

CAPÍTULO CUARTO

EL FEDERALISMO LATINOAMERICANO EN SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA

I. Un somero repaso a la evolución histórica del federalismo siempre pude aportar elementos de compresión de la realidad de la estructura federal en cada momento y país concreto, pues, como señala Pizzorusso,⁸² es fundamental la distinción entre las hipótesis en las cuales el Estado federal surge como una confederación de Estados soberanos y aquellas en las que constituye un modo de articular la soberanía de un Estado unitario, en el momento en que nace o logra la independencia, o bien luego de ese momento.

Anticipemos que la evolución histórica del federalismo en los cuatro países examinados revela notables diferencias, tanto en el momento histórico de opción por la fórmula federal, como en la pervivencia de la misma y en los presupuestos históricos de partida, entre otros varios aspectos.

II. México fue el primer país latinoamericano que optó por el principio organizativo federal, no desde luego sin debate y discusión, pues, como se ha dicho,⁸³ la pugna centralismo-federalismo fue terrible, no tanto por la forma política en sí, cuanto por los intereses “comarcanos” o la búsqueda de predominios de una ciudad.

Aunque no faltan posiciones que ven en la organización política prehispánica de los pueblos del Anáhuac el antece-

⁸² Pizzorusso, Alessandro, *Curso de derecho comparado*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 109.

⁸³ Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, cit, nota 53, p. 363.

dente más remoto del federalismo mexicano,⁸⁴ y también es proverbial, como recuerda Ferrer,⁸⁵ la insistencia en el influjo del federalismo angloamericano, a través del esquema jurídico de su texto constitucional y de la doctrina política contenida en *El Federalista*,⁸⁶ la tesis más convincente y extendida,⁸⁷ sin que ello presuponga ignorar otras influencias, particularmente la del federalismo estadounidense, es la que considera que el sistema federal instaurado en la Constitución de 1824 y desarrollado a lo largo del siglo XIX, era deudor de la anterior experiencia administrativa de la Nueva España: el sistema francés de intendencias, a las que corresponde una cierta demarcación territorial —que sería, significativamente, el punto de referencia adoptado para la demarcación de los límites de los estados—, establecido a partir de 1786, y la creación de las diputaciones provinciales, con base en las intendencias, fruto de las determinaciones de la Constitución de Cádiz de 1812.

84 Cfr., al respecto, Cuevas, Agustín, *El federalismo mexicano*, México, Libro Mex Editores, 1960, pp. 9 y ss.

85 Ferrer Muñoz, Manuel, "La doctrina federal en el primer constitucionalismo mexicano", *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1998, pp. 245 y ss.; en concreto, p. 262.

86 Hamilton, Alexander *et al.*, *El Federalista*, 1a. reimp. de la 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

La influencia de esta obra sobre los federalistas mexicanos ha sido largamente debatida. El prologuista de la traducción española, Gustavo R. Velasco, relativiza ese influjo, entre otros argumentos, por el hecho de que la primera traducción al castellano de la obra no se imprimió hasta 1868, en Argentina, aunque no parece que ello fuere decisivo, pues, como recuerda Reyes Heroles, ya en 1828 circulaban las traducciones de determinados artículos sueltos de *El Federalista*. Cfr., al efecto, Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, 3 vols., México, UNAM, Facultad de Derecho, 1957-1961; en concreto, vol. III, pp. 338, 339 y 343-345.

87 Así, y entre otros, Valencia Carmona, Salvador, "El federalismo mexicano: génesis y transformaciones", *Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahita...*, cit, nota 14, t. II, pp. 575 y ss.; en concreto, pp. 578 y 579. También, Ferrer Muñoz, Manuel, "La doctrina federal...", op. cit, nota 85, pp. 259 y 260. Y en la misma dirección, Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, cit, nota 35, p. 229.

Por lo demás, la idea federal tuvo en México, como nos recuerda Carpizo,⁸⁸ un tinte marcadamente político porque el federalismo fue la bandera del partido liberal, y el centralismo la enarbolada por el conservador, lo que se tradujo, en la primera mitad del siglo XIX, en que según fuera el partido en el poder, el país tuviera una organización federal u otra de carácter unitario centralizado.

