

## EL FEDERALISMO COMO INTEGRACIÓN CONSENSUAL

Alexei AVTONOMOV

El federalismo es una realidad del mundo contemporáneo. La mayoría de la población mundial vive hoy en los países federales. Y somos testigos de la aparición de nuevas federaciones. Por ejemplo, la Unión Europea se encuentra en proceso de federalización. Hoy en día es difícil apreciar en detalle el proyecto de la Constitución europea,<sup>1</sup> porque la discusión sobre este proyecto está en estos momentos en plena actividad. En particular, se están debatiendo asuntos tales como los principios básicos del constitucionalismo europeo y los mecanismos de adopción de decisiones obligatorias en órganos de la Unión Europea. España y Polonia están en oposición radical al proyecto preparado por la Convención Constitucional encabezada por Valéri Giscard d'Estaing. Pero está claro que el proceso de federalización en Europa será desarrollado de una manera o de otra.

Lo anterior es conocido por todo el mundo. Lo que no es muy conocido es la construcción de un Estado de Unión de Rusia y Bielorrusia. El tratado internacional sobre la creación de un Estado entre Rusia y Bielorrusia fue concluido el 8 de diciembre de 1999.<sup>2</sup> Esto fue ratificado por los parlamentos de ambos países. El Tratado es una legitimación internacional de la creación de una Unión, pero para finalizar la construcción del Estado es necesario adoptar un acto constitucional, que requiere una legitimación interna.

De acuerdo con el tratado mencionado, el Estado de Unión tiene principalmente competencia en las esferas económica y político-social. Por ejemplo, el Estado de Unión debe tener como competencia exclusiva:

<sup>1</sup> Projet de la Constitution de l'Union Européenne, Bruxelles, 2003.

<sup>2</sup> Dogovor o sozdanii Soyuznogo gosudarstva. —*Biulleten Parlamentskogo Sobraniya* (Moscú), núm. 2, 2000.

- la creación de un espacio económico común, que se caracteriza por un movimiento libre de personas, de mercancías y de capitales por todo el territorio del Estado de Unión;
- la política aduanera común;
- la legislación sobre inversiones extranjeras; la legislación sobre defensa de derechos del consumidor,
- y otros.

Y en la competencia compartida con las unidades federadas, es decir, Rusia y Bielorrusia:

- desarrollo de la ciencia, educación, cultura, creación de las condiciones iguales para el mantenimiento y el desarrollo de la identidad lingüística, cultural y étnica de los pueblos;
- protección del medio ambiente, acciones comunes en la esfera de la seguridad ecológica;
- armonización de la legislación de los Estados-miembros del Estado de Unión,
- y otros.

El Tratado prevé que en las competencias exclusivas se adopten leyes, que, cierto, son de acción directa, y en competencias compartidas entre el Estado de Unión y sus unidades federadas se aprueben las bases de la legislación, que son implementadas a través de las leyes de Rusia y Bielorrusia.

Así, para realizar las competencias del Estado de Unión deben ser creados los siguientes órganos: el Consejo Superior de Estado, el Parlamento, el Consejo de Ministros, la Corte de Justicia. Algunos de esos órganos (el Consejo Superior de Estado, el Consejo de Ministros) funcionan provisionalmente hasta la entrada en vigor el acto constitucional. La Corte no existe. La Asamblea Parlamentaria, que fue creada de acuerdo con el Tratado de 1997 entre Rusia y Bielorrusia sobre la Unión de dos países (cancelado con la entrada en vigor del Tratado de 1999), ejerce temporalmente algunas funciones del Parlamento del Estado de Unión, pero no puede adoptar las leyes y las bases de la legislación.

El Consejo Superior de Estado se integra por los presidentes de Rusia y Bielorrusia, de los primeros ministros de ambos países y de los presidentes de las cámaras de los parlamentos de estos países. Las decisiones son aprobadas por unanimidad de los votos de los presidentes de ambos países (cada presidente vota en nombre de su país).

