

Viejas y nuevas discusiones en torno al federalismo

*Paz Consuelo Márquez-Padilla**

Actualmente el federalismo ha adquirido nueva relevancia. En este trabajo nos adentramos, en primer término, en los elementos teóricos del federalismo; en segundo, abordamos la discusión histórica que se dio en Estados Unidos al adoptarse el federalismo; para terminar con una reflexión sobre el debate actual que ha surgido en Estados Unidos y su expresión en políticas públicas y acontecimientos concretos.

No es fortuito que la discusión sobre el federalismo resurja en los Estados-nación precisamente cuando se están cuestionando las soberanías nacionales y se habla ya de un “federalismo global”. El elemento central en la discusión sobre el federalismo es el de la soberanía. Tanto quien sostiene la necesidad de la separación de Quebec, como quien se refiere a la Unión Europea se encuentra definiendo y redefiniendo el concepto de soberanía.

Sería preciso empezar por reconocer que en la filosofía política no existe una definición única de federalismo.¹ Por un lado contamos con un marco teórico y, por otro, es posible observar la existencia de diversos experimentos políticos que se expresan en varias formas federalistas. No existe, en este sentido, un acuerdo unánime

* Directora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM. Correo electrónico: <paz@servidor.unam.mx>.

¹ Para acercarse a los elementos teóricos del federalismo, véase Paz Consuelo Márquez-Padilla, “Hacia una teoría de la justicia federalista en relaciones internacionales”, en Paz Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea, coords., *El nuevo federalismo en América del Norte* (México: CISAN, UNAM, 2000), 51-77.

sobre la naturaleza del federalismo. Más bien, una primera aproximación se restringe a una referencia general sobre la forma de organizar el poder que consiste en la existencia de diversas soberanías, que en lugar de entrar en competencia buscan un acomodo racional y subsistir de manera conjunta.

Tradicionalmente, el término federalismo se ha utilizado para aludir a dos distintos fenómenos: por un lado, se ha construido la teoría del Estado federal, lo que implica un significado restringido a lo político, directamente vinculado al Estado y a su organización política. Por otro, en un sentido más amplio, la referencia del federalismo nos conduce a una concepción global de la vida en sociedad.

El primer sentido es restrictivo y se basa, como se ha mencionado, en la teoría del Estado federal. En este ámbito no se considera a la sociedad como un todo, lo cual no debe impedirnos imaginar un federalismo que vaya más allá del Estado federal. Al hablar del federalismo en un sentido general es posible afirmar que se trata de un sistema cuya organización política gira en torno a la negociación entre diversos niveles de poder o autoridad. Una de sus características consiste en poner el acento en el beneficio que se produce con la existencia de distintos centros de poder dispersos, con el fin de proteger las libertades individuales; principalmente hace referencia a la relación entre el pueblo y las instituciones, que se origina en el consentimiento entre partes. Tiene orígenes históricos cuando se establece como una especie de pacto bíblico. Éste, a pesar de que se da directamente con Dios, supone la existencia de un acuerdo mutuo horizontal y no una relación de subordinación. Este último punto es fundamental, ya que no se trata de “ceder los derechos” a una autoridad máxima, como en la teoría política de Thomas Hobbes, sino de propiciar un acuerdo igualitario, es decir, un pacto en el que las partes mantienen sus diferencias y sus identidades.

Pierre Joseph Proudhon, el principal teórico clásico del federalismo, construyó la siguiente definición:

Federación: del latín *foedus*, genitivo *foederis*, es decir, pacto, contrato, tratado, convención, alianza, etc., es un convenio mediante el cual uno o muchos jefes de familia, uno o varios municipios, uno o diversos grupos de pueblos o Estados se obligan recíproca e igualmente los

unos para con los otros, con el fin de llenar uno o diversos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación de una manera especial y exclusiva.²

Lo relevante en este pacto consiste en que el individuo conserva parte de su libertad. No como en Hobbes, para quien el individuo cede todos sus derechos al *Leviatán*.³ Para este pensador, en el esfuerzo de resolver el problema del orden social, los individuos se ven obligados a ceder todos sus derechos.

La concepción federalista es más completa, al igual que una doctrina social de carácter global, como el liberalismo o el socialismo. En el federalismo, la unidad se deriva de la necesidad de resolver de manera unitaria los problemas relativos a la defensa nacional y al desarrollo económico.⁴

En la doctrina federalista no sólo se contemplan valores, sino que se define el tipo de sociedad ideal y el rumbo hacia donde se debe dirigir la historia. Como pensador anarquista, Proudhon consideraba que el principal enemigo de la sociedad es la autoridad centralizada. Para él existía un conflicto permanente entre la idea de libertad y la de autoridad. Pugnaba por una sociedad ideal, que sólo podía lograrse en un mundo con una organización federal, sin fronteras, con la eliminación de los Estados-nación y con la descentralización de la autoridad en las comunas, donde, en lugar de leyes, se establecerían contratos libres. Una sociedad en la que las transacciones entre la libertad y la autoridad serían una constante.⁵

Generalmente, el término federalismo describe un modo de organización política que vincula a entidades políticas distintas dentro de un sistema político global que permite que cada una de ellas mantenga su integridad política. El distintivo del federalismo consiste en que sólo puede construirse con base en la negociación. Por ello necesariamente incluye el concepto de compañerismo (*partnership*). Ambos

² Pierre Joseph Proudhon, *El principio federativo*, trad. de Frías Pi y Margall (Madrid: Editora Nacional, 1977), 120.

³ Véase Thomas Hobbes, *Leviathan* (Nueva York: Bobbsmerill, 1958), partes I y II.

⁴ Véase Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, trad. de José Aricó y Jorge Tula (México: Siglo XXI Editores, 1984), 679-694.

