

EL FEDERALISMO

por el Académico Correspondiente

Excmo. Sr. D. Joseph H. KAISER *

I

El federalismo es una noción contradictoria.

Por un lado significa tendencias de descentralización; reivindica la multiplicación de los poderes públicos. El federalismo está considerado como una condición de una libertad efectiva del hombre.

Al centralismo estatal, nacido en Francia al calor de la Revolución francesa, se opusieron en seguida varias corrientes federalistas. A la República «una e indivisible», la Montaña oponía a los girondinos sus tendencias federalistas.

En un sentido más amplio se puede comprender incluso el desarrollo de los cuerpos intermedios entre el individuo y el Estado. En definitiva, consiste ante todo en una teoría concebida por Montesquieu como un elemento federalista. En un sentido aún más amplio, Proudhon ya preconizaba un sistema político de los grupos. Incluso en la actualidad se encuentra una fracción prudoniana entre los federalistas europeos franceses.

En el otro extremo, y sobre todo en Estados Unidos de América, las tendencias federalistas trabajan a favor del gobierno central. Bajo el título *The Federalist* (aparecido en 1787-88), los tres autores —Hamilton, Madison y Jay— eran los portavoces de la tendencia existente partidaria de un reforzamiento del poder central.

Esa es la razón de por qué la noción de «federalismo» exige un cierto número de precisiones sistemáticas e históricas para poder delimitar el campo de estudio, teniendo

* Sesión del día 13 de noviembre de 1990. Traducción del francés por J. de L. C.

en cuenta la diversidad de las fórmulas jurídicas existentes incluso en el seno de los países, y también entre los países, así como de la necesidad de prever formulaciones suficientemente amplias que permitan incorporar instituciones *sui generis*.

Alemania, a lo largo de su historia, ha proporcionado los ejemplos para la distinción generalmente aceptada entre Confederación y Estado federal. El «Sacro-Imperio Romano de nación germánica», cuya historia milenaria se terminó en 1806, era un ordenamiento de carácter confederal. Este Reich de la Edad Media y del comienzo de la Edad Moderna creó entre los alemanes una predisposición hacia las soluciones confederales o federales. En 1815, tras la dominación y las destrucciones consiguientes realizadas por Napoleón, los diversos estados alemanes, es decir 35 príncipes soberanos y cuatro ciudades libres, constituían la «Confederación Germánica». Estaba dominada por la hegemonía de dos estados, Prusia y Austria, merced a su posición de gran potencia europea. A fin de cuentas, su combate por la preponderancia condujo a la crisis de la Confederación y, finalmente, a la guerra en 1866 entre ambos. El Reich creado por Bismarck en 1871 era un Estado federal. En el plano de la teoría general del Estado, la Confederación está considerada como un conjunto de derecho internacional público, mientras que el Estado federal es un fenómeno de derecho constitucional.

II

No es posible describir a fondo en el marco de esta comunicación las numerosas modificaciones del federalismo a través de la historia, así como las múltiples variantes acaecidas ya en nuestros días. Pero quiero, de todos modos, indicar la amplitud de las cuestiones en litigio y las tendencias esenciales que aparecen como evidentes.

1. El renacimiento del federalismo se plantea en un contexto particularmente dramático, a lo largo de los años 1989 y 1990, en el espacio que hasta muy recientemente era denominado el bloque del Este y dominado por la Unión Soviética.

En la Europa central y en la del Este somos testigos de las transformaciones políticas y económicas que habrían sido consideradas como absolutamente imposibles no hace más de un año. Henry Kissinger ha dicho recientemente en una entrevista concedida a la televisión alemana que él había pensado que el fracaso del régimen comunista en Alemania iría a producirse al cabo de seis años, pero que nunca había imaginado que se hiciera en seis semanas. La antigua República Alemana del Este ha desaparecido y en su lugar se organizan cinco nuevos *Laänder*: Sachsen, Brandeburg, etcétera, que forman parte de la República Federal en el mismo nivel que los antiguos *Laänder*: Bayer, (Baviera), Hessen, Baden-Württemberg, etcétera.

Los tres estados bálticos ganan una autonomía creciente. La Unión Soviética se ve confrontada con tres crisis: evidentemente por una crisis económica profunda, por una crisis de legitimidad del poder público y, por encima de todo, por una crisis de

organización interna. Es una situación de decadencia con algunos síntomas de descomposición en varias repúblicas, disgregaciones tan serias que hay observadores que se preguntan si un día el imperio soviético, a pesar de su inmensa fuerza militar, podría derrumbarse. Una crisis para la que una especie de federalismo podría ser, en cierta manera, una solución.