Es importante tener presente la caótica situación existente en México en los momentos precedentes a la aprobación del Acta Constitutiva de la Unión, en enero de 1824, que consagró el federalismo. El Congreso Constituyente de 1822-1823, iniciado poco después del logro de la independencia, se desarrolló a la par que las provincias iniciaban un proceso de independización progresiva. El 5 de junio de 1823, Jalisco declaraba que reasumía su soberanía y unos días más tarde la Diputación de Jalisco erigía esa provincia en estado libre y soberano. A Jalisco siguieron Oaxaca, Yucatán y Zacatecas. Así las cosas, en los últimos días del Imperio de Iturbide, el Anáhuac se encontraba dividido, de hecho, en provincias independientes, cada una de las cuales ejercía su autogobierno. En tales condiciones, es obvio, como constata Carpizo,⁸⁹ que el gobierno central no existía en esos días en México. Ni siquiera existía, añadiríamos nosotros, una suerte de vínculo confederal entre las provincias.

Es por lo mismo por lo que Reyes Heroles, el gran estudioso del liberalismo en México, pudo afirmar⁹⁰ que el llamado “voto del Congreso” en favor del régimen federal, el 12 de junio de 1823, confirmado meses después por el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, tuvo como particular significación “no desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido”. El artículo 50. de la citada Acta Constitutiva de la Federación Mexicana adoptaba la forma de go-

88 Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, cit., nota 33, p. 26.

89 Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, cit., nota 35, p. 230.

90 Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, cit., nota 86, ed. de 1974, t. II, p. 359. Citado por Valencia Carmona, Salvador, “El federalismo mexicano: génesis y transformaciones”, *op. cit.*, nota 87, p. 580.

bierno federal, disponiendo el artículo subsiguiente que la Federación se integraba por “Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior”.

A partir del Acta Constitutiva, se inició la discusión en torno a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada finalmente el 4 de octubre de 1824, cuyo artículo 4o. adoptaba el sistema federal.

El enfrentamiento entre las fuerzas políticas en torno a la forma federal del Estado, al que antes aludimos, no iba a dejar de impactar sobre la evolución constitucional de dicha forma de organización territorial del Estado. El predominio del conservadurismo a partir de 1834, bajo la dirección del general y presidente Santa Anna, plasmó en las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836, que implantan un modelo de Estado unitario y centralista. A partir de ese momento, se suceden las alternativas: intento de retorno al federalismo auspiciado por el Congreso Constituyente de 1842; “Bases de organización política de la República Mexicana” de 1843, nuevamente centralistas; Acta de Reformas de 1847, que ratifica la vigencia de la Constitución de 1824 y, por ende, del régimen federal, y, por último, consagración definitiva del federalismo por la Constitución de 1857, cuya vida efectiva quedó relativizada en diversos momentos, como durante el efímero Imperio de Maximiliano (1861-1865), y asimismo durante la mucha más dilatada etapa del gobierno dictatorial de Porfirio Díaz.

El levantamiento en armas de Carranza, en 1913, contra el Ejecutivo Federal, sobre la base de considerar a su titular como un usurpador, y su concepción de que las entidades federativas tenían la obligación de defender la ley fundamental y el régimen federal, fortaleció el propio sistema federal,⁹¹ por lo que la Constitución de Querétaro, de 1917, hoy vigente como es sabido, no hizo sino consolidar y avanzar en la dirección trazada sesenta años atrás. Su artículo 4o. consagraba el sistema federal en estos términos:

91 Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, cit., nota 33, p. 28.

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

III. El nacimiento del sistema federal en la Argentina presenta diferencias notables respecto a México en algunos aspectos. Ante todo, como bien dice Carpizo,⁹² el movimiento revolucionario de mayo de 1810 revistió un carácter esencialmente comunal, municipal, pues el levantamiento del Consejo de Buenos Aires fue inmediatamente seguido por el de otros consejos comunales. Este dato tendrá su importancia porque parece fuera de toda duda que el sistema municipal colonial será uno de los elementos desencadenantes, decenios después, del federalismo argentino.

Las provincias, como señala Sánchez Viamonte,⁹³ no existían sino como simples divisiones territoriales y distritos administrativos correspondientes a ciudades-cabildos antes de la revolución de mayo. En realidad, se formaron entre 1813 y 1820, a excepción de Jujuy, que se separa de Salta en 1834. La mayor parte de ellas fue creada por voluntad del gobierno central.

El Congreso de Tucumán proclamó la independencia de España en 1816, aprobando tres años después la Constitución unitaria de 1819, que no fue aceptada por las provincias, ya en fase de constitución o de consolidación, absolutamente ignoradas por el texto (con una sola excepción: se las mencionaba en relación a la competencia de la Corte de Justicia).

