

## ASPECTOS DEL FEDERALISMO

Pablo A. RAMELLA \*

SUMARIO: 1. *Generalidades*. 2. *Nuevas estructuras federales*. 3. *Soberanía de las provincias*. 4. *Regiones*. 5. *Centralización y descentralización*. 6. *El federalismo como creación de naciones*. 1. *Interrogantes*. 8. *Bibliografía*.

### 1. GENERALIDADES

Es abundante la bibliografía relativa al federalismo. Además la realidad federal es multiforme, de modo que no se pueden desprender de su análisis principios genéricos. De ahí que todo lo que se puede decir sobre el tema está sujeto a variantes. Las circunstancias históricas se van modificando y ello contribuye a que no se puedan extraer conclusiones definitivas. Por ello se irán espigando expresiones y hechos, en rápidas pinceladas a fin de aportar datos sobre problema tan cambiante.

Macmahon, al referirse al federalismo como una necesidad, expresa: "Históricamente, la explicación de la aparición de sistemas federales debe tener en cuenta dos juegos de factores: las actitudes que impulsan y permiten una unión lo más cercana posible a una federación; y el origen de estas actitudes". La clásica expresión de A. V. Dicey, por ejemplo, se refería más a las actitudes resultantes que a su origen cuando decía que el federalismo "depende de dos condiciones para su formación". Por un lado debe existir "un cuerpo de naciones... tan estrechamente vinculado por su ubicación, por su historia, y por su raza, etcétera, que resulten capaces de llevar, al espíritu de sus habitantes, el sello de una nacionalidad común". Por otra parte debe existir "un estado muy peculiar de sentimiento entre los habitantes de los países que se propone unir. Es necesario que deseen la unión, pero no la unidad".

\* Profesor emérito de la Universidad Católica de Cuyo, San Juan, Argentina.

En tanto Neuman se pregunta cuáles son los significados ciertos del federalismo: ¿Tienen significados definibles los términos “federalismo”, “gobierno federal”, o “Estado federal”? Aun el estudio más superficial de las diversas clases de gobiernos federales —las de Estados Unidos de América, de Canadá, de Australia, de Suiza, de la Alemania Imperial, de la monarquía dual Austro-Húngara, de la Alemania de Weimar y de Bonn, de la Federación de África Central, de la India, y de la URSS, para mencionar algunos de los Estados federales modernos— no acusan ningún elemento en común, excepto el jurídico. El elemento común es: en cada uno de ellos el ciudadano del Estado federal se halla sujeto a dos jurisdicciones, o sea la del gobierno federal y la del Estado respectivo.

Los enfoques del federalismo son de lo más variados.

Denis de Rougemont, en un vigoroso artículo sobre el federalismo, trae a colación la definición del viejo Littré, bastante vaga por cierto, “sistema, doctrina del gobierno federal”, pero agregándole dos citas aleccionadoras, la de Chateaubriand: “el federalismo era una de las formas políticas más comunes empleadas por los salvajes”, y la de Thiers: “proyecto atribuido a los girondinos de romper la unidad nacional y de transformar a Francia en una federación de pequeños Estados”. Comentando esas citas dice Denis de Rougemont:

Visto para sentencia: 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. Esa es la razón de que el francés culto se incline naturalmente a condenar el federalismo interno como tendente a la división del Estado soberano, pero, fenómeno curioso, ello no le impide en modo alguno condenar al federalismo externo como tendente en este caso a la integración total en un superestado europeo.

Comienzo esta parte de mi trabajo destinado a demostrar que el federalismo no es algo rígido, con esa transcripción significativa que prueba, además, cómo los prejuicios mentales pueden desnaturalizar el concepto sobre los mejores sistemas políticos.

El Estado federal —expresa el constitucionalista brasileño Gonçalves Ferreira— es un tipo extremadamente variable en el espacio y en el tiempo, un tipo en continua modificación. De manera general se manifiesta en la tendencia centrípeta reformándose el poder central en detrimento de los poderes regionales, aun sin modificación de los tex-

tos constitucionales. Por otro lado, la tendencia inversa en los Estados unitarios los lleva a la descentralización, de modo que Estado federal o Estado unitario descentralizado, hoy más que nunca, son tipos bien próximos.

Subrayo especialmente este párrafo, pues al acometer el tema pensé esencialmente lo mismo: no es concebible, ya a esta altura de nuestra historia, aferrarnos a rótulos. Habrá que organizar al país políticamente como mejor convenga a sus necesidades y al bienestar del pueblo, aunque la fórmula no sea ni ortodoxamente federal ni ortodoxamente unitaria.

