

Teoría y Deneduo Constitucional
CAR. UBentano
COM. GIROTI

CAPÍTULO TRIGÉSIMO SEGUNDO

MA/VI 11/13 hr.

El federalismo: Un orden mundial voluntario

Quando se dan las condiciones para la formación de uniones federales eficientes y duraderas, su multiplicación es siempre un beneficio para el mundo.

JOHN STUART MILL.

En un tercer nivel del orden político, superando a veces al Estado nacional, pero, en todo caso, constituyendo un esfuerzo de organización de dicho orden en una esfera más amplia, en un territorio más extenso que el de la comunidad local y regional, encontramos, al lado del Imperio, la federación, tanto nacional como supranacional. La federación ha desempeñado un importante papel en la organización de los «Estados» nacionales o, mejor dicho, comunidades; incluso las comunidades locales se han unido conjuntamente en ciertas ocasiones constituyendo federaciones y ligas de ciudades y tribus, tales como los iroqueses y los creeks¹. En efecto, la federación es un modelo muy generalizado de conducta política, que ha sido utilizado continuamente por las entidades organizadas de todas clases, siempre que se han dado ciertas condiciones para ello. Las federaciones de Estados y el Estado federal han de ser considerados como aplicaciones concretas de una fórmula consistente de cooperación, efectivamente organizada, entre los grupos. Una federación es una unión de grupos con personalidad propia, unidos por uno o más objetivos comunes, pero que conservan dicha personalidad distintiva para otros objetivos. La federación es, a nivel de intergrupos, lo que la asociación es a nivel interpersonal. Es una unidad que no destruye la personalidad de los que se unen, sino que aumenta sus relaciones mutuas y organiza la cooperación.

Si la federación, como se suele creer, es la alternativa al Imperio, se debe a que el poder detentado por una federación es predominantemente consensual, mientras que el del Imperio es coercitivo

¹ Noon (1949); Swanton (1928).

Texto 14 Capillas Steeb 627

EL FEDERALISMO: UN ORDEN MUNDIAL VOLUNTARIO

(Capítulo 9). Ya hemos indicado que estos términos son tan relativos como correlativos. A la luz de este análisis no puede sorprendernos que un Imperio se convierta en Federación y que una Federación llegue a ser un Imperio. La Commonwealth británica y el Sacro Romano Imperio son dos interesantes ejemplos del primer proceso, y la República Romana, del segundo. Cualquiera de esas estructuras estaba expuesta al peligro de dicha transformación, pero ésta no es fatal en todo caso, como lo demuestra el Imperio de los Habsburgo.

El ejemplo más interesante de una sustitución gradual de una federación por un Imperio es, no cabe duda, la transformación del Imperio británico en Commonwealth. Este fenómeno se produjo a lo largo de una gran cantidad de años, durante los cuales los ingleses fueron concediendo a sus primitivas colonias la condición de «dominios». Un dominio es, hoy en día, un Estado casi independiente, ligado a Gran Bretaña por lazos de tradición política común, simbolizada en una Corona común; aunque Irlanda y la India, a pesar de estar asociadas a la comunidad, no reconocen este símbolo². En este caso observamos la «federalización» de un sistema político, que estuvo alguna vez controlado centralmente, hasta alcanzar un punto de próxima disolución.

Es más corriente que se dé el proceso federalizador con el propósito de que surja una unión de Estados completamente separados e incluso hostiles. En ocasiones, esto parece ser una alternativa a intentos infructuosos de lograr un orden común mediante el establecimiento de un Imperio. Así, en Europa, las conquistas imperiales de Napoleón y de Hitler resultaron ser tan inaceptables para las subdivisiones nacionales desarrolladas, que sus respectivos Imperios se hundieron a los pocos años de haberse establecido. En efecto, Hitler fracasó en su proceso de expansión imperial. En lugar de esos esfuerzos imperiales por unificar a Europa, se asiste ahora a otro proceso que va a cumplir su objetivo creando un sistema federal. Aunque está en sus primeros pasos, este proceso se abre camino y ha llegado a manifestarse en el establecimiento de «diversas» comunidades, que tienen unos objetivos específicos, tales como la Comunidad del Carbón y del Acero, la Comunidad Europea de Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea (Mercado Común).

En el caso de Alemania se produjo una curiosa mezcla de Imperio y federación cuando se llevó a cabo la unificación por parte de Prusia, la cual, mediante la conquista guerrera, transformó a Alemania en una semifederación; el Imperio alemán fue el resultado de esta conquista. El proceso de federalización, puesto en movimiento por estos orígenes en parte coercitivos, ha proseguido y ha creado la República Federal Alemana, sistema federal completamente in-

² Para los complejos problemas de la Commonwealth, cf. Underhill (1950), Mansergh y otros (1958), esp. cap. 1.

³ Haas (1958); Aron (1962), pp. 734 y ss., utiliza también este contraste entre imperio y la federación, pero su concepto de federalismo es anticuado y legalista.

tegrado⁴. En cambio, fracasó un intento paralelo de la Monarquía Habsburgo para resolver los problemas planteados por la creciente resistencia de las nacionalidades sometidas a su dominio imperial⁵. La diferencia entre estos dos desarrollos se debe en gran medida, por supuesto, a las fuerzas centrifugas de las nacionalidades, divergentes culturalmente, de los países sometidos a los Habsburgo, en contraste con las fuerzas centrípetas que constituyeron una «nación» común alemana (Capítulo 30). Ahora bien, el proceso federalizador también intervino.

La India, al enfrentarse con un problema semejante después de la desaparición del dominio imperial británico, ha intentado resolverlo también mediante la federalización de su orden político. Esta política ha tenido éxito, excepto en aquellas partes de la India británica con predominio musulmán. En este caso, las diferencias religiosas unidas a las nacionales, constituyen un obstáculo insuperable para la unión federal. En consecuencia, se han formado dos Estados distintos, que se han mantenido más bien hostiles: la India y el Pakistán. Pero junto a estos Estados, ha sido adoptado el modelo federal para resolver las dificultades nacidas de las diferencias nacionales y lingüísticas. No es posible todavía extraer unas conclusiones muy definitivas de estos intentos. Sobre todo en la India se ha producido una rápida evolución hacia la diferenciación regional y los profetas de las catástrofes predicen un futuro hundimiento del orden político indio. No es necesario estar de acuerdo con estas previsiones apocalípticas para reconocer que la última palabra no se ha dicho todavía respecto a la situación de las fuerzas centrifugas y centrípetas.

Todos estos ejemplos, y muchos más que podríamos citar, indican que es necesario un enfoque teórico más amplio que el acostumbrado. El federalismo ha de ser considerado y comprendido no sólo como una alternativa al Imperio, cosa que indudablemente es, sino también como la forma institucional, resultante de un proceso político muy general que actúa en todo nivel de ordenación política. Este proceso está íntimamente ligado en sus niveles supremos al constitucionalismo, ya que éste presupone el imperio de la ley y la «santidad» de los contratos (Capítulo 15).

El concepto de federalismo es relativamente reciente, aunque sea una constante histórica la práctica de formar federaciones y ligas. Un repaso de la historia del pensamiento político nos enseña que dicho concepto surgió en relación con la teoría del naciente constitucionalismo. En Italia, Alemania, Holanda y España, las ciudades formaron federaciones en su lucha con los gobernantes territoriales. No ha de sorprender, por tanto, que encontremos en Suiza y en Holanda la institucionalización efectiva de un sistema federal por primera vez, y que el primer teórico del federalismo se hubiera

⁴ Heidenheimer (a. 1958); Merkl (a. 1959); Neunreither (a. 1, 1959; a. 2, 1959). Cf. también Gablenz (1960) y Grosser (1958); edición inglesa (1960).

⁵ Jaszi (1929); Redlich (1920, 1926, 1928).

basado en la experiencia de dichos países a la hora de elaborar su pensamiento. Johannes Althusius construyó una teoría del constitucionalismo basada en un concepto muy generalizado de las uniones federales de los sucesivos niveles de la comunidad⁶, e hizo de la *consociatio*, o lazo de unión, una de las piezas claves de su sistema. Los pueblos eran para él una federación de familias, como lo era también el gremio, mientras que la ciudad era considerada como una federación de gremios, la provincia, una federación de pueblos y ciudades, el reino, una federación de provincias y un imperio una federación de reinos. En su estructuración jerárquica, esta concepción de la comunidad política guarda un estrecho parecido con las realidades medievales, pero frente a mucho del pensamiento medieval, el poder y la autoridad se considera que van desde la base a la cumbre y no a la inversa. De ahí que el término «jerarquía» no sea de aplicación, en realidad, y que las semejanzas aparentes con Tomás de Aquino y Dante no resistan una cuidadosa inspección. Althusius adoptó y adaptó la noción bodiniana de soberanía, atribuyéndola al cuerpo político, como corporación. Sobre los niveles sucesivos de la comunidad, de la familia al reino, Althusius mantiene que aquellos que viven juntos, los *simbióticos*, están unidos por un pacto, expreso o tácito, para compartir las cosas y perseguir la utilidad e intereses comunes. La clave de este concepto de federalismo es que, a todos los niveles, la unión está formada por las unidades del nivel precedente inferior, de modo que, cuando llegamos a la cumbre, los miembros de un orden político ya no son las personas individuales o las familias, los gremios o cualquier otro grupo más pequeño, sino las provincias o las ciudades libres. Este concepto de federalismo que nos da Althusius está en agudo contraste con la idea moderna del «Estado federal» y se identifica, en realidad, con la de confederación. Pero en la perspectiva del federalismo en cuanto proceso esta diferencia no es tan importante, como creen algunas veces los teóricos del federalismo⁷.

