

EL FEDERALISMO

A continuación hablaremos sobre las virtudes del federalismo y trataremos de dilucidar qué tanto puede aportar a nuestra búsqueda de relaciones justas entre los países esta arquitectura institucional. Partiremos del hecho de que las naciones tienen distintos tamaños y grados de poder. Dadas estas asimetrías, ¿es posible entablar relaciones internacionales justas o están condenadas a la confrontación, a la tensión, así como al uso y abuso de ese poder?

Resulta obvio que las relaciones internacionales ocurren en un contexto en el que predominan las diferencias económicas, políticas, sociales y de poder, y las luchas por obtenerlo. Por ello las teorías realistas resultan tan atractivas para explicar el mundo. Como las describe Joseph N. Nye, son parsimoniosas, intuitivas, algunas veces se basan en datos históricos y, por tanto, nos brindan reglas claras para explicar situaciones y aplicar políticas concretas (Nye Jr., 2004: 1).

Sin embargo, ignoran las cuestiones relacionadas con la justicia y dejan de lado todo contenido moral, además de que difícilmente se preocupan por la cooperación. Ahora bien, ¿tales teorías realistas tienen, en efecto, esas carencias, o más bien estamos hablando de sueños cuando nos referimos a la justicia en el caso de las relaciones internacionales? Lo que en el presente volumen se procura averiguar es si es posible construir un marco que permita establecer relaciones justas de cooperación o si estamos condenados a la confrontación, las disputas, la injusticia, la venganza y la dominación.

Nuestra principal hipótesis es que es posible que las relaciones internacionales se desarrollen en un contexto de justicia, no sólo porque es algo bueno y es factible construir un mundo mejor, sino también porque resulta racional. En otras palabras, conducimos a partir de principios morales significa, al mismo tiempo, garantizar nuestra supervivencia. Tarde o temprano estaremos obligados a actuar en concordancia con principios morales para evitar la autodestrucción. Se trata de una reflexión racional que nos conduce a encontrar soluciones beneficiosas no sólo para nosotros, sino también para los países con quienes nos relacionamos si queremos sobrevivir.

Por tanto, en la primera parte de este capítulo analizaremos los valores políticos implícitos en el federalismo y mostraremos cómo resultan fundamentales para el

marco conceptual propuesto y de qué forma ayudan a lidiar mejor con las tensiones en el ámbito internacional. Dedicaremos atención especial al pensamiento de Immanuel Kant, pues muchos de sus postulados resultan esenciales si queremos encontrar parámetros para juzgar las instituciones internacionales en la búsqueda de la paz perpetua.

Nuestra idea es formular una teoría federalista de la justicia y construir una arquitectura de la justicia a partir del argumento de que para conseguir relaciones justas entre los países es imprescindible fortalecer el federalismo en el orden internacional como condición necesaria, aunque no suficiente.

Comenzaremos el análisis procurando encontrar todos los valores políticos que el federalismo contiene. Sabemos que las diferencias presuponen que habrá conflictos, por lo que se intenta proporcionar los mecanismos institucionales indispensables para obtener acuerdos entre las partes. No se busca interpretar a este mundo como federalista, sino que, a través de una construcción hipotética, sea posible colocar a las partes inmersas en un conflicto en un contexto de equidad, a pesar de sus asimetrías, tal y como se procura en el federalismo en la escala nacional. Cada país tiene su propio sistema político, pero una vez que por interés propio intenten entablar relaciones con otros entrarán en este juego federalista, en el sentido de que serán considerados iguales sin tomar en cuenta sus diferencias de tamaño y poder; cualquier solución se esforzará por satisfacer los intereses de ambas partes.

En opinión de Kant, la paz no puede construirse en un estado de naturaleza, sino que tiene que edificarse y garantizarse mediante el derecho internacional, sostenido por una autoridad superior a los Estados que pueda dirimir los conflictos entre ellos. Por esta razón, el filósofo tenía en mente que las repúblicas de su época debían establecer un pacto federalista según el cual instaurarían una especie de organización de las naciones unidas y una ley cosmopolita. Consideraba que únicamente en una federación universal de pueblos libres el derecho internacional se convertiría en una realidad jurídica basada en una autoridad regulatoria superior capaz de organizar las relaciones internacionales; aunque, como ya lo mencionamos, también temía la formación de un gobierno mundial autoritario distante de los ciudadanos.

Consideramos que al relacionarse entre sí, los países deben procurar exponer y justificar sus intereses. A diferencia de lo planteado por Kant, no pretendemos que las relaciones entre los Estados requieran de un gran organismo internacional como la Organización de las Naciones Unidas. Se trataría, más bien, de un mecanismo apropiado para mejorar las relaciones bilaterales, aunque también funcionaría para el caso de las relaciones multilaterales. No postulamos la necesidad de una ley cosmopolita custodiada por un gobierno mundial, sino la instauración de principios concretos que paulatinamente serían aceptados por todos los países por ser

razonables, que permitan dar un pequeño paso para resolver también los grandes problemas de las relaciones internacionales.

Nuestra construcción hipotética no puede rebatirse nada más con el argumento de que así no es la realidad, porque no se trata de describirla, sino de presentar ciertas premisas que, de ser admitidas, nos conduzcan a aceptar ciertas conclusiones. Como lo hemos venido diciendo, se aceptarían los principios elegidos por las partes con la única condición de que fueran razonables y, en consecuencia, estables, legítimos y justos. De hecho, tanto estos principios como el mecanismo descrito ayudarían a explicar cuándo y cómo los países cooperan y cuándo se alejan de la cooperación y surge el conflicto.

El experimento histórico del federalismo

El pacto original de la independencia de Estados Unidos expresa de la mejor manera cómo una organización política federalista puede convertirse en una solución. En esta sección revisaremos cómo el federalismo resolvió los problemas del orden, la incertidumbre y la decadencia económica.