La adopción de un acto constitucional está prevista en el Tratado mencionado. Actualmente participo en la preparación de un anteproyecto de acto constitucional como jefe del grupo de expertos rusos, y puedo constatar que las actividades de la elaboración del anteproyecto del acto constitucional son lentas. Esto demuestra la dificultad de crear un nuevo estado federal cuando los Estados independientes con una luenga historia de convivencia común se unen.

Tenemos otros ejemplos de intentos de construir federaciones nuevas o por lo menos de procurar la integración regional en diferentes partes del mundo (por ejemplo: ASEAN en Asia sudeste, Mercosur en América del Sur, NAFTA en América del Norte, etcétera).

¿Por qué es así? ¿Es el federalismo una nueva moda? Creo que no. Es un imperativo de nuestra época. Pero para que el federalismo sea uno de los imperativos de los tiempos modernos debe haber razones fundamentales. Entonces, ¿cuáles son esas razones? La respuesta está en la esencia del fenómeno del federalismo moderno.

Hoy el federalismo esencialmente asegura el respeto a los derechos humanos, a la autodeterminación y autogestión de los seres humanos y sus colectividades, una participación real de individuos en efectuación del poder público en todos los niveles de gobierno. Los países grandes y poblados no pueden ser gobernados de manera eficaz en las condiciones actuales, sino por métodos democráticos del federalismo. Pero también los países pequeños son inclinados en ciertos casos al federalismo. Un ejemplo de una federación antigua con un territorio pequeño, que continúa a ser y se desarrolla como una federación, es la suiza. Una federación nueva, que ha aparecido en los finales del siglo XX en un país no muy grande, es Bélgica.

Es evidente que el federalismo real, el federalismo en sentido material, no puede existir sin democracia. Y la democracia no es solamente un lema de actualidad, sino es un sistema de gobierno eficaz en las condiciones contemporáneas, que se caracterizan por una actividad individual y un alto nivel de autonomía de una persona, que se ocupa en actividades comerciales y no lucrativas y que se agrupa con otras personas activas y autónomas para realizar múltiples actividades (económicas, culturales, políticas, etcétera).

Bajo tales condiciones se desarrolla una estructura social muy complicada, y a la base de ésta aparece una cierta poliarquía. No es por casualidad

que a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI algunas ideas de los tiempos pasados, que no fueron utilizadas antes, en la actualidad resultan ser necesarias para una práctica política y legal. Por ejemplo, el concepto de subsidiariedad o la teoría de Johannes Althusius sobre consociaciones (*consociatio*), entre otros.

Como sabemos, Althusius elaboraba sus ideas de consociaciones en el siglo XVII,<sup>3</sup> cuando las necesidades objetivas del desarrollo social llevan a los países europeos a la centralización del gobierno con un autócrata poderoso a la cumbre de la pirámide gubernamental. Algunas repúblicas en aquella época (como por ejemplo Venecia) seguían este sistema. Claro que fueron excepciones (Países Bajos, Polonia<sup>4</sup>); pero, como es sabido, las excepciones confirman la regla.

La teoría de Althusius en su época estaba asociada con el intento de una reconstrucción del sistema feudal con unidades dispersas y suficientes en sí y para sí. Las conclusiones de Althusius fueron consideradas como contradictorias al progreso de la humanidad.

En nuestros tiempos esas ideas son reconsideradas en las condiciones nuevas.<sup>5</sup> Ahora tenemos una sociedad estructurada, que consiste de unidades territoriales y extraterritoriales (por ejemplo, profesionales, etnoculturales, religiosas y otras). Pero la diferencia entre el feudalismo y la época moderna es esencial. Hay las colectividades o unidades (consociaciones, en la terminología de Althusius) pueden desarrollarse normalmente sólo en colaboración constante entre ellas. Por esto ellas están interesadas en el mantenimiento de relaciones estables y permanentes, interesadas en alianzas.

Desde el punto de vista territorial, en tiempos antiguos los estados fueron creados:

<sup>3</sup> Althusius, J., *Politica Methodice Digesta*. S/I (primera edición 1603, tercera edición 1614).

