

LA RELEVANCIA POLÍTICA DEL FEDERALISMO EN EL SIGLO XXI

George Anderson
Presidente del Foro de las Federaciones

Me han pedido que presente algunas reflexiones acerca de la relevancia política del federalismo en el siglo XXI. No se trata de un tema menor y requiere una buena dosis de arrogancia por mi parte.

Después de todo, imagínense un escritor en 1809 al que se le invite a reflexionar sobre el federalismo en el siglo XIX. En aquella época había solamente una federación, los Estados Unidos, aunque había un rico bloque de conocimientos en torno al nuevo sistema americano de gobierno, sobre todo en los *Federalist Papers*. ¿Habría tenido el orador alguna oportunidad de prever la profunda crisis y ruptura del experimento americano, la terrible guerra civil y sus consecuencias? ¿Habría previsto el orador la emergencia de otras federaciones en Suiza y Canadá o la historia accidentada de los experimentos federales en Latinoamérica?

¿O acaso un escritor un siglo más tarde, en 1909, habría podido pronosticar los giros inesperados en la historia de Alemania y Rusia en el siglo XX, que dieron como resultado una serie de experimentos federales en momentos distintos, la emergencia de la mayor federación del mundo en India, la federalización de países anteriormente unitarios, tales como España y Bélgica, o los diversos experimentos en federalismo asociados con la descolonización, algunos de los cuales tuvieron éxito y otros fracasaron? La respuesta, por supuesto, es no.

Mejor será entonces que deje a un lado mi bola de cristal. En lugar de aventurarme con valentía a describir un futuro poco nítido, propongo que primero reflexionemos un poco sobre la naturaleza del federalismo. En segundo lugar echaremos la vista atrás hacia el siglo pasado, en particular desde el final de la Segunda Guerra Mundial, momento en el que florecieron

algunos experimentos federales, y para terminar (en realidad no puedo evitarlo teniendo en cuenta el tema que nos ocupa) consideraremos qué pueden suponer algunas de las fuerzas en juego en todo el planeta para el federalismo de este siglo.

LA NATURALEZA DEL FEDERALISMO

Merece la pena dedicar unos minutos a reflexionar sobre la naturaleza del federalismo en sí mismo. A fin de cuentas, en España este término es muy controvertido. Las opiniones españolas están claramente divididas en el sentido de si España *debería* ser federal o si en realidad es federal. Además, España forma parte de Europa y existe un debate constante sobre si la propia Unión Europea *debería* ser federal (e incluso si ya lo es). Los opositores del federalismo lo entienden generalmente como una opción demasiado descentralizadora para España y demasiado centralizadora para Europa. Estos debates se remontan al comienzo mismo del federalismo moderno: cabe recordar que en el debate constitucional americano de la década de 1780, que enfrentó a federalistas y antifederalistas, fueron los primeros quienes defendieron un gobierno central fuerte.

Estos debates terminológicos no deberían entenderse como una prueba de que el federalismo está desprovisto de significado o que podemos utilizar esta palabra como se nos antoje. Por ejemplo, resulta bastante coherente entender el federalismo como una opción demasiado descentralizadora para España y demasiado centralizadora para Europa. Coherente, aunque no necesariamente convincente.

Federalismo termina en I-S-M-O. A simple vista, esto lo convierte en un “ismo” en la misma categoría que socialismo, comunismo, fascismo y liberalismo. No obstante, a mi parecer el federalismo es bien distinto de estos “ismos” clásicos. Habitualmente, sus defensores afirman que son universalmente aplicables, es decir, que son el mejor régimen implantable en cualquier momento y lugar.

Incluso el federalista más ardiente no presentaría el federalismo de esta manera. El federalismo tiene todo que ver con el contexto: un enfoque de gobierno que puede ser aplicable en determinados países por motivo de su geografía física, el tamaño de su población y su composición interna en cuanto a lenguas, religión, etnias u otros factores. Ni quienes están convencidos de las ventajas del federalismo sugerirían que se deba aplicar en todos los países, ni siquiera en la mayoría de países.

Aquellos países que se denominan a sí mismos federales o que habitualmente son considerados como federales se caracterizan, desde luego, por una enorme diversidad en sus configuraciones institucionales. En un extremo, países federales como Venezuela, Malasia y Austria están altamente centralizados. Por el contrario, la pequeña Suiza y la gran Canadá están muy descentralizadas: aún así, los gobiernos federales en ambos casos gozan de poderes importantes, tienen mucho peso en la masa fiscal y la gestión económica de los países, y marcan la pauta en muchos asuntos clave de política pública. Una serie de países que generalmente se llaman federales: Canadá, India, Nigeria, España, Estados Unidos (y la lista continúa) tienen poderes federales especiales para intervenir en lo que son normalmente las jurisdicciones de las unidades constituyentes, aunque a veces no se utilicen. Asimismo, existen algunos países que se consideran por regla general como unitarios y que han logrado un alto grado de descentralización con gobiernos elegidos regionalmente.

Esta variedad de sistemas federales y el aparente solapamiento con algunos sistemas unitarios descentralizados plantea la cuestión de si el federalismo posee suficiente fundamento para merecer ser considerado como un enfoque diferenciado para estructurar sistemas políticos.

