

XXX. DERECHO FEDERAL

JORGE MADRAZO*

ACERCA DEL SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN “DERECHO FEDERAL”

LA EXPRESIÓN “derecho federal” es francamente polisémica. El problema se vuelve más complejo por la pluralidad de sentidos de la palabra “federalizar”, sentidos que incluso llegan a ser opuestos. Hasta ahora, en la doctrina jurídica no se ha pergeñado la idea de existencia del derecho federal como una disciplina jurídica autónoma e independiente del derecho constitucional.

A tal locución cabría entonces encomendarle por lo menos dos contenidos diferentes. Bajo un primer encuadramiento, el contenido del llamado derecho federal podría consistir en el conjunto de normas jurídicas (supremas y ordinarias), costumbres y criterios de interpretación emanados de las decisiones de los órganos jurisdiccionales que, dentro de un Estado federal, corresponden a la federación en tanto ámbito parcial y delegado. Un segundo enfoque caracterizaría el derecho federal como un segmento del derecho constitucional comparado en el que se debate en torno al origen, evolución, características y perspectivas de los estados federales que existen en el mundo.

Por la temática y el título del seminario en el que esta ponencia se presenta, encaminado a discutir las proyecciones futuras del derecho actual, parecería encajar mucho mejor la segunda de las opciones propuestas, es decir, la pretensión de estas páginas se centraría en la discusión sobre la realidad y las perspectivas del Estado federal contemporáneo.

LA DELIMITACIÓN ENTRE ESTADO FEDERAL Y OTRAS FÓRMULAS FEDERATIVAS

En un segundo orden de ideas y para los efectos de una eventual comparación, sería indispensable identificar a los verdaderos estados federales de los que no lo son, pero que resultan próximos o relativamente afines. En este sentido, y desde un punto de vista estrictamente técnico-jurídico, cabría considerar la existencia de un Estado federal en aquellas organizaciones políticas

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

complejas compuestas por estados miembros capaces jurídicamente de otorgarse su propia Constitución, crear sus órganos autónomos de gobierno y designar de manera independiente a sus titulares, todo ello dentro de los marcos de permisibilidad de una Constitución nacional.

De esta suerte, la localización de dos órdenes jurídicos diferentes, parciales y delegados, pero ambos descentralizados de un orden jurídico superior y nacional, constituiría el punto de toque para la identificación del Estado federal. En otras palabras, el Estado federal como forma del Estado y como técnica de distribución territorial del poder, constituye una fórmula superior de descentralización que no puede confundirse con los estados unitarios complejos o descentralizados, con los estados regionales o autonómicos, con las confederaciones, con las expresiones históricas y hasta bíblicas de pactos, ligas, alianzas o uniones de estados, ni tampoco con lo que hoy en día se designa como federalismo internacional. La distinción anterior, basada en un criterio técnico-jurídico podría, sin embargo, ser desmentida en la práctica por los hechos y la realidad de los acontecimientos.

El grado y la profundidad de la descentralización que hoy en día puede percibir un ciudadano de un Estado unitario, como la Gran Bretaña, o de un Estado regional, como el italiano, en su vida cotidiana, puede ser mucho mayor que el que experimente un habitante dentro de un Estado federal, al que por lo general le es difícil asimilar los tecnicismos jurídico-políticos para diferenciar uno de otro sistema. En otras palabras, las leyes de autonomía y participación que explicaba Prélot como las que regían para el Estado federal y que en muchos casos son enunciados puramente teóricos, pueden encontrarse incluso con mayor abundancia en estados unitarios descentralizados y en estados regionales.

La tendencia centripeta que experimentan la inmensa mayoría de los estados federales, por una parte, y la centrífuga que cada día con mayor vigor avanza en los unitarios, por la otra, provoca que en la actualidad ambos géneros, en los hechos, estén bien próximos.

LA EXPANSIÓN DEL ESTADO FEDERAL

Según Daniel J. Elazar, a partir de la segunda posguerra el mundo ha experimentado una "revolución oculta": la revolución federalista, que ha provocado, dice, que en la actualidad más de un tercio de la población mundial viva en sistemas políticos que se definen a sí mismos como federales.

Indudablemente existe una forma diferente y acaso menos optimista de ver las cosas, ya que hoy en día, también, los estados que se autodefinen co-

mo federales, no representan ni 10% del total de estados que participan en la Organización de las Naciones Unidas.