El nuevo intento de vertebración constitucional que refleja la carta de 1826, aunque algo más sensible hacia las provincias, sería de igual forma rechazado por éstas, que a partir de 1820 habían iniciado la formalización de un sistema de pactos que había de culminar en el pacto federal del 4 de enero de 1831, firmado en un primer momento por Buenos Aires,

92 *Ibidem*, p. 21.

93 Sánchez Viamonte, Carlos, *Manual de derecho político*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1959, p. 256.

Santa Fe y Entre Ríos, y al que se adherirían después Corrientes y otras provincias.

El sistema de pactos interprovinciales sería de influencia decisiva en la Constitución Federal de 1853-1860. Así lo reflejaría el propio Preámbulo de la Constitución argentina que, como señala Linares Quintana,⁹⁴ expresa que la organización constitucional de la República Argentina fue primordialmente el resultado de los pactos preexistentes, que fueron señalando, a manera de brújula infalible, el rumbo seguro a quienes estructuraron jurídicamente el país mediante la ley fundamental de 1853-1860.

El rechazo antes señalado a la carta de 1826 desencadenó una crisis de gobierno cuya manifestación más relevante fue la caída, en julio de 1827, de Rivadavia, que propició que las provincias vivieran con cierta independencia hasta 1835, momento del advenimiento del dictador Rosas. González Calderón⁹⁵ considera que entre 1831 (año del ya citado pacto federal) y 1853, las provincias crearon y vivieron una Federación (nosotros creemos que más bien habría que hablar de una confederación), por convenio o pacto expreso, lo que pudieron lícitamente hacer porque tenían plenos poderes inherentes, que aún no habían delegado a un gobierno central.

El derrocamiento de Rosas por Urquiza tuvo como uno de sus frutos el llamado “Acuerdo de San Nicolás”, formalizado el 31 de mayo de 1852, en el que se reconoció el carácter de norma suprema del pacto federal de 1831, acordándose, de conformidad con ese pacto, convocar un Congreso general federal.

El Congreso General Constituyente reunido en Santa Fe sancionaba el 10. de mayo de 1853 la Constitución, en cuyo artículo 10. la nación argentina adoptaba para su gobierno la forma representativa republicana federal.

⁹⁴ Linares Quintana, Segundo V., “La garantía del principio federal...”, *op. cit.*, nota 34, p. 403.

⁹⁵ González Calderón, J. A., *Curso de derecho constitucional*, 2a. ed., Buenos Aires, Kraft, 1958, p. 73.

La incorporación de la provincia de Buenos Aires (que no había enviado representantes al Congreso Constituyente de Santa Fe) a la Federación se iba a producir en 1859, formalizándose en el pacto del 11 de noviembre de ese año, en el que se aceptó que formulara reformas constitucionales, ulteriormente admitidas por una nueva Convención reunida en Santa Fe en 1860, razón por la que, habitualmente, se habla de la Constitución de 1853-1860.

La Constitución de 1853-1860 no fue, como dice Carpizo,⁹⁶ un capricho de los constituyentes, sino resultado de la realidad y de las necesidades que se impusieron y que condujeron al Estado federal argentino. Entre esas necesidades, Alberdi se referiría a las muy diferentes condiciones geográficas y de hábitat de las provincias, a las enormes distancias entre unas y otras provincias y a la ausencia de un sistema de comunicaciones, así como a la existencia de una organización provincial, previa al pacto federal, que incluía un sistema de gobiernos provinciales, una administración de justicia propia e incluso una cierta organización monetaria.

La organización federal plasmada en la carta de 1853, que, como se ha dicho,⁹⁷ implicó la transformación de la soberanía originaria de las provincias en autonomía, ya no sería cuestionada en ningún momento ulterior, a diferencia, por ejemplo, de México, de modo tal que el principio federal, formalmente al menos, no se vería alterado en su esencia en las sucesivas reformas constitucionales (1866, 1898, 1949, 1957, 1972 y 1994). Quizá la diferencia estribó en que, en Argentina, el federalismo no se esgrimió como bandera política, en contra de lo que aconteció en México en la primera mitad del siglo XIX.

Bien es verdad que, como ya se ha expuesto anteriormente, el no cuestionamiento del principio federal no significó un fortalecimiento de ese mismo sistema. Por el contrario, la conducción centralizada de las provincias fue la pauta domi-

⁹⁶ Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, cit., nota 33, p. 24.