Tras la llamada revolución de independencia, la Confederación se asumió impotente para resolver el cúmulo de problemas surgidos tras el alzamiento. Las dificultades financieras, comerciales y sociales mostraban que era indispensable revisar el pacto social y la situación se fue tornando cada vez más crítica, por lo que fue necesario crear las instituciones adecuadas para apuntalar el esqueleto del nuevo país independiente.

Los artículos de la primera ley fundamental de la Confederación unieron a los estados de una manera muy laxa, bajo la supervisión de un Congreso con poderes muy limitados. Esta arquitectura política fue evidentemente incapaz de participar en la resolución de los problemas imperantes. No existían los impuestos para la creación y mantenimiento de un ejército nacional, tampoco un monopolio para la acuñación de la moneda, el gobierno central carecía de la autoridad para firmar tratados comerciales y no se contaba con un sistema judicial federal. Ante las presiones originadas por la inestabilidad, los miembros de la Confederación decidieron cerrar sus fronteras y su proteccionismo generó grandes obstáculos para el desarrollo del comercio. Los intereses locales dominaban el panorama político (Hamilton, Madison y Jay, 1984: 69). Existía una visión muy estrecha que no captaba la necesidad de construir un Estado nacional; no se concebía la constitución de una nación cuyo interés general derivara en el bienestar de todos los estados locales.

Con el surgimiento de la nación independiente, entre la élite política se suscitó un debate fundamental entre federalistas y antifederalistas para el establecimiento

del sistema político. La idea rectora no era únicamente resolver la cuestión del orden, sino constituirse como la nación más importante del mundo. Los defensores del federalismo argumentaron que esa forma de gobierno era la que mejor garantizaba la defensa del individuo, la libertad y la democracia. Los antifederalistas sostenían que una confederación de estados iguales constituía la mejor defensa de los individuos y pensaban que el federalismo promovía un gobierno central poderoso que los amenazaba por su gradual concentración de poder. Estaban temerosos, por ejemplo, de que se replicara la acumulación de poder de las monarquías europeas. Tanto federalistas como antifederalistas coincidían en que la magnitud de los problemas económicos se traducían en una guerra económica entre las regiones, pero proponían soluciones muy diferentes. En los *Documentos federalistas* (*Federalist Papers*) Jay, Madison y Hamilton establecieron claramente la pertinencia de una república federalista y democrática para darle fin al caos. La idea de una relación entre una pluralidad de centros de poder proporcionó el principio constitucional que funciona hasta hoy como la base del Estado federal. Este último establece su soberanía sobre un territorio determinado y la tarea principal es alcanzar la unidad económica y política. El gobierno central será el órgano depositario de la facultad (aunque con límites) de regir la unión de los estados, mientras que los estados locales dirigirán su vida cotidiana.

Asimismo, el gobierno central es el responsable de conducir la política exterior y la defensa militar, con lo que se evitan posibles conflictos armados entre las regiones. Por supuesto, también se instituyen cortes legales para resolver los problemas regionales. De esta forma, todo ciudadano se somete a dos poderes soberanos: el federal y el local (Hamilton, Madison y Jay, 1984: 136).

Fue en Estados Unidos donde se logró por primera vez un pacto federal aceptado por todos los estados de la Unión en términos de igualdad, sin importar su tamaño, lo cual posibilitó la *negociación*. A cada entidad federativa, por más pequeña que sea, la representan dos senadores con las mismas atribuciones (Hamilton, Madison y Jay, 1984). Lo anterior expresa el principio fundamental del federalismo, según el cual cada estado tiene los mismos derechos e importancia en relación con los demás. Schechter define al federalismo estadounidense como “el principio por medio del cual se distribuye territorialmente el poder entre el gobierno federal y los estados” (Schechter, 2000).

Obviamente, la igualdad de atribuciones en el Senado implica una sobrerrepresentación de los estados pequeños. Con la finalidad de resolver esta cuestión se instauró un cuerpo legislativo bicameral. Una cámara refleja el tamaño poblacional y la otra se rige mediante el principio de igualdad absoluta de las entidades federadas; como consecuencia, en la Cámara Baja se produce una sobrerrepresentación de los grandes estados, al contrario de lo que sucede en el Senado.

También se instituyen contrapesos mediante la separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Una democracia que sólo se expresa en el nivel nacional sin la participación de los gobiernos locales es meramente nominal, ya que en última instancia se ejerce el control total de la sociedad desde arriba y sólo mediante las redes de lealtades hacia los distintos niveles del gobierno los grupos pueden expresar sus intereses. Se puede decir que el federalismo está atrapado en su propia paradoja: si le concede demasiada autonomía a los estados se puede desintegrar y si la limita excesivamente pierde su sentido. Los federalistas reconocen que existe tensión entre los distintos niveles de los poderes, pero que precisamente esto protege al sistema.

Estados Unidos demostró que es posible contar con un gobierno federal central y, al mismo tiempo, permitir que los estados conserven su autonomía. Como lo afirma el gran teórico del federalismo Daniel J. Elazar, los constituyentes tomaron la noción y la práctica del federalismo tal y como se había conocido en Europa —lo que llamaríamos en la actualidad confederación— y las transformaron en la idea de república compuesta y extendida, lo que conocemos hoy como federación moderna (Elazar, 2000).

En los *Documentos federalistas* se expresa una preocupación constante acerca de la tiranía, no tanto de que la pudieran instaurar las minorías, sino más bien el segmento de la mayoría que carecía de propiedades. Los padres fundadores decían que entre los derechos humanos se encuentra el derecho a la propiedad, el cual debe estar protegido por la ley. En la época en que se escribieron los *Documentos federalistas* sólo una pequeña minoría poseía propiedades, mientras que la amplia mayoría, carente de educación, bárbara y manipulable, constituía a sus ojos un peligro, con lo cual justificaban su exclusión del proceso democrático.

El federalismo estadounidense surgió acompañado del liberalismo y la democracia, prácticas que existían en ciertas colonias ya en la época de la Corona. Se entretejieron de un modo particular que dio como resultado el experimento político que constituyó a los Estados Unidos; ello no quiere decir que la batalla esté totalmente ganada para siempre. Las prácticas cotidianas deben ser consecuentes con este modelo y ayudar a preservar el equilibrio entre esos principios, con el fin de no privilegiar alguno en detrimento de los otros.