El número de fracasos en la implantación de un Estado federal casi es igual al de aquellos que han logrado preservar esta técnica de distribución territorial del poder. Algunos ejemplos nos son muy cercanos: la Gran Colombia y Centroamérica en nuestro hemisferio y, en otras latitudes, la República Árabe Unida, la Unión Sudafricana, Rodesia y varios más de los que fueron impulsados a esta aventura por el Imperio Británico durante el proceso de descolonización. No se puede olvidar que ante el proyecto de los girondinos que pretendía transformar a Francia en una federación de pequeños estados, se llegó a sentenciar: "El federalismo es un sistema bueno para los salvajes y en Francia merece la horca, que es la suerte de todos los traidores de la República."

No puede dejarse de considerar, sin embargo, que la experiencia demuestra que cuando el Estado federal consigue perdurar en el tiempo por lo menos por tres lustros, por lo general se convierte en una fórmula estable. Ciertamente hoy en día el fenómeno del Estado federal aparece en los cinco continentes: en América, Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela, Argentina y Brasil; en Europa, la URSS, Yugoslavia, Suiza, Alemania y Austria; en Asia y Oceanía, Australia, India, Indonesia y Malasia, y, finalmente, en África, Camerún y Nigeria. Independientemente de la importante extensión territorial que ocupan estos países y del número de seres humanos que en ellos habitan, es incontestable que el Estado federal no es un fenómeno generalizado, sino todo lo contrario.

¿ES POSIBLE FORMULAR UNA TIPOLOGÍA DEL ESTADO FEDERAL?

Indudablemente es útil el esfuerzo por agrupar y clasificar a los estados federales, aunque quizá su mayor utilidad radique en llegar al final convencimiento de que la tarea efectivamente resulta ociosa. Seguramente el número de indicadores para la clasificación resultaría tanto o más elevado que el número de estados federales existentes. Por ejemplo: *i*) por su tamaño, los hay grandes (Estados Unidos, Canadá, India, la URSS) y chicos (Austria, Suiza, Alemania); *ii*) por su situación geográfica, los hay territorialmente concentrados (México, Venezuela, Argentina) y territorialmente dispersos (Malasia, Indonesia); *iii*) por la forma de surgimiento, hay aquellos que se crearon por la integración de diversas comunidades (Estados Unidos, Suiza, la Unión Soviética, Malasia), o por el contrario, de un Estado centralizado llegaron a constituir uno federal (Argentina, Brasil, México); *iv*) por la dimensión étni-

ca o por la presencia de nacionalismos culturales, los hay plurinacionales (Yugoslavia, Suiza, la URSS), binacionales (Canadá) y uninacionales (Argentina, Estados Unidos); v) los hay de régimen presidencial (Estados Unidos, México, Brasil) o de régimen parlamentario (Suiza, Austria); vi) los hay maduros (Estados Unidos, Alemania, Suiza) e incipientes (Malasia, Nigeria, Indonesia); vii) existen los que aceptan la secesión de los estados miembros (URSS, Yugoslavia) y los que no la aceptan, que son casi todos los demás; viii) otro tanto podría hacerse con relación a las reglas de distribución de competencias: los hay con poderes residuales para la federación, o con poderes residuales para los estados; ix) existen también estados federales en donde las decisiones jurídico-políticas fundamentales son iguales entre la federación y los estados miembros, y otros en los que este principio no opera (Malasia); x) existen estados federales en donde el *status* constitucional de los estados miembros es igual pero hay otros en que esto no es así (URSS), y xi) ni qué decir del signo ideológico, los hay (o mejor, los había) de democracia popular y existen los de democracia occidental. Si tomáramos en cuenta otros factores como la religión, la lengua, las costumbres, etcétera, la clasificación podría alargarse considerablemente, y si todos estos factores e indicadores los cruzáramos, llegaríamos a la siguiente conclusión: existen tantas formas de ser federal como estados federales existen.

Empeñados en buscar un común denominador para los estados federales que hoy existen, es posible que encontremos uno, así sea que este dato no provenga de la norma sino de la realidad, y se refiere al creciente proceso de centralización que, acaso con la excepción de Canadá, en todos los demás ha operado, aunque con matices y graduaciones distintas.

La prevalecencia de los movimientos centrípetos sobre los centrífugos ha propiciado que desde hace mucho tiempo la literatura jurídica se ocupe de lo que ha denominado como “la crisis del Estado federal”.

EL ESTADO FEDERAL ES DINÁMICO

A partir de su surgimiento, aun sin rótulos, en la Constitución norteamericana de 1787, el Estado federal en ese país y en todos los demás en los que ha sido incorporado, ha estado sujeto a un proceso intenso de cambios, adaptaciones y transformaciones. El Estado federal es una institución esencialmente dinámica.