La siguiente contribución importante a la teoría del federalismo fue la de Montesquieu, si bien la idea de una amplia confederación de Estados había de seguir desempeñando su papel en los diversos proyectos de un orden universal, desde Enrique IV al *Projet* del abate Saint Pierre en 1713. Estos proyectos eran algo utópicos y decididamente futuristas; en efecto, no pretendían describir analíticamente la naturaleza real de las relaciones políticas, como Althu-

⁶ Althusius (1603). Gierke (1880, 1939), cap. V, da una historia general del concepto de federalismo. Para la misma doctrina de Althusius, véase Friedrich (1932), introd. Para una historia general, incompleta a pesar de su prolijidad, véase Mogi (1931).

⁷ Grocio, aunque se opone abiertamente a la idea de Althusius de la soberanía popular, comparte este concepto de unión federal. Cuando escribe concretamente sobre la base de la experiencia de Dutch, consideraba el orden político como una unión perpetua de comunidades menores unidas a través de la *consociatio* o convenio. Cf. Gerbrandy (1944) para una confrontación explícita.

sus y Grocio habían hecho ⁸. Este enfoque descriptivo y analítico reaparece en Montesquieu cuando entra a considerar la idea de una «república federal» ⁹. Sin embargo, su preocupación se refería a cómo dotar de fuerza defensiva a las diversas repúblicas. Por ello se mantenía dentro de los límites de lo que los griegos habían intentado lograr con sus diversas confederaciones ¹⁰. La república federal se describe como una convención por la que los diversos cuerpos políticos consienten en convertirse en «ciudadanos» de un Estado mayor. Montesquieu calificaba a dicha república de «sociedad de sociedades». Estas formulaciones impresionan por su actualidad; a pesar de que falta una concreción detallada, se ve claramente que él piensa en una relación federal muy laxa y que no le preocupa el proceso por el cual pueda llegar a ser dicha relación más estrecha. Montesquieu desarrolla un aspecto del federalismo que no sólo ha llegado a ser un elemento del sistema americano, sino que también ha sido, desde entonces, reconocido como una condición importante para que el proceso federalizador vaya más allá de sus primeros pasos. Esta condición es la exigencia de homogeneidad: Montesquieu creía que una república federal debía estar compuesta de repúblicas, exigencia ésta que reaparece en el ensayo de Kant sobre un orden mundial que quisiera ser viable. Pero aparte de esta norma general, Montesquieu no elaboró la estructura institucional de una república federal ¹¹. Al igual que Althusius, no hizo más que «descubrir» el tipo americano de federalismo.

No es una exageración decir que el federalismo fue la cuestión central de la Convención Constitucional de Filadelfia de 1787. Y la que fue al final adoptada constituyó un marco institucional, que sus creadores consideraron una auténtica innovación. En el capítulo 14 de *The Federalist*, James Madison proclamaba este aire de novedad

⁸ Cf. para estos proyectos Friedrich (1949), cap. VI; para una revista de los diversos planes, con textos seleccionados, véase Raumer (1953).

⁹ Montesquieu (1748), libro IX, caps. 1-3. Cf. también libro II, cap. 4, para los *puvoirs intermédiaires*.

¹⁰ Ferguson (1913), pp. 238 y ss.; Sidgwick (1903), lección IX, escribe, después de haber pasado revista a los diversos tipos: «Y, finalmente, el predominio del federalismo en los últimos tiempos de la historia de Grecia se debió principalmente a la necesidad de contar con estados mayores que las antiguas ciudades-estados para resistir a Macedonia. Puedo añadir que la necesidad de una fuerza superior para defenderse en la guerra ha sido la causa del federalismo en la Europa medieval y moderna, como lo fue en la antigua Grecia» (p. 134). Cf. para esta cuestión el análisis de E. A. Freeman (1863).

¹¹ La disposición de la Constitución americana está en el art. IV, sec. 4. Disposiciones semejantes se encuentran virtualmente en todas las constituciones federales. En vista del gran interés que tenían los Padres Fundadores americanos por lo que decía Montesquieu, lo poco que él dijo fue tenido en cuenta cuidadosamente. Cf. *The Federalist*, núm. IX, donde Hamilton cita a Montesquieu en apoyo de una solución federal como alternativa a la monarquía. Cosa bastante curiosa: habla de una «república federada», cuando el término «federal» hubiera servido para sus objetivos de propaganda mucho mejor, pudiéndose pensar que se basa en una traducción poco cuidadosa. Cf. también Solberg (1958), pp. 43 y ss., quien incluye los artículos de la Confederación de 1781, que corresponden mucho más estrechamente a las ideas de Montesquieu.

con gran énfasis. Después de hablar de las «numerosas innovaciones», exclamaba: «Los redactores han realizado una Revolución que no tiene paralelo en los anales de la sociedad humana. Han levantado el edificio de un gobierno que no tiene modelo en todo el mundo...» Y añadía inmediatamente: «Han trazado la estructura de una gran confederación...», demostrando, por tanto, que él consideraba la estructura federal como la novedad más característica. De ahí que estén equivocados los que creen que los creadores del sistema americano fueron hombres prácticos sin conciencia de sus principios teóricos ¹².

The Federalist es, en gran medida, la afirmación teórica del nuevo concepto de federalismo, que encarnaba la Constitución americana. Se trata de una nueva estructura, como insistió Madison, y en una estructura que evolucionará, como suele admitirse, «corresponde a los sucesores de los que han redactado el proyecto ponerla en práctica y perpetuarla». Aquí comprobamos una concepción del federalismo como proceso, pero el énfasis primordial se hace sobre la estructura: cómo dividir el poder legislativo entre los estados y el gobierno federal, cómo equilibrar los sectores de la actividad gubernamental de modo que se produzca un correcto equilibrio entre los estados y la nación, cómo disponer las cuestiones de modo que no se favorezca indebidamente ni a los estados grandes ni a los pequeños, etc. De todos estos debates surgió un nuevo, hasta entonces desconocido, concepto de federalismo, en cuanto sistema integrado de gobierno, «unidad en la diversidad» plenamente institucionalizada de comunidades interrelacionadas, un orden político auténtico de poder estructurado, y una autoridad policéntrica, legitimada democráticamente y que aceptaba, pluralísticamente, el hecho básico de que cada ciudadano pertenece a dos comunidades, al estado y a la nación más amplia. La quintaesencia de esa estructura consiste en que estos dos niveles de comunidad han de estar claramente distinguidos y contar cada uno de ellos efectivamente con su propio gobierno, y que los estados miembros, en cuanto comunidades distintas, deben jugar un papel distinto en el gobierno de la comunidad superior.

Este nuevo concepto de federalismo ha sido adoptado, en el interin, en diversos países. Suiza y Alemania, Canadá y Australia, la India y muchos otros países han estudiado los complejos argumentos que *The Federalist* expone para explicar el nuevo concepto, y han adoptado, adaptado y desarrollado al mismo tiempo, algunos elementos básicos de éste, así como han rechazado otros. Este concepto americano puede considerarse que encarna el descubrimiento del «Estado federal», ya que éste es el término que los juristas del siglo pasado le asignaron, contraponiéndolo al de confederación de estados. En realidad, no se encuentra tal dicotomía en los creadores del concepto americano ni fue aquella utilizada en su concepción

¹² Para más detalles y referencias, cf. Friedrich (a. 4, 1960).

constitucional¹³. Como acabamos de decir, este concepto fue el primero que reconocía al federalismo, no como un modelo fijo y estático, sino como un proceso. De ahí que los fundadores inventaran las disposiciones de enmienda pero al hacer eso estaban encarnando completamente su concepción federal en el poder de enmendar: tanto los estados como la nación participaban completamente en toda renovación del orden y se protegía debidamente la opinión de las unidades componentes de un modo igualitario.