⁹⁷ Linares Quintana, Segundo V., "La garantía del principio federal...", *op. cit.*, nota 34, p. 404.

nante en el federalismo argentino. Ello explica que la Ley núm. 24.309, declaratoria de la necesidad de la reforma y punto de partida de la reforma constitucional de 1994, habilitó para el debate por la Convención Nacional Constituyente la cuestión del federalismo bajo el rótulo precisamente del “fortalecimiento del régimen federal”, título que en sí mismo constituía toda una denuncia, como algún diputado constituyente se encargaría de expresar.

Los juicios que suscitaría la reforma llevada a cabo en este ámbito serían bastante contradictorios. Desde el positivo y optimista de Hernández,⁹⁸ para quien la Convención formuló un claro proyecto federal rumbo al siglo XXI, hasta el muy pesimista de Castorina,⁹⁹ para la que la respuesta dada por la Convención quedó en deuda con el cometido propuesto, en cuanto que la respuesta concreta superadora de la debilidad federal se circunscribió a una visión puramente económica.

IV. En Venezuela, aunque ya en 1811, con la declaración de independencia, se formaliza un pacto local federal que realmente tuvo muy poca virtualidad práctica, el federalismo no será constitucionalizado sino hasta la ley fundamental de 1864.

La Constitución de 1819, en buena medida por las presiones del Libertador,¹⁰⁰ optó por una organización unitaria y centralizada del Estado, tendencia que aún se acentuó más en la Constitución de 1821, que unió los territorios de Colombia (Nueva Granada) y Venezuela en la República de Colombia, la cual quedó dividida en departamentos regidos por una administración subalterna dependiente del gobierno nacional.

⁹⁸ Hernández, Antonio Ma. (h), *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, De-palma, 1997, p. 26.

⁹⁹ Castorina de Tarquini, María Celia, “El régimen federal y la reforma constitucional”, *op. cit.*, nota 70, pp. 340 y 341.

¹⁰⁰ Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones políticas y constitucionales*, *cit.*, nota 56, t. II, p. 341.

La guerra de independencia, aún no finalizada, fortaleció extraordinariamente el poder de los caudillos militares que forzaron la quiebra de la unión entre Colombia y Venezuela.

La nueva carta constitucional venezolana de 1830 buscó una cierta transacción, por lo que pese a ser de corte centralista, hizo determinadas concesiones descentralizadoras. El país quedó dividido en provincias en cada una de las cuales existía una diputación provincial integrada por diputados electos y un gobernador dependiente del Poder Ejecutivo nacional aunque nombrado a propuesta de las diputaciones, cuyo criterio prevalecía frente al del gobernador en caso de conflicto.

Este esquema organizativo no satisfizo a nadie, por lo que el enfrentamiento entre centralistas y federalistas se mantuvo, confrontando en realidad a los caudillos militares regionales frente al poder civil nacional.

La Constitución de 1857 zanjó fugazmente el conflicto mediante la supresión de las diputaciones provinciales y la erección, en su lugar, de un llamado poder municipal. Un año después, una nueva carta constitucional, la de 1858, retorna la situación a la implantada por la Constitución de 1830, con la peculiaridad de la elección de los gobernadores por sufragio universal, aun cuando actuaban como “agentes del poder nacional”. Sin embargo, la Constitución de 1858 no llegó realmente a entrar en vigor, pues, como dice Brewer,¹⁰¹ el caudillismo regional federalista había llegado a su apogeo de poder político, y sólo faltaban las guerras federales para que se consagrara formalmente la República Federal en Venezuela. La guerra civil estalló, finalizando con el triunfo de dichos caudillos, que significaba el nacimiento del federalismo venezolano.

Este peculiar origen de la estructura federal lo compendia Oropeza con nitidez cuando señala¹⁰² que la Federación venezolana no fue un producto espontáneo de la historia, sino

101 *Ibidem*, p. 344.

102 Oropeza, Ambrosio, *La nueva Constitución venezolana. 1961*, cit., nota 38, p. 200.

una creación artificial de los líderes victoriosos de la guerra larga que no hallaron otra bandera para combatir a sus adversarios que la de identificar la arbitrariedad que les atribuían con el sistema de Estado unitario entronizado por la carta de 1830, primera propiamente que rigió en la Venezuela independiente.

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864 vino así a agrupar a veinte provincias que se declaraban independientes y reconocían recíprocamente su autonomía, aunque no la de los municipios, que fueron ignorados, y que no verían constitucionalmente reconocida su autonomía sino hasta la carta de 1893. Quedaba así consolidado y formalmente consagrado el pacto regional-caudillista-federal.