¿Cuáles eran los problemas que debían resolver las trece colonias? Se trataba de entidades de diverso tamaño, cuyos pobladores tenían diversos orígenes, culturas y religiones, y que se encontraron ante la disyuntiva de entablar una lucha por la hegemonía entre ellas o de intentar establecer un pacto federalista. En un principio se trató de un federalismo con las características adecuadas para resolver la cuestión del orden en un contexto en que la diferencia constituía la norma y era potencial generadora de conflictos; también para atender el problema de incorporar

estados grandes y pequeños; asimismo, se establecía el ámbito de las soberanías y se respetaba tanto la federal como la estatal, además de que ayudó a promover la unidad entre los estados.

Ahora bien, ¿puede el federalismo ayudar a resolver el problema del orden en el contexto internacional?; ¿cuáles de sus elementos constitutivos serían útiles en la tarea de procurar un mundo mejor?

Federalismo hoy

En la actualidad ha resurgido el debate sobre el federalismo, precisamente cuando las soberanías se ven amenazadas por los nuevos actores internacionales: las grandes compañías transnacionales, las instituciones supranacionales y las redes sociales con presencia mundial, que cuestionan sus límites territoriales. Tradicionalmente los académicos de Estados Unidos y de otras partes en apariencia cuestionaban la validez de las soberanías *versus* la economía global y los problemas mundiales, cuando en realidad discutían sobre las prácticas soberanas de los países más débiles, no acerca de las propias.

Con la globalización, las soberanías dejaban de ser tan necesarias o necesitaban de una redefinición, pero no para todos los países, sino sólo para los menos fuertes; sin embargo, hoy resulta evidente que con el proceso globalizador la capacidad soberana del Estado-nación ha sido cuestionada en general. La presente crisis y los acontecimientos del 11 de septiembre constituyen la prueba más contundente de ello.

Cuando hablamos de federalismo nos referimos, por un lado, a un marco teórico y, por otro, a una serie de experimentos políticos específicos que implican distintas clases de prácticas. No existe *una* definición de federalismo ni un solo tipo de régimen federalista, pero todas las aproximaciones conceptuales tratan de explicar la existencia de diferentes soberanías y las diversas maneras de organizar el poder entre ellas, de modo que todas puedan subsistir conjuntamente en vez de competir a muerte unas contra otras.

Tradicionalmente, el concepto de federalismo se utiliza en dos niveles: para referirse al Estado federal —lo cual significa que sólo hablamos del nivel político, es decir, de la organización política— y aludiendo a una concepción global de la sociedad. En el primer caso no se considera a la sociedad como un todo complejo, sino que se refiere únicamente a instancias sociales específicas. En el segundo se toman en cuenta las instancias que trascienden el Estado federal, por lo que distintos grupos o asociaciones pueden trabajar dentro de una organización federalista para alcanzar acuerdos.

En principio, el federalismo puede definirse como un proceso de negociación en el contexto nacional para resolver las diferencias y los conflictos entre las sobe-

ranías, tomando decisiones y procurando encontrar tanto soluciones como acuerdos. El federalismo puede emplearse para tratar de resolver cualquier conflicto, desde los de la vida cotidiana cuya importancia es aparentemente mínima, hasta los que conllevan un impacto global. Lo que hace interesante al federalismo es que se trata de un sistema que reconoce y anticipa las disputas. Todavía más: si no surgieran controversias, sería innecesario; es decir, presupone la existencia de intereses diferentes y, por lo tanto, de conflictos que giran en torno a ellos.

Es decir, la inestabilidad y la incertidumbre son características de este sistema. Se trata de un paradigma que ayuda a reconciliar las diferencias; no pretende que todo el mundo piense de la misma manera, con el fin de que desaparezcan los conflictos. Por el contrario, el conflicto es una constante y las diferencias no desaparecen; por ello resulta atractivo. La historia humana demuestra que los conflictos y las diferencias surgen con facilidad entre los hombres y entre los Estados. No se trata de asumir como dadas la unidad, la igualdad y la cooperación, sino la diversidad, la tensión y la diferencia; sin embargo, se puede llegar a acuerdos.

En cierto sentido, podemos afirmar que el federalismo también entraña la negociación entre los distintos niveles de poder o autoridad. Hace hincapié en los beneficios de contar con distintos centros de poder dispersos con el objetivo específico de proteger las libertades individuales y está basado en la idea de un contrato consensuado. Históricamente se lo asocia con un acuerdo bíblico, pero es importante subrayar que, si bien se trata de un pacto entre Dios y las personas, todas las partes son consideradas iguales. Este último punto es muy importante, pues difiere del planteamiento de Thomas Hobbes, según el cual los individuos ceden sus derechos con el fin de evitar la guerra o resolver el problema del orden.

Las personas tienen un perpetuo deseo de poder (Hobbes, 1975: 80). Por ello aceptan un acuerdo entre distintos actores: el soberano y el resto de los humanos; estos últimos renuncian a sus derechos en aras de obtener una mejor situación, como la única manera de escapar al estado de guerra o a la incertidumbre constante. Para ello, el poder del soberano debe ser absoluto y, aunque por ser ilimitado puede acarrear malas consecuencias, es aún peor la guerra constante de la persona contra su vecino (Hobbes, 1975: 157).

Como vemos, las partes de este acuerdo no son iguales: de un lado se encuentra el monarca, quien detenta y retiene todo el poder, y por el otro están los súbditos, quienes lo aceptan porque la simple amenaza de la guerra provoca una incertidumbre tan inconmensurable que, de acuerdo con Hobbes, es mejor para ellos renunciar a sus derechos para poder sobrevivir. Nada de lo que haga el soberano puede considerarse una injusticia (Hobbes, 1975: 136).

