

PRÓLOGO

El distinguido catedrático español Francisco Fernández Segado nos entrega una nueva obra de su autoría; resulta asombrosa la cantidad y la calidad de su producción jurídica, en la cual resalta su interés por América Latina, desde varias perspectivas: la promoción de libros colectivos sobre diversos aspectos de derecho constitucional en esta región del mundo; su presencia física en congresos, seminarios, conferencias y asesorías en varios de nuestros países, lo cual lo ha ubicado como uno de los profesores españoles más cercanos y que más conoce a América Latina; sus diversos estudios relativos al derecho constitucional en esta parte del Continente Americano, entre los cuales se encuentran sus importantes análisis sobre la justicia constitucional; no hace mucho tiempo, decidió profundizar sobre otra gran cuestión: nuestros sistemas federales, y comenzó a publicar artículos relacionados con el tema.

El autor plantea como asunto a dilucidar en esta obra si los sistemas federales en América Latina —Argentina, Brasil, México y Venezuela— responden a un modelo mínimamente homogéneo que permita referirse a un “federalismo latinoamericano”, con algunos rasgos peculiares, o si, por el contrario, prevalecen las diferencias sobre las semejanzas.

Ciertamente, esos cuatro regímenes federales fueron inspirados y, en parte, siguieron el modelo norteamericano, cuando menos en sus comienzos y en la letra de sus Constituciones. No obstante, imposible resulta desconocer la influencia española en la existencia de municipios y cabildos y, primordialmente, a partir de la Constitución de Cádiz de 1812 con el establecimiento de las diputaciones provinciales, que en el

específico caso de México es el origen de nuestro federalismo, y que unió a las provincias que al inicio de nuestra vida independiente se estaban desuniendo. Brasil conoció un proceso similar.

En este tema específico del sistema federal en América Latina, como en muchos otros, no es posible desconocer que nuestras leyes fundamentales, en muy buena parte, no han constituido el cauce normativo a través del cual transcurra la realidad político-social; ésta ha sido y aún continúa siendo marcadamente centralista, aunque en algunos de esos países parece ser que, al respecto, se vislumbran cambios pequeños.

América Latina, y concretamente los cuatro países federalistas, y estos aspectos los plasma muy bien nuestro autor, han sufrido, en diversos grados, de inestabilidad constitucional, de un peso desproporcionado de la ciudad capital federal, de hiperpresidencialismo, de golpes de Estado, de gobiernos militares, de dictaduras, de concentración de poder y recursos económicos en el gobierno federal, a grado tal que las entidades federativas para cubrir su presupuesto, dependen en enorme parte de la voluntad de la Federación; de las “intervenciones federales” o desconocimiento de los gobiernos locales por parte del nacional; y de la carencia histórica “de la necesaria sensibilidad requerida por el principio federal”.

El profesor de la Universidad Complutense de Madrid examina espléndidamente el federalismo dual, el centralizado y el cooperativo referido a nuestra América Latina.

La esencia de un régimen federal se encuentra en la descentralización política. Este principio es el que permite realmente contemplar en qué grado un Estado responde a la noción federal o a la central, en virtud de que no existe, ni puede existir, un Estado cien por ciento descentralizado o centralizado políticamente. Desde esta perspectiva considero, y siempre es arriesgado hacer esta clase de afirmaciones, que Venezuela ha sido y es el sistema más centralizado de nuestros cuatro países que se denominan federales. De los otros tres, la definición depende de la época analizada; por ejemplo, México de 1940 a 1997, con la existencia de un partido político hegemónico y un hiperpresidencialismo, sufrió alta

centralización política, situación que, con titubeos e indecisiones, comienza a modificarse, al existir un sistema tripartito de partidos políticos, y con el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial federales.

Por el contrario, todo parece indicar que, en algún grado, en las últimas Constituciones de Brasil y Venezuela se da un “retroceso institucional” al proceso descentralizador.