Quizá por este origen un tanto espúreo la Federación nunca fue un hecho real en la vida venezolana, lo que contrasta, sin embargo, con la circunstancia un tanto sorprendente, si se admite en los términos en que se formula, de que las Constituciones federalistas de los siglos XIX y XX, incluso las dictatoriales, no hicieron, según Oropeza,¹⁰³ cuyo juicio es discutible, innovaciones manifiestas en el sistema que falsamente proclamaban. Y decimos que tal juicio es discutible por cuanto, por poner tan sólo un ejemplo, la reforma constitucional de 1881 redujo a tan sólo nueve las veinte entidades territoriales que inicialmente habían constituido la Federación, suprimiendo asimismo algunas de sus competencias, de lo que es también buen ejemplo la renuncia de los estados a la libre administración de sus bienes y productos naturales en beneficio del gobierno federal, a fin de asegurar a éste una hacienda pública centralizada, objetivo perseguido insistente y persistentemente por el general Guzmán Blanco.

La organización federal tuvo vigencia mientras los caudillos regionales dominaron el país. Sin embargo, la llegada al poder del dictador Juan Vicente Gómez y la centralización política por él impulsada supuso, de hecho, la pérdida de vigencia de la organización federal, proceso que culminó en

103 *Idem.*

la reforma constitucional de 1925, que consagró la total sumisión de los estados al poder nacional.

La evolución constitucional ulterior a 1925 estará signada por la progresiva centralización del régimen político y, consecuentemente, por la sucesiva desfiguración del sistema federal.¹⁰⁴

La Constitución de 1947 sentará las bases para que el poder nacional controle el llamado “situado constitucional”, esto es, una partida que había de incluirse en la Ley de Presupuestos para su distribución entre los estados y municipios.

La Constitución de 1961 consolidaría la estructura federal hipercentralizada hasta 1989 en que, como ya se dijo, se iniciará un tímido proceso de descentralización que la nueva carta de 1999 se ha limitado a mantener, no sin patentes contradicciones.

En resumen, esta evolución histórica es reveladora no sólo del peculiar origen del federalismo en Venezuela, bien distinto del de México y Argentina, y de la no menos particular funcionalidad con que en ocasiones ha operado,¹⁰⁵ sino de las múltiples reformas constitucionales que, teniendo como común denominador el mantenimiento del principio federal, por lo menos en el plano formal, han ido progresivamente vaciando de contenido los principios y presupuestos básicos de todo régimen federal, convirtiendo aquel principio en algo meramente nominal.

Quizá por ello, Caldera, quien fuera presidente de la República en dos ocasiones, pudo decir¹⁰⁶ que “de la Federación tradicional, del concepto clásico de federación, muy poca cosa queda hoy en el Estado venezolano... pero del sentimiento

104 Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones políticas y constitucionales*, cit., nota 56, t. II, p. 347.

105 Rivas Quintero es muy rotundo cuando expresa que el federalismo sirvió en Venezuela para alimentar el caudillaje y para resquebrajar la unidad nacional. Rivas Quintero, Alfonso, “Análisis crítico del proceso federativo venezolano...”, *op. cit.*, nota 22, p. 370.

106 Caldera, Rafael, “La nueva Constitución venezolana”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Mérida, núm. 8, 1960, p. 16. Citado por Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, cit., nota 33, pp. 30 y 31.

federal..., del contenido emocional que sacudió a este pueblo en ocasión de la Revolución Federal, queda mucho y muy respetable". Y aun pensar en la existencia de un "sentimiento federal" por parte del pueblo nos parece que sería algo exagerado, pues el Estado federal venezolano, todavía hoy, carece de los soportes sociales suficientes.

V. Brasil, por sus propias condiciones geográficas, tiene, como dice Pinto Ferreira,¹⁰⁷ una vocación histórica para el federalismo. No debe extrañar por ello que en los dos primeros siglos de la colonia no tuviera una unidad política real, salvo en los momentos transitorios. Y ello por cuanto que la realidad política se encontraba en las llamadas "capitanías", altamente descentralizadas, formadas a través de concesiones inalienables y hereditarias, cuyos propietarios disponían de prerrogativas señoriales que hacían recordar el feudalismo.

Durante el periodo que se conoce como el Reino Unido (Brasil y Portugal), entre 1815 y 1822, las capitánías pasaron a denominarse provincias. La carta del 16 de diciembre de 1815 dividió Brasil en dieciséis provincias, creándose entre 1817 y 1853 otras cuatro más, que posteriormente se transformarían en los veinte estados miembros de la República Federal.