En contraste, la idea de un pacto entre iguales que buscan mantener sus identidades y diferencias es intrínseca al federalismo. Las negociaciones entre los distintos

niveles de gobierno, el nacional, los regionales y los locales son la expresión de la voluntad de innumerables grupos o minorías. Los actores no tienen el mismo grado de poder, pero este sistema se basa en el supuesto de que deben ser tratados como iguales en las cuestiones importantes, característica que lo erige como el sistema más adecuado para la elaboración de un modelo de convivencia para las relaciones internacionales. Resulta muy fácil aceptar la premisa de que en estas últimas las partes poseen diversos grados de poder aunque, al mismo tiempo, todos son países, razón por la cual debieran ser tratados como iguales.

Otro gran teórico del federalismo, Pierre Joseph Proudhon, señala: “Federación [...] es un acuerdo entre uno o más jefes de familia, uno o más condados, uno o más grupos de personas o Estados, que mutuamente se obligan recíproca y equitativamente, los unos con los otros, con el propósito de alcanzar una meta [...]” (Proudhon, 1977: 120).

Para este pensador anarquista, el peor enemigo era la autoridad centralizada. Por ello propuso un tipo ideal de sociedad que sólo era posible mediante la instauración del federalismo en todo el mundo. Un mundo carente de fronteras y Estados nacionales, y con una autoridad descentralizada en comunas, en las que en lugar de leyes existiría la realización permanente de contratos libres, cuyo fin sería establecer transacciones continuas entre la libertad y la autoridad. La complejidad del mundo moderno ha hecho que se desvanezca este sueño. La existencia de la organización política y las leyes es indispensable, pues sin ellas sería imposible administrar el cúmulo de relaciones que tienen lugar entre millones de ciudadanos.

La equidad en el federalismo

Como hemos venido diciendo, las relaciones políticas no pueden basarse en una distribución desigual del poder entre Estados, pues en este sistema las partes negociadoras, los miembros del pacto, son consideradas iguales, por lo que deben tener el mismo peso en las decisiones colectivas. Esto es válido también entre países, en tanto miembros de la comunidad internacional, aunque los niveles de poder económico, político y militar de las naciones sean distintos.

Todos los teóricos de la política moderna han tenido que lidiar con la cuestión del orden. Saben que cuando un Estado es muy poderoso las libertades individuales se ven amenazadas, pero si es muy débil tampoco será capaz de protegerlas. Según Juan Jacobo Rousseau, el Estado sólo debe ejercer su poder a partir de pequeñas unidades políticas pues, de lo contrario, la libertad de los individuos se ve amenazada. En contraste, para Hobbes, como ya explicamos, es absolutamente necesario contar con un Estado fuerte o Leviatán para escapar de la anarquía. Las construcciones

teóricas de estos autores para resolver el problema del orden tuvieron importantes consecuencias en sus respectivas concepciones del ciudadano. Mientras que para Rousseau el ciudadano sólo por serlo adquiere derechos, para Hobbes el orden es una prioridad que limita los derechos del individuo. Pensaba que la anarquía constituía el peor de los mundos posibles y, por lo tanto, que se debían limitar la mayoría de los derechos, con el fin de preservar el más importante: el de la supervivencia. Por el contrario, Rousseau sostenía que cuando los ciudadanos logran resolver el problema del orden, justo en ese momento comienzan a proteger sus derechos.

Un candado necesario para el federalismo. El federalismo de Kant

El mecanismo regulador que proponemos para la instauración de un federalismo mundial se basa en decisiones justas que permitan a la comunidad internacional alcanzar una paz duradera, a la que todos aspiramos, y que Kant consideraba absolutamente imprescindible. Esta salvaguarda también tendría que aplicarse en todos los países para la toma de decisiones justas dentro de su demarcación.

Asimismo, las naciones requieren leyes que reglamenten sus relaciones internacionales. Cada Estado tiene sus propias leyes y construye un orden legal internacional en su interacción con otras naciones; así, en el contexto mundial, ambos conjuntos de leyes, nacionales e internacionales, operan y participan en la construcción de una legislación universal o cosmopolita. Kant sostenía que estos distintos niveles del derecho están vinculados tan estrechamente que si uno omite garantizar la libertad, los otros se ven profundamente afectados (Kant, 1952: 435).

La principal aportación de esta idea kantiana es la convicción de que los seres humanos no deben aspirar únicamente a regirse por las normas de un derecho nacional, sino también a instaurar una ley internacional justa que proteja equitativamente a todas las personas: un sistema de derecho internacional, que se oponga a la guerra, sin duda el mayor obstáculo para la edificación de una moral universal. Desafortunadamente, en las relaciones internacionales las personas son consideradas simples medios y no fines en sí mismas, así como los Estados son utilizados como medios por otros Estados. Para superarlo se necesita diseñar una ley cosmopolita.

Para Kant y Hobbes, los humanos muestran una clara y natural tendencia a pelear entre sí y a vivir en guerra, por lo que en este “estado de naturaleza” resulta imposible la seguridad, entendida como una vida sin violencia. La lucha por imponer sus intereses individuales conduce a las personas a una guerra de todos contra todos (Hobbes, 1975: 100). Por razones similares, las naciones se enfrentan unas con otras; en este sentido, si no existiera un sistema legal que regule las relaciones entre Estados resultaría imposible interactuar pacíficamente.

Se puede afirmar que Kant siempre intuyó el problema de las autonomías rivales. Ello explica su enfático exhorto a la construcción de una legislación internacional cuya finalidad fuera evitar la guerra. Más aún:

La visión kantiana o universalista de la moralidad internacional consiste en que, en contraste con la concepción hobbesiana, existen imperativos morales en el campo de las relaciones internacionales que limitan las acciones de los Estados, aunque también reconoce que estos imperativos no gozan del consenso y la cooperación entre los propios Estados, por lo que considera que lo más apropiado sería eliminar el sistema internacional basado en los Estados-nación y reemplazarlo por una sociedad cosmopolita (Bull, 1995).