Yo creo que sí. La esencia del federalismo es un sistema en el que existen al menos dos órdenes de gobierno, cada uno con una relación directa con su electorado y ambos con cierta independencia política y constitucional genuina mutua. Esto significa que algunos sistemas denominados federales, como por ejemplo la actual Venezuela, tienen muy pocos motivos para ser llamados federales. Y algunos sistemas que no se llaman a sí mismos federales, y aquí

incluiría a España, casi con toda seguridad se clasifican como tales. Algunos afirman que en Italia ocurre lo mismo.

El lenguaje es siempre equívoco, pero la aplicación del término federal a un caso particular debe incluir siempre algunos elementos de juicio constitucional y político. Además, debe evitar una definición rígida e ideal de federalismo a tenor de la cual casi ningún país entraría dentro de esta categoría. Sin embargo, en última instancia, la aplicación del término a un país en concreto es una cuestión de juicio.

Hasta aquí las definiciones y descripciones. Quisiera volver ahora a mi afirmación anterior: que el federalismo no es un “ismo” universal, sino que depende del contexto.

La mayoría de ustedes estarán familiarizados con la idea de *sociedades federales* como algo diferente de *constituciones federales*. La idea es que en las sociedades federales, las divisiones regionales son tales que en situaciones de política democrática, habrá fuerzas políticas poderosas a favor de una voz regional y cierto grado de control regional sobre el gobierno junto a una exigencia de gobierno compartido para la comunidad más amplia. Evidentemente, puede que estas sociedades federales tengan o no constituciones políticas federales. Tomando el ejemplo de España, este país tiene un tamaño de territorio y población razonablemente grande, y lo que es más, posee identidades nacionales y regionales históricamente arraigadas que tienen mucha fuerza. España supuestamente se clasifica como una sociedad federal, pero desde luego no poseía una constitución federal en época de Franco; ésta llegó después de su fallecimiento.

Así pues, existe una lógica que presentaría al federalismo como la forma apropiada de gobierno constitucional para las sociedades federales; aquello a lo que aludimos al hablar de federalismo depende mucho del contexto. Además, el federalismo es enormemente variado en la práctica: las federaciones pueden estar relativamente centralizadas o descentralizadas, ser congresionales o parlamentarias, dualistas o integradas, etc.

Visto de este modo, el federalismo puede parecer una idea bastante banal: no sería mucho más que un kit de herramientas perteneciente a la maquinaria del gobierno para gestionar fuerzas centrífugas y centrípetas regionalmente complejas en los sistemas políticos. Daría la impresión de que el federalismo no es necesariamente muy distinto de la descentralización.

Desde luego, el federalismo es mucho más que un mero kit de herramientas y esto explica por qué puede ser políticamente tan controvertido. Aunque el federalismo no se plantea como una fórmula de gobierno universalmente aplicable, la teoría del federalismo expone que presenta numerosas ventajas significativas en términos de teoría democrática. Esto es asombrosamente evidente en los famosos *Federalist Papers*, donde se hace hincapié en los controles y contrapesos, la difusión de poder, y la necesidad de limitar el mayoritarismo. Existe una clara línea divisoria entre los *Federalist Papers* y, por ejemplo, la constitución alemana de 1949, que estuvo marcadamente influida por el pensamiento americano (y la presencia estadounidense en Alemania después de la guerra). Aunque pocos entenderían el federalismo como un instrumento *necesario* para proteger la democracia, se puede afirmar sin exageraciones que añade una capa de protección. La teoría federalista en muchos países también ha estado íntimamente ligada al pensamiento democrático sobre los derechos de las minorías y la multiculturalidad. De hecho, se dice que mi propio país, Canadá, contribuyó a crear toda una escuela de teoría política en este sentido. Finalmente, los economistas hicieron evolucionar el federalismo fiscal hacia una subdisciplina importante que combina las dimensiones normativa y empírica.

Como podemos comprobar, el federalismo es una combinación fascinante de lo práctico y lo teórico, lo relativamente mundano y lo altamente simbólico; genera debates verdaderamente acalorados en torno a la soberanía, la ciudadanía y la nación. Dichos debates adoptan a veces un cariz ideológico, pero también pueden provocar visiones muy contradictorias sobre cómo gestionar la dinámica de la pluralidad en sociedades complejas.

LA PROLIFERACIÓN DEL FEDERALISMO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Abordemos ahora la evolución histórica del federalismo, porque la mejor forma de especular sobre el siglo XXI es presuponer que será en cierto modo una proyección de tendencias y fuerzas pasadas, especialmente las que se dieron en los últimos años del siglo XX.

Las federaciones surgen y se configuran como el producto de fuerzas tanto centrífugas como centrípetas. Existe una distinción bien conocida entre las federaciones que se juntan (coming together) y las federaciones que se mantienen unidas (holding together), y resulta muy útil para considerar sus orígenes. Con todo, más allá de sus orígenes, todas las federaciones se configuran por medio de alguna combinación de estas fuerzas en oposición, que afectan al equilibrio entre centralización y descentralización, un equilibrio que se modifica con el tiempo.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, únicamente había un puñado de federaciones reales, a saber: Australia, Canadá, Suiza y Estados Unidos. Alemania y Austria habían sido federales y lo volverían a ser. Algunos países latinoamericanos poseían constituciones federales, pero no eran verdaderamente federales dada la inexistencia de una política democrática. La federación de la Unión Soviética era una farsa.