Es el pensamiento dominante en la doctrina. Con la palabra "federalismo", al decir de Xifra Heras, se designan realidades muy distintas. Con todo, el principio fundamental del federalismo es que no aspira ni a fundir ni a separar, sino a articular, a guiar. Establece la unidad dentro de la variedad, se basa en un criterio de flexibilidad que permite que se complementen los conceptos de autonomía y orden, de libertad y de seguridad. El federalismo, que respondió a necesidades reales y no a esquemas teóricos preconcebidos, tiene su base sociológica, en los principios de autonomía y de participación, y su base moral en un sentimiento muy vivo del bien común.

Según el pensamiento de Tena Ramírez, quien acota igualmente que en unos casos el federalismo sirve para centralizar poderes dispersos, como sucedió en Estados Unidos, y en otros para descentralizar poderes anteriormente unificados, como en México, el Estado federal ha llegado a ser "una mera técnica constitucional cuya conveniencia o eficacia para cada país no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo".

Loewenstein expresa que "el patriotismo semántico en Estados Unidos eleva la estructura federal a la categoría de 'inalienable e imperecedera', pero el federalismo ha estado siempre a la defensiva y se halla hoy en completo retroceso". El autor francés Mathiot afirma que el éxito de la Constitución norteamericana es el éxito del federalismo, y el éxito del federalismo norteamericano ha dependido de la salvaguardia de los Estados y de sus derechos, aunque no puede menos que reconocer el crecimiento del poder federal.

Burdeau en el tomo segundo de su *Tratado de Ciencia Política* señala el doble carácter del Estado federal, que es el de un Estado

unitario y en otro sentido como una federación de Estados. El carácter unitario se desprende de que el poder de la federación, contemplado desde el exterior aparece como un poder único; se ejerce sobre un territorio único que le pertenece; su autoridad se ejerce directamente sobre los ciudadanos, sin intervención de los estados (provincias) locales. El carácter federal reside en la participación que le corresponde a los Estados —miembros en la formación de las decisiones estatales. Pero reconoce que predomina el carácter unitario sobre el federal.

En el tomo VII de su *Tratado* (segunda edición) Linares Quintana expresa que si bien es

posible que en el recinto de la teoría aludir a un tipo ideal de Estado federativo, la observación de la realidad política permite comprobar la existencia, en el hecho, de una infinita variedad de esquemas estatales encuadrados dentro de los lineamientos generales de dicho tipo. En todo Estado federal operan, en forma constante e ininterrumpida, dos fuerzas opuestas que procuran superarse y vencerse recíprocamente, y sobre cuyo equilibrio, nunca logrado en los hechos, se fundamenta el esquema ideal del federalismo: una fuerza centrípeta y concentradora que atrae, dirige e impele hacia el centro, o sea, el gobierno general, y una fuerza centrífuga o desconcentradora que atrae, dirige e impele en sentido contrario al centro, o sea, hacia los gobiernos locales.

Define Mouskheli el Estado federal:

Es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; que se conforma de colectividades miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores.

La estructura constitucional del Estado federal —afirma Bidart Campos— no tiene nada que ver con el origen histórico de la federación. No interesa que las unidades particulares que la integran hayan sido cronológicamente anteriores al nacimiento del Estado federal, o que hayan dado origen a éste mediante pactos o alianzas . . . No surge del tratado que históricamente puede precederlo, sino de la *constitución* que como ley suprema es su fundamento lógico y jurídico.

Los autores son en general escépticos en cuanto a la real vigencia del federalismo. En un estudio comparado de Carpizo sobre

el federalismo en Latinoamérica llega a la conclusión que son muy pocos los rasgos que se mantienen en los llamados Estados federales latinoamericanos, que permitan realmente que todavía revistan tal carácter.

## 2. NUEVAS ESTRUCTURAS FEDERALES

Como se ha visto, la mayoría de los autores sostiene que el federalismo está en crisis. Pero, como expresábamos en un artículo especial sobre el tema, la crisis no es la muerte sino un estado que puede ser de transformaciones profundas, sin alterar la esencia de las cosas. Es un fenómeno generalizado en los Estados federales en los que surjan nuevas instituciones que no se acomodan a los moldes tradicionales.