Teorías contractualistas

De acuerdo con las teorías contractualistas, el “estado de naturaleza” es fundamentalmente injusto y amenazante y por ello debe superarse mediante un contrato. En dicho estado —una formulación abstracta e hipotética— no existe la ley y, por lo tanto, cada individuo o nación debe reconocer que es beneficioso trascenderlo y sujetarse a ciertas reglas públicas, y no existe la posibilidad de decidir lo que está bien o mal. Si lo extrapolamos al contexto internacional, resultaría imposible reglamentar o tomar decisiones sobre las relaciones entre los países. De cierta manera, el sistema internacional se parece al estado de naturaleza, donde reina la confrontación y el abuso del poder, porque no existe una instancia reconocida por todos que resuelva los conflictos. Dentro del conjunto de las teorías contractualistas, autores como John Locke consideran que la propiedad, principal fuente de conflicto, ya existe en el estado natural, al igual que el deseo de los hombres de superar dicho estado (Locke, 1952: 26).

Los Estados-nación se erigen con base en un territorio que pertenece a la comunidad imaginaria, donde se habla una misma lengua y se comparten costumbres, mitos, historias comunes y tradiciones. Locke explica que el acto mediante el cual los individuos constituyen un Estado es el contrato original, momento en el que las personas ceden su libertad externa para recuperarla como miembros de una comunidad política. Una población particular se une mediante un contrato político o una organización política o gobierno; el individuo renuncia con ello a su estado natural. En la construcción de una sociedad con ley y orden, el gobierno civil es el remedio contra el estado de naturaleza (Locke, 1952: 28).

Los seres humanos sólo aceptan sujetarse a una constitución siempre y cuando ésta coincida con lo “correcto”, es decir, con el acto del contrato original como un imperativo categórico (Kant, 1952: 435). Kant postula la existencia de un ideal

al que los hombres, como seres racionales, deben aspirar. En este sentido, las teorías contractualistas actúan como “representaciones” que posibilitan la aprobación de una constitución política. Un gobierno patriótico (como lo denomina el propio Kant), legítimo y democrático transforma a los individuos en ciudadanos, principalmente porque los somete al imperio de la ley y reconoce la independencia de cada individuo ante cualquier voluntad, salvo la propia.

El imperio de la ley es el arreglo social que se organiza en concordancia con el derecho y la libertad; un acto de unidad mediante el cual el bienestar del Estado se concreta. Según esta concepción, la salud del Estado es la ley suprema (Kant, 1952: 438) porque de ella depende el bienestar de cada individuo.

Para Kant, lo anterior no significa simplemente el bienestar y la felicidad de los ciudadanos que conforman el Estado, ya que —como lo señalaba Rousseau— nada impide que esas circunstancias ocurran en el estado de naturaleza o incluso en un gobierno despótico. El bienestar del Estado en su conjunto va más allá: se convierte en “el bien supremo” y, por lo tanto, en condición necesaria para lograr la máxima armonía posible entre la Constitución y los valores que promueven lo que es correcto. Por este motivo se convierte también en una condición de la viabilidad del Estado que, a través de la razón, mediante el imperativo categórico, sea obligatorio que todos los individuos se sujeten a esos principios y a dicha Constitución (Kant, 1952: 457). Se trata de alcanzar una situación de paz que les permita realizar su propio bien.

El filósofo de Königsberg comienza por subrayar la importancia de la autonomía de las personas y que ésta implica que los individuos no deben ser tratados como simples medios, sino como un fin; ello implica la existencia de la libertad moral y de los sujetos éticos. Como los Estados representan a los ciudadanos, también tienen el derecho de ejercer una independencia política, y la única forma de gobierno que garantiza lo anterior es la republicana.

Este autor infiere los derechos de los Estados a partir de los del individuo. De hecho, imaginaba un mundo compuesto por Estados federados dentro de una república constitucional universal, considerada indispensable para avanzar hacia la paz perpetua. En su opinión, la única Constitución legítima era “la que corresponde a una república pura” (Kant, 1952: 451), la forma racional de gobierno más adelantada, que adopta como principio la libertad; el único modelo que perduraría porque acepta la soberanía de la ley.

El poder supremo descansa en una institución y no en una persona. Se trata de un sistema representativo del pueblo, constituido por todos los ciudadanos con el fin de proteger sus derechos. Cuando elige democráticamente a sus representantes, es el propio pueblo el que representa la soberanía y es en sí mismo soberano. Con la separación de poderes y el imperio de la ley, todas las personas se encuentran sujetas a las mismas normas y, por lo tanto, desaparecen las manifestaciones tiránicas.

El poder emana del pueblo y de esta fuente emergen los derechos no sólo de los ciudadanos sino también los de los funcionarios del gobierno. Los individuos exigen leyes generales para garantizar su supervivencia, limitando el mal comportamiento de las personas. Así, las instituciones protegen a las sociedades de las personas malas, pues no debe correrse el riesgo de presuponer la existencia de una bondad intrínseca y esperar que siempre ocurra lo mejor.

También existen los derechos públicos, los que les corresponden a los Estados en sus relaciones. Según esta concepción, el Estado es visto como una persona moral, cuya libertad natural puede conducirlo a un estado de guerra; por ello es importante que los Estados tengan derechos y obligaciones que normen sus interrelaciones. Surge así la posibilidad de que incluso adopten una Constitución común, único mecanismo que puede garantizar la paz perpetua.

Varios elementos se repiten en ambos niveles de relación: en primer lugar, en el estado de naturaleza no existe la ley; en segundo término, esta situación normalmente deviene un estado de guerra en el que casi siempre triunfa el más fuerte. Hobbes argumenta que, pese a que es posible que nunca ocurra una guerra, la mera posibilidad de ser atacado genera una situación de vulnerabilidad e incertidumbre, situación que todos deseamos evitar. En tercer lugar, resulta sumamente racional acordar una alianza entre las naciones similar a la que representa el contrato social en la escala nacional, no sólo para evitar la guerra, sino también para prevenir intrusiones en los asuntos de cada Estado, y la ley proporciona el marco necesario para evitar la confrontación.