<sup>4</sup> Sobre el orden político y sistema gubernamental de Polonia en aquella época véase, por ejemplo, *Tradycje polityczne dawnej Polski*, Warszawa, s/a.

<sup>5</sup> El interés por la teoría althusiana está creciendo en los finales del siglo XX y en el inicio del siglo XXI. Algunos ejemplos de obras dedicadas a la doctrina de Althusius: Hueglin, T., "Johannes Althusius: Medieval Constitutionalist or Modern Federalist?", *Publishus*, 1979, vol 9, nr. 4; Dahm, K.-W., Krawietz, W., Wydeckel, D. (ed.), *Politische Theorie des Johannes Althusius*, Berlín, Rechtstheorie, vol. 7, 1988; Hueglin, T. O., *Johannes Althusius and the Modern Concept of Civil Society*, paper Research Committee on Socio-Political Pluralism, International Political Science Association, Bled, Slovenia, 1993, September 16-18, y otros.

1. por una fuerza externa (conquista);
2. para repeler una agresión externa real o potencial;
3. por compra o herencia.

En los primeros dos casos mencionados la unificación de unos Estados y territorios fue resultado de la presión de la fuerza externa. En el tercer caso la unificación se realizaba por la iniciativa de una autoridad con una población pasiva, neutral, indiferente.

En nuestros tiempos el papel principal corresponde al individuo económicamente y políticamente activo. Pero un individuo se hace un ser humano y existe como tal solamente en sociedad, es decir, en interacción permanente con otros individuos. Esto fue desarrollado y demostrado de una forma convincente en las obras de Karl Marx y Friedrich Engels. Pero en los tiempos antiguos una colectividad dominaba sobre un individuo. Hoy en día, de un lado, un individuo en países desarrollados y en algunos países en vías del desarrollo domina sobre una colectividad. Por otro lado, un individuo no puede pasar sin una colectividad como un ambiente único, donde puede existir un ser humano. Por eso la interdependencia y la integración son los factores esenciales para la sociedad moderna, como se muestra en las obras del historiador y sociólogo Norbert Elías.<sup>6</sup> Los individuos se integran en colectividades y las colectividades se integran en uniones más amplias. Hoy, el interés de las colectividades de asociarse por preservar ciertas particularidades de esas colectividades motiva una iniciativa de unificación en una federación o federalización de un unitario de bajo.

Esta iniciativa de bajo nos ha llevado a la situación, cuando no hay diferencia esencial, en el que se refiere a los problemas que enfrentan, y a las tendencias del desarrollo, entre las federaciones, que han aparecido como resultado de una asociación de los estados antes independientes, y las federaciones, que fueron creadas por una reforma de unos estados unitarios.

La teoría de Altusio es aplicable a los estados federales, y hoy nos puede servir como un instrumento eficaz para comprender y construir una federación como una unidad plural.

<sup>6</sup> Elías, N., “La société des individus”; Elías, N., “Les transformations de l’équilibre ‘nous-je’”, en Elías, N., *La société des individus*, París, 1991.

Mas un concepto que hoy en día tiene carácter fundamental, en mi opinión, para el federalismo, es el principio de la subsidiaridad. Las raíces teóricas de este principio parten de las ideas filosóficas y teológicas de la Edad Media. El concepto de la subsidiaridad y una teoría del estado subsidiario fueron desarrollados en Alemania en el siglo XIX, pero en aquella época no hubo las condiciones necesarias para llevar a la práctica esas ideas.

La situación cambió en el siglo XX. La definición de la subsidiaridad que ahora es considerada clásica fue dada en la encíclica del papa Pío XI, *Quadragesimo anno*,<sup>7</sup> de 1931 (en el cuadragésimo aniversario de la encíclica del papa León XIII, *Rerum novarum* de 1891). Eso demuestra que el interés por la subsidiaridad estaba creciendo en el siglo XX. Pero en la práctica el uso del principio de la subsidiaridad comenzó solamente después de la Segunda Guerra Mundial.