⁵ Proudhon, *El principio federativo*.

elementos significaron un gran avance en el pensamiento político democrático, pues suponían un alejamiento de las concepciones lineales de la autoridad. Por primera vez, se dio real importancia a la igualdad entre los hombres. Al mismo tiempo, se desterró la idea de la superioridad de unos cuantos individuos iluminados que saben lo que se debe hacer. Más bien, se instauró definitivamente la concepción de la igualdad entre las personas, las cuales, con base en la discusión, la reflexión y el intercambio de ideas, pueden llegar a encontrar soluciones a los problemas concretos de las sociedades.

LA NEGACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN

Algunos pensadores afirman que el federalismo niega a los Estados soberanos, sobre todo porque mantener este tipo de organización social resta soberanía al Estado nacional. Sin embargo, es posible señalar que se trata de la instauración horizontal de la igualdad de soberanías en una sociedad global, benéfica para todos.

En Europa, a la vez que se impulsaba el federalismo, se afirmaba la soberanía nacional, sin embargo, se pensaba que en realidad las teorías democráticas, socialistas y liberales no podían limitarse a un solo país sin degenerar. Estos ideales no se debían limitar al Estado-nación. Existía la convicción de la necesidad de trascenderlo si se quería tener éxito, es decir, había una tendencia a implantar estos ideales en todas las sociedades, de tal forma que, por ejemplo, el Estado-nación vecino no se tornara una amenaza. Podríamos decir que se pensaba en una serie de organizaciones políticas locales y tal vez una especie de suprainstitución que resolviera los problemas entre las diversas soberanías.

La división política, al delimitar intereses, transforma a los diversos grupos en enemigos y, a la larga, es imposible su coexistencia pacífica. Los Estados-nación, observa Proudhon, son siempre anexionistas. Lo único que los detiene es otro Estado anexionista. La distribución desigual del poder político entre los Estados determina las relaciones imperialistas y hegemónicas de los más fuertes sobre los más débiles.

Es a partir de este momento que el federalismo internacional, esto es, la teoría del gobierno democrático supranacional, se erige como

instrumento político que permite establecer relaciones pacíficas entre las naciones y garantiza, al mismo tiempo, la autonomía a través de su subordinación a un poder superior, aunque limitado. Se convierte así en una alternativa teórica que puede funcionar históricamente. De esa manera surge la noción original de confederación, en la cual los Estados se unen sólo para defenderse mutuamente y ningún Estado representa una amenaza. Según Proudhon, sólo la confederación puede resolver finalmente el perenne conflicto entre la libertad y el orden, pues la primera es, inevitablemente, la base sobre la cual se fundamenta el segundo.

Sin duda, uno de los pensadores más brillantes que abordó el tema del federalismo fue Emmanuel Kant. En sus principales obras se encuentran los elementos para la construcción de una teoría federalista social global. Una de sus principales preocupaciones era la guerra internacional. Para este filósofo, la constante anarquía que definía a las relaciones internacionales e impedía el verdadero desarrollo del hombre es un mundo totalmente amoral. El gran proyecto kantiano fue la “paz perpetua”: el derecho internacional y el equilibrio entre las potencias eran para él instrumentos indispensables para garantizar la paz. En este sentido, Kant sostenía que el federalismo era el único sistema que tenía, en sí mismo, los elementos que permitirían establecer la paz.

Al formarse los Estados-nación, cada uno, con el fin de defender sus intereses particulares, se ve inmiscuido en un proceso de creación y almacenamiento de las armas que considera necesarias para imponer y mantener su justicia. De acuerdo con Kant, en este estadio del desarrollo de las naciones, las relaciones internacionales permanecen en un nivel prejurídico o, en otras palabras, se encuentran en un “estado de naturaleza”, según la concepción de Hobbes. La sola amenaza de la posibilidad de guerra crea una situación de incertidumbre total. Para Kant, la paz consiste en la ausencia de toda hostilidad. Por ello, la paz no es una situación que exista en estado natural: debe construirse y garantizarse mediante un ordenamiento jurídico sostenido por un aparato coercitivo, con autoridad por encima de los Estados. La paz es el estado en que la guerra es imposible y, por tanto, no es la tregua. La condición fundamental para la paz es, según el filósofo alemán, la aplicación estricta del derecho en

todas las relaciones sociales, particularmente en la esfera de las relaciones entre los Estados.

Sólo en el supuesto ámbito de una federación universal de pueblos libres el derecho internacional se convertirá en una realidad jurídica completa, basada en un poder capaz de regular las relaciones entre los Estados y de impedir que los hombres, aislados o en grupo, recurran a la violencia para resolver sus conflictos.⁶

Para asegurar la paz como una condición permanente de la humanidad es necesario, pues, garantizar la plena aplicación del derecho, sobre todo en las relaciones entre los Estados. Por otra parte, sólo a través de la plena vigencia de una constitución republicana se asegura la igualdad y la libertad de todos los ciudadanos de cada Estado-nación.

Sin embargo, la posibilidad de la guerra es hoy un riesgo permanente. Ante la amenaza de la anarquía internacional, los gobiernos se tornan autoritarios y los recursos de la sociedad se orientan, sobre todo, hacia la industria militar. Todo ello para “defenderse mejor” en el ámbito mundial. Esta ideología subyace en la gran mayoría de las doctrinas de la “seguridad nacional” vigentes.

En este contexto se tornan dominantes los derechos básicos de la seguridad y pierden importancia los orientados a garantizar la libertad de los individuos. Así, los hombres devienen en meros instrumentos del Estado, trastocándose la relación entre los medios y los fines. Se sacrifica a los hombres concretos en nombre del Estado-nación. Por todo lo anterior, Kant consideraba a la guerra como el más grande obstáculo para la moralidad.⁷

Es preciso, pues, establecer la libertad y la igualdad con Estados republicanos y la paz de la federación internacional como condición necesaria. De este modo, los hombres racionales obedecerían a leyes internacionales, cuya principal finalidad es evitar la guerra perpetua. Se realizarían así los ideales de la naturaleza racional y de la autonomía de la voluntad, un cambio significativo en las relaciones entre el individuo y la sociedad, estableciéndose en consecuencia el ideal kantiano de concebir a los hombres como fines y no como medios,

⁶ Véase Emmanuel Kant, *The Science of Right*, en Robert Maynard Hutchins, ed., *Great Books of the Western World* (Chicago: Enciclopedia Británica, 1952), 452.