En la misma época en que los americanos desarrollaban su nueva concepción, el federalismo tuvo un renacimiento en las filosofías políticas de Rousseau y de Kant. Su pensamiento estaba significativamente relacionado a su concepción del constitucionalismo y de la democracia. Posteriormente llegó a plantearse la cuestión de si la creencia democrática de Rousseau era discutible, e incluso se le ha llegado a calificar de cripto-totalitario¹⁴. Cualquiera que sea el núcleo de verdad de tal creencia, lo evidente de las doctrinas de Rousseau es su bien conocido reconocimiento de que la democracia sólo es posible en pequeñas comunidades y de que el orden democrático debe ser, por tanto, federal, resumiendo y prolongando así el pensamiento de Montesquieu. Sobre todo, en sus *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia*, Rousseau insistía en los elementos federales del orden tradicional polaco¹⁵. Pero Rousseau había creado un formidable obstáculo a todo orden federal auténtico, incluso como estructura estática, y era su rechazo de la representación (Capítulo 17). Esta dificultad era puramente teórica, y se derivaba de su desafortunada doctrina de la «voluntad general»¹⁶. Kant intentó remediar este defecto dando a dicha voluntad general un fundamento con el «imperativo categórico», que interpreta la conciencia moral del hombre como una actividad legislativa o creadora de normas de la mente. Kant abandonó también la tendencia, radicalmente demo-

crática, de la concepción política general de Rousseau y volvió al énfasis constitucional o «republicano» de Montesquieu sobre una república federal. Pero en vez de ligar el establecimiento de dicha república a las necesidades de defensa militar, la convirtió en la base de un futuro orden mundial basado en el derecho, relacionándolo con el imperativo categórico a través de la proclamación de una de sus normas sustanciales primordiales: «no debe haber guerra»¹⁷. Ahora bien, las repúblicas que componían este orden mundial federal eran sistemas unitarios en los que las entidades corporativas eran instituidas por el gobierno y no poseían una auténtica autonomía.

Siendo esta resurrección teórica y las importantes innovaciones de la práctica americana, se multiplicaron durante todo el siglo XIX los escritos sobre el federalismo. Sobre todo, en América y en Alemania experimentaron una gran atención y controversia, la mayoría de ellas giraban alrededor del tema del «Estado» y la «soberanía» y de la dicotomía entre el Estado federal (*Bundesstaat*) y la federación de estados (*Staatenbund*), una controversia, teóricamente árida, de gran importancia práctica en un momento en que las unidades regionales luchaban por mantener instituciones distintivas, vinculadas a los valores locales, a sus intereses y creencias, tales como la esclavitud¹⁸. Más originales, y desde un punto de vista teórico más interesantes, son las ideas de Tocqueville y de Proudhon. Las del primero son esencialmente un comentario a las innovaciones americanas¹⁹. De Tocqueville apreció totalmente que se basaban en una «teoría nueva» y las consideró como una «gran invención» de la ciencia política. No consideró como central el aspecto que nosotros destacamos como tal en estas líneas, pero, en cambio, reconoció su implicación política, concretamente, que «los sujetos de la Unión no son los Estados, sino los ciudadanos privados» y que, por tanto, «el Gobierno nacional impone una contribución no sobre el estado de Massachusetts, sino sobre cada habitante de Massachusetts». En consecuencia, reconoció la legislación directa por y para la federación como un todo: «La Unión manda sobre los individuos.» Al explicar este nuevo enfoque, Tocqueville apreció fácilmente lo que aquí consideramos crucial, concretamente que una comunidad nacional existe junto a las regionales; los diversos estados se han ido acostumbrando a formar parte de un imperio y sus prejuicios regionales (Tocqueville decía «nacionales») no habían llegado a ser pronunciados. La mayoría de estas ideas se habían afirmado bastante adecuadamente en *The Federalist*, y Tocqueville no hacía más

¹³ Al no reconocer la capital importancia del modelo comunitario, que supone valores, intereses y creencias, y la participación de los ciudadanos, Wheare (1946), cap. 1, se preocupa por el modelo de poder como algo separado en vez de entrelazado. Escribe: «¿Encarna predominantemente un sistema de gobierno una división de poderes entre autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, en su propia esfera, está coordinada con las otras y es independiente de ellas? Si es así, dicho gobierno es federal» (pp. 33-34). Esto lleva a la más que discutible equiparación del gobierno de la República de Weimar con el de la Unión Soviética, como «cuasi-federales». En realidad, el gobierno de la República de Weimar se encontraba en una fase avanzada del proceso de federalización hacia la unidad, mientras que la Unión Soviética era y es un gobierno «seudofederal», en el que las entidades regionales no poseen, en todo caso, ningún poder independiente, sino sólo en cuanto el gobierno central quiera concedérselo.

¹⁴ Talmon (1952), pp. 32 y ss.

¹⁵ Cf. para esto, así como para las ideas relacionadas de Montesquieu, el interesante ensayo de Hoffmann en Maass (ed.) (1959), pp. 113 y ss. y 120 y ss. Sin embargo, me parece que Hoffmann exagera la tendencia centralista de Rousseau en términos de la voluntad general, considerada como voluntad. Para un punto de vista correcto cf. Derathé (1948), quien destaca el racionalismo de Rousseau; con todo, no trata concretamente de los problemas federales.

¹⁶ Para esto cf. Derathé (1948), *passim*; Hendel (1934), pp. 99 y ss., 157 y ss., y *passim*; Friedrich (1948), pp. 171 y ss.

¹⁷ Friedrich (1948), *passim*.

¹⁸ Para la controversia americana véase Holcombe (1950); para la alemana, Emerson (1928), cap. 111; para Suiza, Rappard (1948 y 1936). Cf. también Friedrich (1950), cap. XI.

¹⁹ De Tocqueville (1835 y 1840), caps. VII y esp. VIII. Cf. también Pierson (1938), cap. 22, y los interesantes comentarios de Hoffmann citados anteriormente (nota 15), pp. 124 y ss. Por las razones expuestas en el texto no estoy en condiciones de considerar a Tocqueville como el «santo» del federalismo, como Hoffmann sugiere.

que esclarecerlas, confrontando elocuentemente a América con las federaciones primitivas, tales como Alemania, Suiza y Holanda. Las observaciones de Tocqueville son interesantes porque se refieren a cincuenta años de experiencia que sirvieron para confirmar las anticipaciones de *The Federalist*. Tocqueville pudo escribir que «la Unión es un pueblo tan feliz y libre como pequeño, y tan glorioso y fuerte como grande», cuando todavía estaba lejos la terrible guerra entre los Estados. Pero Tocqueville, al mismo tiempo, se equivocaba respecto a la duración de la Unión. Al considerar a las poblaciones de los Estados miembros como naciones, «se resistía a creer en la duración de un gobierno que pretendía mantener juntos a cuarenta pueblos diferentes». Tenía razón al decir que la población alcanzaría la cifra de cien millones antes de cien años, y mantenía que «cuando se encuentran cien millones de hombres y cuarenta naciones distintas de fuerza desigual, la continuidad del gobierno federal sólo puede deberse a un azar afortunado»²⁰. Si hubiera entendido mejor la dinámica del proceso federalizador se hubiera evitado ese error.

Tocqueville escribía en una época en que la doctrina de Jefferson sobre los derechos de los Estados estaba aún en pleno vigor. La noción de dos gobiernos coordinados, «cada uno soberano en su propia esfera», se había puesto de manifiesto en las Resoluciones de Kentucky, que concebían a la Unión basada en un pacto «entre partidos que no tenían un juez común», y de ahí que consideraran que «cada parte tenía un derecho semejante a juzgar por sí misma». Tales nociones encuentran su culminación en la *Disquisition on Government* (1851)²¹, de John Calhoun, que vuelve a las ideas del federalismo de grupo de una época anterior. La clave de esta doctrina era la idea de «mayorías concurrentes». Por ello consideraba que la «voluntad» de una comunidad puede ser conocida sólo si se tienen en cuenta las preferencias de la mayoría en cada uno de sus grupos constitutivos más importantes. Este autor hablaba de los Estados Unidos como de una república federal democrática constituida en forma de «comunidad de estados, y no el gobierno de una sola nación». Al insistir sobre la «indivisibilidad» de la soberanía, la exigía para los Estados, contrarrestando así la innovación de la Convención de Filadelfia y su personalista concepción del federalismo.

Este retorno a la vieja idea del federalismo tenía un paralelo en la concepción expuesta por un gran francés, socialista y anarquista, P. J. Proudhon. El agudo antagonista del centralismo coercitivo de Marx, Proudhon, resucitó la idea de Althusius de un federalismo omnicompreensivo. En algunos casos, incluso sus formulaciones parecen traducción del mismo Althusius, incluida su insistencia en el contrato. Posiblemente esta semejanza se debe a la influencia de Rousseau sobre Proudhon²². Proudhon habla de un contrato federal

y mantiene que su esencia consiste en el hecho de que bajo tal sistema los contratantes, los cabeza de familia, las ciudades, los cantones, las provincias y, en ciertos casos, los estados «no sólo se obligan bilateral y mutuamente entre ellos, sino que al formar un pacto de ese tipo se conceden también más derechos, más libertad, más autoridad y más propiedad de la que enajenaban»²³. El federalismo se caracteriza por un permanente toma y daca entre la comunidad general y las comunidades miembros, y esta interrelación orgánica, esta cooperación e intercambio es un principio universal de la organización política. Sin embargo, Proudhon acaba cayendo en una construcción más bien vaga e imprecisa que deja la «última palabra» a las unidades componentes. En resumen, el nivel superior está subordinado al inferior. Esto se debe probablemente a su concepción anarquista. El contrato de federación tiene «como objeto garantizar a los estados miembros su soberanía». En consecuencia se insiste en que la competencia (*atribuciones*) del gobierno federal no puede nunca exceder en número y sustancia a la de las unidades componentes. A parte de la dificultad que supone la confirmación cuantitativa de ello, ninguna experiencia federal da pie a dicha afirmación. Esto lleva a Proudhon también a una aceptación estática de una fase particular de la dinámica del proceso federalizador.