Pero hay obstáculos que, en la situación actual, se oponen a una construcción federal o confederal. De modo muy diferente a la decadencia del imperio británico, con la que se compara a menudo la decadencia de la Unión Soviética, este vasto imperio, con sus diversas regiones, carece de cuadros políticos y a menudo también de intelectuales que fueran capaces de contribuir al desarrollo de las entidades autónomas de las diversas bases étnicas y geográficas. En los dominios como Canadá, Australia y Nueva Zelanda, e incluso en la República de la India, se contaba con minorías políticas y sociales que, como intelectuales, estaban, y están todavía, vinculadas a la Gran Bretaña y a los modos de vida británicos. Nada comparable existe en los Estados federados de la Unión Soviética. Puede imaginarse que la crisis económica y la crisis de legitimidad lleguen a ser finalmente dominadas, pero la organización interna supondrá un proceso de agitación violenta que podría orientarse hacia una estructura federal o confederal, pero que, en cualquier caso, va a durar varios años.

Una razón de este desarrollo tan sorprendente es la competencia, y muy polarizada incluso, en la confrontación del Este y del Oeste en el plano económico y militar durante cuarenta años en una batalla que la Unión Soviética no podía ganar. Entre las causas de este desarrollo figura también el hecho de que el Oeste ha puesto especial hincapié en el respeto de los derechos del hombre, que quedó incorporado en la Declaración de Helsinki.

Aun no siendo un convenio de derecho internacional público, el proceso estimulado de esta forma a través de las conferencias posteriores a la de Helsinki —entre otras, también la de Madrid— fue muy eficaz. Es una prueba que demuestra la estrecha relación entre los derechos del hombre y el federalismo: funcionan ambos a favor uno de otro.

En Yugoslavia, que es un Estado federal según su Constitución, pero que en la práctica está dominada por los serbios de Belgrado, su dictadura socialista tiene razones para temer la disolución de Yugoslavia a partir del momento en que las etnias de los croatas y de los eslovenos consigan la autonomía.

En Canadá, en donde las provincias tienen competencias muy limitadas comparadas con las que tienen los estados miembros de Estados Unidos, las de los cantones suizos o de los *Laänder* alemanes, incluso en Canadá parecen producirse progresos en la vía hacia una Confederación más blanda que el Estado federal actual.

Si se hace el balance de estos desarrollos, en estos precisos momentos en que nos encontramos se puede decir que en todo el mundo el pluralismo y el regionalismo dentro de sus múltiples tendencias camina hacia estructuras federales.

2. ¿Qué fuerzas subyacen en estos desarrollos? Se les puede señalar con una simple palabra: emancipación. Emancipación como fuerza política basada en el principio de la igualdad de derechos políticos, la emancipación como derecho del hombre.

El reconocimiento de las diversidades étnicas y regionales y el respeto por su dignidad es la base del federalismo. El federalismo consiste en poner juntas, política y jurídicamente, a las diversidades. En este sentido, el federalismo es una *complexio oppositorum*.

Emancipar quiere decir liberarse de la determinación política elaborada por otros, que son ajenos. Liberarse —si tuviera que utilizar una palabra alemana— de *Fremdbestimmung*.

En este contexto se encuentra otro fenómeno característico de nuestro tiempo: toda unidad de acción política se encuentra bajo la presión de buscar una legitimación por la vía democrática dentro de unas determinadas formas y hasta llegar a unos determinados límites. Tampoco nadie puede desestimar ni subestimar el papel de las *élites* en nuestras sociedades, tanto en el plano económico como en el político. Y, sin embargo, éstas se encuentran confrontadas con la cuestión de su legitimidad, que pudiera encontrar apoyos en su condición de expertos en muchas cuestiones. Pero en el plano político cierta forma de democratización, directa o indirecta, parece ser una exigencia característica de nuestro tiempo.

III

El federalismo es una noción contradictoria.