Desde 1945, un número de países nada desdeñable se han convertido en verdaderas federaciones, y algunos otros han avanzado en esa dirección. No obstante, ha habido asimismo numerosos conatos fallidos de federalismo y en la actualidad está habiendo intentos realmente problemáticos por crear nuevas federaciones en sociedades profundamente divididas. Existe además el fenómeno destacable de la evolución de Europa hacia una unión económica y política única, que posee algunos rasgos federales. Tomados en conjunto, ha habido entre treinta y cuarenta casos de lo que llamaríamos nuevas experiencias o experimentos federales en el periodo transcurrido desde la guerra. Estas experiencias novedosas incluyen países que anteriormente habían sido federales, como por ejemplo Austria y Alemania, o que habían tenido constituciones nominalmente federales pero que no eran democráticos,

como es el caso de México y Rusia. Incluye además todos los experimentos postcoloniales con el federalismo, tanto éxitos como fracasos. Incluye países anteriormente unitarios, tales como España y Bélgica, que se han federalizado. E incluye experimentos federales actuales como los de Irak y Sudán.

Está claro que se trata de un panorama muy variado y sería sorprendente que toda esta actividad federal fuera el producto de un solo grupo de fuerzas. Merece la pena considerar qué fuerzas pudieron entrar en juego.

A) INFLUENCIAS GEOPOLÍTICAS

En primer lugar, se dieron algunos factores geopolíticos relevantes. La nueva Alemania, las federaciones postcoloniales y las federaciones postcomunistas: en todos los casos, sus orígenes estuvieron ligados a acontecimientos geopolíticos externos. Más recientemente, los experimentos federales en Irak y Sudán se han visto marcadamente influidos por presiones externas para que estos países “se mantuvieran unidos”. Resulta asombroso ver cómo experimentos federales fallidos o todavía problemáticos de los últimos cincuenta años se encuentran dentro de la categoría de federaciones que surgieron, al menos en parte, cuando los interlocutores y los acontecimientos geopolíticos externos desempeñaron un rol decisivo.

Aquí se incluye el final de los imperios coloniales, especialmente la retirada británica del Imperio, cuando los británicos, que nunca habían sido federales en casa y que habían evitado incluso tener una constitución escrita, alentaron los acuerdos federales para diversas colonias, algunos de los cuales se redactaron apresuradamente con esa intención. Casi todos los intentos británicos por obligar a las excolonias a unirse en nuevas configuraciones federales fracasaron. Malasia, con la adhesión de Borneo y Sumatra, es lo más próximo a un éxito, pero Malasia expulsó a Singapur, que era la parte más relevante del nuevo matrimonio, y desde entonces no ha sido precisamente una democracia modelo.

Aunque el hundimiento de la Unión Soviética fue esencialmente un fenómeno interno, dio rienda suelta a las fuerzas centrífugas largamente contenidas en las repúblicas nominalmente federales de Yugoslavia y Checoslovaquia, que pronto condujeron a la desintegración de esos países. El único experimento federal que surgió del desmoronamiento del régimen comunista es Bosnia-Herzegovina, pero ésta es una modalidad de federalismo muy limitada y se ha mantenido cohesionada bajo una especie de tutelaje externo. Quizá se trate del clásico caso del mundo exterior imponiendo una versión de federalismo como la solución menos mala a un problema insoluble.

Irak y Sudán son experimentos federales más recientes que fueron conformados en gran medida por presiones externas. De hecho, ambos países fueron productos de la geopolítica del siglo XX en los primeros momentos de su historia. Irak fue creado de manera improvisada por las Grandes Potencias durante los primeros años del siglo y permaneció unido a lo largo de los gobiernos autoritarios. Su ensayo de democracia y constitución federal tras la invasión americana ha sido impulsado en gran medida por la comunidad internacional, en primer lugar por el Gobierno estadounidense desde luego, pero también hay presiones para mantener Irak unido provenientes de sus vecinos Turquía e Irán, que podrían ver en la independencia del Kurdistán un *casus belli*. Así pues, Irak continuará siendo probablemente un país unido y la cuestión es si tendrá éxito en encontrar un modo de gobierno democrático y federal o si revertirá a alguna forma de autoritarismo.

