, *Покретање судског спора о уставности нормативних аката*, Београд, 1973, 47.

<sup>601</sup> Љиљана Славнић, *Федерализам и уставносудска функција - случај Југославије: правна студија са упоредно-правним елементима*, Београд, 2000, 22.

<sup>602</sup> Необоривост претпоставке о уставности савезних закона постоји једино у Швајцарској.

<sup>603</sup> М. Станковић (2012), 8.

Разлике у погледу схватања о подели власти, улоге судства и дејства његових пресуда резултирале су стварањем два различита система уставносудске контроле. Земље *common law* англосаксонске правне традиције, по узору на САД као колевку контроле уставности, ову функцију поверавају свим редовним судовима. Према тзв. „Коуковој доктрини“ установљеној још давне 1786. године управо је „посао суда да оцењује шта је уставно, а шта противуставно“.<sup>604</sup> Мањи диспарат који постоји између оних држава које у том погледу овлашћују само највиши суд (нпр. Канада, Индија) или све редовне судове (САД, Аустралија) нестаје у пракси, те коначна реч увек припада врховном суду. Општеприхваћена Капелетијева подела наведени „амерички“ модел назива још и „децентрализованим“.<sup>605</sup> Основна карактеристика овог система јесте могућност сваког грађанина да у конкретном судском спору кроз екцепцију уставности суочи суд са задатком испитивања усклађености прописа са највишим актом. У децентрализованом систему оцене уставности одлука суда делује само у пресуђеном случају, не утичући на формално важење закона, али пресуда највише инстанце као прецедент добије *de facto* трајно дејство. Супротно наведеном облику јесте „централизована“ уставносудска контрола, која се врши подношењем тужбе пред посебним уставним судом од стране уставом прописаног круга субјеката - независно од постојања конкретног судског спора. Назван и „аустријским“ моделом, одликује се *erga omnes* дејством одлука и касирањем закона, те уставни суд делује попут „трећег дома савезног парламента“. Поред претходно наведених, савремени конституционализам познаје и бројне мешовите моделе, настале комбинацијом елемената два основна, „чиста“ облика.

Латиноамеричке федерације су током друге половине XIX века под утицајем „теоријских ставова Токвила и запажене праксе Врховног суда САД-а“ извршиле рецепцију децентрализованог америчког модела контроле уставности.<sup>606</sup> За разлику од Канаде и Аустралије, које су идентичан модел усвојиле кроз своју судску праксу, четири латиноамеричке земље, ослоњене на континенталну правну традицију, то су учиниле позитивним уставним одредбама. Мексико је нормативну и конфликтну надлежност федералног судства успоставио својим највишим актом од 1857. године, Венецуела конституцијом од 1858, Аргентина законом од 1858, док је Бразил то учинио са доношењем првог републиканског Устава (1891). Чињеница да је простор Ибероамерике

---

<sup>604</sup> Љ. Славнић, 19.

<sup>605</sup> Р. Марковић (2005), 680.

<sup>606</sup> М. Станковић (2012), 29.

изван *common law* система, те да као такав не познаје прецедентно пресуђивање, довео је до постепеног уношења елемената концентрисане контроле, као и стварања својеврсних паралелних облика нормативне контроле. Упркос оригиналности појединих решења, углед и поштовање судова, судија и њихових одлука далеко заостаје за северноамеричким идеалом. Изостанак „правничког духа“ и одговарајућег односа према судству и законима Слободан Јовановић истиче као главни разлог зашто су се у Латинској Америци „политички сукоби решавали најмање правним начином - наиме, државним ударима и официрским заверама“.<sup>607</sup>

У наставку овог одељка бавићемо се уставним судством са аспекта његовог значаја и утицаја на федерално државно уређење у четири земље. Стога ће даље излагање бити усмерено пре свега на питања уставносудске организације, хијерархије правних аката, супрематије федералног правног поретка и дејства одлука судова. Нарочити осврт биће учињен на постојање или одсуство права федералних јединица на покретање оцене уставности савезних закона и могућност њиховог учешћа у одређивању састава највиших судских инстанци. Не можемо избећи и спомињање конкретних овлашћења уставног судства, с тим да ће због значаја за начело партиципације наша пажња бити окренута пре свега ка конфликтним и нормативним надлежностима. Додатни делокруг послова попут заштите људских права, изборних спорова или проблематике везане за политичке странке на овом месту неће бити предмет нашег истраживања. Пре анализе конкретних уставноправних решења осврнућемо се и на једно терминолошко питање, које се односи на разликовање појмова „уставног судства“ и „уставног суда“. Термин „уставни суд“ односи се на институцију чији је главни задатак контрола уставности закона. Са друге стране, под „уставним судством“ подразумевамо како појединачни орган (у Келзеновом централизованом моделу), тако и све редовне судове који обављају уставносудску функцију (у дифузним системима контроле). Ради избегавања непотребне конфузије термин „уставно судство“ по правилу се користи у његовом другом, ширем значењу, те ћемо у наставку и бити коришћен на наведени начин. У наредним редовима биће више речи о развоју контроле уставности и њеном утицају на функционисање федерализма у четири латиноамеричке савезне државе, као и о федералном начелу у самој организацији уставносудске функције.

---

<sup>607</sup> Слободан Јовановић, *Амерички федерализам*, Београд, 1939, 40.

## 1. Рецепција судске контроле уставности у Аргентини

Аргентински „очевидни оснивачи“ су Устав од 1853. године сматрали за „прелазни и развојни“ акт који је требао да створи „нову реалност“ по узору на северноамерички пример.<sup>608</sup> И заиста, у периоду 1860-1930 ова јужноамеричка држава је економским развојем и укупном друштвеном сликом одударала од већине својих суседа. Током седам деценија аргентински конституционализам омогућио је довољно стабилности за привлачење имиграције и инвестиција. Са „погледом усмереним ка хоризонту“, творци првог највишег акта Аргентине нису крили своје одушевљење филаделфијским решењима од 1787. године, сматрајући их за „врхунски резултат људске логике“.<sup>609</sup> Иако је велики део одредби позајмљен управо из Устава САД-а, ни на једном месту ова рецепција није била толико очигледна као приликом усвајања судске контроле уставности. Највиши аргентински акт од 1853. године преузео је од свог модела-узора готово целокупан члан посвећен судској власти, успостављајући „национално“ (тј. федерално) и провинцијско судство.<sup>610</sup> Озбиљније дебате око питања да ли савезним судовима припада и право на контролу уставности развиле су се тек током расправа о начину организације националног судства (1858-1859). Аргентински Конгрес је том приликом показао висок степен свести о значају увођења судске контроле уставности, како у погледу провинцијских, тако и у погледу савезних прописа. Органским законом усвојеним 1858. године изричито је прописано да „федерални судови поступају у складу са Уставом и законима који су са њим у складу“.<sup>611</sup> Пресађивање америчког модела нормативне контроле подржали су чак и отворени противници простог копирања страних решења. Комисија Сената која је припремала нацрт закона је сматрала да је јединствено тумачење Устава од пресудног значаја, док ће се ограничење политичке моћи судија постићи управо поступањем само у конкретним случајевима и *inter partes* дејством пресуда.<sup>612</sup> Током периода 1853-1860 Конфедерација је постављала судије Врховног суда, али они све до уједињења Аргентине нису ни ступали на положај. По повратку Буенос Ајреса под окриље јединствене нације донета су и два нова закона којима је само потврђен дотадашњи систем дифузне контроле

---

<sup>608</sup> M. Gordon, 511.

<sup>609</sup> *Ibid*, 507.

<sup>610</sup> Чланови 5 и 100 аргентинског Устава од 1853, односно члан 3 Устава САД-а од 1787.

<sup>611</sup> Jonathan M. Miller, “Echoes From The South: Argentina’s Early Legislative Debates On U.S.-Style Judicial Review”, *Willamette Law Review*, 48/2012, 479.

<sup>612</sup> *Ibidem*.

уставности.<sup>613</sup> Легитимитет оваквог модела контроле потицао је управо из његове неоригиналности, односно из ауторитета и угледа његовог неприкосновеног северноамеричког узора. Амандманима од 1860. године је својеврсна „магијска моћ“ Устава САД-а потврђена додатним уподобљавањем његовом тексту, као савршеном моделу. Судско преиспитивање уставности закона Националног конгреса посматрана је као својеврсна „панацеја за конфликте“. Пракса аргентинског Врховног суда је у периоду од 1863. до 1930. године одиграла важну улогу у еволуцији политичког живота нације - која се по свом значају може поредити са пресудама његовог северноамеричког пандана донетим током истог раздобља.<sup>614</sup> Једном од првих пресуда потврђена је уставност увођења федералног пореза уведеног на подручју града Буенос Ајреса - који се у том тренутку још увек није у потпуности издвојио из састава истоимене провинције. Одлуком Врховног суда су дотадашњи отворени оружани сукоби први пут успешно усмерени у институционалне, уставне оквире.

Данашњи правни поредак Аргентине и даље се чврсто држи смерница постављених Уставом од 1853. године и законима усвојеним још давних 60-их година XIX века. „Спровођење правде“ представља аутономну сферу провинција, те свака од њих уставом организује судски систем на својој територији.<sup>615</sup> Свака од провинција и Главни град имају сопствену организацију провинцијског правосуђа, уз извесну слободу у уређивању процедуралних питања.<sup>616</sup> Са друге стране, федерално судство чине Врховни и 18 апелационих судова чија територијална надлежност се не поклапа са међупровинцијским границама.<sup>617</sup> У случају спорова између две или више провинција или Федерације и неке од федералних јединица успоставља се искључива надлежност Врховног суда.<sup>618</sup> Судски поступци започети пред провинцијским судством се по правилу пред њим и завршавају, те стога и контролу уставности закона федералне јединице врше судови провинција. У случају да у конкретном спору и поред истицања неусклађености регионалног прописа са највишим правним актом буде потврђена његова уставност, странка се у циљу доношења

---

<sup>613</sup> Закон о организацији националног правосуђа (*Ley N°27 de 16/10/186*) и Закон о надлежностима и овлашћењима националних судова (*Ley N°48 de 14/9/1863*).

<sup>614</sup> J. M. Miller, 473.

<sup>615</sup> Члан 5 аргентинског Устава.

<sup>616</sup> *Ibid*, члан 75 тачка 11.

<sup>617</sup> Мапа националних судова Републике Аргентине, <https://old.csjn.gov.ar/dbei/ii/cf/mapa.html>, asp. 5.12.2017.

<sup>618</sup> Као и код питања која се тичу амбасадора, конзула и министара. Чланови 116-117 аргентинског Устава.



„декларације о неуставности“ може жалити националном Врховном суду.<sup>619</sup> Иако тумачење Устава спада у делокруг и федералних и провинцијских судова, Врховни суд на овај начин задржава „последњу реч“ у свим питањима уставности. По узору на овлашћење свог северноамеричког узора, аргентински Врховни суд има дискреционо право одбити разматрање ванредних жалби „у случају одсуства повреде федералног права и значаја постављеног питања или његове ирелевантности“.<sup>620</sup> У складу са концепцијом дифузне нормативне контроле, „декларација“ не води касирању већ само непримењивању конкретне норме, што је и потврђено у богатој судској пракси.

О дOMETИМА УТИЦАЈА ФИЛАДЕЛФИЈСКОГ УСТАВА НА УСТАВНОПРАВНИ СИСТЕМ АРГЕНТИНЕ можда најбоље сведочи дуга полемика о улози праксе Врховног суда САД-а. Наиме, највиши аргентински суд се у низу пресуда позивао на образложења и праксу свог северноамеричког узора. Ово је нарочито био случај код тумачења одредби Устава од 1853. године, уз образложење да се ради о преузетом моделу, те да је сходно томе потребно применити и функционални елемент. Тако је својом пресудом од 1877. године Врховни суд Аргентине навео да „постојећи систем власти није оригинална креација... да је највећа предност његовог преузимања управо у већ развијеној доктрини“.<sup>621</sup> Ипак, модерна аргентинска теорија и пракса стоје на становишту да је овакав став данас превазиђен. Разлог томе лежи у посебностима Аргентине, али и озбиљним реформама највишег акта којима су 1994. године уведени бројни институти, нетипични за америчке уставне моделе.<sup>622</sup>

Број судија аргентинског Врховног суда (шп. *Corte Suprema de Justicia de la Nación*) је током година варирао. Током мандата председника Менема највиша судска инстанца је проширена са пет на девет чланова. Шеф државе је уз сагласност Сената постављао судије Врховног и свих нижих федералних судова, те је учешће провинција сведено на посредно представљање преко другог дома савезног парламента. Начело партиципације је у овом погледу ојачано уставним амандманима од 1994. године, захтевом да Сенат приликом давања сагласности на постављење судија Врховног суда одлучује двотрећинском већином, на јавној седници. За постављање нижих федералних судија се поред споразума

---

<sup>619</sup> Члан 14 Закона о надлежностима и овлашћењима националних судова.

<sup>620</sup> Члан 2 став 1 Закона о изменама и допунама Закона о Врховном суду правде нације, *Ley N° 23.774 de abril 5 de 1990*.

<sup>621</sup> Humberto Quiroga Lavié, Miguel Ángel Benedetti, María de las Nieves Cenicacelaya, *Derecho Constitucional Argentino*, Salta, 2009, 90.

<sup>622</sup> *Ibidem*, 89-92.

председника и Сената сада захтева и сагласност Савета судства, као новог уставног органа.<sup>623</sup> Законским изменама од 2006. године број судија Врховног суда опет је смањен на пет, без прописивања било каквих одредби о регионалном представљању. Значајна новина уведена реформама од 1994. године јесте увођење „ампара“, као крајњег средства заштите у случају нарушавања права. Једна од могућих последица улагања овог специфичног правног лека сродног уставној жалби јесте и доношење „декларације о неуставности“ конкретног прописа.<sup>624</sup> О оригиналности и донетима ампара, као изворног мексичког института, говорићемо нешто више у наставку.

## 2. Уставносудска контрола и ампаро у Мексику

Темељи мексичког федерализма постављени су још Уставом од 1857, док је важећи акт од 1917. године преузео његове главне постулате, додајући му широк спектар социјалних права. Иако су извесни механизми преиспитивања уставности уведени још деценију раније (1847), уобличавање правне контроле извршено је са усвајањем Федералног устава Сједињених Мексичких Држава. Судство Мексика је по узору на модел северног суседа устројено „на два колосека“. Федерално судство чине обласни и окружни судови (заједнички или унитарни), на челу са Врховним судом као крајњом инстанцом (шп. *Suprema Corte de Justicia*). Регионалним уставима и законима прописује се организација судства у свакој од држава чланица. У највећем броју мексичких федералних јединица највиши апелациони судови носе назив виших судова (шп. *Tribunal Superior de Justicia*), док су испод њих судови прве инстанце (шп. *Tribunales de Primera Instancia*) и други нижи судови. Као посебан савезни суд највишим актом је предвиђен и Изборни трибунал, са једним Вишим и пет регионалних већа.<sup>625</sup>

Мексички систем се битно разликује од свог северноамеричког узора у погледу нормативне контроле општих аката, коју без обзира да ли се ради о државним или савезним прописима врше искључиво федерални судови. Највиши правни акт мексичке федерације не говори ништа о томе у чијем делокругу се налази уставносудска контрола. Искључива надлежност федералног нивоа у Мексику, као и конкурентна надлежност у САД-у, успостављена је праксом највиших судских инстанци ових земаља. Током првих

---

<sup>623</sup> Члан 99 став 4 и члан 114 аргентинског Устава.

<sup>624</sup> Шп. *recurso de amparo* - средство заштите. *Ibid*, члан 43 став 1.

<sup>625</sup> Чланови 94 и 99 мексичког Устава.

деценија XX века мексички Врховни суд имао је став да судови држава могу одбити примену закона уколико се њима на „отворен“ и „директан“ начин врши кршење највишег акта. Оваква позиција имала је своје упориште у језичком тумачењу уставне одредбе о супремацији федералног права, која „судије сваке државе обавезује на повиновање Уставу, законима и споразумима, упркос супротним одредбама садржаним у уставима или законима држава“.<sup>626</sup> Ипак, Врховни суд је 1998. године дефинитивно одбио могућност разматрања уставности од стране државних судова, сматрајући да се одредба о супремацији мора тумачити на „структурни“ и „системски“ начин, полазећи од циља који је уставотворац имао на уму.<sup>627</sup> У другој одлуци наведено је да судство државе може пресуђивати у вези са применом регионалног права, али без улажења у тумачење уставних одредби.<sup>628</sup>

Предвиђајући широке конфликтне надлежности савезног судства важећи Устав Мексика прописује да су у надлежности федералних судија сви спорови у вези са законима и другим актима којима се крше индивидуална права, законима и актима Федерације којима се нарушавају права држава, као и законима и актима федералних јединица којима се задире у надлежности Уније.<sup>629</sup> Сукоби до којих дође између федерације и федералних јединица, као и међусобне конфликте између самих федералних јединица, мексички Врховни суд решава у посебном поступку решавања тзв. „уставних контроверзи“ (шп. *controversia constitucional*). Ентитету, властима или органу који тврди да постоји контроверза се, у специфичном поступку, супротставља субјект који је донео спорни акт или пропис, а као додатни учесници могу се појавити заинтересоване треће стране или Државни тужилац.<sup>630</sup> На овом месту „долази до изражаја улога Врховног суда као арбитра у федерацији“.<sup>631</sup>

Један од најоригиналнијих сегмената целокупног уставноправног система Мексика јесте ампаро захтев (шп. *juicio de amparo*), те се неретко и читав систем заштите уставности и људских права назива „ампаро системом“. Активну легитимацију за

---

<sup>626</sup> *Ibid*, члан 133. Амандманима је термин „држава“ замењен са „федерална јединица“, *DOF* 29-01-2016.

<sup>627</sup> David García Sarubbi, “Federalism and Constitutional Judicial Review in Mexico And The United States: a Normative Assessment of Two Different Jurisdictional Schemes”, *Mexican Law Review*, Vol. IV No. 1, UNAM, 2010, 42.

<sup>628</sup> *Ibid*, 43.

<sup>629</sup> Члан 105 мексичког Устава.

<sup>630</sup> Члан 10 Закона о регулисању ставова I и II члана 105 Политичког устава Сједињених Мексичких Држава, *DOF* 27-01-2015.

<sup>631</sup> М. Станковић (2012), 186.

подношење ампара има странка чија су права повређена, а одлука федералног суда има релативно дејство и доноси се без оцене закона или другог акта на којем се захтев заснива. Иако је најпре настао као средство за заштиту права и слобода гарантованих Уставом, „ампаро“ данас обухвата пет различитих судских поступака. Његова иницијална улога данас се остварује „захтевом за заштиту слободе“ (шп. *amparo de la libertad*), у случају повреде основних права. У случају да странка у поступку пред државним судом сматра да је дошло до погрешне примене или лошег тумачења норме улагањем „судског ампара“ (шп. *amparo judicial, amparo casación*) може захтевати поништење такве судске одлуке. Због могуће повреде права на правично суђење ова могућност постоји чак и у вези са применом локалних или државних прописа, чиме се омогућава да и ван спорова о уставности дође до успостављања надлежности федералног судства. Утврђивање неуставности или незаконитости појединачног управног акта врши се кроз „административни ампаро“ (шп. *amparo administrativo*), док се заштита права пољопривредника остварује путем „аграрног ампара“ (шп. *amparo agrario*).

Наведена четири модалитета могу само посредно водити испитивању уставности, које у тим случајевима има инцидентан карактер, као споредно питање. Са аспекта уставносудске контроле свакако је најинтересантнији „ампаро против закона“ (шп. *amparo contra leyes*), као пети облик овог правног средства, у коме се оцена уставности поставља директно, као главно питање. Ипак, ни у овом случају не можемо говорити о централизованој контроли, с обзиром на чињеницу да поступак пред окружним федералним судовима покрећу искључиво грађани поводом повреде права, као и да одлуке и у овом случају имају само релативан учинак. Реч је о *sui generis* модалитету уставносудске контроле, чији предмет могу бити само закони за чије извршење није неопходно доношење подзаконских аката (тзв. „самоизвршни закони“ - шп. *leyes autoaplicativas*).<sup>632</sup> *Inter partes* дејство судских одлука о неуставности у комбинацији са одсуством принципа *stare decisis* може водити општој несигурности мексичког правног система. Како би се отклонио овај недостатак изграђен је још један аутентичан механизам, тзв. „јуриспруденција“ (шп. *jurisprudencia*), као заобилазни начин да одлука Врховног суда, заједничких окружних судова или Изборног трибунала постане обавезујућа за све судове у федерацији. Одлуке Врховног суда могу постати општеобавезујуће само уколико су донете приликом вршења његових конфликтних надлежности, поступања по ампару

---

<sup>632</sup> *Ibid*, 183.