Existen tendencias muy fuertes de desconcentración, pero aún más significativas para el federalismo actual son las que se producen en los estados federales como consolidación y refuerzo de la autoridad federal. Esto ocurre en parte a costa de los estados miembros en Estados Unidos de América, de los *Laänder* en Alemania y de los cantones en Suiza. Pero los gobiernos federales de estos estados no han impedido a los estados miembros que refuercen sus propias competencias: participan activamente en las acciones intergubernamentales. En Alemania ganan en influencia incluso sobre posiciones tomadas por el gobierno federal en el Consejo de la Comunidad Europea. Los *Laänder* han llegado todavía más lejos: han establecido su propia oficina en Bruselas: pequeñas embajadas sin *status* diplomático, pero activas en el acopio de informaciones, para combinar entrevistas de los representantes de sus economías con los responsables de la Comisión, etcétera.

Las relaciones exteriores son en principio competencia de la Federación. Pero «en la medida de su competencia legislativa, los *Laänder* pueden, con el consentimiento del gobierno federal, firmar tratados con estados extranjeros» (art. 32 de la Ley Fundamental).

Frecuentemente, la amplitud de los problemas desborda su capacidad, pero participan en la formación de la voluntad política en lo que se refiere a los suyos.

Llamamos a eso el federalismo cooperativo. La Ley Fundamental ha sido completada en los años 1969-70 por la introducción de las «tareas comunitarias» (*Gemeinschaftsaufgaben*). Se trata de las «tareas de los *Laänder*» que «tienen una importancia para la colectividad y que exigen la cooperación de la Federación para el mejoramiento de las condiciones de vida»; la enumeración de estas tareas y el modo de participación de la Federación en su cumplimiento se contienen en el artículo 91, *a)* y *b)*.

De este modo los *Laänder* son un factor determinante en el mantenimiento de los equilibrios en el seno del sistema.

IV

Finalmente, unas notas sobre la Comunidad Europea: El primer presidente de la Comisión, el profesor Walter Hallstein, ha descrito a la Comunidad con la frase «el Estado Federal Europeo». Pero, significativamente, en la segunda edición del libro se suprimió el título.

En efecto, la Comunidad, en el estado actual de desarrollo, difiere de una manera esencial de los estados federales conocidos. El ejercicio de los poderes atribuidos a la Comunidad está asegurado por un juego único de instituciones comunitarias. El Consejo asegura a los estados miembros la predominancia dentro de la Comunidad.

Es indudable que no se pueden desconocer los progresos realizados en la unificación de nuestro continente e, inversamente, el reconocimiento de las particularidades étnicas, culturales y sociales en el seno de los estados miembros. ¡Dos movimientos aparentemente contradictorios! Mas el federalismo permite su conciliación.

V

En el federalismo, la libertad de los hombres y de los ciudadanos se completa por el pluralismo de la estructura estatal y comunitaria. La división de los poderes en el sentido de Montesquieu se ha ampliado por un equilibrio dinámico entre el poder central y el contrapeso de los estados miembros.

El estado federal no exige la igualdad de sus estados miembros, como tampoco la igualdad de las condiciones de vida, de la prosperidad de sus ciudadanos, en las regiones individuales; pero si existe, es preciso que funcione.

La democracia se desarrolla sobre diversos planos: tres planos escalonados. El más bajo, si las comunidades locales tienen una cierta autonomía, una autonomía en el sentido de poder regular; en el segundo, dar órdenes (*Satzungen*); en el tercero,

de legiferar en un sentido amplio, dentro del marco de su competencia. Estos poderes están, en principio, garantizados por la Constitución del Estado:

La democracia se realiza en un plano más elevado en los estados federados y finalmente, en un plano todavía superior, en el plano del Estado federal como organización estatal de toda la nación.

El Estado federal está abierto para adaptarse a las nuevas condiciones. Para Alemania eso significa que debe ponerlas a prueba en la unificación con los cinco nuevos *Laänder* de la antigua República del Este.

La constitución de un Estado federal protege la multiplicidad de regiones que se alimentan frecuentemente con las raíces históricas, sosteniendo y facilitando la riqueza y la cultura de una nación.

La teoría del federalismo desemboca en la noción del orden político y social de un Estado liberal democrático en la búsqueda de las autonomías jurídicas y políticas en un mundo que se reorganiza todos los días de una manera más estrecha y dentro de un nuevo orden de una Europa libre.

Pero es preciso ser modestos. Todas las naciones se organizan de forma individual. Pascal se burla de «los legisladores que han tomado por modelo... las fantasías y los caprichos de los persas y de los alemanes». Sin embargo, el sentido de esta expresión irónica se parece a la de las *Cartas persas* de Montesquieu, al igual que su famosa frase: «La verdad en esta parte de los Pirineos es un error en la otra» (Pensées, Ed. de la Pleiade, S. 1149).