Sudán es un caso similar. Sudán del Sur nunca funcionó realmente como una parte del país durante el periodo del protectorado británico y los ingleses habrían intentado probablemente unirlo con Uganda en el momento de la descolonización a mediados de la década de 1950 de no ser por el veto de Egipto. El Sudán postcolonial nunca fue democrático y padeció una de las guerras civiles más largas y letales del mundo. El acuerdo de paz definitivo proporcionó una constitución federal provisional absolutamente singular, donde el Sur constituía una federación dentro de otra federación. La comunidad internacional desempeñó una función decisiva en la consecución de la paz, el diseño de la constitución y el mantenimiento de un Sudán unido. El acuerdo lo suscribieron básicamente los dos partidos gobernantes en Jartum y en el Sur,

respectivamente, y excluyó de hecho a algunas regiones del Norte, incluyendo Darfur, cuya tragedia aún continúa. Los acuerdos provisionales no dieron como resultado una democracia, aunque sí abrieron cierto espacio político, creando una modalidad limitada de reparto de poder en Jartum, y proporcionaron un autogobierno significativo en el Sur. La estructura del pacto hace difícil incorporar en el reparto de poder a las regiones del Norte que fueron excluidas y ésta es una fuente perpetua de conflictos. El Norte (o el Partido del Congreso) ha hecho poco por respetar el espíritu del acuerdo de paz, por lo que la visión actualmente es que el referéndum sobre la secesión del Sur, contemplado en el acuerdo, se celebrará a principios de 2011 y que el voto será abrumadoramente positivo. En consecuencia, Sudán podría ser la siguiente federación fallida. Este fracaso conlleva muchos riesgos, entre ellos el combate renovado entre Norte y Sur. Sin embargo, es interesante ver que ambas partes del país presuponen que su estructura será federal.

Ni que decir tiene, hay casos en los que el cambio geopolítico suscitó sistemas federales razonablemente exitosos. Alemania es un caso excepcional: su derrota abrió las puertas a la renovación de la democracia y el federalismo tanto en Alemania como en Austria. Considerando la historia y las tradiciones alemanas, la nueva Ley Básica habría sido federal en cualquier caso, pero su forma precisa se vio fuertemente determinada por las preocupaciones de los Aliados por evitar una concentración de poder y el riesgo de un mayoritarismo desenfrenado. Austria también resurgió como una federación próspera.

India es el otro caso excepcional. Se independizó cuando comenzaba el periodo de decadencia del colonialismo. Ahora resulta sencillo olvidar cuántos se mostraban escépticos en 1947 sobre las posibilidades de supervivencia de India como una democracia federal o como cualquier tipo de democracia. Si bien India se cita como ejemplo de un país cuyo diseño federal implicó el unirse y el mantenerse unido, hubo más dosis de lo primero que de lo segundo y en mi opinión su identidad e integridad históricamente establecidas representaron un elemento clave de su éxito en mantenerse unida. Además, accedió a la independencia con una trayectoria significativa de política interna activa y un partido dominante que fue capaz de liderar la transición. Debido al trauma de la partición, la constitución de India evitó utilizar el término federal, incorporó una

serie de características “no federales” novedosas para reforzar la autoridad central y postergó el nuevo trazado del mapa de los estados. No obstante, no cabe duda de que la arquitectura básica era federal y con el tiempo se ha convertido en un país innegablemente federal en la práctica.

Desde luego Pakistán, creado como consecuencia de la partición, tuvo una historia mucho menos próspera como federación. Tenía solo dos provincias, una estructura federal que siempre resulta difícil, circunstancia que se agravó por la distancia física entre ambas. El Este se separó finalmente. El Oeste adoptó entonces su propia estructura federal, pero el país se ha visto asolado por periodos repetidos de gobiernos militares, graves debilidades en su diseño federal y profundos conflictos sobre todo con las minorías más pequeñas. Su reciente vuelta a la democracia se ha visto empañada por la guerra en el vecino Afganistán y las insurgencias domésticas, pero hay signos de vitalidad en su política federal, incluida una reciente reforma constitucional fundamental.

De las otras federaciones postcoloniales, Nigeria arrancó con una estructura política de solo tres estados plagada de imperfecciones. Aunque nominalmente era una colonia antes de la independencia, el Norte y el Sur se han gobernado más bien por separado. Sufrió periodos prolongados de gobiernos militares y una terrible guerra civil, pero a pesar de ello la unidad del país parece relativamente estable, en parte debido a la importante reestructuración en muchos más estados. Lleva diez años de gobierno civil, incluyendo una transición de poder pacífica, aunque inestable. Unas cuantas federaciones isleñas, tales como Micronesia, Comoros y St. Kitts y Nevis han perdurado después de la descolonización, pero son todos microestados y en realidad pertenecen a una categoría especial.

Una lección clave que podemos aprender de este repaso es que los factores geopolíticos pueden ser importantes en el surgimiento de las federaciones o la adopción de soluciones federales. Dicho esto, casi todos los casos en los que agentes externos promovieron la creación de nuevos países federales combinando unidades previamente separadas fracasaron. Alemania y Austria son federaciones prósperas que emergieron de la derrota militar y de la ocupación. India y en cierta medida también Nigeria, Malasia e incluso Pakistán

son éxitos federales posteriores a la descolonización. Pero en todos estos casos, con la excepción parcial de Malasia, las nuevas federaciones se crearon a partir de unidades políticas previamente establecidas o fracciones de ellas.