Wright señala la conveniencia de un término relativamente nuevo para referirse a las relaciones nacionales, estatales y locales. Este término es relaciones intergubernamentales o IGR (*Inter Governmental Relation*). Señala siete grandes grupos de interés público: 1) Consejo de gobiernos estatales; 2) Conferencia nacional de gobernadores; 3) Conferencia nacional de legisladores estatales; 4) Asociación nacional de funcionarios de condados; 5) Liga nacional de ciudades; 6) Conferencia de alcaldes de Estados Unidos; 7) Asociación internacional de administración de ciudades. A este sistema de interrelaciones federales, estatales y locales lo llama Pinto Falcão de cooperación *horizontal*. Señala dicho autor como ejemplo el convenio firmado el 6 de junio de 1961 entre los diversos Estados de la República Federal de Alemania que creó una institución ZDC, la cadena de televisión que en 1974 transmitió la imagen de los juegos del campeonato mundial de fútbol. Varios convenios se han firmado entre los diversos Estados de esa República con distintos fines.

Durante el gobierno de facto del general Onganía se creó por la ley 16,964/1967 la junta de gobernadores. Tuvo principio de ejecución durante ese gobierno militar, pero su duración fue efímera.

Diversos consejos se crearon para establecer las relaciones económicas, sociales y culturales de las provincias. Dichos consejos siguen funcionando y han realizado una acción fructífera.

En 1958, por convenio entre la Nación y las provincias, se creó el Consejo Federal de Inversiones. Es un organismo permanente de

investigación, coordinación y asesoramiento. Ha efectuado importantes y eficaces estudios para la realización de obras en las provincias.

Otros organismos importantes se han constituido. El Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas (CIMOP), en 1965; Consejo Federal de la Energía Eléctrica, en 1960; Consejo Vial Federal, en 1958; Consejo Federal de Educación, en 1972; Consejo Federal de Seguridad Social, en 1960.

En la Argentina han tomado auge en estos últimos tiempos la firma de tratados entre las provincias, lo que está autorizado por el artículo 107 de la Constitución y constituye otra forma de afianzar el federalismo.

Uno de los más importantes fue el celebrado entre las provincias de Entre Ríos y Santa Fe el 15 de junio de 1960, por el cual se acordó construir un túnel subfluvial que uniera las capitales de ambas provincias, Paraná y Santa Fe; esa obra ya se realizó reportando importantes beneficios. Además se han celebrado, entre otros, los siguientes tratados: 1) El suscrito entre los gobernadores de Córdoba, Mendoza, San Juan y San Luis y el interventor de Gas del Estado para la construcción del gasoducto del Centro; 2) El firmado entre los gobernadores de Chaco, Santa Fe y Santiago del Estero para la realización en común de estudios y obras para evitar y aprovechar las inundaciones cíclicas; 3) El "Acuerdo de Santa Rosa" entre las provincias de Buenos Aires, Córdoba, La Pampa y Santa Fe para la realización de grandes acueductos en la zona centro del país; 4) El convenio del 21 de julio de 1965 firmado entre el gobierno nacional y la provincia de Buenos Aires sobre diligenciamiento de exhortos, ratificado por ley nacional 17,009/1966 y por ley 7,109 de esa provincia, y su complementario suscrito entre las mismas partes el 27 de octubre de 1972, ratificado por ley nacional 20,081/1973 y la ley provincial 7957; 5) El convenio sobre detención y extradición de imputados criminalmente, suscrito entre el gobierno de la Nación y la provincia de Buenos Aires el 25 de abril de 1973, ratificado por ley nacional 20,711/1974 y provincial 8,055.

Igualmente se han firmado convenios para crear corporaciones de tipo económico. Tales la Corporación Central de Buenos Aires, la Corporación Financiera Regional del Nor-Este, Comité de Cuenca Hídricas del Noroeste, Corporación Norpatagónica, Programa Único de Habilitación de Áreas de Riego y Distribución de Caudales del Río Colorado.

### 3. SOBERANÍA DE LAS PROVINCIAS

Al hablar de soberanía de las provincias, queda entendido que nos referimos asimismo a las entidades llamadas Estados en otras naciones federales.

Reconozco que parece un tanto superfluo hablar de la discusión doctrinaria acerca de la soberanía de las provincias, cuando en el Estado nacional muchos autores la han considerado inútil y perjudicial para afianzar la comunidad internacional. Maritain afirma que “los dos conceptos de soberanía y absolutismo fueron forjados juntos sobre el mismo yunque; los dos deben ser sepultados juntos”. No menos explícito es Leibholz quien dice:

Solamente —hablando en general de una manera cruda— cuando nosotros nos sentimos esencialmente europeos y no franceses, ingleses o alemanes, podremos hacer justicia a las exigencias de este siglo, y podremos dejar sonar la campana de difuntos de la soberanía.