En los Estados Unidos, país que encarna la idea del Estado federal clásico y que ha servido como modelo para muchos otros, pueden detectarse con bastante claridad varias etapas de su evolución.

1. De 1789, hasta el final del periodo de la Reconstrucción en 1877, el papel del gobierno federal fue ciertamente reducido y enfocado al servicio de las ex colonias, en áreas como los asuntos exteriores, la defensa, el comercio y, desde luego, la expansión hacia el oeste.

El sentimiento de pertenencia a una nacionalidad común fue producto del doloroso pero indispensable parto de la Guerra de Secesión. Norteamérica nace como tal a consecuencia de esa lucha intestina; su producto es precisamente la existencia de una única nación política, organizada necesariamente como Estado federal.

2. Del final de la Reconstrucción al inicio de la primera Guerra Mundial, el gobierno federal habría dejado sentir su presencia en la protección de los derechos de los ciudadanos norteamericanos dentro de cada uno de los estados miembros. Es la etapa del federalismo dual.

3. La etapa del *New Deal*, surgida a partir de la elección de Wilson, en la que se sientan las bases del federalismo cooperativo mediante la ejecución de programas federales en apoyo de las demandas de las entidades federativas. Aun durante la depresión, Roosevelt optaría por fortalecer la relación de cooperación de la federación a los estados.

4. Hacia el final de la segunda posguerra, en la década de los años cincuenta, el federalismo cooperativo estaría en su apogeo. Sin embargo, la concentración de poderes autónomos del gobierno federal en menoscabo de las funciones de los Estados, provocaría que este proceso entrara en crisis y se agudizara por las circunstancias originadas en la Guerra Fría y la de Vietnam. En esta época, la centralización de facultades y funciones en el Ejecutivo federal es particularmente notoria al grado de caracterizar al periodo como "presidencialismo imperial". Como diría el profesor Elazar, el país, incluidos gobernadores y alcaldes, aceptó la doctrina de que "Washington sabe lo que hace y debe ser la fuente de todas las iniciativas".

5. Una nueva etapa en la evolución del Estado federal norteamericano emerge bajo la presidencia de Lyndon Johnson, quien incluye en su gobierno la dimensión del federalismo creativo articulada a su programa de la Gran Sociedad. Bajo esta nueva teoría la ayuda federal y el federalismo cooperativo empiezan a ser vistos por los estados como un bien y no como un mal necesario, como "una mejor forma de movilizar los recursos del país para satisfacer necesidades comunes". Sin embargo, el federalismo cooperativo en este periodo acaba por convertirse en un federalismo coercitivo y las metas nacionales empiezan a separarse de las estatales y municipales.

No puede omitirse el señalamiento de que durante estas últimas etapas el papel de la Suprema Corte de Justicia, bajo la presidencia de Warren (1953-1969) consistió en el apoyo a la extensión de los poderes federales, lo que

provocó que el equilibrio que supone el Estado federal fuera francamente desbalanceado en favor del gobierno federal.

La tendencia centralizadora aminora bajo la presidencia de Burgen, al propio tiempo que la opinión pública de los años setenta expresa sus sentimientos sobre lo grande, engorroso e incapaz que resulta el gobierno federal.

6. Hoy en día el federalismo norteamericano vive una etapa avanzada del federalismo cooperativo denominado *Inter Governmental Relations* (IGR) que supone un tipo nuevo de relaciones entre el gobierno federal, los estatales y los municipales, que de acuerdo con Sally Fairfax se centra "... *on practical working relationships among all public officials in all government units*".

Así como en cada país el Estado federal ha surgido a causa de exigencias distintas y en condiciones diferentes, así también su evolución ha sido diversa. El federalismo actual de Argentina puede parecerse bastante poco a la idea del pacto de 1831 y a la del Acuerdo de San Nicolás. Después de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, se ha llegado a decir que en Alemania se vive un "Estado federal unitario". En la misma Suiza, las reformas centralizadoras parecieran desmentir la sentencia que Napoleón hizo en 1803 en el sentido de que Suiza "ha sido hecha por la naturaleza para adoptar la forma de una federación". Ni qué decir de la Unión Soviética y Yugoslavia, hoy en franco peligro de desintegración.

CONDICIONES MÍNIMAS DE SOBREVIVENCIA DEL ESTADO FEDERAL

La realidad se ha encargado de desmentir con creces la teoría que sostiene que el Estado federal es la fórmula más apropiada para integrar a distintas nacionalidades en un solo sistema político. La determinación de construir un Estado federal, para resultar exitosa, ha de conjugar además un amplio conjunto de factores sociales, políticos, económicos, históricos, territoriales y hasta emocionales.