против закона или утврђивања неуставности у поступку по правном леку поводом ампара.<sup>633</sup> Свој став у погледу тумачења Устава, међународног споразума, закона или пресуде суд издваја у облику засебног есеја, а овако формулисана теза постаје обавезујућа тек уколико буде примењена у пет узастопних одлука - након чега се објављује.<sup>634</sup> На овај начин мексички судови „врше функцију позитивних законодаваца и прекорачују границе судске власти“.<sup>635</sup>

Све претходно описане надлежности довеле су до преоптерећења Врховног суда и неопходности законских реформи са циљем стварања органа чија ће претежна делатност бити у тесној вези са уставноправном материјом и тумачењем највишег акта. У циљу растерећења највише судске инстанце успостављена је надлежност заједничких окружних судова у вези са испитивањем судског ампара (1998), као и могућност делегације случајева од стране Врховног суда (1999).<sup>636</sup> Систем уставносудске контроле у Мексику је своју највећу измену претрпео 1994. године, увођењем додатног облика испитивања уставности под називом *acción de inconstitucionalidad*. Овиме се, уз ампаро и „уставну контроверзу“, усклађеност општег акта са Уставом може нападати и посебном тужбом Врховном суду, поднетом у року од 30 дана од ступања прописа на снагу. Круг овлашћених субјеката зависи од природе нападнуте норме, те „тужбу за неуставност“ могу поднети: трећина чланова Дома представника (против савезних закона), трећина сенатора (против савезних закона и међународних уговора), савезна егзекутива (свих општих аката федерације и федералних јединица), трећина чланова легислативе федералне јединице (против закона усвојених у том дому), регистроване националне политичке партије (оспоравање свих изборних закона), односно државне странке (само против локалних изборних прописа у држави регистрације).<sup>637</sup> Поступак судске контроле уставности који је покренут кроз *acción de inconstitucionalidad* има све особине централизованих система, оличених пре свега у *erga omnes* дејству одлуке Врховног суда. За доношење декларације о неуставности неопходни су гласови осам од укупно једанаест

---

<sup>633</sup> *Ibid*, 185.

<sup>634</sup> Поглавље II Закона о ампару, разрада чланова 103 и 107 Политичког устава Сједињених Мексичких Држава, *DOF 17-06-2016*.

<sup>635</sup> М. Станковић (2012), 185.

<sup>636</sup> José de Jesús Gudiño Pelayo, “The Supreme Court's Participation in the Construction of the Mexican Democratic Model“, *Mexican Law Review*, No. 4, UNAM, 2005. <http://info8.juridicas.unam.mx/cont/mlawr/4/arc/arc5.htm>, asp. 7.12.2017.

<sup>637</sup> Члан 105 став II мексичког Устава.

судија највише инстанце.<sup>638</sup> У неколико наврата за неуставне су проглашене и одредбе устава појединих мексичких држава, углавном због кршења изборних принципа, као што су забрана реизбора или независност изборних тела.<sup>639</sup>

Увођењем претходно описаног апстрактног спора Мексико је коначно успоставио мешовити систем уставносудске контроле. Очигледна мана ове концентрисане процедуре јесте околност да се федералне јединице не налазе међу кругом овлашћених предлагача. Њихова партиципација се и на овом месту испољава само преко Сената, а захтев да у том случају постоји подршка чак 33% његових чланова додатно отежава покретање испитивања уставности. Као повољнија за федерално начело јесте околност да, за разлику од аргентинског примера, судије мексичког Врховног суда поставља Сенат, са листе од три кандидата које предлаже савезни председник.<sup>640</sup> Ипак, уз поновно изношење резерви у погледу природе Сената, не можемо говорити о битнијем учешћу федералних јединица у саставу највишег судског органа Федерације. Као додатну ману *amparo* система мексички правници наводе његову крутост и формалност, те његову „аполитичност“ која често води у ненадлежност судова. Дуге дебате о реформи овог института и повратку његовом изворном облику још увек нису резултирале успехом.<sup>641</sup>

### 3. Лице и наличје нормативне контроле у Боливарској Републици

Судови Венецуеле располажу широком лепезом механизма које могу применити у циљу контроле уставности нормативних аката федерације и држава. С обзиром на чињеницу да је њихово преиспитивање могуће вршити у паралелно успостављеним моделима дифузне и концентрисане контроле, венецуелански систем уставносудског надзора припада мешовитим облицима. Децентрализовани систем заснован је изричитом одредбом највишег акта којом је прописано да ће судови *ex officio* пазити на уставност закона или друге правне норме која се примењује у конкретном случају. Све судије су у обавези да „обезбеде интегритет Устава“ одбијањем примене прописа који му

---

<sup>638</sup> Чланови 71-73 Закона о регулисању ставова I и II члана 105.

<sup>639</sup> José María Serna de la Garza, “Reflexiones sobre el constitucionalismo subnacional en México”, *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, tomo I* (eds. Miguel Carbonell Sánchez, Óscar Cruz Barney), UNAM, México, 2015, 459.

<sup>640</sup> Члан 76 став 8 мексичког Устава.

<sup>641</sup> Daniel Márquez Gómez, “La evolución histórica del juicio de amparo mexicano (reflexión crítica)”, *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, tomo I* (eds. Miguel Carbonell Sánchez, Óscar Cruz Barney), UNAM, México, 2015, 353-360

противрече.<sup>642</sup> Венецуеланско судство организовано је по принципу „једног колосека“ на националном нивоу, на челу са Врховним судом правде (шп. *Tribunal Supremo de Justicia*) који чине шест већа: Уставно, Политичко-административно, Изборно и три касациона (Грађанско, Кривично и Социјално).<sup>643</sup> Одлуке нижих судова којим се утврђује неуставност прописа делују само *inter partes*, при чему Уставно веће Врховног суда има овлашћење преиспитивања пресуда у вези са гаранцијама уставних права или испитивањем уставности. Ради се о апелационој надлежности Уставног већа као највише судске инстанце, која се обавезно успоставља приликом улагања ванредног правног лека код ампаро случајева.<sup>644</sup> Венецуела је уградила ампаро механизам у свој правни поредак Уставом од 1961. године, при чему је круг активно легитимисаних лица знатно проширен судском праксом.<sup>645</sup> Ампаро је уграђен и у важећи Боливарски устав.<sup>646</sup> Са друге стране, уколико сматра да је неко питање од посебног уставног значаја, Уставно веће по службеној дужности може интервенисати у било ком судском поступку, преузимајући решавање предметног спора. Иако је ово овлашћење настало најпре кроз судску праксу само у оквиру ампаро случајева, усвајањем Органског закона од 2004. године оно је постало могуће од стране било ког већа, зависно од врсте поступка.<sup>647</sup>

Централизована контрола уставности је у венецуелански конституционализам уведена још давне 1858. године, давањем Врховном суду могућности да на захтев било ког грађанина испитује уставност закона федералних јединица. Систем ограниченог домашаја прошириван је актима од 1893, 1925. и 1936, да би у данашњем виду највећим делом био успостављен већ у Уставу од 1961. године, овлашћењем на преиспитивање „федералних закона, закона федералних јединица и аката федералне извршне власти“.<sup>648</sup> Боливарски Врховни суд је уз улогу гаранта „супрематиче и спровођења уставних правила и принципа“ истовремено и „крајњи тумач Устава који се стара о његовом једнообразном тумачењу и примени“.<sup>649</sup> Иако је према слову највишег акта Врховни суд тај који врши „уставну надлежност“, она је суштински поверена његовом Уставном већу. У поступку

---

<sup>642</sup> Члан 334 ставови 1 и 2 венецуеланског Устава.

<sup>643</sup> *Ibid*, члан 262.

<sup>644</sup> *Ibid*, члан 336 став 1 тачка 10.

<sup>645</sup> Члан 49 венецуеланског Устава од 1961.

<sup>646</sup> Члан 27 венецуеланског Устава.

<sup>647</sup> Члан 5 став 1 тачка 48 и члан 18 став 11 Органског закона о врховном суду правде, *Gaceta Oficial N° 37.942*, 20 de mayo de 2004.

<sup>648</sup> М. Станковић (2012), 188.

<sup>649</sup> Члан 335. венецуеланског Устава.

апстрактне контроле уставности Веће утврђује делимичну или потпуну ништавост националних закона, устава и закона држава, општинских прописа, аката савезне егzekутиве са законском снагом, као и других аката јавне власти са статусом закона или издатих директно на темељу Устава.<sup>650</sup> Описани централизовани поступак покреће се народном тужбом (*actio popularis*), те за активну легитимацију осим просечне способности није неопходно и постојање додатне повреде правом заштићеног интереса. Поступак апстрактне контроле се због широких могућности за покретање користи прилично екстензивно – како од стране држава и општина против републичких прописа, тако и од стране појединаца у циљу заштите својих права.<sup>651</sup> Њега одликују све особине карактеристичне за европске системе концентрисане контроле, уључујући и *erga omnes* дејство одлука. Лутања праксе која су постојала у погледу временског важења на овај начин донетих пресуда решена су прихватањем доминантног мишљења науке о њиховом *pro futuro* дејству.<sup>652</sup>

Устав посебно издваја преиспитивање уставности декрета о проглашењу ванредног стања, укључујући ту и садржину самог акта у вези са ограничавањем уставних права и слобода. И поред обавезног подношења акта Врховном суду у року од осам дана од тренутка његовог објављивања, Уставно веће ће приступити *ex officio* контроли чак и у случају недостављања.<sup>653</sup>

Поред редовне *a posteriori* контроле прописа који су већ ступили на снагу, венецуелански уставотворац предвидео је и три претходна поступка испитивања уставности. О првој могућности *a priori* провере смо говорили приликом излагања о председничком вету. Наиме, уколико шеф државе сматра да постоји неуставност законског предлога који је већ прошао скупштинску процедуру може се обратити Уставном већу Врховног суда. Уколико у року од петнаест дана не буде донета судска одлука или законски текст буде потврђен као уставан, председник је обавезан да изврши промулгацију. Ћутање судске инстанце на овом месту претпоставља усклађеност закона са уставом, што пак не искључује његово оспоравање народном тужбом.<sup>654</sup> Други вид претходне контроле уставности јавља се приликом испитивања уставности потписаних

---

<sup>650</sup> *Ibid*, члан 334 став 3 и члан 336 став 1 тачке 1-4.

<sup>651</sup> Allan R. Brewer-Carías, "Judicial Review in Venezuela", *Duquesne Law Review*, Vol. 45, No. 3, Pittsburgh, 2007, 452-453.

<sup>652</sup> М. Станковић (2012), 189.

<sup>653</sup> Члан 336 став 6 и члан 339 став 1 венецуеланског Устава.

<sup>654</sup> Члан 214 став 3 венецуеланског Устава. Вид. 217.



међународних споразума, на захтев председника или парламента, пре момента њихове ратификације.<sup>655</sup> Уколико Веће заузме становиште о уставности, тако потврђени споразум не може бити нападан кроз *actio popularis*. Трећи облик се спроводи у поступку доношења органских закона. По усвајању законског предлога Скупштина исти доставља Уставном већу у циљу преиспитивања његовог органског карактера.<sup>656</sup> Последица доношења *erga omnes* одлуке о неуставности у прва два случаја за последицу има ускраћивање промулгације и спречавање ступања прописа на снагу. Са друге стране, уколико Веће утврди да закон означен као „органски“ не регулише неку од уставом предвиђених материја, он ће и поред тога бити објављен, али ће изгубити свој органски карактер.<sup>657</sup>

Уз уставносудску контролу аката који су ступили, односно тек треба да ступе на снагу, Боливарски Устав даје и специфичну могућност проглашавања неуставности „пропуста“ општинских, државних или националне легислативе, оличених у недоношењу „правила или мера суштинских за обезбеђивање примене Устава“. У наведеном случају Уставно веће може дати одређени рок за отклањање пропуста или одредити смернице за доношење закона или мере.<sup>658</sup> Ово овлашћење постоји и приликом делимичних пропуста, те судска пракса разликује ситуацију „законодавне ћутње“ од „ненормалног законодавног деловања“.<sup>659</sup>

Конфликтна надлежност представља значајни гарант очувања федералног начела, те је предвиђа и Устав Венецуеле. Њиме је прописано да ће о „свим уставним спорењима која настану између органа јавне власти“ такође одлучивати Уставно веће Врховног суда.<sup>660</sup> Наведене „контроверзе“ испољавају се пре свега у неслагањима око расподеле овлашћења између различитих нивоа власти. За успостављање конфликтне надлежности Уставног већа неопходно је да се ради о органима који су предвиђени Уставом, као и да по среди није административни спор - за чије решавање је овлашћено Политичко-административно веће.<sup>661</sup>

Упркос бројним уставним начинима за вршење децентрализоване и централизоване нормативне контроле, судском праксом Уставног већа створен је и додатни механизам у

---

<sup>655</sup> *Ibid*, члан 336 став 1 тачка 5.

<sup>656</sup> *Ibid*, члан 203 став 3.

<sup>657</sup> A. R. Brewer-Carías, 18.

<sup>658</sup> Члан 336 став 1 тачка 7 венецуеланског Устава.

<sup>659</sup> A. R. Brewer-Carías (2007), 26.

<sup>660</sup> Члан 336 став 1 тачка 9. венецуеланског Устава.

<sup>661</sup> *Ibid*, члан 266 став 1 тачка 4.

виду „захтева за уставним тумачењем“. Свако ко има легитиман, на праву заснован интерес, може се ради интерпретације и прецизирања уставних одредби обратити Врховном суду - „крајњем тумачу“ највишег акта. Овакав захтев се по правилу истиче као претходни корак пре подношења *actio popularis*, а тумачење Уставног већа има обавезујуће дејство како за остала већа, тако и за све судове у Федерацији.<sup>662</sup>

Претходно описано овлашћење коришћено је на прилично екстензиван начин, те је Веће неретко изобличавало језичко значење уставних одредби, супротно самом тексту највишег акта. У низу одлука у вези са саветодавним референдумима и председничким опозивом усвојена су у најмању руку контроверзна тумачења права на остваривање политичке партиципације.<sup>663</sup> Проблематика „уставности контроле уставности“ јавила се и у случајевима преузимања поступака који се воде пред неким од пет секција Врховног суда, чиме се уводи својеврсни диктат Уставног већа. Нарочито је осетљиво поступање у случајевима „ћутања законодавца“, када се Уставно веће стављало у улогу парламента преузимајући вршење нормативне функције или именовања чланова значајних регулаторних тела. Главни разлог за успостављање бројних компетенција мимо уставног оквира лежи пре свега у излажењу у сусрет захтевима савезне егzekутиве. Стога и не чуди околност да се проширивању сопствених овлашћења прибегавало најчешће у изборним материјама - преузимањем именовања чланова Националног изборног савета или мешањем у поступке пред Изборним већем Врховног суда.<sup>664</sup>

Избор судија највишег суда (и њихових заменика) отпочиње пред Одбором за судска номиновања, као помоћним телом парламента, који чине пет скупштинских посланика и шест чланова који представљају све секторе друштва.<sup>665</sup> Одбор врши прву предселекцију, достављајући грађанској власти листу кандидата чији број мора бити најмање три пута већи у односу на број бираних судија. Другу предселекцију врши посебан одбор грађанске власти, а списак се доставља Народној скупштини ради коначног избора. Парламент одлучује гласовима две трећине посланика, а уколико неопходна квалификована већина не буде остварена на три узастопне седнице, на четвртој ће се избор судија извршити натполовичном већином.<sup>666</sup> Од укупно тридесет двоје судија Врховног суда са

---

<sup>662</sup> Одлука Уставног већа бр. 1077 од 22.08.2001 у А. R. Brewer-Carías, 30.

<sup>663</sup> А. R. Brewer-Carías (2007), 31. Вид. одлуке Уставног већа бр. 1139 од 05.06.2002, бр. 1139 од 05.05.2002, бр. 137 од 13.02.2003, бр. 2750 од 21.10.2003, бр. 2432 од 29.08.2003 и бр. 2404 од 28.08.2003.

<sup>664</sup> *Ibid*, 33.

<sup>665</sup> Члан 65 Органског закона о Врховном суду правде

<sup>666</sup> *Ibid*, чланови 37-38.

дванаестогодишњим мандатом, Уставно веће чини седам чланова, уз могућност разрешења двотрећинском већином гласова у Скупштини.<sup>667</sup> Целокупан процес избора врши се континуирано, те због неопходности поштовања законских рокова траје дуже од тридесет дана. И поред претходно описане сложене процедуре, крајем 2015. године је у свега пар дана извршен избор тринаест судија и двадесет и једног заменика, апсолутном већином гласова већ на првој седници Скупштине. На овај начин је омогућена потоња институционална доминација владајућег режима упркос поразу на парламентарним изборима одржаним свега пар недеља раније.<sup>668</sup> Ауторитарни елементи који су уведени Уставом од 1999. године су постепено развијани и учвршћивани управо кроз одлуке Уставног већа Врховног суда.<sup>669</sup> Судство и уставносудска функција Венецуеле организовани су као да је реч о унитарној држави. Извесна заштита регионалним и локалним ентитетима омогућена је кроз могућност оспоравања уставности федералних закона народном тужбом, као и конфликтном надлежношћу Уставног већа. Преовлађујући утицај егзекутиве на све органе власти, укључујући ту и Врховни суд, спречава суштинско остваривање федералног начела на овом плану. Политички систем Венецуеле стога све више добија обележја јединства власти у његовој ауторитарној варијанти.

#### 4. Бразилски систем уставносудске контроле

Уставом од 1891. године, са успостављањем Прве Републике и федерализма, Бразил је увео и организацију судства „на два колосека“. Словом највишег правног акта и потоњим Законом од 1894. године уведен је дифузни систем контроле уставности, у коме су федералне судије „испитивале ваљаност“ и одбијале примену норми у случајевима „очигледно неуставних закона и прописа очигледно неспојивих са законима или Уставом“.<sup>670</sup> Са усвајањем највишег акта од 1934. године Врховни суд је добио овлашћење да на иницијативу државног тужиоца испитује усклађеност прописа федералних јединица са савезним Уставом и законима.<sup>671</sup> Тиме су уведени елементи ограничене централизоване

---

<sup>667</sup> Члан 265 венецуеланског Устава.

<sup>668</sup> Daniel Pardo, “Por qué importan tanto los magistrados que designó el chavismo en Venezuela“, *BBC Mundo*, Caracas, 23 diciembre 2015. [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151222\\_venezuela\\_tsj\\_magistrados\\_dp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151222_venezuela_tsj_magistrados_dp), asp. 11.12.2017.

<sup>669</sup> A. R. Brewer-Carías (2007), 34.

<sup>670</sup> Члан 12 став 10 Закона о организацији федералног правосуђа, *Lei Nº 221, de 20 de Noviembre de 1894*.

<sup>671</sup> Члан 12 став V и став VII тачка 2 бразилског Устава од 1934.

контроле, који су уставним амандманом (1965) и новим највишим актом од 1967. године проширени и на федералне законе.<sup>672</sup> Бразил је мешовити систем судског испитивања уставности дефинитивно устројио са доношењем важећег Устава од 1988. године, ширењем круга овлашћених предлагача у поступку апстрактне контроле. Извесна федерализација поступка остварена је кроз могућност увођења оцене уставности и на регионалном нивоу, али само кроз преиспитивање државних или општинских закона и прописа, и то искључиво у поступку апстрактне контроле.<sup>673</sup> Данас се концентрисано испитивање уставности може вршити на неколико различитих начина, док је инцидентни поступак резервисан за федерално судство.

Непосредном тужбом за утврђивање неуставности (порт. *ação direta de inconstitucionalidade*) могу се нападати како прописи држава, тако и савезни закони, а процедуру могу покренути председник Републике, председништво Савезног сената или Представничког дома, председништва законодавних тела или гувернери сваке од држава чланица, републички државни тужилац, Савезни савет Адвокатске коморе Бразила, политичке странке које имају своје представнике у федералном парламенту, конфедерација радничких синдиката или „колективни ентитет са националним предзнаком“.<sup>674</sup> И поред широког круга овлашћених предлагача, Савезни врховни суд је у циљу спречавања превеликог броја захтева развио доктрину „тематске релевантности“, захтевајући објективну везу између тужиоца и нападнуте норме, уз необориву претпоставку постојања интереса у случају политичких странака, државног тужиоца и Адвокатске коморе.<sup>675</sup> Одлучивање по директној тужби у надлежности је Савезног врховног суда који том приликом мора одлучивати на седници којој је присутно најмање осам од укупно једанаест чланова. За доношење одлуке о утврђивању неуставности неопходни су гласови шест судија. Врховни суд на овом месту избегава прешироко тумачење уставних одредби или њихово делимично поништавање, али је у пракси присутно утврђивање уставности прописа уз услов њиховог „тумачења у складу са Уставом“.<sup>676</sup> У сваком случају, одлука Врховног суда по тужби за утврђивање неуставности има дејство *erga omnes*, обавезујући судове Федерације и федералних

---

<sup>672</sup> Члан 114 став I тачка I бразилског Устава од 1967.

<sup>673</sup> Члан 125 став I тачка I бразилског Устава.

<sup>674</sup> *Ibid*, члан 103 став 1.

<sup>675</sup> Keith S. Rosenn, 301.

<sup>676</sup> *Ibid*, фн. 62.