Cierto es que en las cartas constitucionales de las Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos y Organización de la Unidad Africana se establece que los Estados son soberanos, pero se les imponen tantas limitaciones que, por lo menos en derecho, ya no lo son.

Sobre este punto, ya en el orden interno, se han elaborado diversas teorías.

Teoría de la división de la soberanía, esbozada por Tocqueville y Waitz.

En Argentina, Zavalía y Cano sostienen que las provincias son soberanas. En la misma línea están Calhoun y Seidel que esgrimieron esta doctrina durante la Guerra de Secesión en Estados Unidos, afirmando que los Estados no han creado un Estado nuevo con poderes superiores a los suyos. Loewenstein que que “en realidad, en los Estados federales existen tan sólo la soberanía indivisible del Estado central que, en el marco de los límites constitucionales, ha absorbido la soberanía de los Estados miembros”. Es la opinión también de Octavio Gil.

En tanto Borel y Le Fur expresan que lo que caracteriza al Estado es ser soberano, por lo que no lo son los Estados miembros. Lo mismo afirman Labaud y Jellinek.

Bidart Campos realiza un pormenorizado estudio de este tema en su obra *Derecho constitucional*.

Lo más pertinente es decir que las provincias gozan de *autonomía* y aún ésta se ve continuamente vulnerada por los avances del poder central, que no se debe a un propósito deliberado de las autoridades federales, como se cree generalmente, sino a un proceso natural de la historia.

#### 4. REGIONES

Según Mieli al formarse el Estado italiano se delinearon dos corrientes: la que propugnaba la formación de un Estado federal (Gioberti, Rosmini) y la que propiciaba la formación de un Estado unitario (Mazzini), que triunfó en definitiva. Pero si la idea federalista no resurgió, tomó auge el concepto de establecer las autonomías locales.

La Constitución italiana de 1947 proclama (artículo 5) "la República, una e indivisible", lo que no obsta a que se hayan establecido las regiones. Se dispone (artículo 114) que "la República se divide en regiones, provincias y comunas". Se crean 19 regiones (artículo 131).

Balladore Pallieri enuncia las funciones de las regiones: Pueden darse su propio estatuto; la Constitución (artículo 121), establece los órganos de las regiones, disponiendo (artículo 122) cómo debe estar compuesto el consejo regional; el estatuto debe "estar en armonía con la Constitución y las leyes de la República" (artículo 123); corresponde a las regiones la potestad legislativa (artículo 117); tiene la potestad de dictar reglamentos, decretos y en general los actos administrativos atinentes a sus facultades legislativas (artículo 118); poseen autonomía financiera (artículo 119).

La Constitución de España de 1978 establece normas relativas a las Comunidades Autónomas. Se prevé minuciosamente el procedimiento para constituir las y la forma en que se sancionarán sus estatutos. Se determina en detalle la competencia de las Comunidades Autónomas y la del Estado Nacional (artículos 143 al 158).

Biscaretti di Ruffia enumera los argumentos a favor y contra de la descentralización regional. Entre otros argumentos a favor se suelen citar: la mayor probabilidad de una más difusa y activa participación de los ciudadanos en la vida pública, dado el más inmediato interés de aquéllos por los asuntos regionales; aligerar a los órganos centrales del gobierno del cuidado de muchas cuestiones



de alcance local; la canalización legal ofrecida, de este modo, a las tendencias autonomistas, incluso secesionistas, de algunas zonas periféricas o habitadas predominantemente por extraños; etcétera.

Entre los argumentos en contra es menester reconocer el peso de los siguientes: la artificiosa exasperación de las corrientes de campanario en detrimento del sentido unitario del Estado; la tendencia a favorecer y acelerar (en lugar de reducir) la desigualdad económica entre las regiones más ricas y las más pobres, dado su mayor aislamiento recíproco; la tendencia a aumentar la burocracia al añadir la burocracia regional a la estatal; la posibilidad de frecuentes conflictos de atribución entre las diferentes regiones y entre ellas y el Estado; el peligro de que se mine profundamente el principio de la certeza del derecho a causa de la consiguiente multiplicidad de las fuentes normativas y de sus, a menudo, no bien precisados ámbitos de aplicación; etcétera.