B) INFLUENCIAS DEMOCRÁTICAS

Tras este panorama más bien sombrío que acabo de trazar, podríamos sentirnos inclinados a recoger nuestros bártulos y marcharnos a casa, pero ahora llego a la parte más brillante de la historia, es decir, a la función que desempeñaron la democratización y la política democrática en la aparición de los nuevos sistemas federales. Ésta es la historia de España, por supuesto, pero también de federaciones ahora democráticas en México, Brasil y Argentina. Habría que incluir a Rusia, aunque solo sea a modo de prueba. La recientemente democratizada Suráfrica adoptó una forma de federalismo tras la caída del régimen de apartheid. Etiopía hizo lo mismo tras el derrocamiento de Mengistu. Bélgica e Italia se engloban en una categoría algo distinta: en sus casos, democracias largo tiempo establecidas han adoptado acuerdos federales o cuasifederales. Para terminar, hay una serie de países que, si bien no son todavía federales, se han descentralizado claramente en respuesta a fuerzas democráticas: aquí incluimos a Colombia, Perú e Indonesia.

Así pues, la democratización y la política democrática subyacen a la mayoría de acuerdos federales que han tenido éxito. En algunos casos, como en Latinoamérica y Rusia, había constituciones federales en vigor antes de la democratización. En el caso de México, los primeros brotes de verdadera democracia multipartidista se dieron a nivel estatal. En Brasil, el ejército restauró la democracia a nivel estatal antes de hacerlo a nivel federal. En el caso de Rusia, la estructura federal nominal de la antigua constitución soviética se implantó al tiempo que emergía la política democrática. Las unidades constituyentes anteriormente supeditadas se convirtieron en bases de poder político independientes. Yeltsin aprovechó su posición de presidente para precipitar la desintegración de la URSS. En realidad, la propia Rusia era una federación dentro de la antigua federación soviética, y sus estructuras federales se adaptaron rápidamente a una política democrática bastante caótica, antes

de que Putin impusiera un grado de centralización significativo, una gran simetría y un partido político dominante.

España no solo se democratizó, sino que además creó una nueva estructura federal. Aunque es singular en muchos sentidos, ha resultado ser mucho menos asimétrica de lo previsto en un principio. El término “federal” no aparece en absoluto en la nueva constitución, que en esencia es federal. España aplica un enfoque único en cuanto a la distribución de poderes a las unidades constituyentes a través de acuerdos bilaterales contemplados en la constitución. La federalización de España se vio impulsada en particular por un marcado sentimiento identitario de las nacionalidades históricas, pero sorprende que otras regiones, con una tendencia nacionalista menos marcada, hayan adoptado en general acuerdos similares.

Bélgica también es un caso de federalización en respuesta a la política identitaria. A pesar de su extensión reducida, su prosperidad y su larga tradición democrática, el país abandonó gradualmente el antiguo modelo de acomodación elitista muy centralizado para adoptar un modelo de descentralización en un federalismo nuevo y único con dos tipos diferenciados de unidades constituyentes, a saber, las regiones y las comunidades. El destino de Bélgica aún es incierto, en parte porque no existe consenso sobre la necesidad de un gobierno central ni sobre su naturaleza.

En Suráfrica, el Congreso Nacional Africano (CNA) tenía una tradición más bien marxista de centralismo democrático, pero aceptó una forma bastante centralizada de federalismo como una concesión al Jefe Butalessi de la tribu de los Inkatha, así como a la minoría privilegiada de los blancos y los entonces llamados de color. Queda por ver hasta qué punto Suráfrica será federal en la práctica. Sus municipios son más poderosos que las provincias, pero hay indicios de que las estructuras federales están influyendo en el funcionamiento del propio CNA. Además, la primera brecha en el dominio del CNA sobre el país se abrió por el control de un gobierno provincial por parte de la oposición.

Etiopía era un país sin historia democrática. Su guerra civil fue ganada por una coalición de pueblos en su mayoría periféricos dirigidos por el líder del Tigré Meles Zenawi, que se declararon decididos a acabar con las estructuras abrumadoramente centralizadas con sede en Addis y con una élite principalmente amhárica. Desde 1995, el país no solo ha adoptado una constitución federal, sino que además ha dado verdaderos pasos de gigante en el desarrollo de administraciones regionales con auténticos poderes y atribuciones. Como en Suráfrica, el país continúa dominado por un partido político, así que la prueba a largo plazo del federalismo etíope será cómo acomodar la presencia de partidos de la oposición en el gobierno, probablemente a nivel estatal. India y México tuvieron en el pasado sistemas de partidos dominantes pero han completado transiciones con éxito hacia una política multipartidista competitiva. Quizá sea porque, comparado con los sistemas unitarios, el federalismo facilita la transición de un partido dominante a un régimen de partidos competitivo.

Aunque la democratización fue la parte más brillante en la historia de las federaciones emergentes, no todo ha sido dulzura y levedad en estos países. Algunos se enfrentaron a grandes retos en cuanto a calidad de su democracia, debilidades estructurales en sus constituciones federales y obstáculos a reformas importantes necesarias. En algunos casos no está garantizada la viabilidad a largo plazo de la federación. Dicho esto, no cabe duda de que la democratización y el funcionamiento de la política democrática han sido una fuerza determinante en la creación y la consolidación de muchas federaciones y que el federalismo parece satisfacer mejor las necesidades de estas “sociedades federales” que los sistemas unitarios.