En opinión de Kant sólo una federación de naciones que se renueve continuamente puede evitar la constante recaída en el estado de guerra, un retroceso al estado de naturaleza. Sostiene que una declaración de guerra la deben aprobar los ciudadanos basándose en las leyes, porque si la decisión la toma unilateralmente el Estado entonces los ciudadanos están siendo tomados como simples medios y no como fines. En cada caso, los ciudadanos son quienes deben decidir si van a la guerra, para con ello evitar ser utilizados por algún líder poco representativo, quien incluso difícilmente se vería afectado por su decisión. Recordemos que la característica más importante del liberalismo es la libertad del individuo, su autonomía moral y que es importante en tanto ser humano.

La guerra internacional era la principal preocupación de Kant, pues la consideraba el estado de cosas más inmoral de todos. En su opinión, es el principal obstáculo para la construcción de una moralidad universal, tan necesaria en el contexto internacional. Es precisamente esta incertidumbre en las relaciones internacionales lo que frena el desarrollo de los seres humanos; no obstante, los Estados tienen el derecho de ir a la guerra cuando son lastimados por otro, pero no lo tienen al atacar a otros Estados simplemente para volverse más poderosos, pues

se convierten en una amenaza para los demás. Como todos los Estados son iguales, no existe justificación alguna para sojuzgar a otros.

En el plano internacional, los Estados pueden entablar acuerdos, pero también disolverlos en cualquier momento, con el fin de que resuelvan sus disputas de forma civilizada y no por medio de la guerra. Kant anticipa la posibilidad de alcanzar ciertas leyes universales que regulen las relaciones entre las naciones, a las que llama “derecho cosmopolita” (Kant, 1952: 456).

Para Kant resulta racional buscar la paz perpetua, *foedus pacificum*. El que sea difícil alcanzarla no debe frenar el intento, por lo que si la comunidad internacional trabaja arduamente podría llegar a conseguirla. Kant imaginó una ciudadanía mundial habitando un orden legal universal;³¹ las leyes internacionales y el equilibrio entre los poderes son las condiciones que pueden garantizar la paz y el federalismo, el único sistema que incluye todos los elementos para promoverla. Sólo en una federación universal de personas libres la ley regula las relaciones entre los Estados y, por lo tanto, se evita que las personas recurran a la violencia para resolver sus conflictos (Kant, 1952: 452).

Para que la democracia, el liberalismo o el federalismo tengan éxito es necesario que se conviertan en fenómenos mundiales, ir más allá de los límites del Estado-nación. Solamente la transformación gradual de todas las sociedades llevaría a la erradicación de las amenazas entre vecinos, evitando con ello que se desataran las guerras. En estas últimas, los seres humanos se convierten en un medio para la reproducción del Estado (Kant, 1952: 454), que sólo se preocupa por la seguridad, lo cual constituye una terrible equivocación, porque impulsa a los gobiernos a utilizar a los ciudadanos, incluso a sacrificarlos, en aras de garantizar un supuesto bien superior que no es tal. Como mencionamos, Kant percibió que en el ámbito internacional impera una propensión a la guerra y el caos; se trata de un estadio prenatal del que sólo se puede salir mediante la instrumentación de una legislación internacional enraizada en el federalismo que permitiese tomar decisiones en torno a los asuntos de justicia (Waltz, 1959).

Si bien Kant considera que la paz sólo puede alcanzarse mediante el establecimiento de repúblicas federales dentro de un contexto mundial federalista, también advertía las tendencias agresivas de dichos Estados. Por un lado, percibía el peligro de que se creara un Estado todopoderoso por la necesidad de la federación de que alguno de sus integrantes funcione como el juez indiscutible. “Kant contemplaba a la soberanía mundial, tuviese ésta objetivos liberales o no, como sinónimo de tiranía global debido a la lejanía de la representación a su cargo” (Doyle, 1983a: 340).

³¹ R. Scruton sostiene que cuando se pierde la lealtad hacia el Estado nacional surgen problemas en el ámbito del equilibrio de poderes (Scruton, 2002: 61).

Michael Doyle describe los pasos que conducen hacia la paz perpetua, a la que Kant sostenía que sólo sería posible arribar cuando todos los países actuaran como si hubiesen aceptado un contrato que contenga los tres “artículos definitivos” necesarios. El primero consiste en que la mayoría de las naciones se constituyan en repúblicas, porque ese sistema impide las tiranías; así se alcanzaría la “unión pacífica” (una especie de ONU), algo así como un tratado de no agresión, y en ello se basaría el segundo artículo. Gradualmente tendría lugar una especie de evolución natural en la que surgirían más repúblicas no agresivas para que, al final, pudiera instrumentarse el tercer artículo: la instauración de una ley cosmopolita (Doyle, 1983a: 227).

Faviola Rivera Castro ha argumentado que si bien se ha dicho mucho que John Rawls, como Kant, es contractualista, no lo es al menos en su *The Law of Peoples*. En otras palabras, su contractualismo se circunscribe a su *Teoría de la justicia*, pues posteriormente abandona esa posición. Rivera Castro argumenta que en la construcción hipotética de la posición original, una vez que se levanta el velo de la ignorancia se requiere un Estado para resolver el problema del orden y hacer que se cumplan las leyes y funcionen las instituciones; sin embargo, en ninguna parte de *The Law of Peoples* se plantea la necesidad de una institución internacional que fortalezca las normas y las demás instituciones, y se soslayan por completo las diferencias o asimetrías de poder entre las naciones. “Una característica del libro de Rawls, *The Law of Peoples*, consiste en que el cumplimiento de las normas de la justicia internacional depende de la capacidad de los pueblos para desarrollar un sentido de la justicia. Esto resulta interesante, sobre todo cuando a nivel nacional el cumplimiento de los principios de justicia se asegura por medio de la fuerza coercitiva” (Rivera Castro, en prensa: 1).

Explica también que cuando Kant se refiere al federalismo mundial nunca abandona las consideraciones de la asimetría de poder entre los países en la medida en que propone un “sustituto de la coerción”. La liga de los Estados federados puede emitir leyes y aunque carezca de poder coercitivo puede funcionar para llegar a una resolución pacífica de demandas en conflicto.