⁷ Kant, *The Science of Right*, 454.

justificándose la limitación de sus libertades únicamente con el objeto de resolver el problema del orden.

Kant es, en muchos sentidos, el primer pensador del federalismo; aun así, siempre estuvo temeroso del conflicto internacional entre los estados de la federación y no logró solucionar el problema de las autonomías rivales. El conflicto y la ausencia de un federalismo internacional conduciría inevitablemente, según él, a caer en la tiranía. No obstante, su gran mérito en la materia fue concebir un orden mundial pacífico, producto del advenimiento de un poder político y un ordenamiento jurídico situados por encima de los Estados. La situación de anarquía que Hobbes vislumbraba como fundamento de la creación de un Estado-nación, Kant la problematizó a nivel internacional. La propensión a la guerra y al caos en el espacio internacional conducía fatalmente a un Estado prenatal que solamente podría superarse con la vigencia del derecho internacional y con la creación de un supraestado que ejerciera el poder en condiciones de justicia.⁸

El federalismo actual es una teoría política cuya meta principal es precisamente garantizar la paz. Ante la preocupante situación de la formación de los Estados-nación, cuyo resultado histórico es la “guerra de todos contra todos”, con la que inicia un círculo destructivo en las relaciones internacionales que se realizan dentro del contexto amplio de una sociedad mundial, el federalismo explica el proceso histórico mediante el cual se formó una pluralidad de Estados, descubre las fuerzas reales que determinan el antagonismo entre ellos y sus consecuencias internas, e identifica los instrumentos necesarios para superar la anarquía internacional.⁹

Para sintetizar, podemos afirmar que el federalismo fundamentalmente permite que varias soberanías establezcan negociaciones para resolver sus conflictos. En el sistema federal ninguna soberanía es superior o principal, ni pueden producirse idealmente decisiones autoritarias. Se trata de un marco político ideado para proteger al individuo en un contexto democrático. Federalismo, liberalismo y demo-

⁸ Véanse Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Nueva York: McGraw-Hill, 1959), y Márquez-Padilla, “Hacia una teoría...”.

⁹ Kant, *The Science of Right*, 455.

cracia se entrelazan y complementan mutuamente. Y, sin duda, entre más arreglos federalistas se produzcan, los sistemas democráticos se encontrarán más seguros.

EL EXPERIMENTO POLÍTICO ESTADUNIDENSE

Después de la llamada Revolución de Independencia, la Confederación estadounidense se mostró impotente para realizar los fines que se le habían asignado. Dificultades financieras, comerciales, sociales y de todo orden mostraban la necesidad de revisar el pacto. Si bien al independizarse las Trece Colonias optaron por una confederación como sistema de organización política, los problemas no se resolvieron y la situación se tornó cada vez más crítica. Las leyes que dieron origen a la Confederación unieron a las Trece Colonias en una forma muy laxa, bajo un congreso con poderes muy limitados. No se previeron impuestos para la manutención de un ejército nacional; tampoco un monopolio para la emisión de moneda, entre muchas otras causas que provocaron que el gobierno central careciera de autoridad para firmar tratados comerciales. Tampoco se creó un sistema judicial federal.

Ante esa situación tan inestable, los miembros de la Confederación recurrieron al cierre de sus fronteras estatales, creándose así grandes obstáculos que entorpecían el comercio, originando las prácticas conocidas como “proteccionistas”. Por ello, la posibilidad de crear un Estado nacional tenía muy pocas posibilidades. Dominaban los intereses locales y no existía una visión más amplia de nación o un interés general que fuera aceptado como benéfico para todos. Más bien prevalecían las facciones y los intereses particulares. La Confederación pronto se debilitó, por lo que surgió la necesidad de crear un gobierno que fuera más activo. En este contexto, los federalistas empezaron a argumentar en favor de una federación como la única forma de solucionar el problema del orden nacional y, al mismo tiempo, defender los valores liberales y democráticos.

Aunque los federalistas y los antifederalistas coincidían en el diagnóstico de la situación económica, no estaban de acuerdo en la forma de superar el problema. Se había desatado una guerra comercial entre las regiones y ambos grupos diferían en la forma de resolver el conflicto.

En *The Federalist*, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay argumentaron en favor de la instauración de una república democrática federalista como la solución a los problemas de las colonias independientes. Argüían que el mejor tipo de gobierno para la unión era el republicano. *The Federalist* es una combinación de discusión de los asuntos más urgentes y apremiantes de la época y de debate teórico. De acuerdo con los principales federalistas, un Estado federal evitaría conducir al gobierno a un despotismo, debido a que en el federalismo existe una especie de lealtad doble: por un lado, hacia la pequeña comunidad local y, por el otro, hacia la sociedad global, es decir, el apego simultáneo a las partes y al todo. Lo anterior, según la concepción de los Padres Fundadores, evita que el poder se concentre en cualquiera de los dos niveles.¹⁰

Estados Unidos fue el primer ejemplo histórico de la realización del pacto federal. La suya fue una de las primeras y más completas formulaciones de las teorías del federalismo: el Estado federal nacional, aunque —frente a otras naciones, donde la historia fue muy diferente— en el caso estadounidense se cumplieron las predicciones de Proudhon sobre la tendencia federalista a la conformación de un Estado anexionista. El federalismo estadounidense no pretendía erigirse en un modelo global sino que, dado su carácter netamente pragmático, únicamente pretendía resolver los problemas políticos de los estadounidenses. No obstante, detrás del pragmatismo existe un consenso absoluto sobre la primacía de los valores individuales, tal como los definió John Locke.