Este repaso a las principales teorías del federalismo era necesario para poner de manifiesto que ninguna ha dado, aunque ocasionalmente lo insinuaran, una interpretación adecuada de dicho fenómeno político complejo, sobre todo debido a su enfoque estático. El federalismo no debiera ser considerado un término de un modelo estático²⁴, que designara una división de poderes particular y fija entre los niveles gubernamentales. En vez de eso, el «federalismo» parece el mejor término para designar el proceso de federalización de una comunidad política, es decir, el proceso por el cual una serie de organizaciones políticas distintas, ya sean estados o cualquier otro tipo de asociación, entran en tratos para adoptar soluciones, políticas conjuntas y decisiones comunes sobre problemas comunes. A la inversa, el federalismo es el proceso a través del cual una comunidad política de pasado unitario llega a diferenciarse en una serie de comunidades políticas separadas y distintas que constituyen una nueva organización en la que las comunidades diferenciadas, organizadas separadamente ahora, llegan a ser capaces de actuar separa-

ha sido destacada convincentemente por Derathé (1950), pp. 92 y ss., y yo he revisado mis opiniones mantenidas en 1932.

²³ Para las citas, véase Proudhon (1863) en la edición de Brun (1920), pp. 104-105. Proudhon universaliza el principio del contrato y, sobre todo, el tipo de contrato que el *Code Civil* llama *synallagmatique* (bilateral) o *commutative* (mutuo), en contraste con los contratos unilaterales, onerosos y gratuitos. Así se considera que Proudhon basaba su pensamiento federalista en concepciones de contrato del derecho civil frente a las del federalismo americano, que se asentaban sobre las del derecho común. Proudhon habla de la reserva, considerada en el texto como «individual», para cada individuo contratante.

²⁴ La definición moderna de federalismo como modelo o estructura mejor de todas es la de Wheare (1946, 1933).

²⁰ De Tocqueville (1835 y 1840).

²¹ *Works* (1953), vol. I. Véase también más adelante, cap. 34.

²² La influencia de Althusius en Rousseau en lo que respecta a la idea de contrato

radamente y por su cuenta la solución de aquellos problemas que hasta entonces tenían en común. No se trata sólo de una cuestión de toma de decisiones, sino de todo el poder y de su ejercicio (Capítulos 3 y 9). El proceso de federalización acompaña, por así decirlo, como aspecto organizacional, al desarrollo comunitario. Si los valores, intereses y creencias presentan un modelo estable y estructurado en que los valores, intereses y creencias compartidos comunitariamente están equilibrados por los que no se comparten, aunque estén distribuidos territorialmente, entonces se hace posible un desarrollo federal. Pongamos por ejemplo a los sindicatos, los cuales han formado extensas federaciones en todos los países industrializados, tales como la *American Federation of Labor* y la *British Trade Union Congress*. Cada unidad componente al principio tenía sus propios intereses, asociados a distintos valores y creencias, pero estos sindicatos pronto descubrieron que no sólo compartían valores y creencias, sino también amplios intereses comunes. Entonces lo indicado, y lo que no tardó en ocurrir, era la federación, poniendo en juego, y a veces en riesgo, la capacidad organizativa de los dirigentes de las unidades componentes. Lo mismo puede decirse de las iglesias y de muchos otros grupos. Siempre que éstos no pueden o no quieren unirse, debido a sus distintos valores y creencias, a su personalidad e identidad, y, sin embargo, necesitan unirse para la realización de objetivos comunes, que generalmente surgen de comunes necesidades, lo indicado es la federación. El hecho esencial es que la unidad se combine con la diversidad, de forma que coexistan esferas de autonomía tanto para la comunidad incluyente como para la excluyente, que coexistan esferas de lealtad para ambas y que una característica distintiva, ya sea vivir en un territorio particular, pertenecer a una iglesia concreta o practicar un trabajo determinado, pueda constituir la base que asigne a las personas tanto a la comunidad exclusiva como a la inclusiva²⁵.

El proceso de federalización puede iniciarse en forma de liga como en el caso del Consejo de Europa, la Comunidad del Atlántico Norte o la Confederación que precedió a la formación de los Estados Unidos de América. O bien puede conducir a una asociación flexible como la Commonwealth británica. Pero siempre se plantea el problema de cómo combinar la autonomía local con la unidad comprehensiva. Esta es por supuesto la cuestión crucial en la organización mundial, excepto para los que están dispuestos a aceptar la estructura imperial de la Unión Soviética, que hemos descrito anteriormente. La autonomía la tomamos aquí en su sentido original de poder y autoridad, así como capacidad legítima de gobernarse a uno

²⁵ Lamento la implicación de valor de las palabras «excluyente» e «incluyente»; están escritas *sine ira et studio*, es decir, sin vincular ningún valor intrínseco a ninguna de las dos comunidades. Una implicación, asimismo desgraciada, es la que se da con los Estados «parroquial» y «universal» de Toynbee, aunque en este caso la asociación de los Estados parroquiales con la «época de revoluciones» refuerza el prejuicio. La llamada «época de revoluciones» parece en cierto modo preferible al Estado universal.

mismo en aquellas cuestiones que constituyen la base de la comunidad. Dicha autonomía es en realidad la base de los derechos individuales, y así fue interpretada para los individuos en el orden constitucional por su más grande filósofo²⁶. En otras palabras, la autonomía de toda entidad o ser, ya sea individual o social, no se considera menoscabada por la participación en una comunidad más amplia e incluyente, supuesto que la institución de una esfera de poder de dicha comunidad, y su mantenimiento y alteración, sólo se produce a través de la efectiva participación de las comunidades componentes; así como la autonomía de la comunidad incluyente no se considera menoscabada si su esfera sólo puede alterarse mediante dicha participación.

Esta firme protección de la autonomía de ambas contra las intromisiones de cualquier nivel del orden político, no se puede lograr, lógicamente, a menos que se encarne en el derecho. Por esto, esta clase de orden político sólo puede ser realizado en el contexto de una constitución, como decíamos al principio. De hecho, lo que distingue un orden federal de otro imperial es precisamente esta encarnación de la división territorial del poder en las normas legales constitucionales. Los imperios, muchas veces, no sólo permiten, sino que buscan (como sabemos) un amplio grado de autonomía regional; en efecto, puede preguntarse perfectamente el teórico de la política, al comparar los antiguos imperios con las modernas estructuras federales, si las regiones de imperios como el otomano o la antigua China o la India no tenían una autonomía más sustantiva que las unidades que componen la América federal o Suiza. Pero la diferencia estriba en que dicha autonomía podía en todo momento ser invadida e incluso suprimida completamente por la voluntad de las autoridades centrales del imperio, mientras que la autonomía de una unidad del sistema federal, protegida constitucionalmente por muy limitada que estuviera, estaría protegida contra dichas intromisiones arbitrarias en su esfera mediante los convenientes procedimientos constitucionales. El federalismo soviético es insatisfactorio en este campo. Podría parecer que la autonomía de las diversas repúblicas no estaba ni está adecuadamente protegida. Supuesto el carácter de «fachada» del constitucionalismo soviético, la Unión Soviética aparece como un orden político unitario, inadecuadamente descentralizado, en el cual el liderazgo supremo, controlado por los cuadros, habla a través del Partido Comunista, el cual, a través de su estructura jerárquica, liga a los pueblos soviéticos y los convierte en un Estado unitario.

En resumen, hay federalismo sólo en el caso de que un conjunto de comunidades políticas coexistan e interactúen como entidades autónomas, unidas en un orden común con autonomía propia. Por lo que venimos diciendo, tal federalismo es incompatible con el concepto tradicional de soberanía descrito anteriormente (Capítulo 30).

²⁶ Kant (1785) contiene la afirmación más convincente.

Ningún soberano puede encontrarse en el sistema federal; la autonomía y la soberanía se excluyen una a otra en un orden político. Esto es verdad a menos que dicha autonomía se designe a sí misma como «soberanía», como ocurre en América, donde los Estados se describen en la Constitución como «soberanos». Es evidente que este uso constituye una perversión del significado clásico de soberanía. Lo mismo puede decirse de todas las nociones, como la de que las unidades componentes «transfieren» parte de su soberanía al nivel superior, ya que dicha transferencia supone la divisibilidad del que tiene la última palabra. Es más bien equivocado intentar escapar de esta dificultad arguyendo que el poder de enmienda constitucional se convierte en el soberano, ya que este poder es intermitente y está circunscrito constitucionalmente en su práctica, como todos aquellos usos del poder en dicho orden. El único sistema teóricamente claro y admisible de plantear la cuestión es, admitir que un sistema constitucional, en vez de ser dirigido por un poder soberano, se basa en el poder constituyente²⁷.