Esta diferencia entre Kant y Rawls se debe, de acuerdo con la autora, a que atribuyen distintas causas a la guerra. Para el primero las guerras surgen de la relación entre los Estados, mientras que para el pensador estadounidense los orígenes de los conflictos bélicos se encuentran en la estructura interna de algunos Estados, posición que aleja a este autor del contractualismo.

Rivera Castro caracteriza el contractualismo como una posición de filosofía política que confiere la mayor importancia a la fuerza coercitiva del mecanismo del contrato. Quedaría la pregunta de si todos los contractualistas apoyan este mecanismo coercitivo para el cumplimiento de las leyes o si es meramente su aceptación de la idea del contrato lo que los define como tales. Por otro lado, en el caso

específico de Rawls quedaría asimismo la duda de si lo importante es la creación hipotética del contrato o la existencia de un Estado que asegure el cumplimiento de los principios.

Ahora bien, si asumimos como lo hace Rivera Castro que lo fundamental en el nivel nacional es la creación de un mecanismo de resolución de conflictos, una posible interpretación de nuestra hipótesis es precisamente que en la propuesta aquí presentada se retoma el carácter contractualista de Rawls y se lleva en la misma línea al contexto internacional. Sostenemos que para conseguirlo no se requiere de un súper Estado que atente contra la soberanía de sus pares federados. En este sentido, la principal aportación de John Rawls a la teoría de la justicia consiste en que desarrolla los principios generales mediante los cuales se puede juzgar a las instituciones nacionales, algo que no consideró necesario en el contexto internacional.

Rawls sostiene que las instituciones deben operar con base en sus principios y esto es lo relevante en materia de justicia, no el poder del aparato coercitivo para imponer las normas siempre y cuando un mínimo general sea eficaz. De forma similar en la propuesta presentada en este libro, no es la existencia de una fuerza coercitiva global la que puede asegurar la justicia en las relaciones entre los países. Más bien se trata de que dichas relaciones vayan comenzando a funcionar en términos de los principios propuestos, aunque a la larga lo que dará estabilidad al sistema será la generación de instituciones que encarnen los principios de justicia. Mucho se ha avanzado en la comunidad internacional sobre la universalidad de principios muy básicos como la igualdad jurídica de los Estados, el derecho a no ser exterminados, la protección de la vida, de la naturaleza; pero todavía falta que se configuren instituciones que orienten la conducta de dichos Estados de una manera estable y duradera.

Democracia y federalismo

Usualmente se concibe la democracia como un procedimiento que nos brinda un método práctico para tomar decisiones. Simplemente contamos los votos y elegimos a quien mayor cantidad tiene para ocupar una posición en el gobierno o adoptamos la política que obtuvo el mayor apoyo. Ahora bien, no existe nada intrínseco a la democracia que nos garantice que se tomó la mejor decisión posible; de lo único que podemos estar seguros es de que fue escogida por la mayoría. Obviamente, se trata de una concepción limitada de la democracia; ya el propio Rousseau conminaba a sus contemporáneos a contar con la mayor información posible para tomar una buena decisión. Es en este sentido que se refiere a la *voluntad general*, algo mucho más rico que la simple suma de los votos.

Se ha dicho que, de hecho, la democracia, tanto la procedimental como la constitucional, no se preocupa por los desacuerdos morales entre las partes (Gutmann y Thompson, 1995: 87-110). Cada quien puede tener la posición que quiera, siempre y cuando se respeten los derechos de los otros individuos. Cada voto debe respetarse porque todo ciudadano es igual en términos políticos y la mayoría tiene el derecho de decidir. Rousseau fue el primero que formuló una democracia deliberativa como la necesidad de una reflexión profunda durante el proceso de toma de decisiones (Cohen y Rogers, 1983). En ciertas materias importantes no se puede simplemente ignorar la voluntad de la minoría, sino que más bien se requiere presentar argumentos bien informados que justifiquen por qué se consideraron unos intereses y no otros.

El federalismo no considera que la igualdad sea la manera más justa de decidir en torno a un problema, pues siempre procura incluir a las minorías en tal decisión y la igualdad que debe tomarse en cuenta es la que garantiza la equidad entre las partes. Por ello, la construcción del federalismo no es sencilla. Se debe encontrar un equilibrio entre los poderes para alcanzar la mejor solución posible o, por lo menos, una aceptable para todas las partes. Es preciso determinar quiénes son los actores y delimitar la materia por discutir. En cierto sentido, este sistema nos ofrece lo que exigían los defensores de la democracia deliberativa, esto es, modificar la comprensión de los intereses a través de la discusión colectiva (Gutmann y Thompson, 1995: 98). Es por esto que en nuestro modelo de un “sistema de justicia federalista para las relaciones internacionales” se propone utilizar el principio federalista con la finalidad de obligar a los actores a actuar conforme a lo que los demócratas deliberativos anhelaban, es decir, alcanzar una perspectiva común, en lugar de tomar en cuenta únicamente el interés de sólo una de las partes, como sucede en la actualidad.

Si realizamos un análisis profundo del federalismo podremos percatarnos de que existen tres problemas concretos que los federalistas deben resolver: la autoridad puede controlar a los individuos y negarles su libertad; se debe tomar en cuenta tanto a las mayorías como a las minorías, y ninguna debe obtener un control total, pero también la mayoría puede equivocarse.

No sólo es importante proteger al individuo de la autoridad, sino también a unos segmentos de la población de otros. Recordemos que para los padres fundadores del federalismo en Estados Unidos las mayorías son peligrosas porque pueden ser opresivas, además de que usualmente son irreflexivas y, sobre todo, fácilmente manipulables. Desde la perspectiva contemporánea, estas ideas parecen chocar con la tradición democrática que pugna por el gobierno de la mayoría. De hecho, el principio federalista se preocupa más por defender los derechos de los débiles frente a los fuertes, los de las minorías frente a las mayorías, los de los gobiernos locales frente al federal. No acepta la premisa de que, por definición, las mayorías tienen

la razón. Por el contrario, desconfía por sistema de los juicios de mayorías muy grandes, pues son los grupos pequeños los que deben atenderse.

