

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FEDERALISMO MEXICANO

Nuestra Constitución es el producto de una larga evolución iniciada a partir del momento en que nuestra historia se desmembra de la historia española para comenzar una senda propia. Padecemos, como un país nuevo, muchos de los mismos avatares que afligieron a otros países de nuestro hemisferio. Por ello, también se consideró al orden constitucional como la panacea para resolver todos aquellos problemas que se presentaban al estructurar la vida de un Estado naciente.

Evidentemente, no se presentaron en México problemas de gravedad tan acuciante como los que se dieron en otros países latinoamericanos, y que lamentablemente se siguen dando, en cuanto que el logro de adecuadas formas de organización constitucional no ha sido satisfecho todavía, o bien sólo de una manera muy precaria han podido satisfacerse las aspiraciones históricas de diversos pueblos. En este sentido, y a guisa de referencia estadística, puede decirse que en ciento cincuenta años de vida independiente, los veinte países latinoamericanos han tenido más de doscientas Constituciones, que van desde Declaraciones de Principios que podían ser más o menos sucintas, a esquemas extraordinariamente complejos en los que se preveía con todo rigor una serie de situaciones y se pretendía encuadrar hasta la más remota posibilidad de acción de los órganos del poder. Se pensaba que constituía la mejor garantía para que los órganos del poder, a través del estatuto que les corresponde, que es la Constitución, actuaran sin desbordar los términos de la legalidad. Llevados por este extremo, hay casos, como por ejemplo, el de una Constitución paraguaya en la que inclusive se llegó al punto de hacer constar como norma constitucional el lugar en que había de tener su residencia personal el presidente de la república. Evidente-

mente, esto traduce la carga de angustia que había en la época en que debió formarse una Constitución semejante y la necesidad de buscar a través de fórmulas jurídicas lo que, por una serie de razones sociológicas, políticas, económicas y culturales, no era posible obtener. Se tenía, repito, el espejismo de la constitucionalidad.

En México no llegamos a este extremo, lo cual no quiere decir que no hayamos puesto en vigor muy diversos textos constitucionales a través de los cuales pretendimos resolver nuestras contradicciones internas. Si excluimos los dos textos constitucionales que sirvieron como estatutos del poder en los efímeros Imperios —uno, de carácter criollo, otro, extranjero— y el Estatuto de la Dictadura de 1853 —el de Antonio López de Santa Anna— podemos decir que hubo, como textos que siguen el hilo evolutivo de nuestro panorama histórico constitucional, siete Constituciones, incluyendo la vigente.

Pero dentro de este panorama de nuestras Constituciones, en este proceso del siglo XIX que no dejó de ser, en ocasiones, sumamente crítico, ¿qué papel jugó la idea del federalismo? Podría decir, sin temor a exagerar, que realmente jugó el papel medular. La idea de constituir a México como República fue la que en primer término dividió a los recién independizados ciudadanos de la Nueva España, y de aquí surgieron dos significativas corrientes: una monárquica, republicana la otra. Triunfó en primer término la monárquica, de suerte que, a la consecución de nuestra independencia, la primera solución jurídico-política adoptada fue la de constituir a México como un Imperio —e Imperio fuimos, efímero por cierto— llegando los mexicanos al cabo de unos pocos meses a la conclusión de que no era esa la solución viable. Entonces —para seguir el hilo genético de nuestra tradición ideológica aplicada al orden constitucional— hubo una nueva derivación: de los republicanos más estrictos, surgieron muchos de los federalista más entusiastas, en tanto que de muchos afiliados al sector monárquico emergieron varios de los más conspicuos defensores del sistema centralista. Y de ahí en adelante, esta filiación ha perdurado en el país o perduró, por lo menos, hasta hace años, cuando se pasó de la dicotomía federalistas/centralistas a la de liberales/conservadores y a la de revolucionarios/reaccio-

narios. Entendiendo, evidentemente, que en estos términos había por ambas partes un contenido particularmente peyorativo, de manera más acentuada, desde luego, en cuanto se refiere a los denominados reaccionarios.

Pues bien, encontramos que, siendo ésta la génesis de nuestra historia constitucional, superada la proclividad al sistema monárquico, entramos de pleno en la preocupación de la organización republicana y nuestra primera Constitución, aprobada en 1824, estableció como base de la organización de la República el sistema federal. ¿Qué antecedentes había? ¿Qué preocupaciones llevaron a nuestros constituyentes de 1824 a considerar que la mejor solución para encauzar institucionalmente al México recién independizado era el sistema federal? La polémica está abierta aún hoy, pues si hay quién afirma categóricamente que fue una traducción mal hecha —o bien hecha, esto ya es secundario— de la Constitución norteamericana la que abrió las luces de la esperanza a los constituyentes y les señaló el camino por el cual habían de andar, también es cierto que dentro de unas instituciones más arraigadas, o por lo menos más próximas en cuanto a la fecha, también existían antecedentes significativos que daban lugar a pensar en una inclinación hacia la organización federal.