Creo que este injerto federal en Estados unitarios no tiene mucha razón de ser. Es exagerar la mentalidad separatista de las regiones, como ocurre en el País Vasco, en épocas en que el mundo se reduce cada día más por los medios de comunicación. Además, es crear nuevos organismos del Estado, cuando el ideal es su simplificación, pesadas estructuras que suponen cuantiosos gastos innecesarios que recaen sobre los contribuyentes. Sería interesante saber si la experiencia ha justificado la erección de regiones.

En Argentina por la ley 16,964 de 1966 y su modificatoria ley 19,276/1971 se crearon las oficinas regionales de desarrollo, a cuyo fin se estableció el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Por decreto 1907 de 1967 se dividió el territorio nacional en ocho regiones, distribuidas bastante arbitrariamente. En el hecho este sistema ha desaparecido por no responder a una necesidad real ni a la historia del país.

La región, como tal, no ha cuajado ni en la realidad ni en el pensamiento político argentino. Todavía no se han dado las condiciones históricas ni económicas para que pueda institucionalizarse. Hubo un principio de aglutinación regional a raíz de haberse dictado la citada ley 16,964, pero eso ha quedado, por el momento, en el papel. Cada provincia argentina, cuyo origen en la mayoría de los casos se erigió con base en las ciudades que fundaron los españoles, está separada de la otra por grandes extensiones des pobladas. Una integración regional a la fuerza no tendría sentido ni razón de ser. Las provincias poseen, a pesar del centralismo nacio-

nal, una pronunciada personalidad jurídico-política y no es fácil que se avengan a integrarse con otras. Más bien la orientación que se perfila es la de realizar convenios entre ellas para determinados objetivos económicos y sociales.

## 5. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

El reparto de competencias en un Estado federal es una de las cuestiones importantes a resolver. Sin embargo, lo es más la forma de ejercicio de esas competencias: si el gobierno federal ejercerá directamente sus poderes dentro de las provincias, lo legará totalmente en éstas y creará un sistema mixto. Esta última solución es la aconsejable. En ciertas materias, por ejemplo defensa, es indiscutible que la acción debe ser ejercida directamente por el Estado central. Pero en la mayoría puede y debe ser ejercida o por las provincias o por órganos descentralizados del gobierno federal, siempre que no haya superposición de organismos nacionales y provinciales.

Si el Estado unitario es completamente descentralizado puede asemejarse a un Estado federal. En cambio, si éste es casi totalmente centralizado, se asemeja a un Estado unitario.

Personalmente le doy más importancia a una sensata descentralización de funciones que a catalogar teóricamente a un Estado en federal o unitario. Cada día se necesita más la unidad normativa. Ello no supone la unidad de ejecución. Lamentablemente, como lo señala Burdeau, los agentes de ejercicio del poder se inclinan a concertar todas las prerrogativas en un centro único de poder.

Puntualiza muy bien Jellinek las ventajas de la descentralización. Las autoridades administrativas y judiciales locales necesitan gozar de un poder de decisión mayor o menor. Esto lo determinan circunstancias históricas y políticas: *a)* diferencias nacionales en la población; *b)* diferencias de cultura; *c)* separación territorial; *d)* imposibilidad de abarcar desde el centro de una ojeada las relaciones positivas de la vida; *e)* incapacidad de una burocracia separada socialmente del pueblo y extraña a él. La descentralización: *a)* despierta la iniciativa de los ciudadanos en la cosa pública; *b)* excita el sentimiento de responsabilidad política de los gobernados para que pidan participación en los asuntos de gobierno y de administración; *c)* da cabida a que en la legislación y en la administración se preocupen de los intereses locales; *d)* garantiza contra las arbitrariedades de una autoridad central. Agrega estas sensatas palabras:

Hasta el Estado que se encuentre más fuertemente dominado por el principio de centralización, no puede menos de conceder a las autoridades subordinadas una competencia propia, porque es imposible a las autoridades centrales conceder recursos para todos los actos de administración o someterlos a la confirmación de las autoridades superiores.

Con acierto, Villegas Basavilbaso afirma que:

la centralización o descentralización política no está necesariamente vinculada a la centralización o descentralización administrativa, desde que puede existir y existen Estados políticamente centralizados con un régimen de descentralización administrativa, y Estados políticamente descentralizados con un régimen de centralización administrativa. (Ejemplo típico de esta última clase es Argentina.) La descentralización —agrega— no es un sistema histórico como el de la centralización; es un proceso de organización que tiene por finalidad disminuir los efectos de llevar a un solo organismo administrativo todas las funciones ejecutivas del Estado.

