

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CONTEXTO PECULIAR DEL FEDERALISMO EN LATINOAMÉRICA

América Latina nos ofrece algunos rasgos peculiares que han de ser tenidos en cuenta a la hora de llevar a cabo un análisis de los cuatro sistemas federales existentes en el área.¹⁴

Ante todo, parece obligado destacar el fuerte influjo que en América Latina ha ejercido el constitucionalismo norteamericano en general y, en lo que ahora interesa, el sistema federal estadounidense. De la Cueva¹⁵ se haría eco de la atracción ejercida por el modelo norteamericano sobre México y los demás pueblos de la América española que, escarmentados del centralismo ejercido durante siglos desde Madrid, contemplaban con aprensión el nuevo centralismo que se pretendía ejercer sobre los hombres y los pueblos desde las ciudades de

14 En el pasado, existieron algunas otras experiencias federales en el área. Así, los Estados centroamericanos, al separarse de México en 1821, crearon la República Federal de Centroamérica. Chile adoptó el sistema federal en 1826, dividiéndose el país en ocho provincias, pero un año más tarde la Asamblea Nacional dejó en suspenso dicha forma de Estado, bien que en Chile ha subsistido en alguna medida un cierto espíritu federal que hoy tiene su reflejo en una no muy amplia autonomía regional (*cfr.*, al efecto, Nogueira Alcalá, Humberto, “El régimen jurídico-constitucional del gobierno y la administración regional y provincial en Chile”, *Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahita. Simposio Internacional sobre Derecho del Estado*, Santa Fe de Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1993, t. II, pp. 341 y ss.). También en Colombia la Constitución de 1853 optó por la fórmula federal, que perduraría hasta la Constitución de 1886 que la abolió.

15 De la Cueva, Mario, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1957, p. 1224.

México o Buenos Aires. Tan fuerte ha sido esa influencia que, como se ha dicho, el federalismo de los países latinoamericanos que optaron por ese sistema, se ha medido en muchas ocasiones por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano.¹⁶

Sin embargo, no puede olvidarse ni minusvalorarse la fuerte influencia de la estructura territorial implantada por España en América, a través de los municipios, cabildos, intendencias y diputaciones provinciales, en la implantación del sistema federal por algunos países tras la Independencia, Argentina y México muy particularmente. Quiere ello decir que la adopción del federalismo no responde a una mera mimesis del modelo norteamericano; por otro lado, el sistema federal o, más bien, los sistemas federales latinoamericanos, pues existen diferencias notables entre algunos de ellos, nos presentan particularidades propias.

Una serie de circunstancias de dispar naturaleza, social, cultural, política y aun jurídica, han incidido, en ocasiones notablemente, sobre el asentamiento del sistema federal en Latinoamérica, impidiendo, como dice Wheare,¹⁷ o por lo menos dificultando seriamente, su firme establecimiento, su consolidación.

La endémica inestabilidad constitucional de algunos países, como es el caso de Venezuela, ha lastrado el arraigo de la forma de organización federal del Estado.

Otro factor peculiar ha sido el que se ha dado en llamar hiperpresidencialismo latinoamericano. La tradicional concentración de poder en el gobierno federal y, dentro de éste, en el presidente de la República, de lo que constituye un ejemplo paradigmático el presidencialismo mexicano durante la etapa de predominio absoluto del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha contribuido fuertemente a la “desfederaliza-

16 Picard de Orsini, Marie, “Consideraciones sobre los problemas y logros de la descentralización en Venezuela (estudio comparado de Perú)”, en Combellas, Ricardo (coord.), *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, Caracas, Konrad Adenauer Stiftung (y otras), 1996, vol. I, pp. 443 y ss.; en concreto, p. 447.

17 Wheare, Kenneth C., *Federal Government*, cit., nota 5, p. 22.

ción”, en tanto que el federalismo, como lúcidos estudiosos del mismo han subrayado, como es el caso de Georges Scelle y de Michel Mouskhely, se asienta en una ley no escrita, la ley de la colaboración y del equilibrio.

Las frecuentes quiebras del sistema constitucional no han dejado de impactar sobre el sistema federal. Así, como recuerda Rosenn,¹⁸ la militarización del régimen político brasileño entre 1964 y 1985 se tradujo en una fuerte centralización del poder en detrimento de los estados miembros de la Unión. Ello fue la consecuencia, en buena medida, de la concentración de las facultades tributarias en el gobierno federal. El retorno a la democracia constitucional no alteraría esta situación; bien al contrario, como significa Pinto Ferreira, el poder creciente de la Unión sobre los estados miembros en el ámbito financiero cada día se ha ido acentuando más.¹⁹ Y en México, como dice Valadés,²⁰ los gobiernos dictatoriales o próximos a la dictadura propiciaron que se pasara con gran prontitud de la utopía a la ficción. De la utopía federal que representó la Constitución de 1824 hasta la ficción o ficciones en que se traducen todas las Constituciones de carácter estrictamente nominal, cuando no semántico, por la presencia reiterada de gobiernos de corte autoritario, con lo que ello entraña de decepción frente al sistema formalmente en vigor.