Un sistema federal, entonces, es un tipo particular de orden constitucional. Se supone que su función es servir a la restricción de los poderes detentados por la comunidad incluyente, así como los de las comunidades incluidas en ella. Se trata, como acabamos de decir, de un tipo de división o separación de poderes, aplicado a una base espacial²⁸. Esta función de restricción puede estar oculta, y a menudo lo está, debido a los motivos que conducen a la instauración de un sistema federal. Cuando la necesidad de cooperación es lo más importante en la mente de los que establecen un sistema semejante, se puede pensar simplemente en las restricciones, haciendo concesiones a los participantes más reacios. Este fenómeno no suele ocurrir tanto en el proceso inverso de federalización de una comunidad preexistente; en este caso, la necesidad de restringir, como mínimo, el poder central es una motivación motriz; el proceso federalizador es puesto en marcha por el deseo que tienen los subgrupos divergentes de gobernarse en todo, excepto en unas pocas esferas escogidas de intereses y de necesidades conjuntas. En todo caso, la limitación del poder es el objetivo crucial; en la organización gubernamental, en la que el territorio es de importancia capital, solamente las comunidades delimitadas territorialmente han sido capaces de lograr dicho modelo de limitación mutua y de actuación conjunta a escala limitada²⁹. El hecho cierto es que este

²⁷ Friedrich (1950), cap. VIII.

²⁸ Maass (ed.) (1959), aunque sigue la teoría general que hemos trazado aquí, ha preferido utilizar el término «areal» más que el de división «territorial» o «espacial» de los poderes. Sigo sin convencerme de ello, debido a que en la teoría general del gobierno y del Estado se habla de la importancia del territorio que está dentro de unos límites y en el que se opera, y la exigencia de más tierra ha sido llamada exigencia de «espacio» o de «territorio» y no de «área».

²⁹ La única excepción la constituye Estonia, que después de la I Guerra Mundial instauró un sistema no territorial. Se hacía un intento de poner a prueba las propuestas que Renner (1918) había hecho para resolver los problemas de la

modelo de limitación es la manifestación organizacional de un modelo de valores, intereses y creencias, estructurado peculiarmente y que indica que las esferas de creencias e intereses conjuntos, así como las de los intereses y creencias divergentes, probablemente estén sufriendo una rápida evolución. Esta evolución puede ser tanto cualitativa como cuantitativa, y la historia de todo sistema federal tiene su peculiar forma de narrarlo. En una reciente investigación comprensiva de los diversos sistemas federales en función de los distintos campos de operación, como el comercio, etc., se podía comprobar lo variado que es el modelo de desarrollo³⁰. En consecuencia, todo sistema federal evoluciona en respuesta a la evolución de las necesidades, por la interpretación gubernamental, administrativa, judicial y legislativa, así como por las enmiendas formales. Dichos cambios están relacionados con la auténtica base del proceso federalizador y, por tanto, es importante no confundir el proceso de federalización con las particulares divisiones de poder que pueden ser características de un sistema federal en determinadas circunstancias de tiempo y espacio.

Una gran parte de los argumentos y controversias sobre si un orden político particular es federal o confederal suele ser fruto, precisamente, de este prescindir del proceso en favor de la estructura. Esto ocurre, por ejemplo, con la política de unificación europea y está perturbando otros procesos federalizadores, incluidos los de África, el Caribe y el mundo en general. Políticamente, el problema real consiste en si el proceso generalizador va en progreso y si la estructura institucional que implica facilita los cambios requeridos por él. Incluso la tan argüida cuestión de la supranacionalidad, con lo importante que es como hito en el progreso hacia la unión federal, no se puede comparar en importancia con la tarea de poner en marcha el proceso federalizador.

A este respecto, la relación entre dicho proceso federalizador y el funcionamiento de la democracia parece ser de gran trascendencia. Si entendemos la democracia en términos del mando absoluto y sin limitaciones de la mayoría de los miembros de una comunidad política dada, como hicieron Rousseau y algunos otros (anteriormente, Capítulo 10), entonces deberemos reconocer que se plantea un conflicto irresoluble entre el federalismo y la democracia³¹. Cosa bastante curiosa, Rousseau no pareció entenderlo así, si se considera monarquía de los Habsburgo mediante la incorporación de cada nacionalidad como un cuerpo electoral, y federalizando el imperio, entonces, en términos de estos grupos étnicos, constituidos por personas sin referencia al territorio y sobre la base de la preferencia personal. Para Estonia, véase Pallerits (1931), pp. 29 y ss., y Urdaneta (1952), p. 220 (esta obra contiene el fondo histórico).

³⁰ Por ejemplo, cap. 6 (A. E. Sutherland), cap. 4 (Bowie), cap. 9 (Binnick) y cap. 10 (Friedrich y Mavrinac), interesados por el comercio y el transporte, defensa, agricultura y trabajo, respectivamente, en Bowie y Friedrich (1954), refiriéndose a Australia, Canadá, Alemania, los Estados Unidos y Suiza sobre una base comparativa.

³¹ Para una aguda afirmación de esta opinión, representativa de la concepción de muchos demócratas «radicales» del socialismo europeo, cf. Franz L. Neumann en Macmahon (1955), pp. 44-55.

su posición tal como la hemos descrito. No es difícil de encontrar la razón de ello: él consideraba los vínculos federales como una estructura estática de *foedus* permanente más que como un proceso de crecimiento intercomunitario; su auténtica hostilidad a la representación le impedía una mejor comprensión de la cuestión. La democracia absoluta es incompatible con el federalismo, ya que no permite una efectiva división del poder. Este aspecto explica, probablemente en parte, la tendencia general de los demócratas radicales de toda Europa, como el Partido Laborista británico, a ser prudentes respecto al federalismo europeo, ya que cabe poca duda de que la «voluntad soberana» del electorado británico podía ser amenazada si tuviera que acoplarse a lo que otros electorados preferirían o rechazarán. Más concretamente, el socialismo puede llegar a ser más difícil de alcanzar si ha de realizarse a escala europea. El escaso entusiasmo manifestado por el Partido Laborista británico hacia el federalismo puede también deberse, en parte, a la experiencia socialista en Australia, ya que allí la Constitución ha sido interpretada en el sentido de prohibir la nacionalización de toda empresa comercial que opere más allá de las fronteras estatales. De ahí que el Partido Laborista australiano esté obligado a abolir el federalismo, cosa por otra parte imposible³².

Las dificultades del federalismo pueden resolverse si una democracia constitucional, en vez de una absoluta, se considera como la base del análisis teórico y de la actuación práctica. Entonces todo lo que se requiere es reconocer que cada miembro del orden político incluyente forma parte de (es decir, es ciudadano de) dos comunidades que actúan en dos niveles: el regional y el nacional (federal). Un grupo determinado de personas, A 1, A 2, A 3..., y otro grupo, B 1, B 2, B 3..., «pertenecen» no sólo a la comunidad A o a la comunidad B, sino también a la comunidad AB, que incluye a ambas y que, por tanto, es una comunidad compuesta. Las decisiones participadoras de estas personas, su «voluntad» según la terminología antigua, conducen la acción comunitaria a través de una participación efectiva en las decisiones comunitarias de AB, así como en las de A o en las de B. La comunidad incluyente, así como la incluida, están organizadas políticamente en forma de democracia, además de estarlo de una forma federal, y parece que esto es imprescindible siempre que una comunidad compuesta exhiba un mayor o menor nivel de existencia comunitaria efectiva en función de distintos valores, intereses y creencias.

Desde un punto de vista empírico, un gobierno efectivamente centralizado, un gobierno descentralizado, un gobierno federal, una federación, una confederación o liga de gobiernos (Estados), una alianza, un frente, un «sistema» de gobiernos independientes (Estados), y, por último, unos gobiernos completamente independientes entre sí, todos ellos podrían ser considerados como diferencias de

³² Véase J. D. B. Miller (1954, 1959), pp. 145-146; para la actitud general del Labor véase Crisp, pp. 79-82, esp. p. 81.

grado en la relación de los gobiernos con las personas sometidas a su mando y al territorio que ellas ocupan. Los dos extremos son el control unitario por parte de un mando y la completa separación del control mediante distintos gobernantes; ambos casos son marginales. El federalismo en cuanto proceso ha de ser considerado como la vinculación de una serie de sistemas de relación en el término medio de dichas series. Constituye una serie de estructuras de orden político de acuerdo con unas situaciones en las que la población súbdita cae dentro de grupos territorialmente distintos de diversificación comunitaria, es decir, un modelo territorialmente diversificado de valores, intereses y creencias, que son trascendidos por otros valores, intereses y creencias comunes que constituyen una comunidad incluyente. Por tanto, dicho modelo es fundamentalmente el que produce la federalización del orden político existente en respuesta a una diversificación o unificación, comunitariamente evolutiva en cualquier caso³³.