La separación de Brasil y Portugal en 1822, por obra de don Pedro, quedó formalizada en la Constitución de 1824, de carácter centralista, que rigió la vida del Imperio. En el devenir del mismo, y ya desde el mismo momento de la separación de Portugal, surgió un sentimiento federal que, como se ha recordado,¹⁰⁸ encuentra sus bases sociológicas en la formación histórica de las provincias a partir del desarrollo de las capitánías hereditarias, con sus propios intereses y su derecho consuetudinario.

Fruto del debate sobrevenido en 1832 en la Cámara de Diputados, en el que se llegó a deliberar sobre un proyecto liberal que proponía un cambio de la forma de Estado, que

¹⁰⁷ Pinto Ferreira, Luiz, *Curso...*, cit., nota 19, p. 265.

¹⁰⁸ Cfr., al efecto, Afonso da Silva, José, "Constitucionalismo federal no Brasil...", *op. cit.*, nota 52, pp. 410-412.

pasaría a ser una “monarquía federal”, sería la aprobación del Acta Adicional a la Constitución del Imperio, del 12 de octubre de 1834, que introdujo una cierta descentralización política en favor de las provincias, transformándose los consejos generales de las provincias creados en 1824 en asambleas legislativas provinciales con competencia para legislar en asuntos de interés regional. Si el Acta Adicional de 1834 fue “una victoria parcial de la idea federal”,¹⁰⁹ la reacción centralista no se hizo esperar, quedando formalizada en la llamada Ley de Interpretación de 1840 que, con el pretexto de interpretar el Acta Adicional, redujo sustancialmente la descentralización por dicha norma institucionalizada.

La proclamación de la República por el Decreto núm. 1, del 15 de noviembre de 1889, trajo consigo el cambio de la forma de Estado. El artículo 1o. del Decreto proclamó “provisionalmente” “como forma de gobierno de la Nación brasileña la República Federal”. Las veinte provincias constituyeron los Estados Unidos del Brasil.

El sistema federal constituyó el núcleo de los debates del Congreso Constituyente de 1890-1891, cuya obra, la Constitución del 24 de febrero de 1891, mantuvo el sistema federal. Como recuerda Afonso da Silva, y ya tuvimos oportunidad de señalar con anterioridad, la Constitución consagró un modelo de federalismo dualista en el que la Unión y los estados miembros quedaron situados en un plano de igualdad, disponiendo estos últimos de una amplia libertad de autoorganización, respetando los principios de la Unión, cuestión que desencadenó innumerables discusiones por cuanto nunca se llegó a una delimitación satisfactoria de dichos principios, que la Constitución, obviamente, no había precisado.¹¹⁰

El trasplante del sistema federal norteamericano, ignorando la diversidad de circunstancias históricas en el nacimiento de uno y otro sistema federal, no tardó en desencadenar la crisis del federalismo de la Primera República (1889-1930). Dos elementos pueden considerarse determinantes en la de-

109 *Ibidem*, p. 414.

110 *Ibidem*, pp. 416 y 417.

formación del federalismo brasileño, según Machado Horta: la política de los gobernadores y el proceso de descomposición de la autonomía de los estados miembros como resultado de las frecuentes intervenciones federales. A ellos habría que añadir un tercer elemento: el habitual recurso por el gobierno federal a la declaración del estado de sitio.¹¹¹

Con la Segunda República, proclamada a fines de 1930, se iba a instaurar una democracia de corte social y un nuevo sistema federal sustentado en un fortalecimiento de las competencias de la Unión. Todo ello quedaba plasmado en la carta de 1934, que aún fortalecía más al Ejecutivo Federal, lo que, según Pinto Ferreira,¹¹² se tradujo en la quiebra de la autonomía de los estados, que siguieron siendo sometidos a continuas intervenciones federales.

La Constitución de 1934 tendría una escasísima vigencia. Tras una sucesión interminable de crisis, el 10 de noviembre de 1937, tenía lugar el golpe de Estado de Getulio Vargas. Su idea del llamado “Estado nuevo” quedaría reflejada en la Constitución otorgada de esa misma fecha que, en lo que ahora interesa, supuso de hecho el retorno a un Estado unitario, aunque, formalmente, la carta siguiera manteniendo que Brasil era un Estado federal. La forma federal del Estado, como dice Oliveira,¹¹³ se había convertido en un mero principio nominal.