El funcionamiento del sistema federal se ha visto asimismo afectado por condicionamientos de carácter cultural; así lo ha puesto de relieve Valadés²¹ refiriéndose a México, aunque su reflexión puede extrapolarse a otros países latinoamericanos.

A todo ello habría que unir la inhibición de amplios sectores ciudadanos ante un sistema que en la realidad práctica

18 Rosenn, Keith S., “El federalismo en las Américas...”, *op. cit.*, nota 3, p. 808.

19 Pinto Ferreira, Luíz, *Curso de Direito Constitucional*, 5a. ed., São Paulo, Editorial Saraiva, 1991, p. 553.

20 Valadés, Diego, “Presupuestos históricos del federalismo mexicano”, en Valadés, Diego y Carpizo, Jorge, “Problemas del federalismo mexicano”, en Trujillo, Gumersindo (coord.), *Federalismo y regionalismo*, Madrid, CEC, 1979, pp. 197 y ss.; en concreto, p. 206.

21 *Ibidem*, p. 208.

ignora los postulados a los que teóricamente debe responder, lo que ha conducido, por ejemplo, en Venezuela,²² a que el federalismo se vea carente de los necesarios cimientos socio-políticos requeridos para su instauración real, que no puramente formal.

Y a todo ello habría que unir un nuevo factor relacionado ahora con los partidos políticos. La ausencia de partidos de ámbito estatal, de un lado, y el arraigado centralismo y falta de sensibilidad hacia la idea federal de los partidos de ámbito nacional, de otro, iban a incidir aún más si cabe en la desvirtuación del sistema federal. Se ha afirmado²³ que la verdadera garantía del federalismo sería la existencia de partidos estrictamente regionales o estatales. No compartimos esta opinión, que la realidad política de bastantes Estados federales se encarga por lo demás de desvirtuar. Pero lo que sí parece irrefutable es que las fuerzas políticas de los cuatro países cuyo régimen federal analizamos han carecido históricamente de la necesaria sensibilidad requerida por el principio federal.

Si la estructura federal, como es opinión doctrinal comúnmente compartida,²⁴ se encuentra en íntima conexión con la democracia, que en el Estado federal no se proyecta sobre una única organización, sino sobre una pluralidad de centros de decisión, a la vista de todo lo expuesto se comprende que el déficit democrático de estos países, especialmente patente en alguno de ellos y en determinadas etapas históricas, haya ido estrechamente unido a la desnaturalización del sistema federal por lo que, a la inversa, el sistema federal no ha po-

22 Así lo entiende Alfonso Rivas Quintero, "Análisis crítico del proceso federativo venezolano y diferencias con el sistema federal argentino", en Combellas, Ricardo (coord.), *El nuevo derecho...*, cit., nota 16, vol. I, pp. 357 y ss.; en concreto, p. 362.

23 Sigmann, Jean, "Las aplicaciones del federalismo en Alemania, especialmente desde 1945", en Berger, G. et al., *Federalismo...*, cit., nota 10, pp. 281 y ss.; en concreto, p. 297.

24 Así, por ejemplo, Vogel, Juan Joaquín, "El régimen federal de la ley fundamental" (capítulo XII), en Benda et al., *Manual de derecho constitucional*, Madrid, IVAP-Marcial Pons, 1996, p. 622.

didó operar como instrumento democratizador del poder, contribuyendo de esta forma a la vivificación de la democracia, una de las más caracterizadas funciones del federalismo, como bien advierte Schambeck.²⁵

Para terminar de describir el panorama tan desfavorable para el federalismo en Latinoamérica habría que recordar algo que aunque no forma parte del contexto, pues se trata sin más de un empleo desviado de un instrumento característico del sistema federal, bien podríamos decir que se ha contextualizado por su uso frecuente y desnaturalizado. Nos referimos al recurso exagerado y abusivo a la técnica de la intervención federal. Loewenstein²⁶ ha aludido a ello, subrayando que el recurso frecuente a la intervención federal convirtió el federalismo en una ficción, eliminando *de facto* la verticalidad recíproca de la estructura federal.

25 Schambeck, Herbert, "Posibilidades y límites del federalismo", *op. cit.*, nota 1, p. 87.

26 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1970, p. 380.