Si ahora nos preguntamos, de acuerdo con nuestra teoría general, cuáles son los objetivos comunes que surgen de los intereses y necesidades, así como de las creencias y valores compartidos, la respuesta sería que difieren según las federaciones; ahora bien, suele ocurrir que aparezca implicado el objetivo común de resistir alguna presión exterior o alguna amenaza de tipo militar, e incluso alguna conquista potencial a la que están expuestas todas las comunidades miembros. Australia es una de las pocas excepciones³⁴. Lo mismo puede decirse en sentido inverso: la defensa común unirá a un grupo de comunidades diferenciadas hasta que otros intereses empiecen a diversificarlas. Si alguna de las comunidades que intervienen en el proceso de federalización han sido al principio hostiles entre sí y se han enzarzado en un conflicto sangüinario, cosa muy frecuente, la eliminación de dicho conflicto potencial puede experimentar un apaciguamiento suplementario frente a una amenaza más grande³⁵. Puede esperarse, en todo caso, que sigan existiendo problemas de seguridad («sentimientos de inseguridad») entre las comunidades políticas que en el pasado fueron rivales en la arena internacional. Los mismos problemas surgen también en la práctica de los demás tipos de organización. Una federación de iglesias puede verse perturbada en ocasiones por el continuo esfuerzo de cada una de ellas por asegurarse nuevos conversos, y una federación de

³³ Lo anterior constituye una reafirmación de mi posición tal como apareció en a. 4, y se encuentra en Macmahon (1955) y en Friedrich (1950), cap. XI, esp. p. 190, estando dichas proposiciones primitivas en la línea de la teoría general de la comunidad política.

³⁴ J. D. B. Miller (1954, 1959), Crisp (1949).

³⁵ Este es el caso de la Europa actual, como fue el de Alemania, Suiza y los Estados Unidos, aunque en el último caso, más como amenaza que como realidad; pero una amenaza puede hacerse real por causa de la menor escaramuza. Véase para este punto Liska (1957), pp. 137 y ss. Este autor escribía agudamente: «El enemigo ha de ser 'desarmado' o 'neutralizado', ya sea por la destrucción militar, por el cerco político-militar o por el abrazo federal», y de ahí que pueda darse una línea divisoria muy tenue entre la integración federal y la guerra.

G.C. G.D. G.F. ...
 Ciudad ...
 Unión ...

industrias, por la competición entre las empresas miembros o grupos de ellas.

Un problema significativo, que impide el proceso de federalización, puede ser el temor de los miembros más débiles a ser sobrepasados y absorbidos; a sus ojos, este proceso puede parecer una especie de penetración pacífica por parte de las unidades más fuertes. En un sistema federal correcto tales temores han acabado siendo por lo común injustificados, excepto para las unidades más pequeñas. Así, las largas controversias de la Convención de Filadelfia sobre la cuestión planteada entre los grandes Estados y los pequeños se comprobó que, a la larga, era bastante irrelevante; el tamaño de los Estados, aunque de importancia en la práctica del federalismo americano, no se ha convertido en una amenaza significativa para los más pequeños de entre ellos. Asimismo en el caso de Alemania, ha sido Prusia, el Estado más grande, el que ha desaparecido junto con los Estados más pequeños, tales como Lippe-Deimold, y Estados tan pequeños como Bremen, que tiene menos de un millón de habitantes. La desaparición de Prusia no fue del todo resultado de la guerra hitleriana, aunque fuera decretada por los aliados victoriosos; ya estaba prevista en la reforma del sistema federal de la República de Weimar, que era inminente cuando los nacional-socialistas tomaron el poder³⁶. Por tanto, parece que la seguridad de los tres pequeños Estados, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, dentro de la Comunidad de los Seis, está también razonablemente protegida por el estrecho equilibrio de los tres Estados más grandes, Francia, Italia y la República Federal Alemana; estos tres están tan equilibrados que el predominio de uno sobre los otros, aunque constituya un factor en la oratoria política de vez en cuando, probablemente no se convertirá en un problema mayor, más bien será el de la estrecha cooperación entre Francia y Alemania. El problema acuciante es la defensa exterior, como ya indicaba *The Federalist*³⁷.

Otro objetivo importante, que surge del interés común en la prosperidad, es el que afecta al comercio y a la industria. En efecto, este objetivo demuestra a largo plazo el permanente fundamento de una estructura que podía al principio haber sido motivada por las necesidades de la defensa común. Un estudio comparativo de los diversos sistemas federales, incluidos algunos tan laxos como las Naciones Unidas, pero, en todo caso, contando con los Estados Unidos, Alemania y Suiza, así como con Canadá y Australia, demuestran que un amplio mercado que permita las correspondientes empresas productivas de gran tamaño puede llegar a ser en ocasiones de primera importancia. El desarrollo de una multitud de intereses comunes, asociados con tales mercados y facilidades productivas, puede crear una densa red creciente de relaciones interperso-

³⁶ Véase, para la *Reichsreform*, Brecht (1945), part. III, esp. pp. 73-92.

³⁷ Como es sabido, los primeros artículos de *The Federalist* estaban dedicados al problema; véase la valiosa introducción de B. F. Wright en su magnífica nueva edición, así como el comentario de Cooke, ambos publicados en 1961.

nales, desde la mera comunicación verbal al *convubium*, como signo supremo de comunidad establecida³⁸.

La relación entre el federalismo y el nacionalismo no es, sin embargo, equívoca, ya que mientras por una parte una nación existente ha podido, en ocasiones, vencer los obstáculos resultantes de su división en diversos órdenes políticos, en otras, la existencia de naciones ha frenado, obstruido o, incluso, impedido, el proceso federalizador desde su comienzo. Una vez más, el proceso inverso de desarrollo de comunidades nacionales puede ayudar a federalizar una estructura originariamente unitaria o, por el contrario, un poderoso sentimiento nacional puede obstruir o impedir dicha diferenciación regional. Se puede citar a la Alemania del siglo pasado, como ejemplo de la primera de estas situaciones, a la Europa actual, para la segunda, y la Commonwealth británica, para la tercera, mientras que la cuarta es la parcial responsable de las dificultades de Francia en el Sahara, Argelia y otras partes. Podrían darse muchos más ejemplos demostrativos de que el nacionalismo y el federalismo ni están vinculados naturalmente ni se oponen el uno al otro por naturaleza. Todo depende de la estructura de las comunidades políticas que intervienen. En cuanto el nacionalismo es el factor más poderoso en la edificación de una comunidad política, siempre afecta al proceso federalizador, mediante el fortalecimiento de la comunidad incluyente o de las incluidas, y colaborando así tanto a crear naciones como a trascenderlas.

En este punto, quizá sea oportuno añadir una reflexión a la contradicción interna del nacionalismo tal como ahora se entiende. En contraste con el nacionalismo tradicional europeo, que tiende a la división y que está reflejándose en las correspondientes divisiones de Africa y de América Latina, así como el Oriente Medio, tanto la China como la India se han inclinado a hablar de sus comunidades culturales más incluyentes como si fueran «naciones». Han hecho esto a pesar de las profundas diferencias de sus lenguajes y de otras manifestaciones de cultura; ya que las lenguas escritas comunes del mandarín y del sánscrito corresponden al latín de la Europa medieval; son vehículos literarios de comunicación cultural, rodeados de una rica variedad de dialectos que constituyen el medio de la comunicación interpersonal. Por tanto, se podría hablar, tal vez de culturismo más que de nacionalismo al tratar con estas comunidades culturales comprensivas, y hacer lo mismo con la naciente comunidad europea y otras áreas suficientemente definidas. En dichas áreas, donde la diversidad marcada se combina con un mar-

³⁸ En este punto, el análisis del federalismo coincide con el de la formación de la nación, como veíamos en el capítulo 30. Los modelos de comunicación, aquí como allí, aportan una evidencia empírica de la marcha del proceso federalizador. Junto a la obra previamente citada de J. Deutsch hemos de hacer mención aquí de la de Deutsch y otros (1957), en donde se tratan las primeras fases de un proceso federalizador dentro del marco de una organización internacional (NAIO); véase especialmente pp. 36 y ss. y 46 y ss. y todo el cap. III, que analiza la integración como un proceso.

co cultural común, este federalismo político parece ser particularmente apropiado como una forma de orden político. Estas vastas estructuras federales pueden llegar a ser las futuras piedras fundamentales de un orden mundial viable (véase el capítulo final).

Existen un modelo típico que desarrollan tales comunidades compuestas federales, ya sean nacionales, supranacionales o, tal vez con el tiempo, mundiales; ésta parece ser la forma más viable para organizar, dividir y limitar los poderes. Estos elementos estructurales están íntimamente ligados al hecho de que el proceso de federalización, cuando une a comunidades inicialmente separadas, o más bien organiza su comunidad incluyente, comienza siendo una liga u otro tipo de asociación intergubernamental. Así ocurrió en una serie de países occidentales, en Suiza, en Holanda, en los Estados Unidos y en Alemania. Lo mismo ha ocurrido en Africa, Asia y en Europa, como un todo, en la época presente. Ante este hecho, no sorprende comprobar que los elementos organizativos de la liga prevalezcan en la estructura gubernamental de las comunidades federales³⁹. En cierto sentido, podría incluso decirse que el modelo institucional de una liga sobrevive en un sistema federal. Dicho modelo hace de la estructura de federación y del «Estado» federal algo orientado a la «diversidad organizada». De ahí que la teoría del federalismo requiera como un esbozo el modelo institucional de una liga. Se trata de un modelo constante compuesto de tres elementos, concretamente: 1) una asamblea de representantes de las comunidades constituyentes que, una vez han instituido la liga, casi siempre por medio de una carta o un tratado, la enmiendan cuando es necesario; 2) una institución ejecutiva de alguna clase para llevar a cabo las decisiones de la asamblea; 3) un organismo arbitral o judicial, que interprete el tratado en lo que afecta a las relaciones entre los miembros de la liga, y entre ellos y la misma, intentando con ello eliminar el recurso a las armas⁴⁰.