Fue en el seno de la Unión Europea donde ese principio adquirió y está adquiriendo fuerza. Bajo la influencia de las prácticas y después de los actos vigentes en la Unión Europea los países-miembros comienzan a introducir el principio de la subsidiaridad en sus Constituciones. Por ejemplo, la República Federal de Alemania introdujo en la Ley Fundamental (artículo 23)<sup>8</sup> el principio de la subsidiaridad con la enmienda de 1991. En la Constitución portuguesa (artículo 7o.)<sup>9</sup> el principio de la subsidiaridad apareció como uno de los resultados de la reforma de 1997. En la Declaración 52, acompañando el Tratado de Ámsterdam (1997), Alemania, Austria y Bélgica proclaman que consideran el principio de la subsidiaridad sin ninguna duda aplicable no solamente para los Estados-miembros de las Comunidades Europeas, sino también para las unidades subnacionales de Estados-miembros a medida de las disposiciones constitucionales de los Estados-miembros determinadas por los poderes legislativos de órganos de unidades correspondientes.

Ahora el principio de la subsidiaridad juega un importante papel en la Unión Europea y en ciertos países europeos. Creo que ese principio es aplicable para la distribución de competencias en cada federación. La aplicabilidad del principio de la subsidiaridad se basa en la tendencia predominante moderna de construir los Estados federales por iniciativa de las colectivida-

<sup>7</sup> *Quadragesimo anno*, Roma, 1931.

<sup>8</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlín, 2000.

<sup>9</sup> Constituição da República Portuguesa, Lisboa, 2001.

des, que disponen de los intereses propios y recursos necesarios para llevarla a cabo. Pero es evidente que ciertos intereses de estas colectividades pueden ser realizados solamente en colaboración más o menos ancha entre ellas. Esta colaboración de facto resulta en diferentes niveles del poder público: municipal, de unidades federadas y federal. Y la utilización del principio de subsidiaridad permite alcanzar un consenso entre las colectividades en cuanto a los asuntos de que deben ocuparse las autoridades de cada uno de los niveles del poder público.

Así, el principio de la subsidiaridad puede servir en las condiciones modernas para la distribución de competencias entre la Federación y las unidades federadas, que es un asunto esencial para cada estado federal. Cierto, que dice respecto a unas federaciones en sentido material y no solamente formal, nominal.

En Rusia, por ejemplo, en los últimos quince años el problema de distribución de competencias es uno de los más agudos. Nuestro país ha pasado de una onda centrífuga, mismo al límite de un destrozamiento del Estado ruso al periodo centralizador de hoy, pero la cuestión de distribución de competencias continúa. El último intento de resolver ese problema consistía en actividades en 2001-2002 de la Comisión, creada por el presidente ruso. Esta Comisión preparó unas reformas a ciertas leyes federales, que fueron aprobadas por la Asamblea Federal. Creo que la falta de recurrencia al principio de la subsidiaridad no permitió tomar en cuenta todo lo que fue necesario para encontrar una fórmula óptima de distribución de competencias.

Para el federalismo contemporáneo son muy importantes también otros principios, y entre otros el principio aparecido primeramente en la teoría en Alemania en el inicio del siglo XX: el principio de *Bundestreue*, que se traduce en español como “lealtad a la Federación”. El principio de *Bundestreue* fue elaborado y propuesto a la opinión pública por un jurista alemán, Rudolf Smend, en 1916,<sup>10</sup> pero un florecimiento real de este principio se inició después de la Segunda Guerra Mundial. Aunque ya Cecero ha escrito que un Estado no es un conjunto simple de personas, sino una comunidad basada sobre el derecho y la justicia, solamente en la época contemporánea se dan las condiciones realmente favorables para una integración voluntaria de individuos. Tal integración exige lealtad a los resultados de ésta, que es una comunidad local, estadual o nacional. Por eso la elabora-

<sup>10</sup> Smend, R., “Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat”, en *Festgabe für Otto Mayer*, Tübingen, 1916.

ción y utilización del principio de lealtad a la Federación en el siglo XX está en conformidad con las necesidades sociales y enlazadas con una modificación del carácter del federalismo.