C) INFLUENCIAS FUNCIONALES

Nuestro último factor es lo que he venido en llamar influencias funcionales, en ausencia de un término mejor. Las necesidades funcionales, en particular la necesidad de defensa mutua, fueron determinantes en el origen de la Confederación suiza hace muchos siglos y se trasladaron a la creación de la Federación suiza en 1848. También fueron un elemento crítico en la formación de Estados Unidos como país federal, tras el fracaso del periodo confederal: se

consideraba una necesidad acuciante llegar a un acuerdo federal para fomentar el comercio y la defensa. Del mismo modo, el avance de Canadá hacia el federalismo estuvo inspirado al menos en parte en las preocupaciones por la defensa, el transporte y los mercados, aunque la potencia imperial británica también desempeñó una importante función de aliento desde el exterior. Y la federación australiana surgió como consecuencia de diversas consideraciones funcionales. Desde luego, entraron en juego otros factores en todos estos casos, incluyendo la noción de identidad compartida.

Resulta sorprendente que desde la Segunda Guerra Mundial no haya habido ningún caso exitoso de una nueva federación compuesta por unidades previamente separadas que se junten por motivos funcionales (excluyo los microestados que podrían considerarse excepciones especiales). Éste es el perro que no ladró. Los casos exitosos de federaciones que se unen se dieron en los siglos XVIII y XIX, cuando las colonias reclamaron mayores niveles de autogobierno o cuando se consolidaron algunas confederaciones, como en Estados Unidos y Suiza, o acuerdos poco rígidos, como en Alemania.

La pregunta obvia es ahora: ¿qué ocurre con la Unión Europea? La extraordinaria historia de la creación, ampliación y profundización de la Unión Europea merece encontrarse entre las más notables en la historia de las instituciones políticas, creadas en cualquier momento y lugar. Es la historia por excelencia del unirse, y más en especial de la unión de poderes soberanos totalmente maduros, establecidos desde hace mucho tiempo, con identidades nacionales firmemente arraigadas. Fue impulsada por consideraciones funcionales, sobre todo la necesidad de imposibilitar cualquier repetición de las terribles guerras que devastaron Europa, y lo que es más positivo, la necesidad de crear un gran mercado común que fomentara la productividad y la riqueza. Con el tiempo, otros objetivos se han añadido a éstos.

La escala del logro europeo es extraordinaria, pero al menos hasta la fecha esta unión no ha sido federal. Europa posee características federales, incluyendo un Parlamento directamente elegido y un tribunal central. Podría afirmarse que en su área de competencias básicas, el mercado interior y las relaciones comerciales, ésta funciona de un modo casi federal, en el sentido de

que las decisiones sobre estos asuntos son tomadas por mayoría o por votación ponderada de los Estados miembros y el Parlamento (en definitiva, el modelo alemán). No obstante, Europa carece de un gobierno como tal, todavía no ha centralizado la defensa y las relaciones con el exterior, ni ha otorgado al centro ninguna competencia tributaria. Las decisiones en muchos ámbitos se toman por consenso entre los gobiernos de los Estados miembros. Por el momento parece más protofederal que federal, y la pregunta inevitable es si Europa será algún día completamente federal. Esta pregunta nos sirve de transición para reflexionar sobre la relevancia y los posibles rumbos que tomará el federalismo en el siglo XXI.

UN NUEVO SIGLO

Quizás la mejor manera de abordar esta cuestión sea analizar los tres factores que he destacado como importantes para la creación de federaciones en el pasado y preguntar qué significado podrían tener en el nuevo siglo y para el federalismo.

A) GEOPOLÍTICA

Comenzaremos por considerar la dimensión geopolítica, y preguntar hasta qué punto los interlocutores internacionales externos en este nuevo siglo podrían fomentar soluciones federales en determinados países y por qué.

Evidentemente, el periodo colonial ha finalizado, por lo que ya no habrá ningún brote de casos de uniones políticas previamente separadas en las que un agente externo forje con mano dura algún tipo de matrimonio político, ya sea una potencia colonial o cualquier otra entidad. En consecuencia, una fuente del federalismo, fallida o exitosa, en el siglo XX se ha agotado y presenta escasas probabilidades de repetirse.

Con todo, esto no significa que interlocutores externos no se conviertan en alguna ocasión en defensores de soluciones federales en países ajenos. Lo normal es que estos interlocutores externos sean países vecinos o potencias importantes que piensen que tienen mucho que decir en la supervivencia futura

del país en cuestión. El federalismo no es el objetivo de estos interlocutores externos, sino más bien un medio que les parece conveniente para mantener unido a un país cuya desintegración pretenden evitar. Ya he mencionado a Sudán e Irak como países pertenecientes a esta categoría. Chipre es otra posibilidad muy actual, donde las negociaciones están en marcha. El gobierno indio es enormemente alérgico a las soluciones separatistas en sus países vecinos y desde luego habría preferido un Sri Lanka federal a un país tamil independiente, próximo a la inmensa comunidad tamil dentro de India; no obstante, las posibilidades de un Sri Lanka federal o una nación tamil independiente son remotas en el mejor de los casos.