јединица, као и све органе савезног, државног и општинског нивоа власти.<sup>677</sup> И поред наведеног, највиша судска инстанца формалноправно не врши касацију норми, већ суспендује њихову даљу примену. Током поступка одлучивања по директним тужбама Врховни суд апсолутном већином може усвајати и мере предострожности (порт. *medida cautelar*), такође са *erga omnes* ефектима, уз могућност њиховог ретроактивног дејства.<sup>678</sup> Упркос широкој активној легитимацији, оцена неуставности по директним захтевима и даље представља углавном средство политичког притиска којим се у Конгресу служе мање страначке групе.<sup>679</sup>

Као друго правно средство апстрактне контроле пред Савезним врховним судом Устав предвиђа деклараторну тужбу за утврђивање уставности (порт. *ação declaratória de constitucionalidade*). За разлику од тужбе описане у претходном пасусу, деклараторном тужбом се може утврђивати једино уставност федералног права. Додатна особеност огледа се и у ужем кругу овлашћених подносилаца, те ову тужбу може уложити председник Републике, председништва сваког од домова савезног Конгреса или државни тужилац.<sup>680</sup> Деклараторна тужба представља својеврсну замену за специфичан институт тзв. „авокације“ (порт. *avocatória*), који је у бразилски правни систем уведен уставним амандманом од 1977. године. Тиме је било омогућено да на захтев државног тужиоца Врховни суд поништи мере предузете од стране било којег нижег суда, као и да предметни случај повери другом суду. Авокација је правдана „непосредном опасношћу од озбиљне повреде јавног поретка, здравља, безбедности и јавних финансија“, али је суштински представљала нелегитимно задирање у судску независност.<sup>681</sup> Из овог разлога деклараторна одлука представља знатно „елегантније“ решење, без директног мешања у рад нижих судова. Ипак, авокација је посредно враћена 1999. године, чиме је као крајње средство омогућено и истицање „навода о неусклађености са основним нормама“.<sup>682</sup> На овај начин је омогућено ретроактивно, *erga omnes* дејство одлука Врховног суда, као и испитивање уставности закона донетих пре Устава од 1988. године. За налагање превентивних мера неопходна је апсолутна већина судија, а у том случају се о меритууму

---

<sup>677</sup> Члан 28 самостални став Закона бр. 9.868, *Lei Nº 9.868, de 10 de Novembro de 1999*.

<sup>678</sup> *Ibid*, чланови 10-12.

<sup>679</sup> Између 1989. и 2000. године Савезни врховни суд је мериторно одлучио о укупно 1.110 директних тужби за утврђивање неуставности.

<sup>680</sup> Члан 13. Закона бр. 9.868.

<sup>681</sup> Члан 119 став I тачка о Уставног амандмана бр. 7, *DOU de 13.4.1977*.

<sup>682</sup> Закон бр. 9.882, *DOU de 6.12.1999*.

мора одлучити у року од 180 дана. Судска одлука се објављује и производи дејство према свима, при чему се „из разлога правне извесности или посебног друштвеног интереса“ њено дејство може и одложити.<sup>683</sup> С обзиром на чињеницу да се међу превентивним мерама може наћи и обустављање примене судске одлуке или самог судског поступка, деклараторна тужба и „наводи о неусклађености“ представљају погодно средство за централизацију судске функције.

Посебан подтип утврђивања неуставности постоји у случају да дође до „пропушта у предузимању мера за спровођење уставне одредбе“. У том случају Врховни суд може донети декларацију о неуставности „због пропушта“ и о томе обавестити одговарајући орган.<sup>684</sup> Шта више, управи се може наложити да у року од 30 дана изврши предузимање одговарајућих мера, али се легислативним телима не може наредити доношење прописа. Ово ограничење диктирано је начелом поделе власти, те отуда и ограничени домети наведеног средства.<sup>685</sup>

Током XX века развијен је широк спектар различитих процедуралних механизма у циљу омогућавања инцидентне нормативне контроле и ефикасније заштите индивидуалних права и слобода. Бразилски правни систем познаје четири различите тужбе за заштиту људских права и слобода (*habeas corpus*, *habeas data*, *mandado da segurança*, *mandado de injuncao*), које у сваком појединачном случају посредно могу водити и контроли уставности закона на коме је заснован акт власти.<sup>686</sup> Највишим актом од 1934. године за сваког грађанина уведена је могућност подношења специфичне тужбе у циљу заштите „јавног добра“, али је Законом од 1965. године њен домет ограничен кроз повећање трошкова поступка и сужавање круга активно легитимисаних лица.<sup>687</sup> Важећи Устав проширио је листу овлашћених тужилаца, укидајући високе намете и дајући „народни“ карактер тужби.<sup>688</sup> Иако поступајући поводом захтева странке за заштитом права судови доносе одлуке са *inter partes* дејством, њихов ефекат се у случају претходно описане *actio popularis* приближава апстрактном поступку - нарочито уколико су у питању тзв. „самоизвршни“ закони. Испитивање уставности може бити покренуто и путем ванредног правног лека, уколико је одлуком нижег суда прекршен Устав или утврђена

---

<sup>683</sup> *Ibid*, члан 21.

<sup>684</sup> Члан 103 параграф 2 бразилског Устава.

<sup>685</sup> Keith S. Rosenn, 309.

<sup>686</sup> М. Станковић (2012), 192.

<sup>687</sup> Чланови 10 и 13 Закона бр. 4.717, *D.O.U. 05.07.1965*.

<sup>688</sup> Члан 5 став LXXIII бразилског Устава.

неуставност међународног уговора или савезног закона, или ако је иста заснована на локалном закону или акту који противречи савезном праву.<sup>689</sup> И у овим случајевима одлука највише судске инстанце има само релативно дејство, стварајући тиме правну неједнакост и несигурност. Уставотворац је стога предвидео заобилазни начин за отклањање непостојања начела *stare decisis* у бразилском правном поретку. Уколико Врховни суд утврди неуставност савезног, државног или локалног закона или другог прописа, исти прослеђује Савезном сенату који може у потпуности или делимично суспендовати његову примену.<sup>690</sup> С обзиром на околност да бразилски највиши суд заседа у већима, у пракси је за „коначно“ утврђивање неуставности неопходно доношење неколико истоветних одлука. Са друге стране, други дом савезног парламента има дискреционо право да суспендује примену норме, дајући јој тиме *erga omnes* дејство, али не спроводећи ни на овом месту њено касирање. Начело поделе власти иде у прилог оваквог решења, те је и сам Врховни суд признао право Сената да одбије суспензију неуставног акта. Разлози за несуспендовање прописа везани су или за тесну судијску већину којом је донета одлука о неуставности или за негативне последице по фискалну стабилност земље.<sup>691</sup>

Поред контроле поводом директних захтева за оцену уставности, ексцепције и приговора на судске одлуке, бразилски Устав предвиђа и додатни поступак у случају интервенције Савеза или државе чланице. Државни тужилац може покренути интервенцију Уније у надлежности државе чланице ради обезбеђивања републиканског облика владавине, демократског и представничког режима, индивидуалних права, локалне самоуправе или фискалне одговорности, као и у циљу споровођења федералног закона. У свим наведеним случајевима неопходно је претходно одобрење Савезног врховног суда у облику одлуке о неуставности акта регионалне власти, са *erga omnes* и *ex tunc* дејством. Наредба Врховног суда неопходна је и у уколико се интервенција врши против правосудних органа, као и у случају непоштовања судских одлука. Уколико се ради о пресудама нижих судова, могуће је и интервенисање државе чланице у делокруг општинских власти, по одобрењу надлежног Високог суда.<sup>692</sup>

---

<sup>689</sup> *Ibid*, члан 102 став III.

<sup>690</sup> *Ibid*, члан 52 став X.

<sup>691</sup> Keith S. Rosenn, 300.

<sup>692</sup> Члан 36 бразилског Устава.

Савезни врховни суд има и конфликтну функцију, решавајући сукобе надлежности и спорове који настану између различитих нивоа власти.<sup>693</sup> У „оригинарном“ делокругу највишег бразилског суда налази се и додатни круг послова, попут екстрадиције и суђења широком кругу званичника. Околност да одлуке Врховног суда донете у вршењу дифузне контроле не делују *erga omnes* води десетинама и стотинама идентичних процеса и пресуда. Преоптерећеност Врховног суда појачана је и непостојањем овлашћења на одбијање мање значајних предмета, каквим располажу највише судске инстанце САД-а и Аргентине. И поред објављивања правно обавезујућих „прегледа“ (порт. *súmula*), својеврсних извода из судских одлука са тумачењем уставних и правних дилема, често је њихово непоштовање од стране органа јавне власти. Ако овоме додамо и проблематику „реиздавања“ законодавних декрета од стране шефа државе, намеће се закључак да уставносудска функција у Бразилу није успела са свођењем извршне власти у њене уставне оквире. И у случају Бразила се утицај федералних јединица на избор судија Врховног суда остварује једино преко Сената, који апсолутном већином гласова мора потврдити именовање које врши председник.<sup>694</sup>

.....

Од четири државе које су предмет нашег истраживања једино је Аргентина остала верна „чистом“ северноамеричком моделу судске контроле уставности. У преостале три земље, уз специфичан развој инцидентне контроле, временом су усвојени и класични инструменти централизованог система. Шта више, поједини аутори говоре и о постојању хибридног „латиноамеричког модела“, где са једне стране постоји инцидентно испитивање од стране редовних судова, са *inter partes* дејством пресуда, док са друге стране, врховни или посебан уставни суд утврђује неуставност са *erga omnes* ефектом.<sup>695</sup> У латиноамеричким федерацијама се испитивање уставности од стране судова заснива или кроз судску праксу (у Аргентини), или на изричитим одредбама највиших правних аката

---

<sup>693</sup> *Ibid*, члан 102 став I тачка f.

<sup>694</sup> *Ibid*, члан 101.

<sup>695</sup> У земље „латиноамеричког модела“ судске контроле уставности спадали би: Бразил, Колумбија, Доминиканска Република, Еквадор, Гватемала, Мексико, Никарагва, Перу и Венецуела. Allan R. Brewer-Casías (2007), 425.



(Бразил и Венецуела).<sup>696</sup> Уставносудска функција је на различите начине подељена између федерације и федералних јединица: у Венецуели и Мексику она је у искључивој надлежности савеза, у Аргентини је мешовита, док у Бразилу државе чланице имају извесна овлашћења само у апстрактним поступцима контроле. Испитивање уставности на два нивоа (савезном и федералних јединица) омогућава да „свака од субнационалних јурисдикција може учити из успеха и промајаја суседних чланица“.<sup>697</sup> Предност федералног уређења над унитаризмом лежи у већем броју информација, те свако питање по правилу већ буде темељно расправљено на регионалном, пре него што се постави на савезном нивоу. Искључивом надлежношћу федерације на нормативну контролу спречава се остваривање свестранијег претреса уставне проблематике. Сваки пут када говоримо о уставносудској контроли морамо имати на уму да се ради о институту који је уско везан са демократијом – схваћеном као политички систем који се мора одликовати поделом и контролом власти, уз поштовање људских права кроз независно правосуђе. Осим формалног критеријума редовних избора и формирања представништва, од преовлађујућег значаја јесу наведени квалитативни, садржински елементи. Ауторни режими неретко су заоденути у „рухо демократије“, уз „голо“ постојање изабране владе, номиналне листе права и слободног правосуђа. Успостављањем пуке политичке и партијске доминације над носиоцима уставносудске функције она прелази у свој извитоперени облик. Врховна судска инстанца тада престаје бити бранилац уставних права и слобода, претварајући се у најопасније средство за консолидацију тоталитаризма. У Венецуели је „највиши тумач Устава“ у неколико наврата већ био инструментализован од стране извршне власти. Ова опасност постоји и у Мексику, Бразилу и Аргентини, пре свега због преовлађујућег утицаја извршне власти на састав, али и рад њихових врховних судова. Грађани се ретко усуђују да оспоравају акте државних органа, док судови често „нису вољни да се својим одлукама уплићу у сферу неке друге гране власти, посебно не у сферу савезне егзекутиве“.<sup>698</sup>

Партиципација федералних јединица у саставу врховних судова остварује се само посредно, преко сената, односно једнодомог представништва у случају Венецуеле. Решавање конфликта који се јаве између федерације и њених делова или међу самим

---

<sup>696</sup> У Мексику је децентрализована контрола успостављена праксом највишег суда, док су елементи европског система уведени уставним амандманом.

<sup>697</sup> Roderick M. Hills Jr, "Federalism and Public Choice", *Public Law & Legal Theory Research Paper Series*, Working Paper No. 09-07, New York, 2009, 30.

<sup>698</sup> Р. Марковић (1973), 79.

чланицама представља искључиву надлежност највише судске инстанце у свакој од четири земље. Са друге стране, латиноамеричке федерације својим чланицама не дају широке могућности за покретање испитивања уставности савезних прописа. Аргентина не предвиђа апстрактни поступак, Венецуела у том смислу прописује *actio popularis*, док мексичке државе могу иницирати само контролу регионалних закона. Бразилско решење налази се на трагу федералног начела, будући да изричито овлашћује легислативе и гувернере држава на подношење тужбе за утврђивање неуставности савезних закона. На овај начин се донекле спречава вануставно задирање савеза у делокруг федералних јединица. О расподели надлежности и конкретним овлашћењима различитих нивоа власти у латиноамеричким федерацијама говорићемо у наредном, истовремено и последњем одељку истраживања.

#### Одељак четврти

### ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТИ ФЕДЕРАЛНИХ ЈЕДИНИЦА

Потпуније сагледавање проблематике партиципације чланица у надлежностима сваке од латиноамеричких федерација захтева извесно проширивање предмета нашег истраживања. Да бисмо боље разумели целокупан механизам федерализма и значај учешћа федералних јединица у вршењу овлашћења савеза неопходно је да размотримо начин на који се остварује самоуправа његових саставних делова. Тиме задиремо на терен аутономије федералних јединица, као значајног сегмента федералног начела који са друга два принципа стоји у блиској вези. Самосталност чланице једне савезне државе огледа се у њеном праву на самоорганизовање и обављање засебног круга послова, без директива централног нивоа власти. Оба елемента аутономије суштински су везана за савезни устав, те су у крајњој линији диригована кроз „надлежност-надлежности“ федерације. Отуда се јавља захтев да уставни у федералном типу државног уређења буду писани и чврсти акти. Свака федерална јединица „поседује уставни поредак који слободно ствара њена уставотворна власт“. Ипак, ова слобода је условљена поштовањем федералног права – и то како савезног устава, тако и савезних закона.<sup>699</sup> Обим права на самоорганизовање зависи од односа највишег правног акта федерације према тој материји, који у том смислу може прописивати начелне или детаљне одредбе. Ово је и главни разлог зашто у неким

---

<sup>699</sup> Уз претпоставку уставности савезних закона која је у свим федерацијама оборива, сем у Швајцарској.

савезним државама постоји униформност, док је другима присутна шароликост у погледу организације власти њихових чланица.

Да би федерално уређење уопште имало свој смисао потребно је да сваки од два нивоа власти обавља одређене функције. Узевши у обзир да се услед технолошког напретка стално појављују нове области које је потребно регулисати, немогуће је уставом једном за свагда побројати све послове једног, односно другог нивоа власти. Са друге стране, њихово прешироко дефинисање захтевало би стално тумачење највишег акта. Стога је претпоставка надлежности конструисана као подесан механизам за превазилажење овог проблема. И поред чињенице да, апстрактно посматрано, њено постављање у корист федералних јединица иде у прилог федералног начела, чланицама тиме нису гарантована битнија нити многобројнија овлашћења. Претпоставка надлежности стога представља питање техничког карактера.

И поред околности да не постоји општеусвојено правило о томе које послове ће вршити федерација, а које федералне јединице, начелно можемо рећи да савезној власти припадају надлежности које проистичу из суверености (одбрана, спољна политика), захтевају једнообразно регулисање или представљају питања од општег интереса. Уступање двојног пред кооперативним федерализмом довело је до појаве све већег броја послова који се не сврставају у искључиви делокруг нити савеза, нити федералних јединица. Мешовита овлашћења подразумевају заједничку активност оба нивоа власти, било да се она огледа у свом конкурентном или паралелном виду. У првome је неопходно одредити када и под којим условима одређена питања представљају делокруг једног, односно другог нивоа, док се у другом облику проблем јавља око расподеле истоветне функције. Док у у једном случају постоји дилема око субјекта, дотле она у другом постоји око самог предмета регулисања. Заједничко за оба облика мешовите надлежности је постојање подручја државних функција које под одређеним условима могу да обављају како федерација, тако и федералне јединице.<sup>700</sup>

Већина савезних устава позитивном еnumerацијом одређују надлежности уније, док генералном клаузулом сва резидуална овлашћења препуштају федералним јединицама. Захтев за рестриктивним тумачењем позитивно набројаних надлежности у пракси се најчешће крши проширивањем делокруга федерације.<sup>701</sup> Отуда и уставносудска функција игра посебан значај за деобу надлежности унутар федерације. До одговора на суштинско

---

<sup>700</sup> М. Јовичић (1973), 160.

<sup>701</sup> *Ibid*, 156-157.

питање о расподели послова између два нивоа власти долази се само кроз системску анализу целокупног уставног и законског оквира. Право федералних јединица на сопствени устав, управу, законодавство и судство, добрим делом представља само допуну поделе функција унутар федерације. У наредним редовима ће бити речи о механизмима дистрибуције надлежности, материјалним овлашћењима савезног и субнационалног нивоа, али и могућностима за интервенцију латиноамеричких федерација у аутономни делокруг својих чланица.

## 1. Самоорганизација федералних јединица и федерална интервенција

Право чланица савезне државе на самоорганизацију представља једну од надлежности која им се признаје федералним уставом. Ова врста аутономије се може посматрати и као формални елемент расподеле овлашћења, с обзиром на околност да се послови из материјалног делокруга не могу обављати без постојања одговарајућих институционалних капацитета. Највиши акти латиноамеричких федерација својим државама и провинцијама дају већу или мању слободу у погледу устројства сопственог система органа. С тим у вези, федералне јединице у све четири земље имају право на усвајање сопствених устава, којима успостављају унутрашњу организацију власти на својој територији. Ипак, право на самоорганизацију није апсолутно, те се државни уставни морају повиновати одредбама савезног права – федералног устава и закона. Када је реч о облицима државне власти, федералне јединице у све четири савезне државе усвојиле су председнички систем, са инокосним гувернером на челу извршне власти, постављеним секретарима и независним законодавним телима. Ова обавеза је наметнута у самим највишим правним актима латиноамеричких федерација. Из ових разлога и уставноправна наука у овим земљама није посветила сувише пажње изучавању конституционализма држава чланица.<sup>702</sup>

У Бразилу су државе приликом организације и управљања „обавезне да се придржавају уставних принципа“.<sup>703</sup> Одредбе о државним легислативама прописују уникамерализам. Број чланова у свакој регионалној скупштини одређује се у најмање три пута већем броју у односу на број представника државе у савезном Представничком дому; по достизању броја од тридесет шест чланова, сазив се увећава за сваког додатног представника у првом дому Националног конгреса. Мандат гувернера и његовог заменика фиксиран је савезним

---

<sup>702</sup> J. M. Serna de la Garza, 454.

<sup>703</sup> Члан 25 став 1 бразилског Устава.

Уставом на период од четири године. Државни избори се почев од 1994. године спроводе истовремено са изборима на савезном нивоу - применом двокружног система код избора гувернера, односно отворених листа код гласања за законодавна тела.<sup>704</sup> Општине у Бразилу представљају уставну категорију, при чему државе могу мењати организацију локалне самоуправе на својој територији или оснивати метрополске области уз придржавање одредби савезних закона.<sup>705</sup>

Савезним Уставом се од мексичких држава захтева да успоставе „републикански, представнички, демократски, секуларни и народни облик владавине“, са поделом власти која ће бити устројена сопственим уставом.<sup>706</sup> Мексички уставотворац предвидео је уникамерализам државних легислатива, које зависно од величине популације броје седам, девет или једанаест представника, изабраних на период од две до четири године, са могућношћу служења највише четири узастопна мандата. Гувернери се бирају на директним изборима, на мандат који не може бити дужи од шест година, уз задржавање забране реизбора. Државе могу доносити допунско законодавство у погледу организације својих општинских власти. Бројне сукцесивне реформе члана 116 довеле су до постепеног ширења федералних компетенција на рачун аутономије држава у низу области попут локалних избора, локалних судија, успостављања независних институција...<sup>707</sup>

Аргентински уставотворац обавезао је провинције на „доношење устава у складу са републиканским, представничким системом“ и уставним „начелима, прокламацијама и гаранцијама“.<sup>708</sup> Највиши акт Аргентине садржи штуре одредбе о унутрашњој организацији чланица федерације, наводећи да чланице федерације самостално „бирају своје гувернере, законодавце и друге званичнике“.<sup>709</sup> Придржавајући се принципа који су успостављени националним Уставом, све провинције су усвојиле председнички систем, са инокосним гувернером бираним на мандат од четири године. У погледу реизбора присутна је шароликост, те три провинције дозвољавају неограничен реизбор, две допуштају три узастопна, две само један додатни неузастопни мандат, док највећи број провинција - њих седамнаест, прописује могућност само једног гувернерског реизбора. Иако се сви гувернери бирају према двокружном систему, у делу провинција се приступа

---

<sup>704</sup> *Ibid*, чланови 27 и 28.

<sup>705</sup> *Ibid*, члан 18 став 4 и члан 25 став 3.

<sup>706</sup> Члан 115 став 1 мексичког Устава.

<sup>707</sup> J. M. Serna de la Garza, 457.

<sup>708</sup> Члан 5 аргентинског Устава.

<sup>709</sup> *Ibid*, члан 122.