El movimiento democrático de 1945 acabó con la dictadura, retornando la Constitución de 1946 a la línea clásica del federalismo brasileño. Durante la vigencia de esta nueva ley fundamental iban a desaparecer prácticamente las declaraciones del estado de sitio y de la intervención federal; sin embargo, otra arma federal poderosa surgió a modo de sustitutivo: el rechazo de ayuda financiera o de créditos por parte de la Unión, por intermedio del Banco de Brasil, a los esta-

¹¹¹ Machado Horta, Raúl, *A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*, Belo Horizonte, 1964, p. 146.

¹¹² Pinto Ferreira, Luiz, *Curso...*, cit., nota 19, p. 271.

¹¹³ Oliveira Baracho, José Alfredo de, *Teoria geral do federalismo*, cit., nota 13, p. 192.

dos; en el fondo, como dice Pinto Ferreira,¹¹⁴ se trataba de una “*intervenção branca*”.

La Constitución de 1967 continuó con el fortalecimiento de la Unión en detrimento de los estados, en especial a través del incremento de sus poderes financieros.

Por último, la Constitución de 1988, hoy vigente, aunque ha ampliado las competencias legislativas de los estados miembros, no ha revitalizado el sistema federal brasileño.

Las Constituciones brasileñas, desde la de 1891, en sintonía con la norteamericana, han venido recepcionando, como ya se dijo, la cláusula residual característica del federalismo estadounidense. Sin embargo, ello no ha supuesto sino normativizar al máximo rango un principio que se ve contradicho frontalmente por la realidad política de la Unión, ya que, como sostiene Ribeiro,¹¹⁵ la regla de oro de la Federación brasileña es la de que la Unión cumple un papel hegemónico en la actividad legislativa en todos los niveles. Por lo mismo, Afonso da Silva¹¹⁶ ha considerado que las más de las veces el federalismo brasileño ha sido puramente nominal.

VI. Una visión final de conjunto permite extraer algunas reflexiones que creemos de interés. En primer término, en el origen del federalismo, con la salvedad venezolana, tiene mucho que ver la estructura organizativa provincial y comunal establecida en la época colonial en México y Argentina, como asimismo las llamadas capitánías, creadas en esa misma época en Brasil. También parece innecesario recordar que las condiciones geográficas, con las enormes distancias y la ausencia de comunicaciones, como también los distintos hábitats de cada zona, incidieron en la opción por una fórmula federal de organización territorial del Estado. Por todo ello, el federalismo en estos tres países no responde a una mera mimesis del vecino del Norte, los Estados Unidos, sino que se asienta en realidades sociales, geográficas y aun culturales

¹¹⁴ Pinto Ferreira, Luiz, *Curso...*, cit., nota 19, p. 272.

¹¹⁵ Ribeiro Bastos, Celso, *Curso...*, cit., nota 12, p. 459.

¹¹⁶ Afonso da Silva, José, “Constitucionalismo federal no Brasil...”, *op. cit.*, nota 52, p. 448.

que parecían demandar esta forma de Estado, así como en una organización territorial que surge en la época colonial.

El origen del federalismo venezolano es mucho más artifcial y, si se quiere, espúreo, y más bien tiene que ver con las apetencias de caudillos militares locales poco sensibilizados por otra parte hacia el principio democrático, que tan conectado debe hallarse con el principio federal. Quizá en este “vicio de origen”, llamémosle así, se encuentre una de las más fuertes razones explicativas de la artificiosidad y nominalismo del federalismo en Venezuela.

Entre Brasil, Argentina y México, pese al rasgo común antes apuntado, se pueden detectar algunas divergencias de interés.

En México, la opción favorable o contraria a la fórmula federal se va a conectar íntimamente con una posición política, liberal o conservadora, respectivamente, lo que explica los vaivenes a que se verá sometida la forma de Estado hasta la aprobación, en 1847, del Acta de Reformas a la Constitución de 1824, que supondrá la definitiva entronización del sistema federal. Ello no acontecerá ni en Argentina ni en Brasil, donde el federalismo se desvinculará de la lucha política partidista, lo que explica que en estos países no hubiera marcha atrás una vez implantado el sistema federal.

En Argentina, el centralismo y la forma unitaria del Estado sería tan sólo defendida por la provincia de Buenos Aires, como vía a cuyo través poder ejercer un control sin fisuras sobre las restantes provincias. Por ello, en un primer momento, la provincia de Buenos Aires no enviaría sus delegados al Congreso Constituyente de Santa Fe, ya que era claro el triunfo en el mismo de la opción federal.