El principio constitucional en que se fundamenta el Estado federal es la pluralidad de los centros de poder soberanos que establecen relaciones entre sí: el gobierno federal establece su poder (o soberanía) dentro de un territorio determinado. Lo que pretende, en última instancia, es lograr una unidad política y económica. Así pues, se confieren al gobierno central los poderes necesarios, mas no en demasía, para que pueda consolidar la unión, y a los gobiernos locales se les dota de todos los otros poderes que faciliten la vida cotidiana. En suma, al gobierno federal se le otorgan todas las facul-

¹⁰ Véase Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist* (Chicago: University of Chicago Press, 1952), 69.

tades concernientes a política exterior y defensa militar, para evitar que las regiones tengan conflictos militares unas contra otras, gracias a un diseño constitucional mediante el cual los problemas entre las entidades puedan resolverse en un tribunal. Asimismo, el federalismo busca eliminar los obstáculos aduanales y monetarios que impiden la unificación del mercado, y otorga al gobierno federal una capacidad autónoma de decisión en materia de política económica. De esta forma, cada parte del territorio y cada ciudadano están sometidos a dos poderes soberanos: el gobierno local y el gobierno federal.¹¹ En general, lo que se pretendía con la instauración del modelo federalista era eliminar las barreras que se estaban interponiendo entre las entidades adscritas a la unión y facilitar el libre comercio.

En la medida en que los Estados federales realmente ejercen su soberanía, también afirman y mantienen sus diferencias. Precisamente el federalismo asume la no igualdad de las partes. Unos Estados son más grandes que otros, por ejemplo. Ahora bien, es importante recordar que los padres del federalismo pretendían delegar el poder a los gobiernos locales, aunque no al grado de que se impidiera la creación de una nación.

Al establecerse la autoridad de dos poderes que coexisten necesariamente, se presentan casos en que la jurisdicción de los gobiernos no queda clara. Si uno de los dos tuviera la facultad absoluta de decidir en caso de conflicto, entonces ese gobierno sería el superior. Sin embargo, la Constitución estadounidense establece claramente que en caso de conflicto le corresponde decidir a un tribunal independiente. Es el principio de la división de poderes, el sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) que salvaguarda el funcionamiento del sistema político. En este sentido, es posible sostener que así como el contrapeso del gobierno federal lo son los gobiernos locales, también al nivel de los gobiernos locales se establecen contrapesos específicos. La división de los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial actúa para evitar la concentración del poder y permite la realización de las libertades individuales en el Estado-nación.¹²

¹¹ *Ibid.*, 85 y 136.

¹² *Ibid.*, 156.

Para resolver el problema de las diferentes dimensiones de los estados y la legítima pretensión de contar con una representación justa y equitativa por parte de los más pequeños, se estableció un poder legislativo dual, con una cámara formada con base en el número de habitantes y la otra basada en la igualdad de los estados como entidades independientes. Cada entidad pretendía una representación equilibrada y decisoria sin importar su tamaño. Sin embargo, los estados grandes tendrían una mayor representación en la Cámara Baja, proporcional a su población, y los asuntos propios del pacto federal serían de la competencia de otra cámara, con representación paritaria para cada una de las entidades miembros de la unión.

La superación del principio de indivisibilidad de la soberanía abrió la posibilidad de permitir la coexistencia, en el mismo diseño constitucional, de dos órdenes de poderes soberanos, lo cual permitía conciliar las ventajas de la pequeña dimensión política, en la que los individuos pueden participar directa y permanentemente en el proceso de formación y toma de las decisiones políticas, además de que el pueblo tiene un control más directo sobre las mismas, con la dimensión requerida para la gran producción económica y la independencia política.¹³

Una democracia que sólo se manifiesta a nivel nacional, sin la base del autogobierno local, es una democracia nominal porque controla desde el vértice a toda la sociedad. La centralización diluye el verdadero sentido de la democracia. Por tal razón el federalismo se constituye como el arreglo político más adecuado para proteger la libertad y la democracia, sobre todo porque sólo puede concebirse como el sistema contrario del centralismo autoritario. Además, a lo largo de toda su construcción, de su ejercicio real, va creando candados que evitan la concentración de poder.

La teoría del Estado federal, como se desprende de la doctrina de los federalistas, conlleva un análisis de las condiciones histórico-sociales que permitan a las instituciones federales funcionar y mantenerse. Ninguna institución política puede establecerse sin una base social correspondiente; al contrario, las instituciones estabilizan ciertas realidades sociales preexistentes, pero no pueden crearlas. Por un

¹³ *Ibid.*, 165.

lado, la población siente lealtad hacia la sociedad global y, por otro, también hacia cada una de las comunidades más pequeñas. Es dentro de esta red de lealtades a diversas instancias del gobierno donde los grupos y actores sociales logran manifestar sus intereses y convivir armónicamente dentro de un todo. Los padres del federalismo no veían en el gobierno central una gran amenaza, como sí la veían los antifederalistas. Más bien, los federalistas consideraban que la vida cotidiana está indisolublemente unida al gobierno local y que, por ello, esta lealtad es la más firme.

El federalismo estadounidense no fue una experiencia política autónoma: se presentó en la historia conjuntamente con los postulados del liberalismo y el ideal de la democracia. Federalismo, liberalismo y democracia se entretajan en forma particular para dar como resultado el peculiar experimento político de Estados Unidos, el cual surgió de la impotencia de las instituciones políticas heredadas del pasado para controlar las fuerzas sociales que despertaron a raíz del progreso técnico. En este contexto, había que correr el riesgo de experimentar un pacto político que se concretara en una república liberal, democrática y federal.

La Constitución estadounidense de 1787 establecía la existencia de un gobierno central y trece locales. Cada uno de éstos tenía sus propias constituciones, pero todas podían ser objeto de reconsideración o revisión por parte del Poder Judicial. Esto quería decir que se establecían normas internas, mas no como un cuerpo legal rígido e inamovible, sino susceptible de ser revisado por un tribunal federal.