другом кругу гласања ако није остварена већина од 45%, односно 40% (као за избор националног председника), док део провинција организује нови циклус гласања и у случају изостанка апсолутне већине.<sup>710</sup> Неуједначеност уставних решења нарочито долази до изражаја код провинцијских легислатива, те је од двадесет три федералне јединице њих петнаест усвојило уникамерализам, а осам бикамерализам законодавне скупштине.<sup>711</sup> Организација локалне самоуправе је добрим делом препуштена провинцијским уставима, уз обезбеђивање „општинске аутономије“ као једини услов.<sup>712</sup>

Највиши акт Венецуеле од 1999. године промовисао је на свим нивоима власти „демократску, представничку, изборну, децентрализовану, смењиву, одговорну, плуралистичку и опозиву“ владу.<sup>713</sup> На челу извршне власти у држави је гувернер, биран на период од четири године, уз могућност неограниченог реизбора.<sup>714</sup> Избори се спроводе према једнокружном моделу прости, релативне већине, што у случају мале разлике у односу на другопласираног кандидата води оспоравању резултата.<sup>715</sup> Законодавну власт у свакој од држава врше једнодома „легислативна већа“ (шп. *Consejo Legislativo*), коју чине између седам и петнаест изабраних представника са четворогодишњим мандатом, при чему је ближа организација и рад ових тела препуштена националном законодавцу.<sup>716</sup> Судска, изборна и грађанска власт резервисане су искључиво за национални ниво, док су омбудсмански и ревизорски органи држава уређени од стране централних власти.<sup>717</sup> Најбитнији сегменти правног поретка регулисани су савезним правом, односно федералним уставом и законима, остављајући узак простор за уставе држава чланица. Униформност је стога главна одлика „самоорганизације“ венецуеланских држава, чији уставни се махом одликују пуким преписивањем одредби националних закона.

Специфичност унутрашње организације Аргентине, Бразила и Венецуеле јесте и успостављање региона, који у односу на вертикалну поделу власти представљају квалитативно различит облик територијалне организације. У циљу лакшег предузимања

---

<sup>710</sup> Нпр. члан 133 Устава провинције Чако, члан 156 Устава провинције Коријентес, члан 201 Устава провинције Огњена земља, Антарктик и Јужноатлантска острва. Вид. *Constituciones Provinciales*, [http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=45](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=45), asp. 27.12.2017.

<sup>711</sup> Двodomост су својим уставима прописале провинције Санта Фе, Сан Луис, Салта, Кориентес, Катамарка, Буенос Ајрес, Ентре Риос и Мендоса.

<sup>712</sup> Члан 123 аргентинског Устава.

<sup>713</sup> Члан 6 венецуеланског Устава

<sup>714</sup> *Ibid*, члан 160.

<sup>715</sup> У неколицини држава приликом регионалних избора 2012. године.

<sup>716</sup> Члан 162 венецуеланског Устава.

<sup>717</sup> *Ibid*, члан 163 и члан 4 став 5 прелазних одредби.

мера економског и социјалног развоја и отклањања привредних разлика између различитих области на темељу федералног права је успостављено пет бразилских, шест аргентинских и девет венецуеланских региона. За разлику од федералних јединица региони служе и као механизам за централизацију – спровођењем заједничких привредних подухвата или представљајући оквир за примену економских и административних политика уније.<sup>718</sup>

Право федералне интервенције представља један од видова ограничења аутономног статуса чланица федерације. Ширина основа којима се правда задирање савезних власти у јурисдикцију федералних јединица је у директној вези са степеном њихове (не)самосталности. Разлози који се тичу спољне агресије уједно представљају и атак на федерацију као целину. Са аспекта остваривања федералног начела као битнији основ за федералну интервенцију јављају се узроци унутрашње природе – нереди или сукоби на једном делу територије. С тим у вези Миодраг Јовичић наглашава разлику између две ситуације: „у једној су органи федералне јединице ти који позивају савезне органе да интервенишу, док у другој до те интервенције долази без њихове воље“.<sup>719</sup> У првој ситуацији се начелно спречава да унија злоупотреби могућност мешања у унутрашња питања чланице. Ипак, тешко је замисливо да озбиљнији друштвени потреси могу проћи без уплитања највишег, федералног нивоа власти у земљи. Околност да Боливарски устав не садржи одредбе о „класичној“ федералној интервенцији не мења чињеницу да се Венецуела одликује највишим степеном централизације међу латиноамеричким федерацијама. Преостале три савезне државе познају могућност интервенције у њене обе варијанте - како са претходним позивом чланице, тако и без истог. Са друге стране, број интервенција у унутрашња питања је „интересантан показатељ који на суштински начин приказује однос федералне владе према владама држава чланица, као и степен заштите и угледа који уживају њихови органи“.<sup>720</sup>

Устав Мексика предвиђа да Савез има „обавезу да штити државе од стране инвазије или насиља“. У случају побуне или унутрашњих немира ова заштита може бити пружена само на позив државног законодавног тела, односно гувернера - уколико легислатива није

---

<sup>718</sup> Члан 43 бразилског и члан 124 аргентинског Устава.

<sup>719</sup> М. Јовичић (1973), 92.

<sup>720</sup> Mario D. Serrafiero “La intervencion federal en Argentina. Experiencia y jurisprudencia”, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UADE, 2009, 1. [http://www.forumfed.org/libdocs/Misc/Arg8\\_Serrafiero%20paper%20Esp.pdf](http://www.forumfed.org/libdocs/Misc/Arg8_Serrafiero%20paper%20Esp.pdf). [http://www.forumfed.org/libdocs/Misc/Arg8\\_Serrafiero%20paper%20Esp.pdf](http://www.forumfed.org/libdocs/Misc/Arg8_Serrafiero%20paper%20Esp.pdf), asp. 28.12.2017

у заседању.<sup>721</sup> Поред наведеног, највиши акт у случају да „све уставне власти државе нестану“ познаје и додатни вид интервенције, који се испољава кроз постављење привременог гувернера.<sup>722</sup> У наведеном случају председник Републике предлаже три кандидата, међу којима Сенат двотрећинском већином бира привременог гувернера. Сам институт своје корене вуче из уставне реформе од 1874. године и рестаурације Сената. Поводом покушаја гувернера Јукатана да у сарадњи са конгресом те државе продужи свој мандат, федерални други дом је добио додатну „политичку“ надлежност постављања привременог гувернера.<sup>723</sup> Иако други дом савезног парламента само декларативно утврђује „нестанак“ уставних органа државе (егzekутиве, легислативе и судства), у прошлости је овај институт коришћен и у циљу смене легитимних гувернера или распуштања законодавних тела. Самовоља федералних власти самоограничена је доношењем посебног закона (1978) и прецизирањем случајева у којима постоји наведени „нестанак“. По његовом усвајању мексички Сенат више није прибегавао нити једном проглашењу „нестанка уставних власти“ - иако је раније ово била честа пракса.<sup>724</sup> Уз поштовање успостављених законских лимита, привремени гувернер данас може бити постављен само до одржавања нових избора, у случајевима да органи односне државе одбију примену федералних начела, самовољно напусте вршење власти или је по истеку мандата узурпирају без одржавања избора, уколико својом кривицом нису способни за обављање функције или организују власт супротно Уставом прокламованим принципима.<sup>725</sup> Утврђивање „нестанка уставних власти“ уско је повезано са надлежностима Врховног суда. Нестанак и убиства студената у држави Гереро покренули су дебате о увођењу привремене управе, али до тога, упркос притиску јавности, није дошло.<sup>726</sup>

Бразилски уставотворац предвидео је да ће Унија интервенисати у следећим случајевима: ради одржавања националног интегритета, одбијања спољне инвазије или инвазије једне државе на другу, окончања озбиљне јевне опасности, обезбеђивања

---

<sup>721</sup> Члан 119 став 1 мексичког Устава.

<sup>722</sup> *Ibid*, члан 76 став 5.

<sup>723</sup> М. Melgar Adalid, 394.

<sup>724</sup> У постреволуционарној епохи било је на десетине оваквих случајева, последњи се десио 1975. године. Вид. Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, Ciudad de México, Institución de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987, 206-233.

<sup>725</sup> Члан 20 Закона о регулсању става 5 члана 76 Устава, *Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República*, *DOF 29-12-1978*.

<sup>726</sup> М. Melgar Adalid, 401.



несметаног рада неке од грана државне власти, реуређења јавних финансија у случају кашњења исплате дуга или општинских средстава, ради спровођења савезног закона, судске наредбе или одлуке, очувања републиканског, демократског, представничког система, људских права, општинске аутономије...<sup>727</sup> И поред широког круга основа за предузимање федералне интервенције, ради спречавања евентуалних злоупотреба највишим актом су предвиђене и извесне гаранције. У том смислу је интервенција зарад отклањања сметњи у раду органа државне власти условљена њеним претходним позивом, док се у судским питањима захтева учешће Врховног или високих судова. Доношење временски ограниченог декрета о интервенцији је у искључивој надлежности бразилског председника, уз обавезу да се исти у року од 24 часа достави законодавним телима Федерације или државе.<sup>728</sup>

Могућност федералне интервенције у Аргентини је у извесном облику постојала чак и пре усвајања Устава од 1853. године. Федералним пактом (1831) она је могла бити предузета само у случају страног напада, док је Споразумом из Сан Николаса (1852) она проширена и на случајеве сукоба две провинције или устанка унутар једне од њих.<sup>729</sup> И данас је федерална интервенција у Аргентини уобличена као једнострана акција савезних власти ради очувања „републиканског облика власти“ или одбијања спољне инвазије. Она може бити предузета и по позиву неке од провинција, „у циљу очувања и обнове уставне власти која је збачена побуном или инвазијом друге провинције“.<sup>730</sup> Одлуку о интервенцији доноси Национални конгрес, а уз накнадну ратификацију је може наложити и председник (уколико парламент није у заседању).<sup>731</sup> Током више од века и по важења Устава од 1853. године, федерална интервенција је коришћена прилично арбитрарно, при чему је у више од две трећине случајева покретана председничким декретима.<sup>732</sup> Широким тумачењем претњи по „републикански облик власти“ интервенција се претворила у средство за неовлашћено уплитање у аутономну сферу провинција. Њена злоупотреба представљала је погодно средство за обрачун са регионалним политичким ривалима. Свој врхунац доживела је током војних хунти, када готово да није било провинције у којима централна влада није интервенисала. Врховни суд је добрим делом остао нем на овакво

---

<sup>727</sup> Члан 34 бразилског Устава.

<sup>728</sup> *Ibid*, члан 36 и члан 84 став X.

<sup>729</sup> M. D. Serrafiero, 3.

<sup>730</sup> Члан 6 аргентинског Устава.

<sup>731</sup> *Ibid*, члан 75 став 31 и члан 99 став 20.

<sup>732</sup> M. D. Serrafiero, 9.

задирање у надлежности федералних јединица. Као оправдање своје пасивности Суд се у одлуци из 1893. године огласио ненадлежним због тога што „интервенција представља средство политичких власти, чије одлуке не могу бити оспорене од стране судских органа“. У изреци је и као један од основних постулата аргентинског правног поретка истакнуто „право сваке од три гране власти да самостално примењује и тумачи Устав приликом вршења овлашћења која су им њиме поверена“.<sup>733</sup> И поред извесног помака у својим ставовима, неправни карактер проблема и даље представља главни разлог зашто Врховни суд не узима активније учешће у решавању овог питања (*self-restrain*). Од повратка демократије у Аргентину (1983) федерација је искористила своје ванредно уставно право укупно шест пута. Последња интервенција провоцирана је оптужбама за корупцију и политичке прогоне вршене од стране тадашњег гувернера провинције Сантјаго дел Естеро. Акција федералних власти усмерена је на отклањање било каквог угрожавања „републиканског облика власти“. Наведени појам обухвата и садржинске елементе, скопчане са демократским вредностима и грађанским друштвом, те је под њега могуће подвести широк спектар радњи.<sup>734</sup> Законско разрађивање иначе штурих одредби Устава ствара додатна спорења, те су сви покушаји усвајања оваквог прописа остали на нивоу нацрта. Федерална интервенција у аргентинским провинцијама је и даље препуштена готово потпуној дискрецији председника Републике.

## 2. Методи расподеле надлежности

Као што смо истакли и у претходном одељку, главни структурни постулати мексичког федерализма постављени су још у највишем акту од 1857. године. Међу њима је, по узору на десети уставни амандман северног суседа, и претпоставка надлежности у корист федералних јединица. Мексички уставотворац предвидео је да сва овлашћења која нису изричито додељена савезним званичницима остају резервисана за државе чланице.<sup>735</sup> Одредба је у свом истоветном облику преузета и актом од 1917. године, а 2016. године је само допуњена: додавањем Мексико Ситија у генералну клаузулу, као статусно изједначеног са државама.<sup>736</sup> Овлашћења савезног нивоа власти набројана су у оквиру

<sup>733</sup> Н. Quiroga Lavié, М. А. Benedetti, М. Cenicacelaya, 607-608.

<sup>734</sup> La Nacion, “La intervención a Santiago del Estero”, 02-04-2004, <http://www.lanacion.com.ar/588589-la-intervencion-a-santiago-del-estero>, asp. 29.12.2017.

<sup>735</sup> Члан 117 Устава од 1857, односно члан 124 важећег мексичког Устава.

<sup>736</sup> Уставни амандман објављен у *DOF el 29 de enero de 2016*.

одредби које се односе на надлежности федералне легислативе, егзекутиве и судства. Однос између савезних и државних закона није заснован на међусобној хијерархији, већ на различитим пољима која регулишу, што је потврђено и у пракси мексичког Врховног суда.<sup>737</sup> Постепено проширивање савезних надлежности испољено је у чињеници да се чак трећина од свих амандмана на Устав од 1917. године односила управо на члан који регулише делокруг Конгреса.<sup>738</sup> Судска интерпретација допринела је даљем гомилању федералних овлашћења. Својим тумачењем о „генералним законима“ Врховни суд је стао на становиште да приликом доношења закона који „проистичу“ директно из слова Устава Конгрес има право да том приликом уреди и питања од регионалног или локалног значаја.<sup>739</sup> Као други изузетак од опште формуле о деоби надлежности јесу „конкурентна овлашћења“ која су судском тезом дефинисана у виду могућности Конгреса да обављање појединих послова организује и на начин који је супротан начелној претпоставци. Сам предмет „конкурентних надлежности“ одређен је словом Устава, док облик и услове за учешће федералних јединица и општина утврђује Конгрес генералним законом.<sup>740</sup> Кључни проблем који се јавља на овом месту јесте околност да Федерација често „одлази предалеко“, детаљно регулишући поједина питања. У таквим случајевима „генерални закони“ постају самопримењиви, без простора да нижи нивои учествују у доношењу допунске регулативе.

У посебном члану мексичког Устава наводи се и низ забрана за федералне јединице, које по својој природи представљају предмете резервисане за суверену, савезну власт.<sup>741</sup> Тако се искључује могућност увођења међудржавних царина и сличних намета којима би се нарушило јединствено унутрашње тржиште, чиме се остварује тзв. „хоризонтални федерализам“.<sup>742</sup> Аналогно овој забрани јесте и позитивно овлашћење Конгреса на

---

<sup>737</sup> Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, “Legislaciones federal y local. Entre ellas no existe relación jerárquica, sino competencia determinada por la Constitución”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis de jurisprudencia, T. VII, 1991, 56. <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/900/900299.pdf>, asp. 5.12.2017.

<sup>738</sup> Од 227 реформска декрета њих 76 се односило на измену члана 73 Устава, најчешће у циљу повећавања надлежности федералне егзекутиве. М. А. Rivera León, 25.

<sup>739</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia, “Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis VII, T. XV, 2007, 5. <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/172/172739.pdf>, asp. 26.12.2017.

<sup>740</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia, “Facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano. Sus características generales”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P. J. 142, T. XV, 2001. <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/187/187982.pdf>, asp. 26.12.2017.

<sup>741</sup> Члан 117 мексичког Устава.

<sup>742</sup> D. G. Sarubbi, 40.

спречавање ограничења у трговини између држава.<sup>743</sup> Један од феномена модерног федерализма, својственог земљама у развоју, јесте својеврсна трка за привлачењем инвестиција која се јавља између самих чланица уније. Федералне јединице се у циљу остваривања снажнијег привредног раста труде да обезбеде што повољније услове за долазак иностраног капитала, уклањајући све могуће административне и законске баријере. Појаву да државе ради стицања предности у односу на остале чланице федерације значајно смањују чак и сопствене стандарде заштите животне средине поједини аутори називају „трком ка дну“.<sup>744</sup> Како би спречио овај негативни ефекат мексички Конгрес располаже искључивим овлашћењем да на националној разини доноси законе у читавом низу значајних привредних грана.

Аргентински уставотворац предвидео је да „провинције задржавају сва овлашћења која Уставом нису поверена федералној влади, као и искључиве надлежности које су у моменту придруживања поседовале на основу посебних споразума“.<sup>745</sup> Признавање предуставних пактова (шп. *pactos especiales*), као старијих од саме Аргентине, иде у прилог тврдњама о агрегативном, еволутивном настанку ове федерације. Савезни делокруг је највећим делом садржан у уставним одредбама које набрајају овлашћења републичког Конгреса.<sup>746</sup> Надлежности које представљају класичне атрибуте државности изричито су изузете из домашаја провинција, док је Устав у свега пар случајева предвидео и конкурентно регулисање.<sup>747</sup> Отуда је аргентински Врховни суд одиграо значајну улогу у дистрибуцији надлежности између два нивоа власти.

Бразилски уставотворац посебно је предвидео надлежности Уније, одвојено набрајајући искључива законодавна овлашћења федералног нивоа.<sup>748</sup> Изричитом одредбом је прописано да комплементарним законодавством државе могу бити овлашћене и на регулисање појединих питања из јурисдикције Савеза.<sup>749</sup> Наводе се и заједничка овлашћења Федерације, држава, Федералног дистрикта и општина, уз наглашавање да ће правила за њихову међусобну сарадњу бити прецизирана комплементарним законима.<sup>750</sup>

---

<sup>743</sup> Члан 73 став IX мексичког Устава.

<sup>744</sup> Matthew Potoski, “Clean Air Federalism: Do States Race to the Bottom?“, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 3, 2001, 335-342.

<sup>745</sup> Члан 121 аргентинског Устава.

<sup>746</sup> *Ibid*, члан 75.

<sup>747</sup> *Ibid*, чланови 126-127.

<sup>748</sup> Чланови 21-22 бразилског Устава.

<sup>749</sup> *Ibid*, самостални члан. Вид. 194-195.

<sup>750</sup> *Ibid*, чланови 22-23.

Легислативна конкуренција може постојати између три нивоа власти (Савеза, држава и Федералног дистрикта), при чему је прописивање оквирних норми у делокругу Уније. Државе у случају изостанка федералног закона имају могућност привременог регулисања, а накнадно деловање савезног Конгреса за последицу има суспензију противречног регионалног прописа.<sup>751</sup> Енумерацијом се за Унију уводе одређене забране, пре свега у циљу спречавања дискриминације федералних ентитета, осим уколико су мере усмерене на отклањање регионалних социо-економских дисбаланса.<sup>752</sup> Генералном клаузулом успостављају се резидуалне надлежности држава, које „имају сва овлашћења која им Устав није забранио“.<sup>753</sup>

Боливарски Устав Венецуеле посебним члановима набраја искључиве надлежности националног (федералног), државног и општинског нивоа власти.<sup>754</sup> Дobar део „искључивих“ овлашћења држава условљен је њиховим вршењем у складу са Уставом или законом, суштински их претварајући у мешовити делокруг. Са друге стране, сам највиши акт Федерације познаје конкурентне надлежности, које укључују доношење националних „оквирних“ и државних „закона за спровођење“ и поштовање принципа међузависности, координације, сарадње, подељене одговорности и субординације. Народна скупштина већином гласова може пренети део свог делокруга на ниже власти, а као додатни механизам децентрализације предвиђена је и могућност преноса са државног на општински ниво - у складу са прописима односне федералне јединице. Главни предлагачи наведеног „спуштања овлашћења“ јесу Федерални савет владе, који се формира на националном нивоу, односно савети за планирање и усклађивање јавних политика, који се оснивају у свакој од држава чланица.<sup>755</sup> Сва питања која нису стављена у надлежност федералних или општинских власти спадају у делокруг држава, те ни венецуелански уставотворац не одступа од претпоставке постављене у корист федералних јединица.<sup>756</sup> Ипак, набрајајући делокруг националног нивоа, Устав наводи да се у савезне надлежности укључују и „питања која по својој природи или врсти у њих спадају“.<sup>757</sup> Иако је задржана

---

<sup>751</sup> *Ibid*, члан 24.

<sup>752</sup> *Ibid*, члан 151.

<sup>753</sup> *Ibid*, члан 25 став 1.

<sup>754</sup> Чланови 156, 164 и 178 венецуеланског Устава.

<sup>755</sup> *Ibid*, чланови 165-167.

<sup>756</sup> *Ibid*, члан 164 став 11.

<sup>757</sup> *Ibid*, члан 156 став 33.

традиционална генерална клаузула о резидуалним овлашћењима држава, њен домашај је на овај начин битно релативизован.<sup>758</sup>

За разлику од аргентинског, мексичког и бразилског примера, боливарски федерализам се одликује великим степеном асиметричности. Уставни оквир Венецуеле створио је предуслове да државе, независно од осталих чланица, свака за себе захтева доделу одређених надлежности. Иако омогућава да се послови врше у складу са капацитетима федералних јединица, наведени модел крије опасност од арбитрарности и условљавања од стране централних власти. Главни разлог за овакво страховање јесте чињеница да овлашћења држава нису загарантована словом највишег акта, већ могу бити мењана савезним законом. У наставку ћемо се бавити конкретном применом свих наведених механизма, односно начином на који су уставотворци четири земље извршили дистрибуцију надлежности између федерације и њених саставних делова.

### 3. Надлежности федералних јединица

Детаљно навођење свих појединачних послова које обављају јавне власти неке земље представљало би сувисло излагање које не би могло бити обухваћено нашим истраживањем. Ова тврдња се додатно потврђује околношћу да се на овом месту бавимо проучавањем не једне, него четири различите државе. Стога ћемо се задржати на конкретној расподели неких најважнијих надлежности, кључних за функционисање сваког државног уређења.