El profesor Fernández Segado realiza un recorrido histórico de nuestros sistemas federales, mismo que es muy útil, debido a que nos otorga una perspectiva, que resulta indispensable para la comprensión de esos sistemas en los países al sur del Río Bravo. Con posterioridad, se adentra en la parte nodal de esta obra: el análisis de los rasgos peculiares del sistema federal y su conformación en América Latina; expone con claridad y profundidad: a) la existencia de la Constitución rígida y la participación de las entidades federativas en su reforma; actualmente sólo Brasil y México siguen este principio; b) el reconocimiento de autonomía a los estados miembros, siendo Argentina el país donde tal noción se encuentra mejor protegida; c) la salvaguardia de la primacía de la Constitución federal, aspecto que los cuatro países reconocen y protegen; d) la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal, que principalmente se identifica con la integración del senado con igual número de representantes por cada entidad federativa, idea que se encuentra en Argentina, Brasil y México; considero que este aspecto hoy en día está más relacionado con las ventajas o inconvenientes de un sistema bicameral que con el régimen federal.

Nuestro autor continúa examinando esos rasgos en esta región: e) la distribución de competencias entre la federación y los estados miembros, reglas en las que Argentina y México *aparentemente* siguen el sistema norteamericano, y Venezuela no se aleja mucho de éste, siendo el brasileño el que presenta particularidades propias que, en opinión de nuestro autor, parece influido por el sistema alemán; f) la compensación financiera, que es un aspecto esencial del sistema, en virtud de que no existe federalismo donde las entidades federativas están subordinadas económicamente a la Federación; en Amé-

rica Latina se ha dado una paulatina pérdida de facultades tributarias de los estados miembros en favor del poder central o nacional, como es el caso de Argentina, México y Venezuela y, probablemente, con menor intensidad en Brasil, y g) la intervención federal.

El insigne tratadista español concluye que: a) el largo proceso de crisis, que han enfrentado los cuatro países estudiados, ha desvirtuado los presupuestos característicos del modelo federal; b) sin embargo, los continuos ajustes del modelo a la realidad se muestran en el paso del federalismo dual al cooperativo, aunque existe un gran desequilibrio en favor del poder federal o nacional, en lo cual ha influido en forma determinante la concentración de facultades en los poderes ejecutivos federales; c) el federalismo latinoamericano es de cuño esencialmente centralista y, en este aspecto, mucho han influido las constantes intervenciones federales, cuando menos en diversas épocas, y cuando menos en tres de esos países; d) las reformas constitucionales y las nuevas Constituciones siguen una línea centralizadora, aunque existen algunos matices de carácter descentralizador; e) no obstante, se pueden observar pasos tímidos hacia un federalismo de corte cooperativo, aunque el futuro del sistema federal sea incierto, a pesar de tenues signos optimistas; f) éstos últimos deben fortalecerse con nuevos equilibrios entre los niveles de gobierno, con reales autonomías políticas y económicas, y con “una recíproca cooperación entre los distintos entes territoriales, caminando en la senda del federalismo de concertación”.

Hoy en día, más que nunca, considero que la denominación de sistema federal en un país, no expresa la naturaleza real de la forma de Estado; el *quid* de éste se encuentra en el grado de descentralización política y financiera que existe en aquél. Desde este punto de vista, en España, que constitucionalmente es un Estado unitario, sus regiones autonómicas gozan de un grado de descentralización política y financiera que ninguno de los cuatro sistemas federales de América Latina se aproxima a él.

En el mundo actual ocurren dos fenómenos, aparentemente contradictorios, que son complementarios, un nuevo énfasis

en la globalización, y el fortalecimiento de las regiones, entidades federativas, provincias, municipios y ciudades. El fenómeno de la globalización trae aparejado una lucha por mayor descentralización política y económica en las regiones o entidades del Estado, así como un impulso al reconocimiento cultural propio.

Esta nueva obra del connotado y reconocido tratadista español, quien en buena parte es también latinoamericano, invita al lector a la reflexión sobre un tema importantísimo que, al final de cuentas, es parte de la ardua lucha del hombre para alcanzar su libertad y, después y de inmediato, preservarla y fortalecerla.

Jorge CARPIZO