El federalismo implica, pues, la división de poderes —dentro de un marco legal general— entre un gobierno central y varios subsidiarios. Todos los pensadores políticos modernos se han enfrentado al dilema de que si un Estado es muy fuerte amenaza las libertades de sus ciudadanos; pero si es muy débil no será capaz de protegerlos. Según Juan Jacobo Rousseau, los Estados sólo serían capaces de ejercer su poder soberano en territorios pequeños; empero, detrás de cada arreglo institucional existen grandes diferencias en la teoría política. Mientras que para Hobbes la ausencia de un gobierno central fuerte o *Leviatán* promovería la anarquía, para Kant la guerra permanente es el balance entre los Estados federales, como lo hemos mencionado, la característica central para lograr la paz perpetua.

Todo el poder se basa en algún tipo de consentimiento. El federalismo se convierte, así, en una teoría de sociedades complejas y no simplemente en un conjunto de instituciones. De cualquier manera, los gobiernos representativos pueden presentar varios problemas:

- 1) La autoridad controla al individuo y le niega su libertad.
- 2) Tanto las mayorías como las minorías deben ser consideradas y ninguna ha de imponer sus criterios ni prevalecer en la toma de decisiones.
- 3) Las mayorías pueden equivocarse.

La representación sirve para controlar al gobierno. En este contexto, solamente la separación de poderes puede actuar como un filtro para evitar la opresión.

No sólo es preciso proteger a la sociedad de los gobernantes, sino también es necesario construir los mecanismos para proteger a una parte de la sociedad de la acción de otras. Esto se dificulta más porque el gobierno democrático puede llegar a promover, a través de sus leyes, a mayorías opresoras. Éstas, naturalmente, pueden tener tendencia a la opresión de las minorías.

Los creadores del federalismo tenían que encontrar una solución al problema del poder de las mayorías. El meollo del asunto consistía en crear una rama de gobierno que evitase la conformación de una mayoría opresora. Asimismo, se trataba de separar las funciones del gobierno, de tal forma que por lo menos algunos de los gobernantes pudieran resistir las tentativas opresoras de la mayoría. El veto del Poder Ejecutivo y la independencia del Poder Judicial de la vida partidaria fueron los mecanismos constitucionales que idearon para proteger a las minorías de la mayoría, ambas representadas en el Poder Legislativo. Sin duda, los primeros federalistas eran absolutamente conscientes de la existencia e influencia de los intereses particulares y de las pasiones humanas, las cuales no pueden eliminarse por decreto, por lo que era necesario crear un equilibrio entre aquéllos.

Las mayorías poco reflexivas eran una gran preocupación para los federalistas. Consideraban que la inteligencia es una cualidad que no necesariamente existe en las mayorías, sino que en realidad son

pocos los hombres privilegiados con esa virtud. También consideraron la dificultad, por el tamaño de las entidades, de que las mayorías gobernarán como ocurrió en Grecia, con la participación de todos los ciudadanos sin excepción. A partir de ello se inclinaron por el mecanismo de la representación. Los ciudadanos comunicarían a sus representantes sus deseos e intereses, quienes los gestionarían y procurarían conciliarlos con el interés general.

En *The Federalist* se advierte una preocupación constante no tanto sobre la acción de las minorías, sino sobre las actitudes de las facciones, sobre todo de las que constituyen la mayoría: los que no tenían propiedades o las tenían pero escasas. Muchos de los no propietarios podían caer en la tentación de oprimir a las minorías propietarias. Se trataba de la lucha entre los ricos y los pobres. Según los padres del federalismo ni los controles religiosos ni los morales son suficientes para sofrenar a las mayorías. Entre más grande sea la población, o “mayor la mayoría”, más difícil será construir un interés común. Precisamente esta gran diversidad de intereses es la que puede constituirse como un obstáculo para que se den coaliciones particulares siempre en la misma dirección.

Las diferentes religiones y los múltiples intereses de los propietarios conducen a los grupos y actores sociales a aliarse en instancias y organismos políticos igualmente diversos. Sin lugar a dudas, se puede afirmar que la propiedad ha sido el motivo u origen de variados intereses, pues su tamaño y su tipo varían.¹⁴

Todos los hombres se rigen por sus intereses y tratan de asociarse con otros con la intención de obtener mayores beneficios. En la medida en que los hombres son también sujetos de derechos, y uno de ellos es el derecho a la propiedad, resulta indispensable que las leyes también lo protejan. Gobernar consiste precisamente en procurar conciliar los deseos e intereses diversos de los hombres. Por ello los padres del federalismo estadounidense crearon un mecanismo de pesos y contrapesos para los diferentes niveles del gobierno, a través de los cuales pudiesen expresarse y ponderarse las pasiones y diversos intereses de los ciudadanos. No pretendieron eliminarlos, sino simplemente equilibrar unos con otros.

¹⁴ *Ibid.*, 114.

Así, se aceptó al federalismo como un sistema que propiciara la solución política de las diferencias, no como uno que terminara mágicamente con los conflictos, sino un arreglo político que estableció procedimientos y procesos mediante los cuales se facilitaba la solución de los problemas, en una democracia que abarcaba un gran territorio y donde existían legítimas diferencias e intereses varios. Dicho mecanismo promovió una cultura de la negociación, gracias a la cual las partes debían siempre quedar satisfechas.

EL FEDERALISMO HOY

Analizar el desarrollo del federalismo en un país supone remitirse a sus principios morales y políticos, así como a sus procesos históricos. En primer lugar, la relación federal debe estar claramente establecida por medio de un “pacto de unión”, plasmado en una constitución escrita que determine la distribución específica del poder político, incluyendo al gobierno general, a los gobiernos locales y al pueblo, así como la diseminación del poder entre varios centros sustancialmente autosuficientes. Se trata de una división interna de la autoridad y del poder en función del territorio que, incluso, en ocasiones puede oponerse a las políticas establecidas por la autoridad central o gobierno general.