Ya desde el último cuarto del siglo XVIII se había producido una redistribución geográfica del país en provincias, y con motivo de la Constitución gaditana se habían establecido en el país las diputaciones provinciales. Esto, aunado a la magnitud de nuestro territorio geográfico, que a la sazón era prácticamente el doble de la actual, ya que se acercaba a los cuatro millones de kilómetros cuadrados, dio lugar a que las provincias y diputaciones provinciales tuvieran una muy definida esfera de competencias que permitiera fundamentalmente atender los asuntos del gobierno de una manera expedita y oportuna.

Resulta pues, que, sin que podamos decir que nuestros antecedentes estén en las diputaciones provinciales establecidas por la Constitución gaditana, o en la distribución provincial del último cuarto del siglo XVIII, o en la Constitución norteamericana o, como hay a'guien que también ha pretendido afirmar, en los regímenes caciquiles previos a la conquista española, sí es posible afirmar que el federalismo surgido en 1824 en México tradujo

una concepción que no se identifica plenamente con el sistema norteamericano.

En 1824, el panorama político de México, particularmente aquél que se dejaba ver en el Congreso Constituyente, era sumamente interesante. Para nosotros, desde el punto de vista histórico, el Congreso Constituyente de 1824 y el Congreso Constituyente de 1857 constituyen dos de los puntos culminantes de la vida parlamentaria mexicana. ¿Por qué? Pues porque se dieron cita en las Constituyentes los talentos más esclarecidos de la República y los hombres de formación más consistente, de suerte que en los debates es posible encontrar reflexiones de alto nivel.

El sistema federal estatuido en 1824 no pudo satisfacer —por que no es un sistema federal el competente— las necesidades de organización política que presenta un pueblo que nace a la libertad, y pudo menos todavía satisfacer las necesidades ingentes de carácter económico, cultural, y menos aún el enorme vacío de conciencia cívica que había en el país. Así pues, el sistema federal fracasó como hubiera fracasado cualquier otro en situaciones análogas. Pero en esa época el análisis fue un poco más precario de lo que podemos hacerlo con la perspectiva de un siglo y medio, y se atribuyó el desconcierto nacional no a las verdaderas razones subyacentes, sino fundamentalmente al sistema federal adoptado.

Para esto es conveniente señalar que en las polémicas suscitadas durante el Congreso Constituyente que dio lugar a la Constitución de 1824, se debatió ampliamente si México debía ser una República unitaria o si México debía ser una República federal, y hubo incluso quien acuñase el término de “federalismo centralizado”. De manera que las variantes fueron muchísimas, aunque finalmente tuvieron que aglutinarse las voluntades en demandas específicas que se concretaron en la Constitución. Pero se reavivó la polémica al ver que la Constitución no satisfacía las múltiples carencias experimentadas por el país. Vino entonces una reacción de signo opuesto, y en 1836 entraron en vigor una serie de leyes constitucionales que establecieron un sistema, por cuanto hace a la organización republicana, radicalmente diverso. Doce años después de establecida la Constitución del 24, se implantó la República unitaria en México. Entre otras peculiarida-

des, el sistema constitucional de 1836 reincorporó lo que Constant denominó “el poder moderador” que, para nosotros, fue el “poder conservador”. Este, a su vez, fue responsabilizado de la inoperancia de la nueva Constitución, lo que obligó a una nueva modificación y a una nueva organización constitucional en 1843, pero conservando todavía la decisión de mantener a la República como organización unitaria.

Pero, habiendo tenido nosotros una guerra con Estados Unidos que desmembró nuestro territorio; habiendo experimentado un levantamiento armado: el de Texas, y su separación de la República; habiendo tenido numerosas asonadas militares, pronunciamientos de toda índole, manifestaciones contrarias al orden estatuido provenientes de todos los sectores, giros espectaculares de políticos y gobernantes, que ora estaban del lado federalista, ora del lado centralista; habiendo experimentado una pobreza creciente; habiendo sentido también que el progreso institucional no era viable... se planteó la vuelta al sistema federal. Esto, en 1847, se tradujo en la reposición de la vigencia de la Constitución del 24, adicionada de algunas reformas. Desde entonces —salvo los intervalos dictatoriales de 1853 e imperial de 1861 a 1865—, la organización republicana de México ha sido una organización de tipo federal, ratificada ésta por la Constitución de 1857 y reiterada como decisión jurídico-política en 1917.