Acertadamente señala Bidart Campos que el surgimiento y consolidación del Estado federal debe estar basado en una "predisposición natural". Cuando ésta no existe y el modelo es impuesto o se implanta de manera teorizante, la fórmula, tarde o temprano, acaba por fracasar.

Según yo lo veo, la predisposición natural capaz de constituir un Estado federal está hecha de una sustancia no fácil de localizar: la conciencia de una nacionalidad común, conciencia que trasciende a la de una nacionalidad cultural o local, pero que no la elimina ni la sustituye. Esta conciencia no es un producto puro de la necesidad, sino que es, de manera muy destacada, un

sentimiento, un deseo, una vocación, que hacer surgir la convicción de que es posible compartir un proyecto y una idea de vida en común, en unión, no en unidad.

La conciencia de una nacionalidad común en algunos estados federales, como Alemania, pudo ser heredada pero, en la mayoría de los demás, ha sido más o menos inventada. Mayor facilidad han encontrado aquellos estados federales en donde sus hoy entidades federadas no desarrollaron, sino sólo de manera muy relativa o incipiente, el sentimiento de una nacionalidad cultural o local, como en los casos de Estados Unidos y Australia.

La ausencia de sentimientos sobre una nacionalidad común es la causa más frecuente del fracaso del Estado federal. Cuando las naciones culturales han recuperado su libertad ante el resquebrajamiento de las llamadas democracias populares, los sentimientos expresados no han sido los de la unión, sino de la secesión y la independencia. En la Unión Soviética, siete de sus quince repúblicas se han declarado secesionales, y Yugoslavia virtualmente atraviesa por un estado de guerra civil. Amenazas de similar naturaleza pueden presentarse en Nigeria, Malasia, e incluso en la India. De otra parte, es necesario reconocer que la sobrevivencia y estabilidad de los estados federales depende también, en importante medida, de la fortaleza y extensión de sus instituciones democráticas.

Ciertamente, no por el hecho de estar constituido por la fórmula federal, un Estado es más o menos democrático. La democracia tiene una entidad autónoma respecto del concreto sistema de distribución territorial del poder que opere en el Estado. Sin embargo, el Estado federal que no fluye por el cauce de las instituciones democráticas, es federal sólo de manera semántica. El derecho a la diversidad que le es consustancial al federalismo, se anula. El autoritarismo concentra y no distribuye; niega las diferencias e impone a la comunidad una unidad de determinaciones; es antipluralista y reniega del disenso. Bajo esas condiciones el federalismo es inexistente.

PERSPECTIVAS DEL ESTADO FEDERAL

A juzgar por los más recientes acontecimientos, todo parecería indicar que el listado de los estados federales no tendería a aumentar sino a disminuir. Yugoslavia y la Unión Soviética serían por lo pronto los más avocados a descontarse de la lista, aunque dada la velocidad de los cambios nadie podría predecir, con un razonable margen de seguridad, qué es lo que pasará en estos países.

Así como hemos afirmado que, sin dejar de reconocer algunas analogías,

existen tantas formas de ser federal como estados federales existen, igualmente los retos y los problemas que encaran cada uno de ellos son diferentes. La receta no es única y depende de su madurez, estabilidad y grado de evolución.

En el caso del federalismo mexicano es innegable que éste, siendo aún frágil, ha avanzado junto con el fortalecimiento de las instituciones democráticas. La reforma municipal de 1983 significó un decidido esfuerzo en la dirección apuntada que aún requiere de mayor voluntad política para aterrizar adecuadamente. No podemos cerrar los ojos al hecho de que en nuestro país, día a día, se ha ido abriendo más la brecha entre los estados del norte y los de sur. Indicadores como el crecimiento económico, los niveles educativos, la alimentación, las preferencias hacia determinados modelos culturales y hasta las inclinaciones políticas e ideológicas nos revelan la existencia de dos "Méxicos". Dentro de cada uno de ellos coexisten una pluralidad de "Méxicos".

Esta separación perceptible en muchos análisis macroeconómicos que se hacen en el exterior, nos debería preocupar profundamente, y pugnar por imprimir un mayor vigor al esfuerzo de sutura. No se trataría de anular las diferencias porque, como ya se apuntó, esa es la razón de ser del Estado federal, sino en impedir la concentración territorial de la pobreza, al mismo tiempo que dar una lucha frontal contra ella. México requiere, si ha de seguir constituido por los elementos actuales, de un federalismo solidario y distributivo que permita un desarrollo más acelerado de aquellas entidades federativas que con más urgencia lo necesitan. Es indispensable que la expresión de los sentimientos acerca de una unión y de una nacionalidad común se materialicen en acciones económicas y en medidas que efectivamente posibiliten a todos los mexicanos acceder a una existencia digna y decorosa en donde los mínimos de bienestar estén asegurados.