Refiriéndome a Argentina se ha olvidado lo establecido en el artículo 110 de la Constitución. Los gobernadores de provincia son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación. En la práctica se pretende que las funciones del gobierno nacional se manejen desde la capital federal. Aun admitiendo que sean funcionarios nacionales los que ejecuten en las provincias las leyes federales, en el hecho dichos funcionarios no tienen poder de decisión. Por ejemplo, una jubilación nacional no se resuelve en el lugar donde reside el interesado, sino en la capital. Y así se podrían enunciar muchos casos.

Con un criterio un tanto infantil se pretende que los organismos federales centrales residan en las diversas provincias, lo que constituye un grave error. ¿Qué ventaja obtiene el ciudadano de Tierra del Fuego que el organismo central se trasladase a Salta, que queda a casi cuatro mil kilómetros cuando la actual capital federal le queda mucho más cerca? Como lo he dicho en otra ocasión, despararramar lo que debe quedar más unido es tan absurdo y perjudicial como centralizar lo que debe estar separado. La cabeza debe estar en un solo lugar.

## 6. EL FEDERALISMO COMO CREACIÓN DE NACIONES

He tomado el título de este párrafo del estudio de Wheare, inserto en el libro de Macmahon, al relacionar con certera claridad la vinculación del federalismo con la integración de naciones. Dice: ¿Cuál es el papel que se espera que desempeñe el federalismo en la formación de las naciones? Por lo menos a primera vista se trata de una forma apropiada de gobierno que puede ofrecerse a comunidades o estados de nacionalidad distinta o diferente que deseen formar un gobierno común y comportarse como un solo pueblo para ciertos propósitos, pero que quieren permanecer independientes y, en particular, retener su propia nacionalidad en todos los demás aspectos. El gobierno federal consiste en una división de las funciones de gobierno entre una autoridad común independiente para todo el país, y autoridades independientes, para cada una de las partes que lo componen. Por lo tanto, bajo determinadas circunstancias, ¿no sería éste un procedimiento adecuado para buscar la unión entre países, para conservarlos, y, al propio tiempo, desarrollar un sentido de nacionalidad común por encima de sus sentimientos de distinta nacionalidad?

Ya en mi libro *La internacionalidad católica* (las normas de derecho internacional público en el derecho constitucional), segunda edición y en el artículo publicado en *La Ley*, "El federalismo: técnica jurídica de la integración", hice referencia a esa relación ineludible. El proceso seguido en Argentina para establecer la unidad nacional es semejante al que siguen las naciones para integrarse política y económicamente como la Comunidad Económica Europea. Hacía referencia a *Cahiers du monde nouveau* (1947, núm. 6), en un volumen titulado *La bataille de la paix*, en el cual varios autores encaran el federalismo como una solución hacia la paz. Expresa Lederman, en uno de esos artículos:

La federación como modalidad de organización internacional no ha nacido del pensamiento filosófico y no deriva ni de doctrinas ni de especulaciones metafísicas. Es, por el contrario, la consecuencia de problemas precisos, que se han presentado a los pueblos en el curso de la historia y representa la solución que estos pueblos han aportado a los problemas de sus relaciones interestadales.

Burdeau denomina una sección de su libro (tomo I) "El federalismo, principio de organización internacional", lo que demuestra

la importancia que le otorga a la idea federal. Loewenstein en su obra dedica un párrafo a "El federalismo y la organización internacional". A su vez Xifra Heras sostiene que las primeras raíces del federalismo se encuentran en el ámbito internacional.

Se habla de una "técnica federal", en el sentido de que sus principios fundamentales han de aplicarse en el proceso de integración económica y política de los Estados, sin que necesariamente se formen las nuevas estructuras internacionales siguiendo al pie de la letra los esquemas clásicos del Estado federal. Con mucho acierto en una publicación del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Interamericanos se clarifican perfectamente estos conceptos. La federación, se dice, es la expresión por excelencia del fenómeno integracionista.

Cuando se habla de la técnica federalista para llegar a la integración es con la mira de asegurar la paz entre las naciones. Más aún, no es el ideal último confundir la idea de paz con la "no guerra" porque es inútil que en un Estado o en una comunidad internacional centralizada impere la paz externa, si con respecto a cada una de las personas físicas o jurídicas que los integran no se cumple en todos sus ápices la virtud de la justicia. En este sentido expresa Truyol y Serra que

la humanidad se ve empujada, con una urgencia antes nunca conocida, a una lucha consigo misma por la instauración de un auténtico Estado de derecho de la comunidad internacional, que se identifica con la exigencia de un *ordo orbis* justo, en el sentido material, y no meramente formal, dado a la expresión por los escolásticos.