Una característica fundamental del federalismo de hoy es las líneas de comunicación directa entre el pueblo y el gobierno, de tal forma que los ciudadanos puedan ejercer su influencia directa sobre ambos niveles de gobierno y éstos ejercer una autoridad transparente y pública sobre los ciudadanos. Supone una conciencia de nacionalidad común que aglutine a los estados federados, elemento indispensable para el buen funcionamiento del sistema. En algunos países este sentimiento se hereda, pero en la mayoría de los casos debe inventarse.

Nación y federalismo no necesariamente se encuentran unidos. El federalismo es el factor que cohesiona a los diversos grupos dentro de un Estado federal nacional, sin embargo, sólo a partir de la conformación de los Estados-nación, el Estado federal y la nación se unen de manera indisoluble. No obstante, recientemente se han em-

pezado a cuestionar los límites de las fronteras nacionales, incluso ha surgido la preocupación sobre los derechos particulares de las diversas culturas dentro de una misma nación.

Una peculiaridad del federalismo, además de la presencia de varios niveles de gobierno y su interrelación, es la no centralización del poder. Existen áreas importantes del quehacer público en las que los gobiernos locales toman decisiones con autonomía total. Así, si un Estado federado más fuerte llegase a dominar a los otros, esta situación llevaría inevitablemente al fracaso del federalismo. Las distintas instancias del gobierno pueden actuar autónomamente cuando así se requiera y emprender acciones conjuntas cuando sea necesario, por lo que deben contar con los recursos económicos para ejecutar con eficacia sus actividades correspondientes.

Es factible señalar que el federalismo está inscrito dentro de su propia paradoja: si otorga demasiada autonomía a las partes, la federación se puede destruir; si no, entonces el federalismo pierde sentido. Existe una tensión constante entre los distintos niveles de gobierno, la cual no tiene solución sino que, por el contrario, se asume como una garantía para el buen funcionamiento del sistema.

REDEFINICIONES DEL FEDERALISMO EN ESTADOS UNIDOS

De manera muy general, se puede afirmar que ha habido tres grandes épocas marcadas por una redefinición del federalismo en Estados Unidos:

1. En la Guerra de Secesión, cuando se probó el federalismo estadounidense a su máximo nivel. Los estados sureños, por disentir sobre la abolición de la esclavitud, decidieron separarse. Si hubiese habido congruencia con la argumentación original y los postulados fundamentales de los padres fundadores del federalismo, la unión debió haber permitido la separación de las entidades que así lo desearan. Ello en virtud de que solamente estaban haciendo uso de su soberanía, misma que nunca habían compartido. Los estados sureños habían acordado con el pacto original para formar una federación independiente, pero no estaban dispuestos a renovarlo.

Sin embargo, ésta no fue la visión de los líderes políticos del Norte, entre ellos Abraham Lincoln. La unidad de la nación era mucho más importante que algunos desacuerdos de determinados estados. Paradójicamente, mediante la guerra se obligó a los estados del Sur a permanecer en el pacto federal. Así quedó claramente establecido cuál era la relación entre los estados federados y el Estado central. Si bien la soberanía de aquéllos era importante, existía una soberanía nacional que se imponía.

2. Durante la década de los treinta del siglo XIX, el Estado nacional adoptó una actitud dinámica para salir de la crisis económica. El Estado federal decidió emprender una serie de actividades benefactoras para aumentar la demanda, y propiciar así la producción y recuperación económicas. Durante la época de Franklin D. Roosevelt, el Estado federal mostró mucho más fuerza frente a los poderes locales.
3. La crisis del Estado benefactor. Uno de los principales problemas con que se toparon las administraciones demócratas y republicanas estadounidenses de los años setenta y ochenta fue el déficit presupuestal. La carrera armamentista y, posteriormente, el fin de la guerra fría implicaron un reordenamiento de la economía en ciertos sectores, así como del gasto presupuestal.

Ante la demanda de la población por reducir el déficit, las estrategias federales se volcaron hacia los estados. En efecto, si se tenía que hacer algún recorte, habría que contar con el apoyo de las entidades.

William Clinton percibió la necesidad de reorganizar el gasto del gobierno, de regresar algunas de las cargas del sector público federal al nivel estatal. Los estados ganaban importancia y, en consecuencia, exigían la redefinición de la jurisdicción de su poder. En el ambiente político se había creado un consenso: tanto los republicanos (con su lenguaje tradicional), como los demócratas (con el nuevo impulso que significó Clinton) concordaban en que era preciso regresar el poder a los estados. Todos comulgaban con la idea de reorientar el centro de gravedad del poder de Washington remitiéndolo a los estados. Entre algunos de los beneficios perceptibles pueden mencionarse la mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos, los costos de operación más bajos, la tendencia a la innovación en la gestión pública y la disminución del

sentimiento antigubernamental, en la medida en que el gobierno se acercaba más a la gente. Así, mientras se advertía que el gobierno federal se había anquilosado, crecía el sentimiento popular de que los gobiernos locales podían experimentar e innovar en las soluciones a sus propios problemas. Se trataba de utilizar a los estados como laboratorios para impulsar cambios importantes en la reestructuración del Estado benefactor. En este sentido, muchos de los problemas que los estadounidenses enfrentaron en la última década, como la reforma del Estado benefactor, la regulación del ambiente, la educación, la migración y el narcotráfico, incitaron a una redefinición sobre la adecuada jurisdicción de las facultades de los estados y las del gobierno federal.

Después de la crisis fiscal del Estado benefactor, tanto republicanos como demócratas pugnaban por devolver el poder a los estados, posición tradicionalmente asociada con los republicanos. En 1981, el entonces presidente Ronald Reagan enarboló la bandera del “nuevo federalismo”, que significaba el retorno al equilibrio adecuado entre ambos gobiernos. Por lo que se vio en la necesidad de recortar las funciones que ineficientemente había desempeñado el gobierno federal. Partidario de la teoría del contrato, Reagan afirmaba que los gobiernos estatales habían creado al gobierno federal, por ello, basándose en un individualismo exacerbado, encontró argumentos para justificar la eliminación de los programas del Estado benefactor impulsados por Lyndon B. Johnson, con el fin de restaurar el libre mercado.¹⁵

Por ello, en agosto de 1996, Clinton lanzó una iniciativa de ley en relación con las funciones del Estado benefactor. Dicha iniciativa estableció una mayor autonomía para los estados en materia de servicios sociales, como guarderías, ayuda médica, educación, vales de despensa, etc. De acuerdo con esta visión, en el nivel local se tiene un conocimiento más preciso de los problemas locales y de las formas de solución. Las grandes burocracias que se formaron desde Washington no lograron sus metas, por ello se promovió un viraje hacia la innovación flexible y de carácter local.

