



FEDERALISMO

José Luis Velasco Cruz¹

El término “federalismo” puede denotar una doctrina, ideología o programa a favor de ciertos principios organizativos; o una estructura política basada en esos principios. En ambos casos el significado básico es el mismo. Etimológicamente el término se deriva del latín “foedus” y es cercano a “fe”, “confianza” y “confidencia”. Desarrollado inicialmente en la teología cristiana, el concepto fue exportado a la política para significar pacto, liga, tratado o alianza. Describe, así, un arreglo voluntario, mutuamente benéfico, horizontal, entre individuos o entidades autónomas; una forma de cooperación conceptualmente opuesta a la dominación, opresión, explotación o conquista.

Confederación

Por siglos, la variante más usual del federalismo fue la confederación, una especie de liga o alianza militar duradera entre unidades políticas soberanas (reinos, repúblicas o ciudades), generalmente con fines defensivos. Entre los casos más conocidos se encuentra la Alianza Eterna, establecida en 1291, el núcleo alrededor del cual se formó la Suiza actual. Otro caso muy importante fue la Confederación Germánica, establecida en 1815, sucesora del Sacro Imperio Romano Germánico y antecesora de la moderna Alemania.

La confederación se distingue por dos peculiaridades interrelacionadas: la regla de unanimidad para todas las decisiones importantes, incluyendo la admisión de nuevos integrantes; y la soberanía de los miembros, que retienen el derecho a decidir libremente cualquier asunto, excepto, por supuesto, los compromisos asumidos al aceptar la alianza. En sentido estricto, por lo tanto, la confederación no es una unidad política en sí misma, sino una coordinación entre entidades independientes. Dada la sencillez de esta forma de coordinación, se puede argumentar que ha existido desde los tiempos más remotos, en muchas partes, aunque no necesariamente con ese nombre. Un ejemplo es la Triple Alianza que fundó el imperio azteca; otro es la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la poderosa alianza militar formada en 1949.

¹ Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM



República federal

Actualmente, sin embargo, la variante dominante del federalismo es la república federal. Este modelo surgió a finales del siglo XVIII como respuesta a un problema práctico. Al independizarse, las 13 colonias inglesas de Norteamérica se erigieron en una clásica confederación defensiva. Pero esta coordinación parecía no tener la cohesión necesaria para contener a tan poderosa metrópoli. La solución fue crear una unión federal: una sola nación que, sin embargo, respetara la autonomía política y administrativa de las excolonias, convertidas ahora en estados miembros. Sobra decir que ese modelo fue muy exitoso. Actualmente, algunos de los estados-nación más poderosos —Estados Unidos, Alemania, Rusia— son federales. En América Latina, los tres países más extensos (Brasil, México y Argentina), además de Venezuela, también son repúblicas federales.

A diferencia de la confederación, la república federal se integra por miembros que sólo son parcialmente soberanos, pues únicamente son libres para regir su orden interior. Otra diferencia básica es que el gobierno de la unión federal tiene autoridad directa: puede establecer leyes, imponer contribuciones y proveer servicios a la población de los estados miembros, sin tener que pedir permiso a las autoridades locales. Pero, a diferencia de lo que ocurre en un estado unitario, las autoridades locales no están subordinadas a las centrales. El gobierno federal sólo puede decidir sobre los asuntos que le son explícitamente reservados; todo lo demás queda bajo la autoridad de los estados miembros. Es decir, estos últimos no sólo gozan de una autonomía administrativa, como la que podrían alcanzar los gobiernos locales de un estado unitario, sino que también retienen su autonomía política. Por eso, según el influyente jurista Hans Kelsen, la república federal se compone, en realidad, de tres órdenes políticos; el orden general de la unión define las competencias políticas de los dos órdenes parciales (federal y estatal).

Este modelo político ha creado un entramado institucional característico. Además de la célebre división “horizontal” de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), la república federal tiene también una división “vertical” entre los tres órdenes de gobierno (general, federal y estatal), cada uno con su propia autoridad. Por lo común, el poder legislativo de la federación es bicameral. La cámara “baja” representa a la ciudadanía de toda la nación; la cámara “alta” representa a los estados miembros (generalmente de forma paritaria). La cabeza del poder ejecutivo federal está investida de una doble autoridad: no sólo dirige al gobierno federal, sino que además representa a toda la unión. El poder judicial también asume un papel peculiar: aparte de las funciones que le corresponden en un estado unitario, debe vigilar que se mantenga la distribución de competencias entre los dos órdenes parciales.



Federalismo y democracia

El federalismo no es necesariamente democrático. No es raro, por ejemplo, que los miembros de una república federal se escuden en la soberanía local para sostener regímenes políticos excluyentes, aun en contra de la constitución general. O bien, la autoridad federal, abusando de sus prerrogativas, puede avasallar a los estados miembros. Tampoco es raro que una misma fuerza política (un partido dominante) conquiste los puestos decisivos en todo el entramado institucional e imponga su hegemonía sobre todos los niveles políticos, nulificando en la práctica la división vertical (y horizontal) de poderes.

No obstante, también hay afinidades cruciales entre el federalismo y la democracia. Primero, como lo argumentaron Montesquieu, Rousseau y otros fundadores del republicanismo moderno, el federalismo puede conciliar dos extremos que de otro modo parecen incompatibles: la intensa participación ciudadana que sólo es posible en comunidades políticas pequeñas o medianas y, al mismo tiempo, la seguridad exterior que sólo puede brindar una gran unión. En segundo lugar, aunque el pacto federal no garantiza la igualdad de sus miembros, sí establece relaciones horizontales, de colaboración y mutuo control, entre ellos. En tercer lugar, el arreglo federal no sólo se ha desarrollado entre los estados-nación o dentro de ellos, sino que también florece en el mundo asociativo. Muchas asociaciones, de los más diversos tipos —sindicales, empresariales, deportivas, culturales, etc.—, se organizan en federaciones que, sin destruir la autonomía de sus miembros, potencian la acción asociativa y a veces la extienden sobre continentes enteros.

Controversialidad

Pero, precisamente debido a su adaptabilidad, el federalismo siempre es controvertido. El debate no es sólo entre sus defensores y detractores, sino, sobre todo, entre los propios federalistas. Partidarios de diferentes doctrinas políticas lo han adoptado para sus propias causas: anarquistas que quieren abolir al estado y sustituirlo por federaciones libertarias; progresistas que abogan por un gobierno federal fuerte, capaz de imponer libertades y derechos en todo el territorio nacional; conservadores que detestan la centralización del poder.

Pero esa flexibilidad también favorece la experimentación. En las últimas décadas, el modelo federal ha sido utilizado, por ejemplo, para promover la formación de redes de gobernanza multi-nivel, como en la Unión Europea; o para fomentar el interculturalismo, como en las democracias “consociativas”.



Por eso, aunque el futuro siempre es inescrutable, no es descabellado pensar que, mientras subsista la política, el federalismo mantendrá su importancia como ideal y como estructura de poder.

Bibliografía mínima

Bogaards Matthijs, Ludger Helms y Arend Lijphart. "The Importance of Consociationalism for Twenty-First Century Politics and Political Science". *Swiss Political Science Review*, vol. 25, núm. 4: 341-356.

Elazar, Daniel. *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer 1990.

Hamilton Alexander, James Madison y John Jay. *El federalista*. México: FCE, 1982.

Kelsen, Hans. *Teoría general del del derecho y del estado*. México: UNAM, 1979.

Pierre Jon y B. G. Peters. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Londres: Palgrave, 2005.