Si se proponen los principios del federalismo para dar forma a la idea de la integración latinoamericana y, desde luego, a cualquier agrupación de naciones, es porque la experiencia histórica ha comprobado a través de la organización de algunos Estados modernos, tales como Estados Unidos y Argentina, que son útiles para establecer las relaciones entre un gobierno central y gobiernos dependientes. La urgencia de hallar una fórmula adecuada para lograr la integración se desprende de las consideraciones y de los hechos expuestos, estos últimos de una elocuencia y de una gravitación superiores a cualquier ideología. En el momento actual del mundo no es cuestión de oponerse a la integración, sino de buscar que ella se realice dentro de un orden justo, resguardando al mismo tiempo las personalidades nacionales y el bien común internacional.

## 7. INTERROGANTES

Existe el afán en quienes estatuyen constituciones o leyes en pegarles rótulos determinados. Es significativo que la Constitución de Estados Unidos no califica de federal al Estado, siendo que realmente lo es. Es tanta la variedad de los sistemas federales existentes que podríamos decir que en realidad están teñidos también de principios del unitarismo. Lo prudente es, pues, que cada país se dé la estructura política según lo aconseje la realidad y las circunstancias históricas, sin preocuparse mucho de darle una denominación determinada. Debe dejarse a los estudiosos que investiguen cuál es el carácter distintivo de una organización constitucional.

Al final de este estudio transcribimos algunos párrafos del libro "Replanteo del Federalismo" que permite formular algunos interrogantes respecto a la efectiva vigencia del federalismo.

Jellinek, al oponerse a quienes sostienen que la estructura federal no debe modificarse, replica:

¿Y si los fundamentos psíquicos de un Estado de esta naturaleza cambian? ¿Es que un pueblo que tendiese hacia el Estado unitario habría de conservar de un modo permanente y para siempre la forma federal en que inicialmente hubiera inspirado la organización del Estado? No se puede aprisionar la historia en una especie de legitimismo federal.

Es el caso de Colombia, que siendo Estado federal se transformó en Estado unitario, y, a la inversa, Brasil de Estado unitario pasó a ser Estado federal. ¿Acaso por eso desaparecieron las esencias jurídicas?

No es cuestión de estar en favor o en contra del federalismo o del unitarismo, de la centralización o de la descentralización, de la nación o de las provincias, sino encontrar la fórmula adecuada para que el país tome su rumbo decidido y que los habitantes tengan mayor justicia y mayor bienestar. Cuando Clark presenta su libro sobre el nuevo federalismo expresa que no pretende estar en favor de la "centralización federal" o del "derecho de los Estados", pretende indicar y describir algunos de los aspectos en que el gobierno federal y el de los estados cooperan y cómo han desarrollado conjuntamente su actividad, y demostrar que uno y otro gobierno no son rivales ni están separados, sino que ambos son necesarios para manejar los múltiples problemas del gobierno de esta época.

Friedrich cita oportunamente a Althusius: "El pueblo era para él una federación de familias, la ciudad una federación de familias y gremios, la provincia una federación de ciudades, el reino una federación de provincias y el imperio una federación de reinos". En esa frase está descrita muy bien la gradación de la organización social hasta la comunidad internacional que también está regida por los principios del federalismo. Cada grupo puede tener cierta capacidad normativa, sin que se quebrante el orden jurídico y sin que se olvide que el grupo menor debe estar integrado en el mayor.

El federalismo probará ser un valor para la sociedad al demostrar que es el tipo de organización política que mejor sirve los intereses de la cultura. La idea de la civilización es de intención universal, la idea de cultura es variable, pues ninguna gran cultura es masiva y monolítica. El arte muere a manos de la monotonía. Es evidente que el federalismo no crea la cultura, pero le permite expandirse, al mismo tiempo que favorece las iniciativas de la libertad. Hay una caricatura del federalismo y que sus adversarios pretenden confundir con él: el particularismo. El particularismo es una voluntad de separación, en tanto que el federalismo es una voluntad de cooperación. No hay federalismo posible sin un sentimiento muy vivo del bien común. El federalismo permite respetar la diversidad asegurando la unidad. Ya se ha dicho antes. El federalismo no es una forma inmutable. Las relaciones entre el gobierno central y los estados o provincias varían grandemente. "El Estado federal —dice García Pelayo— es la síntesis dialéctica de dos tendencias contradictorias. Pero la tensión entre ellas no se mantiene de modo inmutable, sino que está sujeta a constante cambio, lo que hace que dicha síntesis adquiera diferente estructura".