Dicho federalismo solidario y distributivo puede y debe darse dentro del marco de un federalismo cooperativo. Dentro de un Estado federal que ya no centre su atención en conocer qué facultades le corresponden al gobierno federal y qué facultades a los gobiernos de las entidades federativas, sino como federación y entidades federativas deben concurrir, coexistir y auxiliarse recíprocamente en el desarrollo y ejercicio de una misma función. Este federalismo ha de ser necesariamente cooperativo, y no coactivo, y apuntalar sus premisas no en la capacidad de imposición del centro hacia la periferia, sino en la concertación, la negociación y el equilibrio entre los propósitos nacionales y las metas y necesidades locales y regionales.

El Tratado de Libre Comercio que habrá de suscribirse entre Canadá, Estados Unidos y México implica riesgos para el federalismo mexicano al igual que abre oportunidades. Las necesidades de concertación de las decisiones económicas que la administración del Tratado traerá aparejadas, deberán

compensarse con medidas de concertación entre federación y entidades federativas de manera que se impulse un desarrollo nacional con equilibrio y justicia.

En otro orden de ideas, es necesario al Estado federal mexicano rescatar la dimensión pluriétnica de nuestro pueblo. Junto a una mayoría mestiza, coexisten por lo menos 56 etnias diferenciadas que, hasta ahora, han carecido de personalidad jurídica propia y de auténtica representación política. La dimensión pluriétnica del pueblo mexicano, a diferencia de otros estados federales, no contó en el surgimiento del federalismo mexicano ni jamás ha impresionado mayormente los cauces de su evolución. Hoy en día apenas empezamos a preocuparnos porque los pueblos indígenas de México disfruten de su derecho a ser diferentes y a gozar de las garantías básicas que les corresponden en el aspecto individual y en el social.

Sin embargo, no estará lejano el día en que los pueblos indígenas de México reivindiquen para sí la ley de la participación, ley que le es connatural al Estado federal. La capacidad de imaginación de las entidades federativas debería alertarse con el fin de abrir espacios políticos de participación para las comunidades de indios. Estas comunidades son auténticas naciones culturales que cada día reclaman con más insistencia los derechos que como tales les corresponden.

El fortalecimiento del Estado federal en México puede y debe ser también impulsado por los partidos políticos y el sistema de partidos. La política de desaliento respecto de la creación de partidos políticos locales y regionales, por una parte, y la concentración del liderazgo en el seno de los partidos nacionales, tanto el predominante como los de oposición, por la otra, avivan las fuerzas centrípetas que hacen palidecer al Estado federal. Un viraje del rumbo se antojaría aconsejable.

HACIA UN FEDERALISMO INTERNACIONAL

Las tendencias integracionistas que actualmente se presentan en distintas coordenadas geográficas del mundo, como la Comunidad Europea, la integración asiática que tiene como eje al Japón, la creación del mercado común de América del Norte, el movimiento panafricano, las experiencias regionales en Sudamérica y las crisis soviética y yugoslava, parecieran anunciar una renovada presencia del federalismo; un federalismo que podría caracterizarse como supranacional.

De alguna manera se trataría de repetir experiencias que la historia ya ha registrado. Las federaciones de los antiguos pueblos israelitas y la Liga

Aquea, aunque obedecieron a necesidades diferentes, tienen mucho en común con las actuales experiencias. En algún sentido se vuelve a lo que fueron las más remotas raíces del Estado federal.

Es indudable que la llamada técnica federal se presenta como la más clara alternativa para las nuevas uniones políticas y económicas de los estados soberanos. Don Pablo Ramella habla incluso del federalismo como la técnica jurídica de la integración.

No deja de resultar paradójico que en nuestros días, mientras en unos países las naciones culturales reivindican la independencia y demandan la secesión, otras busquen un pacto de unión que les permita afrontar con éxito los retos de la modernidad.

A fin de cuentas los principios que dan vida al federalismo y que se sustentan no sólo etimológicamente en la idea del pacto, tendrán que ser asumidos nuevamente como fórmulas válidas y capaces de generar la paz, la concordia, la armonía.

El éxito de estas fórmulas dependerá de que el hecho de su incorporación sea voluntaria y plenamente aceptada por todos los segmentos que la integran.