Одбрана земље спада у традиционалне функције савезног нивоа власти, с обзиром на постојање уске повезаности са сувереношћу - као атрибутом федерације. И поред чињенице да Устав Мексика говори о „суверености“ својих федералних јединица, ово треба схватити као пуку политичку декларацију, без већег правног значаја.<sup>759</sup> Надлежност одбране земље подразумева три посебна елемента: објаву рата и мира, образовање и држање оружаних снага и организацију свих капацитета земље у циљу изношења ратних напора.<sup>760</sup> У све четири латиноамеричке федерације савезни председник је истовремено и главнокомандујући оружаним снагама, које се организују само на националном нивоу. Са друге стране, објаву рата и мира врши конгрес, који своје право може пренети на савезног

---

<sup>758</sup> Allan R. Brewer-Carías, "Centralized Federalism in Venezuela", *Paper submitted to the Seminar: Federalism in the Americas...and Beyond*, Duquesne University, Pittsburgh, 11-13 November 2004, 11.

<sup>759</sup> Члан 40 мексичког Устава.

<sup>760</sup> М. Јовановић (1973), 167-168.

председника.<sup>761</sup> Уколико дође до стране инвазије или непосредне опасности ово право припада и мексичким државама, при чему о објави рата одмах мора бити обавештен савезни председник.<sup>762</sup> Проглашавање ратног стања се у све четири федерације врши председничким декретом који је подложен преиспитивању од стране савезног парламента.<sup>763</sup>

Расподела надлежности је знатно другачија када је реч о снагама реда. Унутрашњи послови су паралелној надлежности савеза и чланица, уз учешће трећег, општинског нивоа власти. Аргентина поседује јединствену федералну полицију и полицијске снаге сваке од држава (слично САД-у), уз формирање локалних снага у већим градовима. Бразилски Устав познаје пет различитих категорија снага за одржавање јавног реда и мира, при чему су „државна војна полиција и ватрогасна служба“ и „грађанска полиција“ под јурисдикцијом федералних јединица. Оквирна регулација ове области врши се савезним законодавством.<sup>764</sup> Венецуелу одликује традиционална фрагментираност полицијских снага, те је поред државних, општинских, градских и других локалних јединица тек 2008. године формирана и полиција на националном нивоу.<sup>765</sup> И највиши правни акт Мексика јавну безбедност поверава свим нивоима власти, те је и свака од федералних јединица формирала сопствене снаге реда.

Свака независна држава, призната као таква, појављује се у међународним односима као јединствени субјект, независно од облика свог државног уређења.<sup>766</sup> Последица суверенитета федерације као целине јесте и околност да су области спољне политике и међународних односа у њеном искључивом делокругу. Ипак, од овог начелног става постоје извесни изузеци, пре свега у сфери закључивања и ратификације међународних уговора. С обзиром на чињеницу да су међународни споразуми у својој снази изједначени са законима, у процес њиховог склапања морају бити укључене и законодавне власти.<sup>767</sup> Мексички Сенат одобрава међународне споразуме које склопи савезни председник, док је

---

<sup>761</sup> Члан 73 став 12 мексичког, члан 84 став 19 бразилског, члан 187 став 11 венецуеланског и члан 75 став 25 аргентинског Устава.

<sup>762</sup> Члан 118 став 3 мексичког Устава.

<sup>763</sup> Вид. 219-222.

<sup>764</sup> Члан 22 став 1, члан 32 став 4 и члан 144 став 1 бразилског Устава.

<sup>765</sup> Декретом бр. 5895 од 26.02.2008. године, *Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, Gaceta Oficial N° 5.880 Extraordinario del 9 de abril de 2008.*

<sup>766</sup> М. Јовановић (1973), 169.

<sup>767</sup> John Jay, "Federalist No. 64", Hamilton A, Madison J. & Jay J, *The Federalist* (eds. George W. Carey, James McClellan), Indianapolis, 2005, 335.

државама изричито забрањено да склапају савезе, коалиције или споразуме са страним државама и владама.<sup>768</sup> Искључива надлежност федерације на склапање свих уговора међународног карактера постоји и у Бразилу и Венецуели.<sup>769</sup> Са друге стране, Аргентина у погледу међународног субјективитета својих провинција представља изузетак на упоредном плану. Уставним реформама од 1994. године аргентинским провинцијама је признато право на „склапање међународних споразума уколико они нису неспојиви са националном спољном политиком и не утичу на овлашћења федералне владе или јавни дуг нације“. За улазак у овакве аранжмане довољно је да постоји „сазнање Националног конгреса“.<sup>770</sup> У уставноправној теорији и пракси су се јавиле вишеструке дилеме око овог новог овлашћења провинција. Најпре је постављено питање разликовања појмова „уговор“ (шп. *tratado*) и „споразум“ (шп. *convenio*), који се од стране неких аутора сматра мање значајним актом. Додатне непрецизности настају и у погледу улоге Конгреса, те је нејасно да ли се његово „сазнање“ остварује простим обавештењем или је неопходна и његова ратификација. Као проблем практичне природе јесте околност да капацитет за спољнополитичко деловање поседују само највеће провинције, које су томе прибегавале и пре реформи од 1994. године. Упркос чињеници да је област спољних односа добила значајно место у већини провинцијских устава, још увек не може бити говора о федерализацији спољне политике Аргентине.<sup>771</sup> Читав процес укључивања аргентинских провинција у међународне токове, пре свега кроз различите облике прекограничне регионалне сарадње, погођен је економском кризом.<sup>772</sup> Области држављанства, натурализације и имиграције представљају искључиви делокруг федерације, при чему ни једна од четири земље не познаје институт држављанства федералне јединице. Једини изузетак у том смислу је опет Аргентина, која допушта својим провинцијама „промовисање имиграције“, али уз „знање Конгреса“.<sup>773</sup>

Основно начело везано за организацију привредне делатности у сложеним државама јесте да читава земља, без обзира на њено државно уређење, мора представљати јединствено привредно подручје. И поред околности да у оквиру федерације не постоје

---

<sup>768</sup> Члан 117 став 1 мексичког Устава.

<sup>769</sup> Уговоресклапа председник уз потврду савезног парламента. Члан 187 тачка 16 венецуеланског и члан 84 став 6 бразилског устава.

<sup>770</sup> Члан 124 аргентинског Устава.

<sup>771</sup> Е. Iglesias, F. Merke, V. Iglesias, 15-19.

<sup>772</sup> *Ibid*, 11.

<sup>773</sup> Члан 125 аргентинског Устава.



царинске или сличне баријере и заједничких начела на којима је заснована целокупна привреда, у њеним оквирима се јављају и „посебне“ привреде федералних јединица. Кључно питање за успешно функционисање економије једне савезне државе јесте у којој мери омогућити њеним чланицама да организују и управљају сопственим привредама. Привреда, посматрана као сложен појам који обухвата најразличитије делатности, мора се налазити у мешовитој надлежности федерације и федералних јединица. Једино се на овај начин успоставља баланс између партикуларизама и децентрализације - као неизбежне претпоставке економске ефикасности. У надлежности савеза налази се све оно што је од општег интереса, уз одговарајући оквир за привреде чланица, при чему њихова привредна политика мора бити у складу са заједничком привредном политиком читаве земље.<sup>774</sup>

Предуслов стварања јединственог унутрашњег тржишта јесте успостављање царинске уније, па стога не чуде изричите забране за увођење било каквих намета на промет између федералних јединица.<sup>775</sup> Успостављање и висина увозних и извозних тарифа такође су под контролом централне владе. Доношење закона који се односе на спољну трговину и промет између чланица федерације и усвајање начела трговинске размене у надлежности су савезног нивоа власти. У области саобраћаја латиноамеричке федерације прате законитости присутне у већини савезних држава, те аеродроми, луке, као и саобраћајнице са међународним или транснационалним предзнаком потпадају под директну федералну јурисдикцију, уз прописивање општих смерница и националне политике у читавој делатности.<sup>776</sup> Телекомуникациона, радио и телевизијска сфера, информационе технологије и нуклеарна енергија примери су за нове технологије које су уставним амандманима додате међу надлежности савезног нивоа власти.

Традиционално право на „ковање“ новца и издавање новчаница, уз одређивање вредности домаће валуте у односу на злато и иностране валуте, у искључивој је надлежности федерације.<sup>777</sup> Аргентински Устав овоме додаје и изричиту забрану за провинције, а било каква супротна решења у том смислу данас представљају историјску категорију.<sup>778</sup> Регулисање банкарства и банкарских операција је, уз извесне разлике, такође у искључивој надлежности федерације. С тим у вези се успоставља и јединствена

---

<sup>774</sup> Вид. М. Јовичић (1973), 177-178; Р. Марковић (2005), 467-468.

<sup>775</sup> Нпр. члан 117 став 4 мексичког Устава

<sup>776</sup> Члан 156 став 26 венецуеланског, члан 21 став 12 бразилског Устава...

<sup>777</sup> Члан 28 став 8 и члан 73 став 18 мексичког, члан 75 став 11 аргентинског, члан 320 став 3 венецуеланског Устава...

<sup>778</sup> Члан 126 аргентинског Устава.

емисиона (централна) банка, иако аргентински уставотворац ову могућност даје и провинцијама.<sup>779</sup> Успостављање комерцијалних банака у својини федералних јединица може водити злоупотребама у виду финансирања јавног дуга кроз повољне, нетржишне кредите. Тако су бразилске државне банке, све до оштре интервенције централне владе, служиле за финансирање политичких савезника гувернера.<sup>780</sup> Уређивање свих значајнијих банкарских делатности, пре свега кредитних операција, у искључивој су надлежности савезних власти.<sup>781</sup>

Просвета, здравство и заштита животне средине представљају типичне делатности које се налазе у заједничкој компетенцији различитих нивоа власти. И уставни четири латиноамеричке земље свом федералном нивоу дају могућност да оквирним законодавством регулише главне смернице политика у овим областима, при чему савезни пропис има превагу у случају конкуренције. Бразилски Устав је регулисање наведених јавних делатности ставио у заједничку надлежност три нивоа власти, при чему је комплементарним законодавством добар део делатности здравства препуштен општинама.<sup>782</sup> Секундарно образовање је у државном, док су примарно и предшколско у општинском делокругу. Федерација доноси Национални план образовања, док се његово финансирање највећим делом врши из посебног фонда успостављеног уставним амандманом од 1996. године.<sup>783</sup> Мексички уставотворац је међу овлашћењима Конгреса предвидео и „доношење закона усмерених на целисходну расподелу образовне функције између Федерације, држава и општина“, а у циљу „унификације и усклађивања делатности на републичком нивоу“.<sup>784</sup> На сличан начин решена је и дистрибуција надлежности у областима здравства, екологије и спорта, уз хипертрофију савезних прописа у свим сферама. И у Аргентини су све наведене делатности у мешовитој надлежности, при чему њихове основе прописује Национални конгрес, док се разрада врши уставима и законима провинција.<sup>785</sup> Након повратка демократије и уставних реформи од 1994. године долази до проширивања надлежности провинција, пре свега у просветној делатности. Под тутелом

---

<sup>779</sup> Али само уз изричито овлашћење савезног Конгреса, *ibidem*.

<sup>780</sup> Celina Souza, *Constitutional Engineering in Brazil - The Politics of Federalism and Decentralization*, New York, 1997, 105.

<sup>781</sup> Члан 22 став 7 бразилског, члан 123 секција А став 31 мексичког Устава...

<sup>782</sup> Члан 23 став 2 бразилског Устава.

<sup>783</sup> Члан 9 Закона бр. 9.394, *DOU de 23.12.1996*; Уставни амандман бр. 4, *Diário Oficial da União - Seção 1 - 13/9/1996, Página 18109 (Publicação Original)*.

<sup>784</sup> Нпр. члан 73 став 25 мексичког Устава.

<sup>785</sup> Чланови 5 и 41 аргентинског Устава.

федерације долази до постепеног повећања делокруга федералних јединица у све три претходно споменуте земље. За разлику од њиховог примера, Венецуела пролази кроз потпуно супротан процес. У периоду након 2003. године присутан је тренд „враћања“ надлежности са државних на савезне власти, као и њиховог „спуштања“ на нижи, општински ниво. Ово се пре свега односи на област здравствене заштите, тако да венецуеланске државе данас располажу уским овлашћењима, пре свега у областима одржавања регионалних саобраћајница и аеродрома, снабдевања електричном енергијом и водом и надзора над локалним самоуправама над својој територији.<sup>786</sup> Процес централизације нарочито је убрзан са оснивањем Централне комисије за планирање (2007), чије успостављање поједини аутори сматрају и директним кршењем уставом прокламованог федералног уређења.<sup>787</sup>

На упоредном плану је присутна шароликост када је реч о расподели надлежности за уређивање различитих материјалних и процедуралних области права. Латиноамеричке федерације у том смислу дају предност савезним властима. Тако федерални ниво усваја „грађанско, трговачко, казнено, процедурално, изборно, аграрно, поморско, ваздухопловно, космичко и радно законодавство“ (Бразил), односно „грађанске, трговачке, казнене, рударске, радне и социјалне кодексе“ (Аргентина).<sup>788</sup> Боливарски устав је и на овом месту отишао најдаље у смеру централизације, дајући савезном парламенту ексклузивно право на обављање законодавне делатности у читавом низу области.<sup>789</sup>

С обзиром на околност да све четири земље поседују значајно природно богатство њихови уставотворци су се бавили и питањем који од нивоа власти може вршити њихову експлоатацију. Мексико, Бразил и Венецуела природне ресурсе сматрају федералном својином, док једино Аргентина предвиђа да провинцијама припада „изворно власништво над природним богатствима на њиховој територији“.<sup>790</sup> Стога је и експлоатација руда, нафте и гаса у три федерације стављена у надлежност савезних власти, док је у Аргентини у овој сфери присутан процес деволуције.<sup>791</sup> Иако уз тешкоће и бурне расправе око

---

<sup>786</sup> А. R. Brewer-Carías (2004), 14-16.

<sup>787</sup> С. R. Guerrero, 29.

<sup>788</sup> Члан 22 став 1 бразилског и члан 75 став 12 аргентинског Устава.

<sup>789</sup> Члан 156 став 32 венецуеланског Устава.

<sup>790</sup> Члан 124 став 2 аргентинског Устава.

<sup>791</sup> Члан 27 став, члан 27а и члан 123 став 31 мексичког, члан 12 венецуеланског и члан 20 став 5 бразилског Устава.

пратећих фискалних питања, аргентинске провинције Буенос Ајрес, Рио Негро, Чубут, Санта Крус и Огњена Земља су федералним правом добиле власништво над залихама угљоводоника, укључујући ту и резерве у свом приобалном подручју.<sup>792</sup> Без обзира на наведене разлике у погледу својинског титулара, све четири федерације су задржале искључиво право на регулисање извоза, транспорта, производње и такси у овој стратешкој индустријској грани, уз процентуално учешће федералних јединица у оствареним приходима.<sup>793</sup>

Узевши у обзир све што је претходно изложено о надлежностима различитих нивоа власти у латиноамеричким федерацијама, можемо закључити да најважније делатности ипак припадају федералном нивоу власти. Државе и провинције немају битнијих ингеренција које се налазе у њиховом искључивом делокругу, док су многобројна мешовита овлашћења под ударом савезних закона који иду у њихову претерану разраду. Услед постојања својеврсних генералних клаузула, чланице латиноамеричких федерација немоћне су чак и у заштити уског круга послова који су им додељени савезним правом. Устави све четири федерације садрже одредбе којима се федералном законодавцу у појединим случајевима дају „одрешене руке“, без обзира на успостављену деобу овлашћења. Тако је савезни парламент у Мексику овлашћен да „усваја законе ради усклађивања активности између федералне владе, Федералног дистрикта, држава и општина“, у Аргентини „доноси прописе неопходне за остваривање специфичних циљева зарад користи нације на читавом подручју Републике“, док у Бразилу „комплементарним законима успоставља правила за сарадњу између Уније, држава, Федералног дистрикта и општина, усмерену на одрживи развој и добробит на националном нивоу“.<sup>794</sup> Ако овоме додамо и утицај савезне извршне власти на рад врховних судова и широко тумачење наведених одредби као последицу, задирање у ионако сиромашан делокруг федералних јединица представља готово дискрециону одлуку федерације. Партиципација федералних јединица у вршењу законодавне и уставотворне власти савеза јесте главна брана оваквим потезима, а поштовање овог принципа је у директној сразмери са бројем и значајем овлашћења којима располажу чланице.

---

<sup>792</sup> Закон бр. 24. 145, Ley N° 24.145, *Promulgada parcialmente: Octubre 13 de 1992.*

<sup>793</sup> Члан 20 став 2 тачка 1 бразилског Устава.

<sup>794</sup> Члан 73 став 23 мексичког, члан 75 став 30 аргентинског и самостални члан (23-24) бразилског Устава.

#### 4. Фискални федерализам у латиноамеричким федерацијама

Финансијска аутономија представља један од основних предуслова за успешно спровођење послова који су у надлежности федералних јединица. Средства којима располаже свака од чланица уније морају бити довољна да омогуће обављање функција из њиховог делокруга. Савезни устав јесте најбољи гарант фискалне самосталности федералних јединица, стварајући независне механизме за прилив средстава у регионалне буџете. Услед појаве нових послова и преласка појединих овлашћења са једног на други ниво власти, немогуће је утврдити једну коначну деобу надлежности, те периодично настају притисци за променама фискалног модела. Уколико „спуштање“ надлежности са савезног нивоа није праћено и преношењем извора за њено финансирање, различити облици наменских трансфера постају полуга моћи у рукама централне владе. У оквиру система тзв. „коалиционог президентјализма“ усвајање годишњег буџета по правилу је праћено расправом о техничким питањима, односно о усмеравању средстава ка регионалним и локалним огранцима владајуће коалиције. Са друге стране, у „већинском президентјализму“ она по правилу добија оштрији политички карактер.<sup>795</sup>

Негативне последице вишедеценијске централизације у Мексику оставиле су свој траг у виду великих регионалних и социјалних неједнакости, као и опадања квалитета и ефикасности јавних услуга.<sup>796</sup> Темелј система прерасподеле прихода успостављен је Трећом националном пореском конвенцијом (1947) и федерализацијом пореза на промет, а коначно је уобличен 1979. године увођењем јединственог ПДВ-а и Националног система за фискалну координацију. Постепена монополизација готово свих извора прихода у рукама федерације учиниће државе чланице зависним од трансфера из централног трезора. Ипак, пуна фискална централизација није успостављена све до 80-их година и преласка свих приноса од нафте у федералне руке.<sup>797</sup> Учешћем у националној добити у виду безусловних трансфера од стране федерације (шп. *participaciones*) подстицан је даљи привредни раст богатијих савезних држава, уз продубљивање постојећег економског дисбаланса између региона. Редистрибутивни ефекат делимично је оствариван кроз наменска средства за отклањање сиромаштва и неразвијености (шп. *aportaciones*). Зарад личног, каријерног напретка и клијентелизма у оквиру једнопартијске политичке

<sup>795</sup> A. Bonvecchi (2010b), 69.

<sup>796</sup> Y. Mizrahi, 205.

<sup>797</sup> Alberto Diaz-Cayeros, *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*, Cambridge, 2006, 37.

структуре, гувернери су се одрицали прихода својих држава, који су пак компензовани повећавањем федералних трансфера. Моћ савезних власти нарочито је дошла до изражаја током кризе мексичког пезоса (1994-1995), када је кроз ванредне трансфере од банкрота спашен низ држава и локалних самоуправа.<sup>798</sup> Пред крај XX века трошкови федералних власти износили су 75% од укупне јавне потрошње, док је централна влада контролисала преко 70% свих јавних прихода, дистрибуирајући савезним државама око четвртину од наведених средстава.<sup>799</sup> На овај начин су савезни трансфери представљали просечно 94% од укупних средстава држава чланица, уз њихову незаинтересованост за повећавање сопствених прихода. Са постепеном ерозијом једностраначја покренут је владин програм у циљу повећавања трансфера државним и општинским властима, смањивања дискреционих овлашћења федерације и поједностављивања система фискалног федерализма.<sup>800</sup> И поред преношења дела надлежности у областима здравства и образовања, кључне одлуке у споменутом секторима и даље су остале резервисане за Савез.

Боливарски устав таксативно набраја сва овлашћења централних власти која се односе на област такси и опорезивања, укључујући ту широк спектар пореза и других прихода Уније (нпр. порези на приход, наслеђивање, поклон, капитална средства, производњу, додату вредност, нафту и гас, извоз и увоз).<sup>801</sup> Нижим нивоима власти су гарантовани знатно скромнији и мање значајни приходи, при чему су државе у неповољнијем положају чак и у односу на локалне самоуправе. Тако су у искључивој надлежности општинских власти опорезивање имовине и увођење одређених комерцијалних и индустријских намета, док државе могу остваривати сопствени приход једино из области које су у њиховој искључивој сфери - уз услов поштовања савезног права.<sup>802</sup> С обзиром на свој ограничени делокруг, државе могу вршити наплату пореза само уколико им се такво овлашћење пренесе посебним законом усвојеним од стране савезног парламента. Овакав федерални пропис још увек није усвојен, те се финансирање федералних јединица готово у потпуности врши преко механизма контролисаним од стране националне владе. Први

---

<sup>798</sup> Fausto Hernandez Trillo, Alberto Diaz Cayeros, Rafael Gamboa Gonzalez, "Determinants and Consequences of Bailing Out States in Mexico", *Eastern Economic Journal*, Vol. 28(3), Eastern Economic Association, 2002, 369-372.