Es evidente que ese modelo corresponde a las funciones básicas de orden político concreto, es decir, la resolución de conflictos, la creación de normas y la adopción de medidas que ya hemos estudiado (Capítulos 24-26), mientras que el proceso de establecer una liga, mediante la conclusión de un tratado o la adopción de una carta, se compone de aquellos procesos que constituyen la fundación de un orden político (Capítulo 22). Por tanto, no ha de extrañar que la tarea de defensa común sea una función primordial de una liga (Capítulo 23) y de que el desarrollo de los partidos y de las tradiciones se haya demostrado vital a una liga como a los demás tipos de orden políticos (Capítulos 27 y 28). No hay necesidad de

³⁹ Friedrich (1950), pp. 191 y ss., da un análisis más detallado, así como la bibliografía posterior sobre las diversas lenguas que han existido en la historia.

⁴⁰ Es evidente que este modelo encaja tanto en la Sociedad de Naciones como en las Naciones Unidas, así como en las ligas aqueas y etolias, las del Norte de Italia, la Anseática, la de Suavia y las de las ciudades belgas, las confederaciones de Suiza y de Dutch, así como las americanas y alemanas. Para más detalles, véase Friedrich (1950).

recapitular todos estos temas en cuanto a su particular aplicación a las ligas y a las federaciones y sistemas federales resultantes de ellas, en la progresión de un proceso político unificador. (En la progresión diferenciadora todos los factores antes indicados aparecen a nivel regional o local.)

Con todo, hagamos unos cuantos comentarios sobre los problemas típicos de las ligas. Estas se han encontrado siempre afectadas por la cuestión de la igualdad entre sus unidades componentes. Sus asambleas corrientemente se han basado en una representación igual de las comunidades miembros, cada una tenía un voto. La actual diferencia de poder entre ellas se pone de manifiesto en la mayor participación asumida en la institución ejecutiva, o a veces cuando un grupo se constituye en forma de cámara alta. La racionalidad de la supuesta igualdad de representación en la asamblea está ligada al proceso de instauración de la liga: si las comunidades más pequeñas no gozan de *status* igual rehusarán formar parte o se separarán. La experiencia pone de manifiesto esta situación continuamente. En el progreso ulterior del proceso federalizador, cuando llega a ser importante la creación de normas para la comunidad incluyente, se desarrollan dos cuerpos representativos y se combinan en el interior de una asamblea con dos cámaras, una que representa la igualdad de las unidades componentes en cuanto comunidades, y la otra la igualdad de los ciudadanos de la comunidad incluyente en cuanto personas. Esta es la situación de Australia, Canadá, Estados Unidos y Suiza. En otros países, como la República Federal Alemana, la India y la propuesta Comunidad Europea, la completa igualdad de las unidades miembros se ve algo modificada tanto porque las diferencias de poder son excesivamente grandes, y/o porque la creencia democrática en la igualdad de las personas votantes está demasiado desarrollada⁴¹.

En muchos casos la tarea más importante para resolver la formación de una liga es iniciar un proceso federalizador progresivo mediante la instauración de un ejecutivo conjunto eficiente. Así se comprendió al poner en marcha la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la del Mercado Común; su ausencia ha frustrado al Consejo de Europa. La evidencia histórica en apoyo de esta proposición general es abundante. No es que digamos que la creación de dicho ejecutivo garantiza la marcha del proceso federalizador; los obstáculos a tal desarrollo, o sea, las fuerzas divisorias pueden ser tan grandes que, en tal caso, un ejecutivo lo único que hace es asegurar la operación efectiva de la liga. La historia de las Naciones Unidas hasta la fecha corrobora ampliamente esta conclusión⁴². De todos modos el ejecutivo es crucial para todos los sistemas federales en sus primeros pasos, ya que la creación de normas se reduce

⁴¹ Para la naciente comunidad europea, cf. Haas (1958), cap. II; Schierwater (1960), II parte, caps. I y II; Haas (1960), *passim*.

⁴² Claude (1959), esp. cap. 10.

a la creación del tratado original y a sus enmiendas, excepto para dicha complementación interpretativa requerida por su aplicación. Las ventajas de una burocracia desarrollada y responsable (Capítulo 18), fortalecen y tienden a desarrollar a la comunidad incluyente y a su estructura federal. Naturalmente, este tipo de ejecutivo estará influido por la naturaleza de sus tareas, militar, económica, o, en sentido amplio, política. En la selección del ejecutivo se reflejará el grado de federalización: cuanto más desarrollada esté la unidad y sus representantes. A la inversa, cuanto más desarrollada esté la diversidad, mayor será la participación de las comunidades componentes. Así, en los Estados Unidos, el Presidente es cada vez más elegido por el pueblo americano, aunque originariamente el collegio electoral que representaba a los Estados e incluso hoy su división entre los mismos, juega un papel vital y en ocasiones perjudicial. Han sido muy numerosas las propuestas para su elección mediante una simple mayoría popular. En la República Federal es elegido por el Reichstag, que representa al pueblo alemán, no a sus Länder, con lo que se refleja el carácter mucho más unitario de este sistema federal. En la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y en otras comunidades, los diversos ejecutivos, por otra parte, son elegidos por los diversos gobiernos participantes que representan a las comunidades nacionales componentes, situación que es típica de todas las ligas y confederaciones.⁴³

El papel unificador del ejecutivo se ve, por lo común, ayudado grandemente por algún tipo de organismo arbitral o judicial. Dicho organismo puede resolver conflictos surgidos acerca del significado e interpretación del tratado, carta o constitución que las demás autoridades federales, especialmente el ejecutivo no son capaces de solucionar. Una vez más el grado de diversidad federal determina el grado de participación de las comunidades componentes en la selección y disolución de dicho cuerpo y de sus miembros. Tanto en este caso como en el del ejecutivo, los estudios cuantitativos podrían iluminar considerablemente el grado de proporcionalidad. Dicha participación puede reducirse a la creación del tratado o de la legislación bajo la que actúa el cuerpo judicial o arbitral, como en la República Federal y en Suiza, o se le puede asignar a las unidades componentes una participación sustancial en la designación. Tal participación puede ejercerse indirectamente, como en los Estados Unidos, en donde el Senado, representante de los Estados, ha de «confirmar» los nombramientos para los cargos supremos de la judicatura federal, o bien puede ser ejercida directamente, como en las comunidades europeas, donde los gobiernos miembros realizan ellos las designaciones; o bien se puede escoger un sistema intermedio, como en Suiza, donde el Tribunal Federal es elegido por la Asamblea Federal en una sola cámara, en la cual las comunidades

⁴³ Para más detalle, cf. Bowie y Friedrich (1954), cap. II.

componentes, los cantones, están representados en cuanto a cantones. Es evidente que el modo de elección de un organismo de ese tipo será objeto de controversia entre aquellas personas que pretenden acelerar el proceso federalizador en cualquier dirección y las que pretenden retardarlo. En un proceso diferenciador, un cuerpo judicial puede ser el último fundamento operativo como fue y es el caso de las funciones judiciales del Consejo Privado en las constituciones de los dominios británicos.

Sin embargo, una vez constituidos, tales cuerpos arbitrales o judiciales son típicamente un ejemplo de último resorte y dependerá a menudo de las circunstancias, de la preferencia personal o de la política de los partidos el que intervengan en el proceso federalizador y la dirección que adopten, como muestra claramente la historia de los tribunales federales. Su función puede considerarse a la luz de las proposiciones generales como la de resolver conflictos a los que, por supuesto, ellos están largamente sometidos (Capítulo 24). El predominio de los procedimientos arbitrales, en comparación con los judiciales, dependerá del estadio en que se encuentre el proceso federalizador; cuanto más unido esté el sistema federal, los procedimientos llegarán a ser más judiciales formalmente⁴⁴. Nadie ha intentado aún una cuantificación efectiva, aunque no faltan los materiales.