¹⁵ Véase Samuel H. Beer, *To Make a Nation. The Rediscovery of American Federalism* (Cambridge: The Belknap Press of the Harvard University Press, 1993), 3.

No obstante, sobre la iniciativa de devolver amplias facultades gubernamentales al nivel local, existen dos interpretaciones dominantes: la primera considera que el Estado nacional ha ido a la vanguardia en los avances sociales y de derechos humanos y, sobre todo, los distributivos;¹⁶ por lo tanto, para esta posición es un error ceder las funciones benefactoras a las entidades. La segunda interpretación señala que devolver la esencia misma de la democracia a la pequeña comunidad puede significar la consecución de grandes logros para la humanidad. En el nivel local, una democracia comunitaria puede constituirse como un factor de innovación cuyas soluciones, precisamente por su procedencia, también pueden detonar importantes transformaciones en el gobierno federal.¹⁷

Quizá aún es prematuro juzgar los avances o retrocesos de las políticas clintonianas en la materia, empero, en un estudio independiente que realizó un centro de la pobreza, consistente en revisar y determinar en cincuenta estados de la Unión Americana cómo habían puesto en vigor la nueva Ley de Bienestar, se encontró que la mayoría había fracasado.¹⁸ Este estudio llegó a esa conclusión después de evaluar 34 decisiones de políticas públicas que el Estado federal transfirió a los gobiernos locales, desde la promulgación de la ley en 1996; y ya se empiezan a notar las diferencias: están mucho mejor los estados del noreste que los del oeste y el sur, donde se han relegado las políticas sociales.

En contraste, se argumenta que, en general, no se ha transferido la autonomía total a las entidades federativas en la materia. Sólo en un contexto de gastos sociales y determinación de prioridades se podrán tomar ciertas decisiones, es decir, únicamente dentro de ciertos límites los poderes locales pueden establecer sus propios estándares y niveles de beneficio social. Desafortunadamente, hasta el momento se ha presentado el fenómeno conocido por los teóricos del federalismo como *race to the bottom* ("carrera al fondo"), consistente en

¹⁶ Véase Paul Peterson, "Who Should Do What? Divided Responsibility in the Federal System", *The Brookings Review* 13, no. 2 (primavera de 1995): 7.

¹⁷ Véase Charles Sabel, "Debate on Theodor Lowris Think globally, Lose Locally", *Boston Review*, no. 23 (abril-mayo de 1998).

¹⁸ "Policies May Worsen Poverty", en <<http://www.usatoday.com/news/waschdc/ncs> 15.html>, p. 1.

que los estados entran en un círculo vicioso caracterizado por una especie de competencia para obtener la situación social menos favorable, con la idea de obtener mayores inversiones.

El caso de California en especial constituye un buen ejemplo. El gobernador Pete Wilson decidió que no se otorgaran ciertos beneficios sociales a los inmigrantes ilegales (como educación, vales de despensa y servicio médico). Un juez consideró que estas disposiciones eran anticonstitucionales, en la medida en que se privaba a los niños de servicios sociales fundamentales; a lo que Wilson respondió con la exigencia de ayuda del gobierno federal para saldar los cuantiosos gastos en bienestar social que su estado se ha visto forzado a realizar, debido al inmenso número de inmigrantes ilegales.

Otro caso reciente en el que se han cuestionado las políticas del gobierno federal es la Propuesta 209, aprobada en noviembre de 1996. Pues, como se sabe el gobierno no puede discriminar o dar trato preferencial a ningún individuo o grupo con base en su raza, sexo, color, etnia y origen. Así, en contra de la tendencia nacional, se eliminaron las cuotas para las minorías, medida que tendía a resolver injusticias históricas con la llamada Acción Afirmativa. Hace poco también se rechazó la propuesta de educación bilingüe en las escuelas. El análisis detallado del caso de California resulta importante porque puede marcar el inicio de una tendencia conservadora para el resto del país. Estas decisiones en política interna, como expresión del federalismo, tienen obvias consecuencias en la política exterior (diseñada por el gobierno federal), las cuales merecen estudios más profundos.

Es importante recordar que los estados federados tienen representaciones independientes en el extranjero. Algunos cuentan con tantas representaciones, como el gobierno federal tiene embajadas.¹⁹ Con ello, los gobiernos estatales pretenden impulsar sus propios intereses, más allá de los de Estados Unidos como un todo. Asimismo, diferentes comunidades han impuesto sanciones a países a los que localmente consideran como autoritarios. Compañías estadounidenses como Apple, Eastman, Kodak y Hewlett-Packard abandonaron Myanmar (Burma) cuando el estado de Massachusetts pro-

¹⁹ Véase Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs* (Nueva York: Council of Foreign Relations Press, 1998), 4.

mulgó una ley, en 1996, que establece penalizaciones a empresas que realizaran tratos comerciales con ese país, debido a sus actos y políticas represivas.