<sup>799</sup> *Ibid*, 206.

<sup>800</sup> Звучног назива „Нови федерализам“, током мандата председника Ниеика Ернестеа Седиља (1994-2000).

<sup>801</sup> Члан 156 став 12 венецуеланског Устава.

<sup>802</sup> *Ibid*, члан 179 и члан 164 став 7.

од ових начина јесте преко „уставне расподеле прихода“, односно средстава за финансирање држава која се сваке године опредељују у националном буџету. Њихов износ се према одредби највишег акта мора кретати између 15% и 20% процењеног нето домаћег производа. При томе се 30% средстава дели у једнаким деловима свакој федералној јединици и Дистрикту главног града, док се 70% распоређује сразмерно њиховим популацијама. Други канал финансирања јесте преко националних фондова који се пуне наплатом из федералних извора, на читавом подручју земље. Фонд за децентрализацију створен је 1993. године након национализације ПДВ-а, док је Фонд за међутериторијалну компензацију предвиђен самим словом Устава. Као додатни начин финансирања регионалних буџета јесте и посебан фонд који се формира у циљу расподеле средстава остварених експлоатацијом природних ресурса. Корисници ових средстава јесу пре свега нафтом и рудама богате државе, али и друге федералне јединице - опет у складу са савезним законом. Фискална централизација у Венецуели заокружена је немогућношћу држава и општина на било какво задуживање (без претходног одобрења у форми националног прописа), као и правом савезног парламента на доношење закона који се тичу свих „макроекономских, финансијских и фискалних политика Републике“.<sup>803</sup>

Устав од 1853. године утврдио је критеријуме за раздвајање извора прихода и буџета Аргентине и њених провинција, који су начелно задржани и након најновијих реформи (1994). Амандамним су утврђена додатна сложена правила за расподелу пореских прихода између два нивоа власти.<sup>804</sup> Аргентинска економска криза подстакнута је и специфичном структуром фискалног федерализма, коју одликује централизација прихода, са једне, односно децентрализација расхода, са друге стране. Уставни аранжман од 1994. године успоставио је обавезу расподеле између федерације и провинција свих прихода наплаћених од стране савеза, са изузетком царина као искључиво националног прихода. „Копартиципација“ у најважнијим директним и индиректним порезима утврђује се посебним правним споразумом, који се доноси у форми закона. Сам законски предлог мора потицати из Сената, а за његово усвајање се захтевају гласови апсолутне већине чланова првог и другог дома, као и накнадна потврда од стране провинција. Иако је уређивање већине пореских питања у надлежности Конгреса, за сваку измену законског система прерасподеле неопходна је сагласност сваке од провинцијских легислатива.<sup>805</sup> На

---

<sup>803</sup> Вид. чланове 167 став 4, 185 став 2, 156 став 16 и члан 156 став 21 венецуеланског Устава.

<sup>804</sup> А. М. Hernández (2011), 27.

<sup>805</sup> Члан 75 аргентинског Устава.

овај начин је постепена централизација фискалног система праћена сталним повећавањем трансфера ка буџетима провинција, уз усвајање све комплекснијих законских формула. Тако је у периоду 1988-2008 федерално пореско законодавство мењано 83 пута, федерална фискална правила 14, а буџетске институције чак 16 пута.<sup>806</sup> Надзор над применом фискалног пакта поверена је посебном федералном телу чији састав се одликује партиципацијом свих федералних јединица и Аутономног града. Уставни захтев да код сваке измене фискалног пакта буде донет посебан „закон-конвенција“ (шп. *ley convenio*) створио је изузетно комплексан систем прерасподеле. Као додатну гаранцију аутономног положаја провинција аргентински уставотворац је забранио преношење надлежности, службе или функција без одговарајуће редистрибуције прихода за њихово финансирање.<sup>807</sup> Поред загарантованих средстава из централне касе, аргентинске федералне јединице више од трећине свог буџета и даље финансирају из сопствених прихода, те је степен њихове финансијске аутономије ипак већи него у случају мексичког или венецуеланског модела.<sup>808</sup> Структурне реформе захтевају формирање широких коалиција укључујући политичке чиниоце са провинцијског и локалног нивоа, а притисци у циљу промене савезног фискалног аранжмана повећани су након привредног слома и све веће регионализације политичког спектра.

Бразилским државама призната је широка слобода опорезивања, при чему је регионална фискална аутономија очувана чак и током периода војних диктатура. Устав од 1988. године додатно је реафирмисао права савезних држава на сопствене приходе, уз додатно признавање значајних средстава и надлежности општинама.<sup>809</sup> Сложени модел бразилског фискалног федерализма одликује се ограниченим могућностима за дискреционе одлуке централне владе, али и високом фрагментацијом система, уз одсуство ефикасног механизма за ублажавање регионалних неједнакости. Као главна специфичност бразилског пореског система у односу на светске федерације јесте околност да порез промет, као један од главних извора јавних прихода, није једнообразан на целој територији. Државе располажу овлашћењем за утврђивање специфичног пореза на промет

---

<sup>806</sup> А. Bonvecchi (2010a), 1.

<sup>807</sup> Члан 75 став 2 аргентинског Устава.

<sup>808</sup> А. Diaz-Cayeros, 209.

<sup>809</sup> Неки аутори широку уставну аутономију бразилских општина тумаче и као њихово издизање на ниво федералних јединица другог степена. Вид. Fátima Guerreiro, Gedalva Baratto, „Aspects of Subnational Taxation in Brazil“, *Occasional Paper Series Number 12*, Forum od Federations, 4. <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2016/02/OP12.pdf>, asp. 1.8.2017.



роба и услуга (ICMS), при чему индустријске федералне јединице бивају привилеговане као својеврсни „извозници“ у сиромашније државе уније. Противтежа пореској децентрализацији јесу правила о прерасподели прихода између три нивоа власти, кроз сложене формуле утврђене Уставом и комплементарним законима.<sup>810</sup> Главни механизми прерасподеле јесу Партиципативни фонд држава и федералног дистрикта (FPE), односно општина (FPM), којим субнационални нивои у виду коефицијента добијају део федералних прихода, зависно од популације, површине и прихода по глави становника. Међу важнијим су и приходи од експлоатације нафте, који највећим делом припадају државама произвођачима и извозним лукама, док се додатна прерасподела врши у циљу финансирања образовања, здравства, као и у смеру од федералних јединица ка општинама.<sup>811</sup> Богате државе југа и југоистока око 70% својих трошкова финансирају из сопствених извора, док се у државама североистока и севера овај проценат спушта на испод 50%, па и на само 20% у случају оних најудаљенијих и најсиромашнијих. Тиме су последњеспоменуте у готово потпуној зависности од трансфера савезног нивоа.<sup>812</sup> Непостојање јединственог националног пореза на додату вредност довело је до појаве „фискалног рата“ између држава, које у циљу привлачења приватних инвестиција додатно смањују своје порезе. Свеукупност сложене фискалне структуре, укључујући њен вертикални елемент у виду трансфера Уније и хоризонталну раван која се огледа у несарадњи држава, Дејвид Самјуелс назива „предаторским федерализмом“.<sup>813</sup> Овакав епитет у потпуности одговара бразилској стварности, нарочито у периоду непосредно по повратку демократије. Са владавином председника Кардоса и изгласавањем Закона о фискалној одговорности (2000) извршена је знатна централизација система фискалног федерализма на његовој расходовној страни.<sup>814</sup> Нова претња по стабилност федералних јавних финансија стигла је у виду пресуде Врховног суда којом су коефицијенти за прерасподелу FPE-а (фиксирани још давне 1989. године) проглашени неуставним због онемогућавања социјално-економског баланса између држава.<sup>815</sup> Од законодавца је

---

<sup>810</sup> За које се чланом 69. Устава захтева апсолутна већина гласова у оба дома Конгреса.

<sup>811</sup> Целокупна Глава VI Устава посвећена је пореским и буџетским питањима.

<sup>812</sup> Teresa Ter-Minassian, “Reforming the Revenue Sharing Fund for the States (FPE)“, Inter-American Development Bank, Institutions for Development, *Discussion Paper*, No. Idb-Dp-216, 2013, 17.

<sup>813</sup> David Samuels, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge University Press, 2003, 177-180.

<sup>814</sup> Закон о фискалној одговорности, LCP 101/2000, *D.O.U. de 05/05/2000*, P. 1.

<sup>815</sup> Пресуда Врховног суда од 24. фебруара 2010. године, ADI n.º 875/DF, ADI n.º 1.987/DF, ADI n.º 2.727/DF е ADI n.º 3.243/DF, *DJe-076 Divulg 29-04-2010 Public 30-04-2010 Ement Vol-02399-02 PP-00219*.

захтевано усвајање нове формуле којом би се до почетка 2013. године успоставила динамична прерасподела прихода. И поред обавезујуће судске одлуке, напори за свеобухватном реформом наишли су на отпор Сената, а парцијалне пореске реформе праћене су оштрим дебатама око новог начина за прерасподелу концесионих накнада од подморских нафтних бушотина. Увођење јединствене стопе ICMS-а којим би се окончао постојећи „фискални рат“ и даље ствара отпоре најбогатијих држава. Како истовремено имају и највише становника и представника у савезном парламенту, јужне државе за сада успешно одолевају централизацији у овој сфери. За разлику од осталих латиноамеричких федерација, фискални пакт у Бразилу није подразумевао и свеопшту централизацију прихода, те и у овом погледу бразилске државе представљају најснажније субнационалне ентитете на Континенту.<sup>816</sup>

Разматрајући функционисање неусаглашених пореских система унутар сложених држава, професорка Хасиба Хрустић с правом примећује да „ма колико ценили фискалну самосталност федералних јединица, домети те самосталности су у вођењу редистрибутивне политике ограничени, док су код стабилизационе политике апсолутно искључени“.<sup>817</sup> Стога се федерално законодавство јавља као начин за успешно спровођење политике смањења трошкова и уштеда у јавној потрошњи. Међутим, као општу црту федерација Латинске Америке професор Алберто Дијас-Кајерос истиче управо „стварање периферних коалиција коришћењем фискалних трансфера“.<sup>818</sup> Не улазећи на овом месту у целисходност мера штедње, њихово остваривање је често у сукобу са тежњама и амбицијама регионалних политичких актера. Фрагментација политичког живота и јачање утицаја мањих локалних странака не води нужно и оснаживању федералног начела. Компензација за подршку у савезном парламенту долази кроз различите трансфере ка нижим нивоима власти, чинећи федералне јединице зависним од централног трезора. Стога је *ad hoc* финансирање чланица савеза неретко скопчано са остваривањем краткорочних политичких циљева.

Док трансфери централне владе чине минорни удео у буџетима Буенос Ајреса или Сао Паула, дотле су најсиромашније федералне јединице у потпуности препуштене федералној каси. Додатни проблем регионалних власти у таквим срединама јесте и низак кредитни рејтинг, односно немогућност задуживања из приватног сектора. Са друге стране,

---

<sup>816</sup> А. Diaz-Cayeros, 212.

<sup>817</sup> Хасиба Хрустић, *Фискални федерализам у свету и наша искуства*, Београд, 2002, 21.

<sup>818</sup> А. Diaz-Cayeros, 207.

економска снага и самопоуздање најбогатијих чланица понекад има и супротан ефекат, чинећи да их сувише агресивно задуживање, без гаранција федерације, одведе у спиралу јавног дуга.<sup>819</sup> За стварање заокруженог фискалног система који би омогућио како макроекономску стабилност земље, тако и ширу лепезу аутономних прихода федералних јединица, захтева се превазилажење структурних проблема уграђених у сам модел државног уређења. С обзиром на чињеницу да су такви покушаји у прошлости били скопчани са тешким политичким преговорима и неуспешним предлозима уставних реформи, њихово превазилажење тренутно није у фокусу влада латиноамеричких федерација.

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Након свих излагања начињених на претходним странама концизно сумирање уочених законитости у облику јединствене хипотезе не представља нимало лак задатак. Тешкоће су скопчане пре свега са великим разликама у друштвеним и уставноправним оквирима, али и убрзаном динамиком политичких збивања у четири земље. Стога ћемо излагање закључних разматрања овог истраживања извршити кроз осврт на неке од основних заједничких обележја и расветљавање модерних дилема са којима се суочава латиноамерички федерализам.

Колонијално искуство имало је у крајњој линији хомогенизујуће дејство на ибероамеричке колоније, уз одсуство било каквог преклапања између успостављених административних и етничких граница. Главна подела између Бразила, са једне, и шпанских колонија, са друге стране, заснована је на језичком критеријуму. Стварање јединствене хиспаноамеричке федерације онемогућено је пре свега постојањем снажне традиције локалних каудиљистичких власти спровођених у аутократском, елитистичком и војном маниру. Са друге стране, ови фактори ће бити пресуђујући за усложњавање државних уређења ослобођених земаља, док је њихова једнонационалност ублажила сепаратистичке потресе, али и примену федералних постулата. Уклањање шпанске круне, као главне центрипеталне силе, довело је до балканизације Хиспаноамерике до нивоа у којем је успостављен поновни баланс са постојећим центрифугалним тенденцијама.

---

<sup>819</sup> Jonathan A. Rodden, *Hamilton's Paradox - The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, 2006, 273.

Током истраживања смо у неколико наврата већ изнели резерве у погледу тврдњи бројних аутора да државна уређења латиноамеричких земаља представљају пуку копију северноамеричког модела. Тврдње о правном транспланту имају своје историјско упориште, али у многоме занемарују специфични латиноамерички контекст. „Слична, у неким случајевима и истоветна, институционална решења изражавају врло различите друштвене садржине“.<sup>820</sup> Председнички систем „накалемљен“ је на милитаристичку традицију, док је федерални модел уподобљен постојећим регионалним партикуларизмима, али и дорађен по узору на шпанско и португалско искуство регионалне самоуправе. Управо ће снажна позиција шефа државе и „право јачег“, односно раскорак између нормативног и стварног поретка, представљати главну препреку за партиципацију федералних јединица у вршењу надлежности федерације. На читавом подручју Латинске Америке је у последњих неколико деценија забележено свега три неуспела покушаја пуча, што доста говори о промени положаја војске и новим правилима „политичке игре“.<sup>821</sup> И поред тога, доктрина о „*de facto* владама“ је и даље жив подсетник на свеже искуство са тоталитарним хунтама.

Промене у виду повратка демократским процедурама и „вредностима“ (у најширем смислу те речи) обележиле су неколико последњих деценија у Бразилу, Аргентини, Мексику и Венецуели. Расветљавање везе између редемократизације која је отпочела 80-их година прошлог века и редефинисања односа између националних и субнационалних власти, био је један од фокуса истраживања. Међузависност и прожимање два паралелна процеса карактеристични су за све четири латиноамеричке федерације. Промена изборног система у Мексику представљала је својеврсни „спољашњи шок“ који је водио политичком плурализму на нивоу држава и захтевима за поштовањем федералног институционалног оквира. Повратак директним изборима за гувернере и градоначелнике представљао је главни подстицај рушењу вишедеценијске тропартијске хегемоније у Венецуели. Са друге стране, политички систем Бразила одувек се одликовао регионалном фрагментираношћу, узрокованом географским и привредним партикуларностима једне толико простране земље. Аргентинско искуство је пак показало на који начин централна влада може манипулисати буџетским средствима у циљу добијања што веће међупровинсијске подршке за своју политику. Упркос чињеници да се „федерализацијом

---

<sup>820</sup> Драган Батавељић, „Федерализам као облик државне организације – да или не?“, *Гласник права*, година VIII, бр. 2, 2017, 140.

<sup>821</sup> Реч је о пучевима у Венецуели, Хондурасу и Парагвају.

одлучивања“ нарушава начело „један човек-један глас“, истовремено се повећава број „вето играча“ и успостављају границе за једностране одлуке савезне владе. Ова околност је довела и до повратне реакције на процес демократизације, оличене у опстанку својеврсних „конзервативних острваца“ на нивоу федералних јединица, као и пратећим отпорима за свеопштом друштвеном реформом.

Оквир који је постављен тренутно важећим уставима латиноамеричких федерација директна је последица повратка политичког плурализма. У Бразилу и Венецуели он је изграђен темељном институционалном ревизијом кроз усвајање нових највиших правних аката, док су Аргентина и Мексико у том смислу извршиле значајне амандманске реформе. Наведене трансформације су у три савезне државе резултирале оснаживањем аутономије субнационалних нивоа власти. Уникамерализам савезног парламента Венецуеле у том смислу представља значајно одступање. У циљу одбране федералног карактера њеног државног уређења послужили смо се реалистичким приступом, односно истицањем уставне прокламације федерализма, али и навођењем презаступљености мањих држава у оквиру једнодоме Народне скупштине. Чињенице су да је други дом савезног парламента и у федерацијама које га познају претворен у *de facto* орган савеза и да се често користи као конзервативни механизам за ублажавање воље већине. Релативизација класичних „мерила федерације“ је на практичном примеру Боливарске Републике проширена и на само постојање другог дома савезног парламента. Снага централних власти у Венецуели је добрим грађена на темељу федерализације прихода од извоза нафте, као основног извора редистрибутивне социјалне политике и финансијске зависности држава чланица.

И поред чињенице да су задње деценије прошлог миленијума обележене заустављањем јачања функција федерације уз благи заокрет у смеру снажења ингеренција федералних јединица, економска криза поставила је нове изазове пред федерално начело. Латиноамеричке федерације су се током већег дела XX века сусретале са централизацијом управљања, која је најчешће била праћена и *de iure* изменама уставног аранжмана. Проблем јавних финансија и опасност од упадања у спиралу јавног дуга довео је након 2000. године до мање или веће мобилизације политичког спектра на свим нивоима власти. Кризна времена захтевају ефикасно управљање, те је учешће федералних јединица у вршењу савезних власти стављено у други план. Једна од основних дилема са којом се и данас суочавају теоретичари федерализма и уставности јесте питање граница самог појма

„федералног уређења“. Да ли „централизоване федерације“ представљају особеност модерног конституционализма или су својеврсни оксиморон, *contradictio in adjecto*? Аутори са искуством у компаративном проучавању савременог федерализма често наглашавају да „нигде у свету не постоји, нити је постојала у историји, таква федерација која има све особине да би се могла сматрати класичним примером према којем се упоређују и оцењују све федерације“.<sup>822</sup> Шта више, ретко која од данашњих савезних држава може се „похвалити“ значајнијим поштовањем свих постулата прокламованих „мерилима федерације“. Пактеова начела данас нам могу послужити пре свега као „лакмус-папир“ у циљу испитивања федерализације конкретног државног уређења. Појмовне границе између федералне и унитарне државе додатно су избледеле децентрализацијом у оквиру унитаристичких система, те концепцијама о постојању „регионалне државе“ као трећег, прелазног, *sui generis* облика. Шта више, присутност деволутивних процеса у земљама које начелно усвајају унитаризам, али и центрипеталних притисака у готово свим федерацијама, говоре у прилог превазиђености оштре поделе по овој линији. Супротстављање идеалних типова унитарне и федералне државе данас може имати значајнију научну улогу само ако се посматра као својеврсна скала за „степеновање федерализације“.

Латиноамеричке савезне државе прешле су далек пут од лабавих федерација и хаотичних остатака конфедерализма до институционализованих правних система. Иако је овај пут често био поплочан голом војном силом, данас се основни функционални проблем четири земље огледа у неефикасношћу високоцентрализованог одлучивања. Са демократским реформама 80-их и 90-их година прошлог века извршен је и додатни радикалан заокрет у поимању улоге државе у привреди. Слободно тржиште дало је додатне подстицаје преношењу одлучивања на ниже нивое власти у циљу одговорнијег, непосреднијег и јефтинијег обављања јавних послова. Превазилажење унутрашњих регионалних дисбаланса главни је изазов савезних власти у четири федерације, при чему се као додатна препрека јавља смањена економска улога државе. Предузимање различитих фискалних мера на нивоу читаве федерације захтева сагласност федералних јединица - која је у потпуности испоштована само када је реч о Аргентини и Бразилу.

Мексико је у новом миленијуму доживео својеврсно „покретање зарђалих зупчаника федерализма“, који је у највећој мери био занемариван током вишедеценијске

---

<sup>822</sup> *Ibidem*.

једнопартијске власти. Венецуела се данас суочава са сличном претњом. Околност да највиши правни акт ове земље прокламује федерално државно уређење и формално постојање аутономије и партиципације држава егзистирају у оквиру централизованог политичког режима који клизи ка потпуној ауторитарности. Главни супстрат за поновно оживљавање федерализма јесте стварање уставних гаранција за преношење значајнијих надлежности и средстава на државе, те онемогућавањем да исте буду „враћене“ Унији без утицаја чланица. Сама околност да Боливарски устав промовише сложено државно уређење и могућност даље законске деволуције даје знатно више шанси некој стварној, будућој децентрализацији одлучивања. Тренутна стидљива партиципација држава чланица у вршењу савезних власти не одриче венецуеланском уређењу карактер федералног. Могућност да, као у примеру Мексика или Аргентине, са већ постојећег институционалног механизма буде „одувана прашина“ сама по себи представља значајни подстрек за политичке напоре у том смеру. Остваривање федерализма у пракси је ослоњено на позитивни правни оквир, али добрим делом зависи од конкретног политичког контекста, који укључује пре свега спремност регионалних снага на истицање захтева за већом самоуправом. Креирање сената као истинског „дома федералних јединица“ и независногуставног судства значајни су нормативни предуслови за мирно каналисање оваквих аспирација. Успостављање новог правног оквира тренутно је поверено Уставотворној скупштини, у чијој је искључивој надлежности евентуални повратак Венецуеле на пут оснаживања партиципације својих федералних јединица. Околност да су током последњих деценија XX века и Бразил и Аргентина и Мексико успели да се отргну из чврстог загрљаја централизације, уз дугу традицију венецуеланског федерализма, дају повода за умерени оптимизам у погледу „рефедерализације“ и четврте од латиноамеричких федерација.

## СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ

### МОНОГРАФИЈЕ

- 1) Алфонсин Раул, *Аргентинско питање* (превела Ђермановић Надежда), Загреб, 1986.
- 2) Андрић Иво, *Симон Боливар Ослободилац*, Београд, 1998.
- 3) Батављевић Драган, Војводић Анка, *Европски федерализам на почетку XXI века*, Београд, 2009.
- 4) Боливар Симон, *Мисао Симона Боливара, Pensamiento de Simon Bolivar* (превод Остојић Р), Крушевац, 1983.
- 5) Bradford Burns E., Charlip Julie A., *Latin America: A Concise Interpretive History*, New Jersey 2002.
- 6) Galeano Eduardo, *Las venas abiertas de América Latina*, Mexico D.F. - Buenos Aires 1971.
- 7) González Oropeza Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, Ciudad de México, Institution de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987.
- 8) Де лас Касас Бартоломе, *Кратко извјешће о уништењу Индија*, Загреб 1982.
- 9) Ђорђевић Јован, *Идеје и институције*, Београд, 1972.
- 10) Diaz-Cayeros Alberto, *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*, Cambridge 2006.
- 11) Ђорђевић Јован, *Уставно право*, Београд, 1978.
- 12) Живанчевић Михаило, *Федерализам и унитаризам*, Београд, 1936.
- 13) Јовановић Слободан, *О држави-основи једне правне теорије*, (ур. Братић Р, Јанковић С, Ђурић М), Београд, 1990, 158.
- 14) Јовановић Слободан, *Амерички федерализам*, Београд 1939.
- 15) Јовичић Миодраг, *Велики уставни системи - Елементи за једно упоредно уставно право*, Београд, 1984.
- 16) Јовичић Миодраг, *Државност федералних јединица*, Београд, 1992.
- 17) Јовичић Миодраг, *Регионална држава – уставноправна студија*, Београд, 1996.
- 18) Јовичић Миодраг, *Савремени федерализам – упоредноправна студија*, Београд 1973.
- 19) Јовичић Миодраг, *Устав и уставност*, Београд, 2006.
- 20) Juan Bautista Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina*, Buenos Aires, 1852.



- 21) Јужнић Стане, *Латинска Америка, Књига 1: Настанак и развој друштвено-економских структура*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1966.
- 22) Јужнић Стане, *Латинска Америка, Књига 2: Друштвена структура и политички системи*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1968.
- 23) Jung Courtney, *The Moral Force of Indigenous Politics - Critical Liberalism and the Zapatistas*, New York, 2008.
- 24) Keen Benjamin, Haynes Keith, *A History of Latin America*, Boston-New York, 2008.
- 25) Киркпатрик А. Фредерик, *Шпански освајачи*, Београд, 2005.
- 26) Ковачевић Бојан, *Скривени федерализам – Федералистичко искуство у процесима европских интеграција*, Београд, 2013.
- 27) Lewis Colin M., *Argentina: A Short History*, Oxford, 2002.
- 28) Марковић Ратко, *Покретање судског спора о уставности нормативних аката*, Београд, 1973.
- 29) Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2005.
- 30) Moreno Luis, *The Federalization of Spain*, London-Portland OR, 2001, 38-42.
- 31) Палигорић Љубомир, *Историја Латинске Америке*, Београд, 2003.
- 32) Петров Владан, *Сукоб домова у дводомном систему*, Београд, 2004.
- 33) Поповић Ђура, *О федерализму*, Београд, 1933.
- 34) Restall Matthew, Lane Kris, *Latin America in Colonial Times*, Cambridge 2011.
- 35) Rodden Jonathan A., *Hamilton's Paradox - The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, 2006.
- 36) Rodríguez O. Jaime E., *The Independence of Spanish America*, Cambridge, 1998.
- 37) Rodríguez O. Jaime E., *We Are Now the True Spaniards: Sovereignty, Revolution, Independence, and the Emergence of the Federal Republic of Mexico, 1808–1824*, Stanford University Press, 2012.
- 38) Rodríguez O. Jaime E., "La emancipación de America", *Secuencia - Revista de historia y ciencias sociales*, Num. 49, México, 2001, 42-69.
- 39) Славнић Љиљана, *Федерализам и уставносудска функција - случај Југославије: правна студија са упоредно-правним елементима*, Београд, 2000.
- 40) Станковић Марко, *Белгијски федерализам*, Београд, 2009.
- 41) Станковић Марко, *Уставно судство у савременим федерацијама*, Београд, 2012.
- 42) Становчић Војислав, *Федерализам/ конфедерализам*, Београд, 1986.

- 43) Souza Celina, *Constitutional Engineering in Brazil - The Politics of Federalism and Decentralization*, New York, 1997.
- 44) Tarver H. Micheal, Frederick Julia C., *The History of Venezuela*, Westport CT, 2005.
- 45) Ugarte Manuel, *La Nación Latinoamericana*, Caracas, 1978.
- 46) Ugarte Manuel, *La patria grande*, Buenos Aires, 2010.
- 47) Флајнер Томас, Самарцић Слободан, *Федерализам и проблем мањина у вишеетничким заједницама: Упоредна анализа Швајцарске и Југославије*, Београд, 1995.
- 48) Hamilton A, Madison J. & Jay J, *The Federalist* (eds. George W. Carey, James McClellan), Indianapolis, 2005.
- 49) Harvey Ricardo J. G., *Manual de Historia Constitucional Argentina*, Corrientes, 2005.
- 50) Hernández Antonio María, *Sub-national Constitutional Law in Argentina*, Kluwer Law International, 2011.
- 51) Хрустић Хасиба, *Фискални федерализам у свету и наша искуства*, Београд 2002.
- 52) Capistrano de Abreu Joao, *Chapters Of Brazil's Colonial History 1500-1800*, Oxford, 1997.
- 53) Шиђански Душан, *У трагању за новим европским федерализмом*, Београд, 2002.
- 54) Quiroga Lavié Humberto, Benedetti Miguel Ángel, Cenicacelaya María de las Nieves, *Derecho Constitucional Argentino*, Salta, 2009.
- 55) Watts Ronald, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, 1996.

#### НАУЧНИ ЧАСОПИСИ И ЗБОРНИЦИ

- 1) Álvarez Tovar Jorge Arturo, “Why Has the Transition to Democracy Led the Mexican Presidential System to Political Instability? A Proposal to Enhance Institutional Arrangements”, *Mexican Law Review*, Vol. V, No. 2, Institution de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013.
- 2) Батавељић Драган, „Федерализам као облик државне организације – да или не?“, *Гласник права*, година VIII, бр. 2, 2017.
- 3) Benson Nettie Lee, *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes 2014, <http://www.cervantesvirtual.com/obra/la-diputacion-provincial-y-el-federalismo-mexicano/>

- 4) Berry Charles R., “The Election of the Mexican Deputies to the Spanish Cortes 1810-1822”, *Mexico and the Spanish Cortes, 1810–1822: Eight Essays* (ed. Nettie Lee Benson), Austin, 1966.
- 5) Bonvecchi Alejandro, “The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina“, Inter-American Development Bank, *Working Paper Series*, No. IDB-WP-175, 2010.
- 6) Bonvecchi Alejandro, “Tipos de Presidencialismo y Efectividad del Control Legislativo sobre el Presupuesto: Control Político y Control Técnico en Argentina, Brasil y México”, *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, Vol. 1, No 1, Belo Horizonte, 2010.
- 7) Brewer-Carías Allan R., “Venezuela (Bolivarian Republic of Venezuela)”, *Handbook of Federal Countries*, Montreal, 2005.
- 8) Brewer-Carías Allan R., “Centralized Federalism in Venezuela”, *Paper submitted to the Seminar: Federalism in the Americas...and Beyond*, Duquesne University, Pittsburgh, 11-13 November 2004.
- 9) Brewer-Carías Allan R., ”Judicial Review in Venezuela“, *Duquesne Law Review*, Vol 45/ No. 3, Pittsburgh, 2007.
- 10) Bryce James, *Constitutions: Essay I - Flexible and Rigid Constitutions*, New York, 1905.
- 11) Valadés Diego, *La Constitución Reformadora*, Institution de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987.
- 12) Villasmil Espinosa Jorge, Berbesí de Salazar Ligia, “El ideal de la unidad latinoamericana en el discurso político de Manuel Ugarte“, *Revista de Artes y Humanidades UNICA*, Año 8 N° 18, Maracaibo, 2007.
- 13) Gargarella Roberto, “Towards a Typology of Latinamerican Constitutionalism 1810–60”, *Latin American Research Review*, Vol. 39, No. 2, Austin, 2004.
- 14) García Sarubbi David, “Federalism and Constitutional Judicial Review in Mexico And The United States: a Normative Assessment of Two Different Jurisdictional Schemes”, *Mexican Law Review*, Vol. IV No. 1, UNAM, 2010.
- 15) Garza David T., “Mexican Constitutional Expression in the Cortes of Cádiz“, *Mexico and the Spanish Cortes, 1810–1822: Eight Essays* (ed. Nettie Lee Benson), Austin, 1966.
- 16) Gentile Jorge Horacio, „La Interpretación Acerca de los Dos Tercios“, 1993. <http://web.archive.org/web/20140421082707/http://www.profesorgentile.com.ar/publi/dostercios.html>

- 17) Gibson Edward L., "Introduction: Theoretical Connections and Cautionary Insights", *Federalism and Democracy in Latin America* (ed. Edward L. Gibson), Baltimore, 2004.
- 18) González Oropeza Manuel, "United Mexican States", *A Global Dialogue on Federalism: Distribution of Power and Responsibilities in Federal Countries*, Montreal, 2005.
- 19) Gordon Mitchell, "Don't Copy Me, Argentina: Constitutional Borrowing and Rhetorical Type", *Washington University Global Studies Law Review*, Volume 8/3, 2009.
- 20) Graizborg Boris, "United Mexican States", *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, McGill-Queen's University Press, 2009.
- 21) Gudiño Pelayo José de Jesús, "The Supreme Court's Participation in the Construction of the Mexican Democratic Model", *Mexican Law Review*, No. 4, UNAM, 2005.  
<http://info8.juridicas.unam.mx/cont/mlawr/4/arc/arc5.htm>.
- 22) Guerreiro Fátima, Baratto Gedalva, „Aspects of Subnational Taxation in Brazil“, *Occasional Paper Series*, Nu. 12, Forum of Federations, <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2016/02/OP12.pdf>
- 23) Gutiérrez González Juan Marcos, "United Mexican States", *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, McGill-Queen's University Press, 2005.
- 24) Emilian Kavalski, Magdalena Zolkos, "Conclusions: Whither Defunct Federalisms", *Defunct Federalisms-Critical Perspectives on Federal Failure* (eds. Emilian Kavalski, Magdalena Zolkos), Ashgate Publishing, 2008.
- 25) Miller Jonathan M., "Echoes From The South: Argentina's Early Legislative Debates On U.S.-Style Judicial Review", *Willamette Law Review*, 48/2012.
- 26) McCoy Jennifer L., "From Representative to Participatory Democracy? Regime Transformation in Venezuela", *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela* (eds. McCoy Jennifer L., Myers David J.), The Johns Hopkins University Press, 2004.
- 27) Iglesias Eduardo, Merke Federico, Iglesias Valeria, "Republic of Argentina", *Foreign Relations in Federal Countries* (ed. Hans Michelmann), McGill-Queen's University Press, 2009.
- 28) Јовановић Слободан, „О дводомном систему“, *Политичке и правне расправе*, Београд, 1910.
- 29) Klesner Joseph L., College Kenyon, "Electoral Reform in Mexico's Hegemonic Party System: Perpetuation of Privilege or Democratic Advance?", *Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington D.C., 1997.

- 30) Крстић Зоран, „Перонизам као модел друштвеног и политичког развоја: савремени аргентински мит“, *Међународни проблеми*, бр. 1-2, Београд, 2014.
- 31) Limongi Fernando, “Democracy in Brazil Presidentialism, party coalitions and the decision making process”, *Novos Estudos-CEBRA*, Vol. 3 No.se, São Paulo, 2007.
- 32) Linz Juan José, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, Baltimore, 1990.
- 33) Love Joseph, “The Brazilian Federal State in the Old Republic (1889-1930): Did Regime Change make a Difference?”, *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible* (eds. Miguel A. Centeno, Agustin E. Ferraro), Cambridge University Press, 2013.
- 34) Mainwaring Scott, Shugart Matthew S., “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy - A Critical Appraisal“, *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, New York, 1997.
- 35) Márquez Gómez Daniel, “La evolución histórica del juicio de amparo mexicano (reflexión crítica)”, *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, tomo I* (eds. Miguel Carbonell Sánchez, Óscar Cruz Barney), UNAM, México, 2015.
- 36) Melgar Adalid Mario, “La desaparición de poderes estatales en el sistema constitucional mexicano”, *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, tomo I* (eds. Miguel Carbonell Sánchez, Óscar Cruz Barney), UNAM, México, 2015.
- 37) Melo Marcus André, “Strong Presidents, Robust Democracies? Separation of Powers and Rule of Law in Latin America”, *Brazilian Political Science Review*, Vol. 4, Rio de Janeiro, 2009.
- 38) Menendes Motta Marcia Maria, “The Sesmarias In Brazil: Colonial Land Policies In The Late Eighteenth Century“, *E-journal of Portuguese History*, Vol. 3 No. 2, The University of Porto & Brown University, 2005.
- 39) Mizrahi Yemile, “United Mexican States”, *Handbook Of Federal Countries*, McGill-Queen’s University Press, 2005.
- 40) Monroy Rubén, “Historical Background and Perspectives of Intergovernmental Relations: The Mexican Case”, *Forum of Federations*, 2003.
- 41) Nervo Codato Adriano, “A political history of the Brazilian transition from military dictatorship to democracy”, *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, 2005.

- 42) Петровић Милан, „Савезна држава (федерација) и савез држава (конфедерација) у општој теорији државе и права и позитивном праву (други део)“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 55/74, 2016, 15.
- 43) Patroni Vivivana, “Argentina (Argentine Republic)”, *Handbook Of Federal Countries*, McGill-Queen’s University Press, 2005.
- 44) Piancastelli Marcelo, “The Federal Republic of Brazil”, *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, McGill-Queen’s University Press, 2006.
- 45) Potoski Matthew, “Clean Air Federalism: Do States Race to the Bottom?“, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 3, 2001.
- 46) Prietley Hebert Ingram, “Spanish Colonial Municipalities“, *California Law Review*, Vol. 7. No. 6, 1919.
- 47) Rangel Guerrero Christi, ”Decline of federalism in Venezuela”, *Forum of Federations*, 2007, <http://www.forumfed.org/library/decline-of-federalism-in-venezuela/>
- 48) Rivera León Mauro Arturo, „Understanding Constitutional Amendments in Mexico: Perpetuum mobile Constitution”, *Mexican Law Review*, Vol. IX, No. 2, UNAM, 2017.
- 49) Rosenn Keith S., ”Judicial Review in Brazil: Developments Under the 1988 Constitution”, *Southwestern Journal of Law & Trade in the Americas*, Vol. 7, University of Miami Law School, 2000.
- 50) Rowat Donald C., „The Problems of Governing Federal Capitals“, *Canadian Journal of Political Science*, Flight. 1, No. 3, Montréal, 1968.
- 51) Samuels David, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge University Press, 2003.
- 52) Serrafiero Mario D., “La intervencion federal en Argentina. Experiencia y jurisprudencia”, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UADE, 2009. [http://www.forumfed.org/libdocs/Misc/Arg8\\_Serrafiero%20paper%20Esp.pdf](http://www.forumfed.org/libdocs/Misc/Arg8_Serrafiero%20paper%20Esp.pdf)
- 53) Souza Celina, “Federal Republic of Brazil”, *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, McGill-Queen’s University Press, 2005.
- 54) Souza Celina, “Brazil’s System of Local Government, Local Finance and Intergovernmental Relations“, *The EngKaR Research Project 8070: Building Municipal Capacity for Finance and Budgeting*, The International Development Department of the School of Public Policy, University of Birmingham (UK), 2016.

- 55) Станковић Марко, „Утицај система власти на начело партиципације у савременим федерацијама“, *Анали Правног факултета у Београду*, година LXIV, 2/2016.
- 56) Serna de la Garza José María, “Reflexiones sobre el constitucionalismo subnacional en México“, *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, tomo I* (eds. Miguel Carbonell Sánchez, Óscar Cruz Barney), UNAM, México, 2015.
- 57) Schor Miguel, “Constitutionalism Through the Looking Glass of Latin America”, *Texas International Law Journal*, Vol. 41:1, 2006.
- 58) Ter-Minassian Teresa, “Reforming the Revenue Sharing Fund for the States (FPE)“, Inter-American Development Bank, Institutions for Development, *Discussion Paper*, No. Idb-Dp-216, 2013.
- 59) Tommasi Mariano, ”Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s”, *SCID Working Paper 147*, Stanford University - Institute for Economic Policy Research, 2002.
- 60) Ugalde Luis Carlos, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo en Mexico: El Caso del Veto Presidential“, *Relaciones entre gobierno y Congreso Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (coord. Cecilia Mora-Donatto), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 101, México, 2002.
- 61) Ferreira Costa Valeriano Mendes, “Brazil (Federative Republic of Brazil)”, *Handbook Of Federal Countries*, McGill-Queen’s University Press, 2005.
- 62) Ferejohn John, Pasquino Pasquale, “The law of the exception: A typology of emergency powers”, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 2, Issue 2, 2004.
- 63) Fernandez Miro Julia, Olivo César Hernán Martin, Mondelo Facundo Luis, *El Senado Argentino: Historia, Evolución y Consecuencias Negativas de la Reforma Constitucional de 1994, a Dieciséis Años de la Misma*, Universidad Nacional de La Pampa, Santa Rosa 2010.
- 64) Fleischer David, ”Beyond Collorgate: Prospects for Consolidating Democracy in Brazil Through Political Reform“, *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment* (eds. Keith S. Rosenn, Richard Downes), North-South Center Press, 1999.
- 65) Forsyth Murray, “Emmanuel Sieyes: What is the Third Estate?“, *The Political Classics-Hamilton to Mill*, Oxford, 1993.
- 66) Хацић Харун, „Остваривање права на сецесију путем примјене принципа *uti possidetis iuris* и принципа права на самоопредјељење народа“, *Правне теме*, год 3. бр. 5, 2002.

- 67) Hernandez Trillo Fausto, Diaz Cayeros Alberto, Gamboa Gonzalez Rafael, "Determinants and Consequences of Bailing Out States in Mexico", *Eastern Economic Journal*, Vol. 28(3), Eastern Economic Association, 2002.
- 68) Hernández Antonio María, "Republic Of Argentina", *Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries*, Vol. 3, Montreal, 2006.
- 69) Hernández Martínez María del Pilar, "Apatzingán. Constitucionalización primigenia de los derechos humanos en México", *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, tomo I* (eds. Miguel Carbonell Sánchez, Óscar Cruz Barney), UNAM, México, 2015, 261.
- 70) Hills Roderick M. Jr, "Federalism and Public Choice", *Public Law & Legal Theory Research Paper Series*, Working Paper No. 09-07, New York, 2009.
- 71) Ricardo Ramírez Calvo, "Sub-National Constitutionalism in Argentina - An Overview", *Perspectives on Federalism*, Vol. 4, issue 2, 2012.
- 72) Cheibub José Antonio, Elkins Zachary, Ginsburg Austin Tom, "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper*, No. 361, 2011.
- 73) Watts Ronald, "Participation of federated entities in federal policy-making" in Third International Conference on Federalism (F. Geerkens, ed.), *Federalism: Turning Diversity into Harmony, Sharing Best Practices*, Brussels, 2005, <http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/IntensivkursII/Watts.pdf>.
- 74) Whitehead Laurence, "Varieties of Presidentialism, and the Quality of Democracy", Biblioteca Jurídica Virtual del Institution de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2748/28.pdf>.

#### ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

- 1) Americas Quaterly, *Voters Reject Division of Brazilian State*, <http://www.americasquarterly.org/node/3145/>
- 2) Argentina: Constituciones Provinciales, [http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=45](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=45).
- 3) Asamblea Nacional de Venezuela (SAIL), *Textos Constitucionales 1811-1999*, 2001, <http://www.clbec.gob.ve/pdf/constituciones-1811-1999.pdf>



- 4) Diaz-Cayeros Alberto, Magaloni Beatriz, Weingast R. Barry, “Tragic Brilliance: Equilibrium Hegemony And Democratization in Mexico”, Hoover Institution, Stanford University, 2003, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1153510](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153510)
- 5) Divulgación Elecciones Regionales 2008, <http://www.webcitation.org/6BEuLVG6c>
- 6) Званична презентација аргентинског Дома представника, <http://www.diputados.gov.ar>
- 7) Званична презентација председништва Мексика, <https://www.gob.mx/presidencia/>
- 8) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, <https://cidades.ibge.gov.br/>
- 9) Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico 2016*, [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/AEGEUM\\_2016/702825087340.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/AEGEUM_2016/702825087340.pdf)
- 10) Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, Censo del Bicentenario, Serie B/2*, Buenos Aires, 2012, [http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaWeb/Contenido/Pagina148/File/LIBRO/censo2010\\_tomo1.pdf](http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaWeb/Contenido/Pagina148/File/LIBRO/censo2010_tomo1.pdf)
- 11) Instituto Nacional de Estadística, *XIV Censo Nacional de Población y Vivienda 2011*, [http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/Censo%202011\\_Resultados\\_Basicos.pdf](http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/Censo%202011_Resultados_Basicos.pdf)
- 12) La Nacion, “La intervención a Santiago del Estero”, 02-04-2004, <http://www.lanacion.com.ar/588589-la-intervencion-a-santiago-del-estero>
- 13) Luz Mely Reyes, „Con sentencias 155 y 156, TSJ habilita al presidente Maduro a legislar y bloquea a la AN”, *Efecto Cocuyo*, 30-03-2017, <http://efectococuyo.com/politica/consentencias-155-y-156-tsj-habilita-al-presidente-maduro-a-legislar-y-bloquea-a-la-an>
- 14) Национални судови Републике Аргентине, <https://old.csjn.gov.ar/dbei/ii/cf/mapa.html>
- 15) Pardo Daniel, “Por qué importan tanto los magistrados que designó el chavismo en Venezuela“, BBC Mundo, Caracas, 23-12-2015, <https://goo.gl/fg9JFc>
- 16) Peso Fuerte <http://www.billetesargentinos.com.ar>
- 17) Terra, *Deputados querem criação de 13 novos Estados*, <http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI482532-EI306,00.html>
- 18) Thompson Ginger, „Ex-President in Mexico Casts New Light on Rigged 1988 Election“, *New York Times*, 2004, <http://www.nytimes.com/2004/03/09/world/ex-president-in-mexico-casts-new-light-on-rigged-1988-election.html>

- 19) UN's Statistics Division, "Demographic Yearbook: Table 3, Population by sex, annual rate of population increase, surface area and density",  
<https://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2012/Table03.pdf>

#### ПРОПИСИ И ИСТОРИЈСКИ ДОКУМЕНТИ

- 1) Acta de Casamata, a 10. de febrero de 1823, y Gloria Villegas Moreno, Miguel Angel Porrúa Venero, *De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*, México, 1997.
- 2) Декрет председника Венецуеле бр. 5895 од 26.02.2008. године, Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, *Gaceta Oficial N° 5.880 Extraordinario del 9 de abril de 2008*.
- 3) Декрет председника Бразила бр. 920, *de 1° de Dezembro de 1938*;
- 4) Декрет председника Бразила бр. 53.876, *de 02.04.1964*.
- 5) Декрет о уставној реформи мексичког Устава, *DOF: 10/02/2014*
- 6) Члан 1 Декрета о изменама Закона о министарствима Аргентине, *Decreto 513/2017 de 14/07/2017, texto ordenado por Decreto N° 438/92*.
- 7) Декларација о неопходности реформе аргентинског Устава, *Ley N° 24.309, Boletín Oficial, 29 de diciembre de 1993*.
- 8) Декрет о одређивању града Паране за привремени главни град Конфедерације Аргентине, 24 de marzo de 1854.
- 9) Декрета председника Венецуеле са снагом органског закона о федералним депенденцијама, *Gaceta Oficial N° 39.787 del 27 de octubre de 2011*.
- 10) Декрет о избору дистрикта Мексика за седиште врховних моћи Федерације, [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824\\_121/Decreto\\_Se\\_se\\_ala\\_M\\_xico\\_con\\_el\\_distrito\\_que\\_se\\_expresa\\_para\\_la\\_residencia\\_de\\_los\\_supremos\\_poderes\\_de\\_la\\_federaci\\_n.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824_121/Decreto_Se_se_ala_M_xico_con_el_distrito_que_se_expresa_para_la_residencia_de_los_supremos_poderes_de_la_federaci_n.shtml).
- 11) Декрет председника Венецуеле о сазивању Националне уставотворне скупштине, *Decreto N° 2.830, 01 de mayo de 2017, Gaceta Oficial N° 6.295 Extraordinario*.
- 12) Декрет о одборима Народне уставотворне скупштине Венецуеле, *Decreto N° 2.287, 23 de mayo de 2017, Gaceta Oficial N° 41.156*.
- 13) Декрет о забрани употребе средстава који афирмишу идеологију или пропаганду перонизма, *Decreto Ley 4161/56, Boletín Oficial, 9 de Marzo de 1956*.

- 14) Закон о регулисању става 5 члана 76 Устава Мексика, *Ley Reglamentaria de la Fraccion V del Artículo 76 de la Constitucion General de la Republica, DOF 29-12-1978.*
- 15) Закон бр. 9.394, о успостављању основа националног образовања Бразила, *DOU de 23.12.1996;*
- 16) Закон бр. 24. 145 о федерализацији угљоводоника Аргентине, *Promulgada parcialmente: Octubre 13 de 1992.*
- 17) Закон о организацији националног правосуђа Аргентине, *Ley N°27 de 16/10/186*
- 18) Закон о надлежностима и овлашћењима националних судова Аргентине, *Ley N°48 de 14/9/1863.*
- 19) Закон о изменама и допунама Закона о Врховном суду правде аргентинске нације, *Ley N° 23.774 de abril 5 de 1990.*
- 20) Закон о регулисању ставова I и II члана 105 Политичког устава Сједињених Мексичких Држава, *DOF 27-01-2015.*
- 21) Закон о ампару, разрада чланова 103 и 107 Политичког устава Сједињених Мексичких Држава, *DOF 17-06-2016.*
- 22) Закон о организацији федералног правосуђа Бразила, *Lei N° 221, de 20 de Noviembre de 1894.*
- 23) Закон бр. 9.882, *Diário Oficial da União de 6.12.1999.*
- 24) Закона о правном режиму декрета о потреби и хитности, законодавној делегацији и делимичној промулгацији закона Аргентине, *Ley No. 26.122 el 1° de noviembre de 2006.*
- 25) Закон о правном режиму декрета о неопходности и хитности, законодавној делегацији и делимичној промулгацији закона у Аргентини, *Ley N° 26.122, Promulgada: Julio 27 de 2006.*
- 26) Закон председника Аргентине бр. 22.847 о сазивању избора, *12 de Julio de 1983.*
- 27) Закон о одсуству председника Аргентине, *Ley 25716, B. O. del 08.01.2003, Nú.: 30063.*
- 28) Закон о административној реорганизацији Федералног дистрикта Бразилије, *Lei 4.545/1964 de 12/10/1964.*
- 29) Закон о стварању органа основне управне структуре Федералног дистрикта Бразилије, *Lei No 7.456, de 1 de Abril de 1986.*
- 30) Закона о федерализацији Буенос Ајреса, *Ley de Federalización de Buenos Aires N.° 1029, Belgrano, Setiembre 21 de 1880.*

- 31) Закона о гаранцијама интереса Националне државе у граду Буенос Ајресу, *Ley 24.588, Noviembre 27 de 1995.*
- 32) Закон о позиву становницима Буенос Ајреса за изборе за шефа и заменика шефа владе и 60 представника ради доношења Организационог статута њихових институција, *Ley N° 24.620, Diciembre 28 de 1995.*
- 33) Закона о преласку главног града Аргентине у Виедму и Кармен де Патагонес, *Ley 23.512/1987.*
- 34) Закон о утврђивању кривичних дела одговорности и уређивању пратећег судског процеса у Бразилу, *Lei N° 1.079 de 10 de Abril de 1950, DOU de 12.4.1950/ Lei No 10.028 de 19 de Outubro de 2000, DOU de 20.10.2000.*
- 35) Закон о територијалној организацији Венецуеле од 1856, *28 de abril de 1856, Número S/N.*
- 36) Закон о федерализацији Буенос Ајреса, *Ley n.º 1029 del 21 de Septiembre 1880.*
- 37) Закона о националним територијама Аргентине, *Ley n.º 1532, promulgada 16 de Octubre 1884.*
- 38) Закон о фискалној одговорности Бразила, *LCP 101/2000, D.O.U. de 05/05/2000, P. 1. Органски закон о ванредним стањима у Венецуели, Gaceta Oficial N° 37.261 de fecha 15 de agosto de 2001.*
- 39) Изборни кодекс Бразила, *Lei no 4.737 de 15 de julho de 1965.*
- 40) Изборни закон Аргентине од 1912, *Ley Electoral (Sáenz Peña) 8.871, B. O., 26 de marzo 1912.*
- 41) Комплементарни закон о начину утврђивања броја представника Националног конгреса Бразила, бр. 78, *Lei Complementar N° 78, de 30 de Dezembro de 1993, DOU de 5.1.1994.*
- 42) Национални устав Венецуеле од 1947, *Caracas, de 5 de julio de 1947.*
- 43) Национални устав Венецуеле од 1953, *Caracas, de 11 de abril de 1953.*
- 44) Национални устав Републике Аргентине, *Convención Nacional Constituyente, ciudad de Santa Fe, 22 de agosto de 1994.*
- 45) Нацрт комплементарног закона, секретаријат Савезног сената Бразила, *N.º 349, de 2017.*
- 46) Органски закон о врховном суду правде Венецуеле, *Gaceta Oficial N° 37.942, 20 de mayo de 2004.*

- 47) Органски изборни закон Мексика од 1857, *Ley Orgánica Electoral, México, Febrero 12 de 1857.*
- 48) Органски закон о савезној јавној администрацији Мексика, *DOF 29-12-1976 (Última reforma publicada DOF 11-08-2014).*
- 49) Општи закон о изборним институцијама и процедурама Мексика, *DOF 23-05-2014.*
- 50) Органски закон о изборним процесима Венецуеле, *G.O. (5928e de 12/08/2009).*
- 51) Органски закон о Федералном дистрикту Бразилије, *Promulgação: 08/06/93, Publicação: DODF De 09/06/93, Suplemento.*
- 52) Основни статут Аргентине, *Buenos Aires 24 de agosto 1972.*
- 53) Органске основе Мексичке Републике, *Bases orgánicas de la República Mexicana, Acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a decretos, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional, 14 de junio de 1843.*
- 54) Пакт из Сан Хосе де Флореса од 1859, <https://www.educ.ar/recursos/128652/pacto-de-san-jose-de-flores-de-1859?coleccion=129494>
- 55) План из Игуале, *Plan de Iguala y proclama con que lo anunció Agustín de Iturbide, Iguala, 24 de Febrero de 1821, Documentos de la guerra de independencia.*
- 56) Политички устав Бразилске Империје од 1824, *Registrada na Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio do Brazil a fls. 17 do Liv. 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiaes. Rio de Janeiro em 22 de Abril de 1824.*
- 57) Политички устав Републике Аргентине, *Constitución Política de la República Argentina de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional "ad hoc" el 25 de septiembre de 1860, con las reformas de las convenciones de 1866 y 1898.*
- 58) Политички устав Сједињених Мексичких Држава од 1917, *45ª Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada en el Teatro Iturbide, de la Ciudad de Querétaro, la tarde del martes 16 de Enero de 1917, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.*
- 59) Ревизиони уставни амандман бр. 1 на бразилски Устав, *Diário Oficial de 02/03/1994.*
- 60) Резолуција о Представничкој комисији Националног конгреса Бразила, *Resolução No 3, de 1990-CN, Publicada no DCN de 22-11-90.*
- 61) Свечани акт о декларацији независности Северне Америке, *Acta Solemne de la Declaracion de la Independencia de la America Septentrional, Documentos Históricos Constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas, Senado de la República, México, 1965, Tomo I.*

- 62) “Sentimientos de la nación“, José María Morelos, Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813, *Documentos de la guerra de independencia, Biblioteca enciclopédica popular*, Secretaría de Educación Pública, México, 1945, Núm. 74.
- 63) Специјални закон о организацији и режиму Дистрикта главног града Венецуеле, *Gaceta Oficial N° 39.156*, del 13 de abril de 2009.
- 64) Споразум из Сан Николаса од 1852, <https://www.educ.ar/recursos/128646/acuerdo-de-san-nicolas?coleccion=129494>, asp 5.2.2017.
- 65) Споразуми из Кордобе, Villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821, *Documentos Históricos Constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas*.
- 66) Статут Аргентинске револуције, *Boletín Oficial*, 8 de julio de 1966.
- 67) Статут Федералног дистрикта Мексико Ситија, *D.O.F. el 26 de julio de 1994, Última reforma publicada en el D.O.F. 27 de junio de 2014*.
- 68) Теодор Рузвелт, „Четврти председнички Говор о стању Уније, од 6. децембра 1904. године“, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29545>.
- 69) Устав Града Буенос Ајреса, *Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 47, Buenos Aires, 01 de octubre de 1996*.
- 70) Уставни амандман бр. 1 на Устав Боливарске Републике Венецуеле, *Gaceta Oficial (5908E) 19/2/2009*.
- 71) Устав Савезне Републике Бразил од 1988, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Diário Oficial da União 191-A, de 05/10/1988, P.1*
- 72) Устав Боливарске Републике Венецуеле од 1999, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial, 30 de diciembre de 1999, Nú. 36.860*.
- 73) Устав Републике Сједињене Државе Бразила од 1891, *Rio de Janeiro, DOU 24.2.1891*.
- 74) Устав Републике Сједињених Држава Бразила од 1934, *DOU de 16.7.1934 - Suplemento e republicado em 19.12.1935*
- 75) Устав о националној организацији Сједињених Држава Бразила од 1937, *Diário Oficial da União, 10.11.1937*.
- 76) Устав Сједињених Држава Бразила од 1946, *Diário Oficial da União, de 19 de Setembro de 1946*.
- 77) Устав Савезне Републике Бразил од 1967, *Diário Oficial da União, 24.01.1967*.
- 78) Устав Републике Венецуеле од 1961, *Gaceta Oficial de 23 de enero de 1961, enmienda 1 de 11 de mayo de 1973 y enmienda 2 de 30 de marzo de 1983*

- 79) Устав Државе Венецуеле од 1830, *aprobado en sesion del 3 del corriente, Valencia octubre 7 de 1830.*
- 80) Устав Сједињених Држава Венецуеле од 1864, *Caracas, Mayo 10 de 1864.*
- 81) Устав Сједињених Држава Венецуеле од 1881, *Caracas, de 27 de abril de 1881.*
- 82) Устав Сједињених Држава Венецуеле од 1891, *Caracas, de 16 de abril 1891.*
- 83) Устав Сједињених Држава Венецуеле од 1893, *Caracas, de 21 de junio de 1893.*
- 84) Устав Сједињених Држава Венецуеле од 1901, *Caracas, de 29 de marzo de 1901.*
- 85) Устав Сједињених Држава Венецуеле од 1909, *Caracas, de 5 de agosto de 1909.*
- 86) Устав нације Аргентине од 1949, *Boletín Oficial de la República Argentina, Nú. 16.303, 16 de marzo 1949.*
- 87) Уставни декрет о слободи мексичке Америке, *Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingan á 22 de Octubre de 1814. D. Cárlos María de Bustamante, Cuadro Historico, Segunda edicion, México, 1844, Tomo X.*
- 88) Уставни акт Мексичке Федерације од 1824, *Acta constitutiva de la Federación Mexicana, Enero 31, 1824.*
- 89) Уставни амандман на члан 43 Политичког устава Сједињених Мексичких Држава, *Diario Oficial de la Federación, No 26, 8 de octubre 1974.*
- 90) Федерални кодекс о изборним институцијама и процедурама Мексика, *Diario Oficial de la Federación, 1996.*
- 91) Федерални устав Сједињених Мексичких Држава од 1824, *dada en México á 4 del de Octubre del año del Señor de 1824.*
- 92) Федерални устав Сједињених Мексичких Држава од 1857, *dada en el salon de sesiones del Congreso en México, a 5 de Febrero de 1857.*
- 93) Федерални пакт влада Буенос Ајреса, Ентре Риоса и Санта Феа од 1831, <https://www.educ.ar/recursos/128562/pacto-federal-de-1831?coleccion=129494>
- 94) Џејмс Монро, „Седми председнички Говор о стању Уније, од 2. децембра 1823. године“, [http://malikdolgozat.uw.hu/cikk/Monroe\\_doctrine.PDF](http://malikdolgozat.uw.hu/cikk/Monroe_doctrine.PDF).

## СУДСКЕ ОДЛУКЕ

- 1) Одлука Уставног већа Врховног суда правде Венецуеле бр. 1077 од 22.08.2001,

- 2) Одлука Уставног већа Врховног суда правде Венецуеле бр. 1139 од 05.06.2002,
- 3) Одлука Уставног већа Врховног суда правде Венецуеле бр. 1139 од 05.05.2002,
- 4) Одлука Уставног већа Врховног суда правде Венецуеле бр. 137 од 13.02.2003,
- 5) Одлука Уставног већа Врховног суда правде Венецуеле бр. 2750 од 21.10.2003,
- 6) Одлука Уставног већа Врховног суда правде Венецуеле бр. 2432 од 29.08.2003,
- 7) Одлука Уставног већа Врховног суда правде Венецуеле бр. 2404 од 28.08.2003,
- 8) Пресуда Врховног суда Бразила од 24. фебруара 2010. године, *ADI n.º 875/DF, ADI n.º 1.987/DF, ADI n.º 2.727/DF e ADI n.º 3.243/DF, DJe-076 Divulg 29-04-2010 Public 30-04-2010 Ement Vol-02399-02 PP-00219.*
- 9) Pleno de la Suprema Corte de Justicia, “Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis VII, T. XV, 2007, 5. <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/172/172739.pdf>, asp. 26.12.2017.
- 10) Pleno de la Suprema Corte de Justicia, “Facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano. Sus características generales”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P. J. 142, T. XV, 2001. <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/187/187982.pdf>, asp. 26.12.2017.
- 11) Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, “Legislaciones federal y local. Entre ellas no existe relación jerárquica, sino competencia determinada por la Constitución“, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis de jurisprudencia, T. VII, 1991, 56. <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/900/900299.pdf>, asp. 5.12.2017.

## БИОГРАФИЈА АУТОРА



Ненад Гршић је рођен 3. децембра 1986. године у Вараждину, данашња Република Хрватска. Завршио је основну школу и природно-математички смер гимназије у Руми. Правни факултет Универзитета у Београду уписао је 2005. и дипломирао 2010. године, са општим успехом 9,03. Школске 2011/2012. године на истом Факултету уписује мастер академске студије права (јавноправни модул, уставноправни под-модул), које је успешно завршио 2013. године са просечном оценом 9,50. Мастер рад на тему „Шпанија: регионална или федерална држава?“ одбранио је са оценом 10 пред комисијом у саставу др Марко Станковић (ментор) и др Владан Петров. У школској 2013/2014. години уписао је докторске академске студије, у оквиру уставноправне научне области, на Правном факултету Универзитета у Београду. Положио је испит из предмета Методи научно-истраживачког рада и вештине, одбранивши семинарски рад под насловом „О забрани градње минарета у Швајцарској - директна демократија против људских права“. Након положеног усменог дела докторског испита успешно је одбранио пројекат докторске дисертације под насловом „Начело партиципације у латиноамеричким федерацијама“, пред комисијом у саставу др Марко Станковић (привремени ментор), др Владан Петров и др Оливера Вучић.

Почев од 2011. године Ненад Гршић је радно ангажован у Општинској управи општине Рума. Током периода 2011-2012 године обављао је стручну праксу на пословима пружања правне помоћи, под окриљем заједничког пројекта Омбудсмана Каталоније, Покрајинског заштитника грађана, Адвокатске канцеларије Војводине, Покрајинске владе и 19 локалних самоуправа. Након завршетка пројекта и положеног државног стручног испита, заснива стални радни однос, најпре на месту стручног сарадника за персоналне послове, да би од 2015. године био распоређен на радно место шефа Одељења за општу управу и заједничке послове - на коме ради и данас. Учесник је више додатних обука, међу којима су и програм организован од стране Правног факултета у Лајдену, Холандског хелсиншког комитета и Хашке академије за локалну самоуправу (*MATRA Rule Of Law Training Programme - Decentralisation and Citizen Participation Module 2018*), Летња академија за младе стручњаке са западног Балкана под покровитељством Шведског института (*Sustainable Public Management Module 2018*) и обука за Систем финансијског менаџмента и контроле у јавном сектору, организована 2016. године у сарадњи са Универзитетом у Новом Саду и Канцеларијом за буџетско и финансијско пословање.

Говори енглески језик и познаје шпански језик у мери која му омогућава коришћење стручне литературе. Аутор је објављеног рада: “Локални омбудсман: европска искуства и перспектива у Србији”, *Европско законодавство*, год. XVI, бр. 59/2017, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017, pp. 247-264.

## Изјава о ауторству

Име и презиме аутора                      Ненад Гршић  
Број индекса                                      ДС 2013-20

### И з ј а в љ у ј е м

да је докторска дисертација под насловом

„Начело партиципације у латиноамеричким федерацијама“

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

У Београду, 13 јула 2018. године

**Потпис аутора**

---

**Изјава о истоветности  
штампане и електронске верзије докторског рада**

Име и презиме аутора	Ненад Гршић
Број индекса	ДС 2013-20
Студијски програм	Уставноправна научна област
Наслов рада	„Начело партиципације у латиноамеричким федерацијама“
Ментор	Марко Станковић, ванредни професор

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду, 13. јула 2018. године

**Потпис аутора**

---

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Начело партиципације у латиноамеричким федерацијама“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (*Creative Commons*) за коју сам се одлучио.

- 1. Ауторство (CC BY)
- 2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
- 3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
- 4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
- 5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
- 6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.  
Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

У Београду, 13. јула 2018. године

**Потпис аутора**

---

1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.