Probablemente habrá más casos así en el futuro. La República Democrática del Congo tiene ahora una constitución esencialmente federal, aunque su implantación se ha estancado. Cabe la posibilidad de que la comunidad internacional intervenga para mantener una RDC federal y evitar su desintegración. ¿Podría haber más casos parecidos en África? Desde luego, los líderes africanos han llegado a un consenso para no tener que trazar nuevamente las fronteras internacionales en un continente donde podría no haber fin.

No creo que la comunidad internacional vaya a oponer siempre resistencia a los intentos de secesión. Hay una doctrina en el derecho internacional que justifica la secesión en casos de graves violaciones de los derechos humanos y opresión de un pueblo. La secesión de Sudán del Sur encontrará probablemente apoyo internacional, siempre que esté contemplada en un acuerdo de paz. Sin embargo, no deberíamos esperar que la comunidad internacional demuestre gran coherencia al abordar casos de posible secesión, como hemos visto en la reacción inexistente de la comunidad internacional al caso de Chechenia. En general, la comunidad internacional continuará ahorrándose apoyos a la secesión y preferirá alternativas, incluyendo incluso formas poco sólidas de federalismo, para resolver los conflictos.

Como canadiense que soy, quizá valga la pena hacer un breve comentario sobre el federalismo y la secesión. Mi propio país se enfrentó al serio reto existencial de los defensores de la secesión de Québec. Este reto no ha desaparecido por completo, pero desde luego tiene mucha menos fuerza que en las décadas de 1960 y 1970s, y creo que esto se debe a que Canadá ha sido capaz, gracias a su sistema federal, de adaptarse y responder a las aspiraciones más básicas de los quebequeses. Es posible que se dé un fenómeno similar en España, donde los movimientos separatistas entre las nacionalidades históricas parecen estar en decadencia. Independientemente del éxito que hayan tenido Canadá y España a la hora de afrontar el reto de los movimientos separatistas, éste ha dependido enteramente del hecho de contar con un sistema federal. Es inimaginable que los movimientos separatistas se hubieran debilitado de ese modo en un régimen unitario. No obstante, como demuestra Bélgica, el federalismo no es garantía contra las poderosas fuerzas secesionistas y el futuro de ese país continúa siendo incierto.

B) DEMOCRATIZACIÓN

La segunda fuerza que impulsó la proliferación del federalismo en el siglo XX, y con mucho la más importante, fue la democratización. Como demócratas, quisiéramos pensar que el siglo XXI será testigo de la marcha imparable de la democracia. Sin embargo, Europa experimentó en 1920 y 1930 cómo unas terribles convulsiones sociales o políticas provocaron un giro total de la democracia, y la supremacía global de las naciones occidentales, las inventoras de la democracia liberal y representativa, disminuirá a buen seguro a lo largo de este siglo. Ha habido quienes, como Matahahir en Malasia, defendieron los denominados valores asiáticos con formas muy diferenciadas de gobierno popular, que no aprobarían todas nuestras pruebas de democracia. Dicho esto, creo que la democracia convencional tiene mucha fuerza en Asia, tal y como demuestran los casos de India, Japón, Corea del Sur y Taiwán, y en muchas otras partes del mundo. Es probable que veamos más y no menos democracia a medida que avance la centuria, cuando las sociedades se enriquezcan y las comunicaciones continúen reduciendo distancias.

Allí donde la democracia progrese, es seguro que en muchos casos el federalismo también lo hará. Por ejemplo, ¿quién podría imaginar una China democrática que fuera unitaria? Incluso ahora, el país tiene una estructura fiscal cuasifederal y muchas decisiones están de hecho descentralizadas. También hemos presenciado cómo una Indonesia democrática se está descentralizando y podría tornarse federal. Continuaríamos así con una larga lista de países que podrían evolucionar hacia el federalismo para ser verdaderamente democráticos. Algunos son grandes, como Myanmar e Irán, pero otros son bastante pequeños, sobre todo en África, donde hay tantos estados étnicamente mixtos.

Si bien es probable que la propagación de la democracia favorezca la propagación del federalismo, también podrá haber casos en los que la democracia mine el federalismo, sobre todo si la política identitaria inicia un ciclo imparable de conflictos que puedan resquebrajar una sociedad. Uno de los mayores retos para los estudiantes del federalismo es identificar los tipos de acuerdos y políticas institucionales que puedan mitigar tales conflictos. Por ejemplo, yo sugeriría que las dificultades de Bélgica reflejan no solo las tensiones evidentes entre las dos comunidades, sino también el funcionamiento de ciertos acuerdos institucionales que son profundamente disfuncionales. Si se hubieran tomado otras elecciones institucionales en las décadas de 1980 y 1990, quizás Bélgica tendría ahora un sistema político más armonioso y estable.

La multiculturalidad está relacionada con el tema de la política identitaria. Muchas sociedades anteriormente bastante homogéneas albergan ahora comunidades relativamente nuevas con culturas y tradiciones muy diferentes. A menudo son visiblemente diferentes también. Esto ha encendido no pocos debates y autoanálisis acerca de la acomodación, la diferencia, la asimilación y la ciudadanía. Existen vínculos entre estos debates y gran parte de la experiencia federal, particularmente en sociedades multiétnicas, y cabe recordar que el federalismo es mucho más que una serie de acuerdos territoriales dentro de un sistema político, también representa cómo las instituciones centrales reflejan la naturaleza plural de una sociedad. Así pues,

es posible que se recurra cada vez más a la experiencia federal, incluso en sociedades que decidan no adoptar el federalismo.