Por otro lado, también resulta interesante que el Consejo Nacional de Comercio, representante de 550 corporaciones a nivel nacional, estableció demandas judiciales en contra de las sanciones locales contra otros países por violatorias a la Constitución, debido a que ésta confiere al gobierno federal la facultad exclusiva de regular el comercio con las naciones extranjeras y prohíbe a los estados establecer acuerdos o iniciar guerras comerciales.²⁰

Con el proceso de globalización muchos asuntos antes considerados como internos, ahora empiezan a conceptualizarse como de política exterior. Y ésta última ya no se reduce a la seguridad nacional y al comercio. Con la internacionalización de problemas tradicionalmente considerados internos, como la migración, el narcotráfico y la ecología, entre muchos otros, aparecen también nuevos actores en el contexto de la política exterior y la situación se torna más compleja. Cada vez más, los gobiernos locales influyen en las decisiones de política exterior, lo que se facilita aún más con la revolución de las comunicaciones.²¹

CONSIDERACIONES FINALES

Actualmente, en el contexto mundial se ha generalizado el sentimiento de que una economía tan grande como la estadounidense, con las mismas leyes, regulaciones y restricciones uniformes, se convierte en un obstáculo para el desarrollo continental. Esto no significa que simplemente se deba regresar el poder a las entidades. Tal medida no garantiza en sí misma la solución de todos los problemas si no se realiza en la forma adecuada. La medicina podría ser peor que la enfermedad. No se trata simplemente de reducir el gobierno, sino de reestructurar el poder.

²⁰ Harry Dunphy, "State, Cities, Pursue Freelance Foreign Policy", en <<http://www.allpolitics.com/199804/13/ap/overseas>>.

²¹ Fry, *The Expanding Role...*, 69.

Este evidente entusiasmo en Estados Unidos por la devolución del poder a las comunidades es posible también encontrarlo en otros países, donde se han iniciado procesos de transferencia de la autoridad “hacia abajo”, del gobierno nacional a los poderes subnacionales. A nivel mundial, la autoridad pública disminuye; se transforma en la medida en que las expectativas cambian y los movimientos se pueden ubicar en dos direcciones: por un lado, la soberanía se transfiere “hacia arriba”, del Estado-nación a instituciones multinacionales, como la Unión Europea; al tiempo que también se dan movimientos “hacia abajo”, en lugares como Quebec, las antiguas repúblicas soviéticas y Lombardía, Italia. Sin lugar a dudas, en estos tiempos, la tensión entre las entidades federadas y el Estado-nación adquiere especial significado.

En el caso concreto de Estados Unidos se ha mantenido la misma organización política federal desde la Independencia; sin embargo, es posible encontrar una ambigüedad entre el poder nacional y el estatal. De alguna forma, la discusión sobre los límites de la jurisdicción en ambos niveles ha estado presente a lo largo de la historia de Estados Unidos. No se trata de un problema que se resolvió con la instauración del federalismo; éste es sólo un principio que se ha materializado en numerosas instituciones y en diversas formas en distintos momentos históricos. No existe un patrón único conforme al cual pueda juzgarse su desarrollo en todos los países; por el contrario, el federalismo es un sistema dinámico, se redefine constantemente en la lucha cotidiana por las competencias y las facultades públicas entre los gobiernos federal y locales.

Los fundadores del sistema federalista en Estados Unidos lo defendieron como una forma racional de salvaguardia del sistema. El enemigo a vencer era la Confederación, y consideraban que ante ella la unión podía perderse definitivamente. Según sus postulados políticos, la tensión permanente entre los gobiernos federal y locales garantizaría el equilibrio del poder. Se trataba de que ambos se vigilaran mutuamente, pues se pretendía con ello lograr un equilibrio entre la libertad y el orden. La idea fundamental era formar un gobierno suficientemente fuerte y eficaz, mas no tanto, para evitar que abusara del poder. En ambos niveles, la división de los poderes en tres ramas actuaría, a su vez, como un sistema de pesos y contrapesos para garantizar

la no concentración del poder. La coexistencia del gobierno federal y los locales, sin que ninguno dominase al otro, aseguraba que no se produciría una tiranía.

Una consecuencia de esta ambigua división de la autoridad es que el equilibrio entre los diversos niveles de gobierno depende de la negociación y de la necesidad de llegar a acuerdos continuos entre los diferentes integrantes del pacto federal, que por principio tienen intereses, pasiones y características distintas. El sistema federal es dual. Un gobierno para el todo y otro distinto para la parte. Existen dos teorías para explicar la formación del gobierno en Estados Unidos: una nacional, que apunta que los gobiernos nacional y estatales se forman conjuntamente; y otra que propone la existencia de un contrato establecido por los diversos gobiernos estatales.

Sin duda, como ya lo mencionamos, el terreno donde día a día se expresa con mayor fuerza este “nuevo federalismo” es en la política exterior, puesto que implica la introducción de más actores en el debate internacional. Podemos concluir, entonces, que no es por decreto como el federalismo puede conducir a la obtención de resultados satisfactorios, ni en la política interna ni en la exterior, y es en esta última donde se corre el peligro de caer en proteccionismos si el Poder Ejecutivo estadounidense pierde fuerza, pues tradicionalmente este poder ha sido el que ha jugado siempre un papel menos proteccionista frente a las otras ramas del gobierno.²² Paradójicamente, también podemos concluir que el federalismo —uno de cuyos principios esenciales es eliminar las rivalidades entre poderes— puede —si se deja que siga su curso natural y sin candados especiales que le den contenido—²³ llegar a exacerbar las rivalidades internacionales. Lo que resulta claro es que en el contexto mundial serán cada vez más los actores que busquen ejercer influencia, esto, sin duda, aumentará las posibilidades de conflicto, pues crecen las instancias en las que se pueden suscitar. Por último, es posible afirmar que tanto a nivel nacional e internacional aumentan los actores del espacio político. Se trata, hoy en día, de un proceso irreversible, y que, a pesar de todo, el federalismo, como un sistema cuya finali-

²² *Ibid.*, 109.

²³ Para entender la necesidad de los candados, véase Márquez-Padilla, “Hacia una teoría...”.

dad fundamental consiste en diluir el poder, es el mejor de los sistemas posibles para dirimir las diferencias, en la medida en que los federalismos concretos incluyan la idea de la igualdad de los participantes, promuevan la negociación y reconozcan las diferencias de intereses, estableciendo premisas compartidas idealmente por todos los actores.