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, William, *The Nation and the States rivals o partners*, Minneapolis, Minnesota Press, 1955.
- BALLADORE PALLIERI, G., *Diritto Costituzionale*, 8ª ed., Milán, Ed. Dott. A. Giuffrè, 1965, p. 353.
- BERGER, G. y otros, *Federalismo y federalismo europeo*, Madrid, Ed. Tecnos, 1965.
- BIDART CAMPOS, Germán, J., *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 1964.

- BISCARETTI, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Ed. Tecnos, 1965 (trad. Pablo Lucas Verdú).
- BONIL, Robert R. y Carl J. Friedrich, *Etudes sur le federalisme*, París, Ed. R. Pichon et R. Durand-Auzies, 1960. Analiza los diversos poderes y funciones del Estado federal.
- BURDEAU, Georges, *Traité de Science Politique*, París, R. Pichon et R. Durand-Auzies, 1957.
- CANO, Guillermo, *Soberanía de los estados (provincias)*, Mendoza, 1936.
- CARPIZO, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973.
- DEMICHELI, Alberto, *Formación constitucional rioplatense*, Montevideo, 1955.
- QUEIROZ LIMA, Eusebio de, *Teoría del Estado*, 4ª ed., Río de Janeiro, Ed. Freitas Bartos, 1943.
- ROUGEMONT, Denis de, "Dos en uno o el federalismo", *Comunidad Europea*, núm. 58, abril de 1970.
- DURAND, Ch., *Les Etats fédéraux. Etude de droit constitutionnel positif*, París, Libr. du Recueil, 1930.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 5ª ed., Madrid, Revista de Occidente, 1959.
- GIL, Octavio, *Autonomía provincial*, Buenos Aires, 1928.
- GONÇALVES FERREIRA, Manoel, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Ed. Saravia, 1967.
- INSTITUTO DE FEDERALISMO, *Cuaderno de federalismo I*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 1987.
- JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Ed. Albatros, 1943.
- LAMONTAGNE, Maurice, *Le federalisme canadien*, Quebec, Les Presses Universitaires Laval, 1954.
- LEIBHOLZ, Gerhard, "La soberanía de los Estados y la integración europea", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 124, julio-agosto, 1962.
- LEGÓN, Faustino J., *Tratado de derecho político general*, Buenos Aires, Ediar, 1959/1961.
- LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, 2ª ed., Buenos Aires, Ed. Plus Ultra, 1985, t. 7.
- , "Teoría y práctica del Estado federal", *Boletín de la Biblioteca del Congreso*, núm. 50, noviembre-diciembre, 1942.



- LOEWENSTEIN, Carl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ed. Ariel, 1964.
- MACMAHON, Arthur W., *Práctica del federalismo*, Buenos Aires, Ed. Bibliográfica Argentina, 1955.
- MARITAIN, Jacques, *El hombre y el Estado*, 2ª ed., Buenos Aires, Ed. Kraft, 1952.
- MIELI, Giovanni, "La Regione", en *Commentario*, t. II, p. 225.
- MOUSKHELI, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, Madrid, Ed. Aguilar, 1931.
- PERCY CLARK, Jane, *The rise of a new federalism*, New York, Columbia University Press, 1938.
- RAMELLA, Pablo A., "El federalismo, técnica jurídica de la integración", *La Ley*, t. 138, 1970. Este artículo se inserta en el libro *Integración de las naciones*, Buenos Aires, Depalma, 1984.
- , *La estructura del Estado*, Buenos Aires, 1946, cap. VI.
- , *Replanteo del federalismo*, Buenos Aires, Depalma, 1971.
- , *Derecho Constitucional*, 3ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1986, cap. V.
- XIFRA HERAS, Jorge, *Curso de derecho constitucional*, Barcelona, Ed. Bosch, 1957.
- ZAVALÍA, Clodomiro, *Derecho federal*, 3ª ed., Buenos Aires, Compañía Argentina de Editores, 1941.
- , "Soberanía y autonomía", *Revista de la Facultad de Derecho*, 1927, t. VI.
- ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, *El federalismo argentino*, 3ª ed., Buenos Aires, Ed. Perrot, 1958.