Finalmente, cabe esperar que algunas federaciones actuales con poblaciones muy homogéneas y no demasiado numerosas se centralicen tanto que consideren abandonar la estructura federal, aunque los impedimentos a esta decisión son importantes.

C) FUERZAS FUNCIONALES

Por último, plantearé la pregunta de si los objetivos o las fuerzas funcionales fomentarán más el federalismo en el siglo XXI.

Esto nos devuelve a la Unión Europea. Las opiniones en Europa están fuertemente divididas entre quienes piensan que la lógica de la integración conducirá a Europa a una configuración verdaderamente federal y quienes piensan que el tamaño y la diversidad del continente, así como los intereses creados de élites nacionales, serán siempre una barrera a un gobierno europeo directamente elegido. Yo me adscribo a la primera opinión, aunque admito que no hay nada determinado de antemano.

La actual crisis económica está mostrando algunas de las debilidades de la configuración europea vigente. La Unión cuenta con mercados profundamente integrados y la mayoría de miembros comparten una moneda común, pero la centralidad tiene muy poco peso fiscal y la coordinación fiscal es débil. Ha habido ejemplos de creatividad extraordinarios, aunque también buenas dosis de indecisión sobre cómo gestionar la reciente crisis de la deuda griega. Esta situación ha obligado a los socios europeos a considerar el apoyo mutuo, pero está claro que sus acciones son limitadas y les falta un enfoque federal. Sin embargo, la duda sigue siendo si un sistema fiscalmente tan débil en la centralidad podrá compatibilizarse con una integración económica cada vez más intensa.

Las otras presiones funcionales por una mayor unidad en Europa guardan relación con la política exterior y de seguridad común. Europa no se enfrenta a ninguna amenaza grave y por eso puede arreglárselas en estas cuestiones, pero quién sabe cómo evolucionarán las cosas durante este siglo, sobre todo porque China e India podrían emerger como potencias dominantes. Los acuerdos europeos actuales son tan exigentes con los líderes en términos de consultas internas y toma de decisiones conjuntas que a menudo parece que resta poco tiempo o energía para cultivar y administrar relaciones e intereses exteriores clave y la falta de coherencia en determinados ámbitos políticos va en detrimento de los intereses europeos.

Para terminar, parece que se está desarrollando una verdadera identidad europea. A medida que el proceso avance, facilitará la idea de un gobierno directamente elegido. Entonces puede que el debate sobre el “déficit democrático” europeo resuene más y los europeos tengan una mayor conciencia de su identidad compartida. La adopción cada vez más aceptada del inglés como lengua vehicular en Europa reforzará esta tendencia, al igual que sucedió en India.

¿La experiencia europea, federal o no, seguirá siendo principalmente única o sentará las bases para modelos similares en otros lugares del mundo? Existen nuevas organizaciones regionales inspiradas en el modelo europeo en casi cualquier continente, aunque ninguna ha llegado lejos, ni siquiera hasta las primeras etapas de la integración europea. Sin embargo, parece razonable especular que algunas avanzarán de manera significativa en los próximos cien años.

Podría ocurrir que estos experimentos importantes en diversas naciones que decidan unirse durante este siglo impliquen la reinvención o la adaptación de conceptos federales más que su mera adopción. Con todo, el federalismo ha sido siempre una iglesia con las puertas abiertas, así que los experimentos y mutaciones venideros no serán nada nuevo.

CONCLUSIÓN

He presentado una visión más bien optimista del siglo XXI, sin guerras ni desplomes económicos importantes. Dentro de ese contexto, sugiero que el federalismo y las experiencias federales serán incluso más relevantes en este siglo de lo que fueron en el pasado. Esta evolución estará reforzada por la propagación de la democracia, si bien en ocasiones la democracia podría desbocarse y quedar fuera de control, también como consecuencia de una política identitaria destructiva. El federalismo será enormemente relevante en los debates de este siglo en torno a la multiculturalidad, la acomodación, la asimilación y la ciudadanía. Lo que veremos menos en comparación con el siglo XX serán los intentos iniciados desde el exterior de crear nuevas federaciones a partir de unidades políticas anteriormente diferenciadas, pues fueron básicamente un producto de la era colonial y forman parte del pasado. No obstante, es probable que haya casos en los que la comunidad internacional o potencias importantes alienten a estados divididos por conflictos a adoptar algún tipo de federalismo en lugar de separarse. Todo esto dependerá mucho del contexto y no todos estos intentos tendrán éxito. Por último, es muy posible que en el siglo XXI haya avances significativos en “uniones” de estados soberanos, que podrían tomar la forma de ampliación de las configuraciones regionales existentes o de invención de otras nuevas. Algunos de estas configuraciones regionales, también en Europa, podrían evolucionar en una dirección federal e incluso ser reconocidas como federaciones.