Este principio hoy se utiliza no sólo en Alemania, sino en otros países federales (Bélgica, Austria, Suiza, África del Sur y en últimos tiempos los Estados Unidos),<sup>11</sup> y lo mismo en países regionalistas, como España o Italia<sup>12</sup> (a propósito, Italia está en proceso de federalización), por ejemplo.

El principio de la lealtad a la Federación refleja una necesidad de manutención de un estado federal, una necesidad de las colectividades mencionadas cooperantes entre sí, es decir, colectividades, interesadas en la integración.

Así, el federalismo, como una integración consensual, desde el punto de vista metodológico, nos permite comprender las tendencias principales del desarrollo de Estados federales en el mundo moderno, bien como la aplicabilidad de los principios teóricos a las prácticas del federalismo y del regionalismo en diferentes partes del mundo. Podemos también concluir, si percibimos el federalismo como una integración consensual, que los problemas de la centralización y descentralización pueden ser resueltos de modo diferente en las condiciones concretas históricas, geográficas y económicas. Lo esencial es asegurar la libertad de la persona, que en sus actividades forma colectividades, que se unen y de esta manera forman los estados mismos. Asegurar los derechos humanos y la libre actividad de las personas es uno de los más importantes propósitos del federalismo moderno. Por eso el federalismo moderno está ligado estrechamente a la democracia, de que hablan y escriben muchos científicos contemporáneos. Por ejemplo, D. Elazar señala que “una revolución federalista” de la última década del mundo entero se desarrollaba y se desarrolla simultáneamente con los procesos de la democratización, que la federalización y la democratización son dos vectores interligados de transformaciones sociales moder-

<sup>11</sup> Alen, A. y Peeters, P., “Bundestreue im belgischen Verfassungsrecht”, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Neue Folge, Band 42 (1994); Gardner, J. S., *Altered States: What America can Learn from German Federalism*. Occasional Paper nr. 8, American Council on Germany, Nueva York, 1996.

<sup>12</sup> Laso Pérez, J., “La lealtad federal en el sistema constitucional alemán”, *Cuadernos de Derecho Público*, 2000; Anzon, A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milán, 1995.

nas.<sup>13</sup> La democracia y el federalismo o la descentralización regional son dos lados de una medalla; por eso son inseparables.

Pero para alcanzar el federalismo real, es decir, el federalismo en sentido material, y construir y mantener la democracia es requisito *sine qua non* una sociedad civil fuerte. Solamente una sociedad civil puede servir como garantía para la creación y el desarrollo de un estado federal. El ejemplo de la Unión Soviética demostró que sin la sociedad civil un estado federal nominal puede ser eliminado más fácilmente, que ser reconstruido en la federación real, lo mismo cuando la mayoría de la población estaba en favor de la continuación de existencia de la Unión Soviética. Nosotros podemos hacer tal conclusión de acuerdo con los resultados del referendo de 1991.

Nosotros no podemos construir el federalismo real voluntariamente en cualesquier condiciones en que está la sociedad concreta. Los intentos de crear federaciones sin base social necesaria siempre fracasaron. Por ejemplo, en los años 60-70 del siglo XX Egipto y Siria tentaron de construir una federación, y mismo fue proclamada República Árabe Unida. La proclamación no llevó a la creación de un nuevo Estado federal, y finalmente ambos países renunciaron esta idea. Una de las causas del fracaso de la creación de la República Árabe Unida fue la ausencia de una sociedad civil desarrollada en estos países en aquella época (naturalmente existieron otros obstáculos en el camino de una unificación de los mencionados países árabes). Pero la sociedad civil se desarrolla paso a paso en todas las partes del mundo. Por esa causa estoy de acuerdo con aquellos investigadores que declaran que el federalismo tiene un gran futuro en el mundo moderno.

Así, construir y consolidar el federalismo real es posible sólo con base en una sociedad civil desarrollada. Solamente bajo esta condición los principios mencionados pueden ser realizados y utilizados de manera práctica.

<sup>13</sup> Elazar, D. J., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, 1987.