Es obvio que el tamaño de los Estados hace imposible siquiera pensar en un gobierno directo; por lo tanto, los intereses de los hombres se expresan a través de la representación y es el gobierno federal representativo el mejor sistema para filtrar y transmitir el rico abanico de intereses de una población. Las federaciones se componen de un gobierno nacional o central y varios regionales o subnacionales: las provincias en Canadá, los estados en Estados Unidos, los *länder* en Alemania y los cantones en Suiza (Hueglin y Fenna, 2006: 31).

Mientras más grande es una sociedad alberga una mayor diversidad de intereses, diversidad que en ocasiones representa un obstáculo para la formación de coaliciones que pretendan avanzar en una misma dirección. Las personas se unen unas con otras para la consecución de ciertos fines y se pueden aliar con otros distintos para obtener objetivos diferentes (Hamilton, Madison y Jay, 1984: 114). Por ello no hay riesgo de que la misma minoría controle a una sociedad permanentemente (Dahl, 1956).

El federalismo establece un proceso mediante el cual ante los conflictos resulta posible negociar. Contiene intrínsecamente la idea de que las personas deben ceder algo para obtener lo que desean y, por lo tanto, es posible alcanzar una solución que, a pesar de que ninguna de las partes la considere como la mejor, resulte aceptable para todos.

Como ya dijimos, no todas las democracias deben ser federalistas, pero todos los gobiernos auténticamente federalistas sí deben ser democráticos en el sentido de que alientan y permiten que ambas (o más) posiciones en un conflicto sean tomadas en cuenta. Se trata de una concepción más cercana a la voluntad general de Rousseau que presupone una visión más amplia para comprenderla.

La negación del Estado nacional

Se ha afirmado que si se llevara el federalismo hasta sus límites, el Estado nacional se volvería inconcebible porque ninguna soberanía podría ser superior a las demás. Entre las principales características que tendrían que darse en un sistema así destaca la comunicación directa entre los individuos y el gobierno, de modo tal que el ciudadano pudiese ejercer cierta influencia sobre su gobierno y viceversa.

Existe una conciencia nacional común que une a todos los estados integrantes de una federación. En algunos países se trata de un sentimiento heredado, pero otros han tenido que inventarlo; así surgieron los mitos fundacionales de las naciones. En el fondo, las diferencias entre los sistemas unitario, federal y confederado

se reducen al nivel de centralización y descentralización de sus gobiernos (Hueglin y Fenna, 2006: 35).

La nación y el federalismo no necesariamente están unidos, aunque es muy cierto que la primera puede ayudar a otorgar unidad a los diferentes grupos que integran un Estado nacional federal. Desde la creación de los Estados nacionales, nación y Estado han sido considerados indisolubles. Recientemente se han cuestionado las fronteras —en tanto que en efecto existen— entre nacionalidades o culturas diferentes dentro de un mismo país. El argumento es que resulta imposible consolidar un Estado nacional porque el tejido social es tan diverso que ningún grupo puede proclamar su superioridad frente a los otros.

Se ha sostenido que el surgimiento del Estado-nación a partir de Westfalia se dio con el objeto de solucionar el problema de las diferencias religiosas y étnicas, porque se consideraba que la unidad, la igualdad y el orden eran importantes. Lo cierto es que no se ha resuelto ni se puede resolver el problema de unas diferencias que no van a desaparecer (Inayatullah y Blaney, 2004). El mundo no se encuentra naturalmente dividido en distintos espacios políticos. Los Estados surgen a lo largo de la historia a partir de procesos violentos donde se delimitan los territorios.

Lo que resaltan los enemigos del Estado-nación es que cualquier región dentro de él es igual de importante que otra y que cuando existe un equilibrio equitativo no hay la necesidad de un Estado nacional. En cierto sentido, esta discusión evoca la que sostuvieron los antifederalistas y los federalistas acerca de la legitimidad de un gobierno central como el representante de todos los grupos, las etnias o las regiones.³² Algunos asocian al federalismo con la creación de un poder central, como en el caso de Estados Unidos, lo que implicó cierta pérdida de soberanía de los estados federados. En la política interna el federalismo ha implicado constantes luchas por la devolución de todo su poder a las regiones (Hueglin y Fenna, 2006: 18).

En el presente volumen más que pretender superar al Estado-nación se busca reconocer los diferentes actores en el contexto internacional. Lo más relevante es que sus intereses sean considerados “[...] dentro del Estado-nación, así como en la arena internacional podemos observar [con la globalización] procesos de integración y fragmentación [y cómo] varios movimiento regionales y sociales amenazan el ejercicio del poder exclusivo del gobierno nacional” (Hueglin y Fenna, 2006: 12).³³ A través de la negociación, el federalismo ayuda a resolver los conflictos que surgen con la globalización al proveer un marco conceptual que permite incluir en la

³² Los movimientos separatistas se han producido en varias naciones desde los sesenta. Por ello resulta tan importante la pregunta de si el sistema democrático federal puede permitir la secesión (Hueglin y Fenna, 2006: 45).

³³ Estos autores argumentan que más de la mitad de los países están gobernados por algún tipo de arreglo federalista.

toma de decisiones a los distintos actores, los niveles de gobierno, las asimetrías y las respuestas locales a los movimientos globales. Se puede decir que el principio federalista conlleva un compromiso por alcanzar el bien común (Hueglin y Fenna, 2006: 52), aunque el contenido de este último no esté establecido de antemano sino que deba ser descubierto por las partes.

Es importante que quede claro que la concepción de federalismo aquí presentada no implica que desaparezcan los Estados-nación, pero tampoco que se constituya un gobierno cosmopolita central fuerte en el ámbito internacional. Se trata de una posición intermedia que establece las condiciones para la negociación, considerando los principios que se deben acatar y llevando a cabo el ejercicio de empatía de tal forma que se asegure una solución aceptada por las partes —y por tanto legítima—, que promueva la cooperación.