La caída de Rivadavia demostraría la inviabilidad de la opción centralista y unitaria, y a ello seguiría la formalización interprovincial de los pactos federales que, de hecho, propiciarían una suerte de Confederación cuyo paso siguiente sería la constitucionalización de la forma federal del Estado en la carta de 1853-1860. Por todo ello, el proceso que en la Argentina conduce al Estado federal es, a nuestro modo de ver, quizá el que más se aproxima al proceso análogo ocurrido en

los Estados Unidos. A ello quizá responda el hecho de que desde la aprobación de la Constitución nunca fuera cuestionado el principio federal, que se revela en Argentina más sólido que en ningún otro país latinoamericano, lo que no es óbice para que la organización federal haya sido en el devenir del tiempo muy desvirtuada.

Brasil presenta a su vez una importante divergencia con México y Argentina en lo que al origen de su régimen federal se refiere. Pese a poderse hablar de un “federalismo sociológico” y pese a que cuando se produce el peculiar acceso a la independencia de Brasil (pensemos en el llamado Reino Unido) ya estaban más que consolidadas las “capitanías”, germen de los futuros estados de la Federación, pues éstos serían las provincias de la carta de 1815, que eran a su vez las “capitanías” a las que se prefirió llamar provincias, es decir, pese a darse las condiciones para estructurarse federalmente, el Estado se articuló constitucionalmente como unitario. Pesó más la idea imperial que la idea federal. Habría de transcurrir casi todo el siglo XIX antes de ver institucionalizada la Federación, y esta circunstancia tendrá mucho que ver con el ulterior falseamiento del sistema federal. El Imperio generó hábitos de poder centralistas y de una u otra forma estos hábitos continuaron presentes con la Federación.

En resumen, el trasplante del sistema norteamericano a un contexto tan diferente y en el que un siglo de vida política centralista había creado unas pautas de comportamiento político difícilmente compatibles con las propias de una estructura federal, se tradujo en la endémica (quizá con alguna salvedad muy concreta históricamente) falta de respeto de los poderes federales hacia la autonomía de los estados, muestra de la cual sería la abusiva utilización de la intervención federal y, en menor medida, del recurso al estado de sitio, todo lo cual coadyuvó a que el modelo federal estuviese más en la letra de los textos constitucionales, que siempre lo mantuvieron, incluso la carta de 1937, hecha a la medida de la dictadura de Getulio Vargas, que en la vida política real,

por lo que también en Brasil, como ya hemos visto, se ha podido hablar con razón de federalismo nominal.

En cuanto a Venezuela, ni por su origen histórico ni por la normación dada por las Constituciones supuestamente federales ni mucho menos aún por la realidad de los acontecimientos, puede hablarse de verdadero federalismo; ni tan siquiera de federalismo centralizado. En verdad, la estructura federal, en la mayoría de las Constituciones venezolanas, ha sido sólo un rótulo o etiqueta constitucional vacía de todo contenido. Ciertamente, el proceso se ha acentuado en este siglo, pero, a nuestro juicio, lo antes dicho vale también para los códigos constitucionales federales decimonónicos. De ahí que entendamos que, a lo sumo, puede hablarse de un neo-federalismo.

A partir de las reformas legales de 1989, habilitadas por la Constitución de 1961, aunque tardaran casi seis lustros en formalizarse normativamente, pareció entreverse un muy matizado cambio de perspectiva, con la apertura de un proceso de descentralización. La Constitución de 1999 apenas si se ha limitado a mantener lo ya conseguido en este campo. Sin embargo, si se tiene en cuenta la profunda imbricación existente entre el principio democrático y el principio federal, ¿se puede razonablemente pensar que la Constitución “chavista” va a posibilitar el desarrollo de ese principio? La respuesta negativa no admite duda alguna para nosotros. Como señala Kaplan,¹¹⁷ haciendo propias las tesis de Brewer, la Constitución de 1999 pone en evidencia un esquema institucional concebido para el autoritarismo, que deriva de la combinación del centralismo de Estado, del presidencialismo exacerbado, de la partidocracia, de la concentración del poder en la Asamblea y del militarismo, que constituyen los elementos centrales diseñados para la organización del poder del Estado. Se crea de esta suerte, añadiríamos nosotros, un neo-

¹¹⁷ Kaplan, Marcos, *Neocesarismo y constitucionalismo. El caso Chávez y Venezuela*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 2001, colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 39, p. 54.

EL FEDERALISMO EN AMÉRICA LATINA

49

cesarismo trasnochado que recuerda al de los caudillos militares decimonónicos. En definitiva, el sistema político “chavista” parece ideado para perdurar el “neofederalismo” histórico de Venezuela si es que antes no acaba con cualquier vestigio del régimen democrático.