Todos los sistemas federales se enfrentan con el problema de la admisión de nuevos miembros y el relacionado con la secesión⁴⁵. Es evidente que cuanto más laxa es una comunidad federal, con más facilidad admitirá nuevos miembros y permitirá a los antiguos que se separen. La teoría clásica, por tanto, se inclinaba a hacer de la secesión la piedra de toque para saber si un orden político como puesto era federal o confederal. La guerra entre los estados así como la de secesión (Suiza) se llevaron a cabo para impedir la separación de unas unidades que habían rechazado una decisión política fundamental que expresaban una preferencia de valor muy amplia por parte de la mayoría (abolición de la esclavitud en los Estados Unidos, liberalismo económico en Suiza). Pero a pesar de estas pruebas sanguinarias, los problemas de admisión y de secesión no pueden ser considerados como los decisivos tanto desde un punto de vista teórico como práctico. Al final del proceso federalizador la capacidad de secesión dependerá lógicamente del derecho formal que exista. Declinará y tenderá a desaparecer si la comunidad incluyente se va abriendo a esferas cada vez más amplias de valores, intereses y creencias comunes, de modo que sea difícil que se produzcan tanto la admisión como la secesión. Hay que reconocer que existen excepciones, sin embargo, en condiciones particulares, tales como

⁴⁴ Frankfurter y Landis (1928) no plantearon esta cuestión explícitamente, aunque esté implícita. McCloskey (1960), cap. VII y otros, al describir la historia de tales tribunales, han mostrado esta tendencia general; cf. Freund ten Bowie y Friedrich (1954), cap. III.

⁴⁵ Friedrich (a.), cap. 15, en Bowie y Friedrich (1954).

la admisión de antiguos territorios coloniales en una unión federal. Recuérdense los casos de Hawai, Alaska y Puerto Rico. Estos casos ilustran también otra diferencia importante, ya que la gran separación cultural de (Puerto Rico), expresada en su preferencia por la lengua española, ha producido una nueva forma de «admisión», concretamente, la de libre asociación.

La libre asociación, como una nueva dimensión fáctica del federalismo, indica que podría haber un grupo interno y externo de comunidades participantes, tales como el que se está desarrollando en el proceso de unificación europea. La libre asociación es también la forma en que el Berlín occidental participa en la República Federal. Asimismo era contemplada en las constituciones de la IV y la V República Francesas, pero sin haber sido actualizada⁴⁶. La idea de que una comunidad autogobernada, autónoma, pueda ser miembro «asociado» de un sistema federal es difícil de interpretar a menos que el federalismo sea considerado como un proceso, tal como aquí hacemos. Una vez entendido así el federalismo, la asociación es comprensible como forma institucional de organizar una relación que es lo suficientemente estrecha como para constituir un lazo federal flexible, pero no más. Este es el caso de Puerto Rico⁴⁷. Ahora bien, un lazo más estrecho puede verse impedido por una presión exterior, como ocurre con el Berlín occidental⁴⁸. O bien ese lazo más estrecho puede ser dificultado por los aliados o confederados, como fue el caso de la entrada de Inglaterra en la Comunidad Europea⁴⁹. Cualquiera que sea la causa, la asociación constituye el comienzo potencial de un proceso federalizador. Lo mismo ocurre en condiciones más normales y, por tanto, existe siempre la posibilidad de que se llegue a una real unión federal una vez se han superado los obstáculos o se han reducido por el paso del tiempo.

La forma específica de asociación de Puerto Rico con los Estados Unidos es más bien estrecha. Permite considerar a los ciudadanos de Puerto Rico como ciudadanos americanos, obligándoles a servir en el ejército estadounidense, obligándoles a seguir la política exterior de los Estados Unidos, sometiéndoles a todas aquellas leyes que el Congreso considera aplicables a Puerto Rico (desde luego, consultando al representante portorriqueño en el Congreso), pero esto les hace también, como ciudadanos de la Comunidad, más autónomos, ya que la Comunidad se autogobierna más que el término medio de los estados, con su propia constitución y leyes mucho más protegidas.

El elemento de esta situación, que requiere un comentario más general en relación con el federalismo, es el de la ciudadanía común. Una vez más nos encontramos con que la antigua teoría que tendía a hacer de la ciudadanía común el criterio de subdicotomía entre

⁴⁶ Bowie y Friedrich (1954), cap. XIV.

⁴⁷ Friedrich (1959), cap. 2.

⁴⁸ Davidson (1958), Speyer (1961).

⁴⁹ Royal Institute (1956).

el sistema federal y el confederal estaba equivocado, ya que la commonwealth británica, que es a buen seguro el caso extremo más altamente diferenciado de proceso federalizador (o en los antiguos términos, confederal), posee una ciudadanía común, como tiene una Corona común; es decir, tanto en la cumbre máxima como en la base más auténtica existe la comunidad⁵⁰. Por otra parte, la comunidad mucho más estrecha de los Seis no tiene ni tendrá posiblemente durante algún tiempo esta ciudadanía común⁵¹. Aquí están implicadas otras interesantes cuestiones, como la de la adquisición de la ciudadanía cuando intervienen ambos niveles. En los Estados Unidos, la ciudadanía de los estados se adquiere por residencia sobre la base de la ciudadanía estadounidense, pero está sometida a una legislación detallada. Las constituciones de Suiza, del Imperio alemán y de Weimar consideraban, por otra parte, que la ciudadanía federal era una consecuencia de haber adquirido la ciudadanía en la unidad competente, aunque en ambos casos, así como en el de los Estados Unidos, algunas personas podían poseer la ciudadanía federal sin contar con la de los estados. Como se ve, las variaciones son grandes y no existe una correlación inequívoca entre el modelo de ciudadanía y el grado de integración que pueda desprenderse de un estudio comparativo, y sólo se puede decir que una unión más estrecha constituirá corrientemente una ciudadanía federal debido a que lo requieren las elecciones federales.

La opinión teórica conduce a un punto final de la disputa en relación con los sistemas federales que consiste en la disposición de enmiendas a la carta formal o constitución. Si el federalismo significa un proceso de federalización, ya sea construyendo una comunidad federada de comunidades distintas, ya sea flexibilizando una comunidad unitaria, entonces lógicamente es de crucial importancia la relativa flexibilidad de todas las disposiciones constitucionales formales. Como demuestra ampliamente la pasada experiencia federal, el proceso federalizador presupone las adecuadas facilidades de cambio. Al mismo tiempo, dicha enmienda de la carta o constitución está obligada a ser algo engorroso debido a la necesidad de contar con la adecuada participación de las comunidades componentes, así como de la incluyente. En una comunidad compuesta, el poder constituyente sobre el que se apoya la constitución también está compuesto y el procedimiento de enmienda ha de adaptarse

⁵⁰ Parry (1957).

⁵¹ Los redactores de la constitución de la Comunidad Política Europea llegaron a un compromiso algo curioso: todo europeo que hubiera cumplido su servicio militar en las fuerzas europeas o que hubiera nacido una vez constituida la Comunidad, tendría completa libertad de movimiento y gozaría de los derechos de cualquier nacional en todos los Estados miembros; la cuestión de la ciudadanía formal permanecía abierta, aunque sus derechos esenciales se iban extendiendo gradualmente a un círculo cada vez más amplio de personas. El Proyecto de Resoluciones de la Comisión de Estudio (1952) propuso que «todos los ciudadanos de los Estados miembros serán ciudadanos de la Comunidad». Cf. Bowie y Friedrich (1954), p. 819; cf. también allí el estudio comparativo sobre la ciudadanía por W. J. Schreier, cap. 12.

tarse a esta realidad ⁵². Sin tal adaptación, el sistema federal probable se hundirá como ocurrió en los Estados Unidos (1861) y en Alemania (1933). Una de las más graves objeciones al proyecto constitucional para una comunidad política europea fue la extrema complejidad de sus disposiciones respecto a la enmienda, que hubieran puesto en peligro el proceso federalizador ⁵³. Un procedimiento de enmienda viable fue uno de los grandes logros de los que redactaron la constitución americana. También se da en varios de los sistemas federales más recientes ⁵⁴. Cuanto más flexible es la federación más probable es que el procedimiento de enmienda sea inadecuado, de este modo se conjura la posibilidad de una crisis del proceso federalizador.

En conclusión, el federalismo tiene la pretensión de organizar el mundo de un modo alternativo al dominio imperial. El proceso, que ha sido descrito en términos muy generales en las páginas anteriores, es altamente flexible y capaz de responder a toda variedad de necesidades. La «unidad en la diversidad» que esto permite puede estructurarse realísimamente, de un modo que corresponda a la real distribución del poder y que, por tanto, pueda ser legitimado, incluso teniendo en cuenta la enorme variedad de sectores que el mundo actual contiene. El Tratado de la Sociedad de Naciones y la Carta de las Naciones Unidas son pasos iniciales en este proceso. Es preciso revisar esta última a la luz de la experiencia. Desgraciadamente, el procedimiento para llevar a cabo este objetivo es casi inviable. Las propuestas intrínsecamente retrógradas de la Unión Soviética tienen esta ventaja, que mantienen la cuestión abierta y sujeta a ulterior investigación. Pero sus específicas recomendaciones, o mejor dicho exigencias, intentan convertir este orden mundial político, concebido federalmente, en instrumento de polémica y de compromiso imperialista. Si persistiera, he aquí todo lo que se perdería.

SEXTA PARTE
TRADICION, REVOLUCION
Y REFORMA

⁵² Cf. Friedrich (1950), cap. VIII, donde se elabora la doctrina del poder constituyente en su relación con el poder de enmienda; cf. también anteriormente, caps. 9 y 10.

⁵³ Friedrich (a.) en Macmahon (ed.) (1955), pp. 526 y ss.

⁵⁴ McWhinney (a.) en Bowie y Friedrich (1954), cap. 16.