

EL FEDERALISMO FINISECULAR *

Por el Académico DR. PEDRO J. FRÍAS

“La variedad de sistemas federales conduce a la imprecisión de su mínimo común denominador y hace muy aleatorio el descubrimiento de un criterio general.” G. Burdeau.

1. *Introducción.* El mundo es hoy virtualmente federal, por la necesidad múltiple de equilibrar lo uno y lo diverso. En el pasado, el vínculo imperial, y hoy, la descentralización territorial del poder, han extendido el derecho federal o algunas de sus aplicaciones. En los Estados federales consolidados, es pertinente hablar de forma de Estado. Pero cuando el Estado unitario profundiza su descentralización o cuando se busca unidad, aún precaria, para etnias diversas, o cuando la integración crea los nuevos pueblos-continentes, el paradigma es federal más que la forma de Estado: proponemos describir estas situaciones bajo el título común de federalismo como estrategia.

Esta distinción, apta sólo para la explicación del derecho federal actual, parece corresponder a la que ha solido hacerse entre el federalismo como “ideario” y como “técnica”. Como sentimiento, es la conciencia autonómica compatible con una alianza constitucional. Como técnica, es la distribución territorial del poder ¹.

* Ponencia en el congreso sobre las tendencias del derecho en el siglo XXI convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México (set. 1991).

¹ HORACIO ROSATTI, *Congreso Nacional de Federalismo*, Santa Fe, 1986, p. 97.

2. *El federalismo como forma de Estado.* Describiremos el proceso federal en algunos de los Estados reconocidos como tales. Por proceso federal entendemos la realidad nacida de la norma constitucional y su experiencia, a veces cruel pero también rica en matices, inflexiones y capacidad de recuperación.

2.1. *Argentina.* En primer lugar, el federalismo dual resistió menos. Ya la ley Láinez que permitió a la Nación mantener escuelas primarias en las Provincias que se acogieran a su régimen, fue una excepción realista y escrupulosa, frente a una centralización incipiente. En segundo lugar, como en los Estados Unidos, la Gran Depresión Mundial, que cambió duraderamente las reglas de juego que habían sido favorables al crecimiento argentino, inspiró regulaciones que aceleraron la burocratización centralizada del país. En tercer término, la incorporación al Estado de una gran infraestructura económica de gestión deficiente, descompensó el equilibrio. En cuarto lugar, la primera experiencia de federalismo concertado —la coparticipación federal impositiva— dejó penetrar al Gobierno central en la administración provincial, con una profundidad desconocida; porque, en efecto, gracias a una participación irrisoria para el conjunto de las provincias, el fisco nacional fue rico durante cuatro décadas; rico y paternal: con los fondos con que las provincias hubieran podido hacerlas por sí mismas, el Gobierno federal construyó carreteras, hidroelectricidad, hospitales y escuelas; esta situación se modificó en 1973 y se deterioró paulatinamente hasta ser reemplazada por acuerdos de coyuntura que son una asignatura pendiente. En quinto lugar, el federalismo cooperativo, a través de la actividad interjurisdiccional, doblada en acuerdos y entes interprovinciales y en relaciones intergubernamentales, ha sido un renovador decisivo de la consideración debida a la vida local.

Creemos que hay buenos auspicios para la reconstrucción del federalismo. La “desfederalización” ha tocado fondo y las tendencias se revierten. La comunidad académica confirma su atención a las autonomías. El Gobierno central no “sucursaliza” a las provincias. La descentralización territorial del poder no compromete la destinación nacional. El ciclo constituyente provincial manifiesta la

misma energía autonómica, a través de once nuevos textos. El Acta de Reafirmación Federal (1990) habrá coronado la recuperación del federalismo argentino, cuando una mejor gestión pública coincida con la política actual de reforma del Estado y se supere la emergencia económica².

2.2. *Brasil*. En la Constitución de 1988, la República Federativa del Brasil es la unión indisoluble de Estados, municipios —por controvertida inclusión— y Distrito Federal. En otro estudio³ hemos descrito ampliamente la morfología del federalismo brasileño, su comportamiento y las correcciones auspiciadas. Favorecían al gobierno federal los poderes político-administrativos, la hegemonía financiera, las hipótesis de intervención de la Unión en los Estados, aunque la autonomía local y estatal fuera el principio básico. Y se conservó, en efecto, la idea de que la Unión sólo debía ocuparse de las políticas generales. La Ley de Reforma Administrativa, para referirnos a una sola de las etapas legales analizadas, decía muy pragmáticamente que “exceptuados los casos de manifiesta impracticabilidad e inconveniencia, la ejecución de los programas federales de carácter nítidamente local deberá ser delegada, en todo o en parte, mediante convenio a los órganos estatales o municipales concernidos por los servicios correspondientes”.

Pero si la Constitución de 1967-1969 institucionalizó un federalismo nominal, la de 1988 lo rescata, según el ponderado juicio de José Alfonso da Silva⁴.

2.3. *Estados Unidos*. Como es sabido, el federalismo nace en los Estados Unidos como una forma de Estado, que asegura coordinación e independencia de los dos centros de gobierno. Bernard Schwartz⁵ lo caracteriza por los siguientes elementos: I) “Se trata de una unión de un número de entidades comunes; II) La división entre los

² Ver del autor, principalmente, *El Proceso federal argentino*, Córdoba, 1988.

³ *Introducción al derecho público provincial*, Depalma, Bs. As., 1980, p. 63.

⁴ *Curso de derecho constitucional positivo*, San Pablo, 1989, p. 90.

⁵ *El federalismo norteamericano actual*, “Cuaderno Civitas”, Madrid, 1984. Sobre Canadá, nada podemos agregar a la síntesis de AGUSTÍN RUIZ ROBLEDO, en “Revista de Estudios Políticos”, Madrid, n° 69, jul.-sept. 1990, p. 201.

poderes Legislativos del Gobierno Central y los Estados componentes, está presidida por el principio de que el primero es un gobierno nacional con competencias taxativamente enumeradas, mientras que los segundos, son gobiernos de «competencias residuales»; III) La competencia de cada uno de estos Centros de gobierno se ejerce directamente dentro de la esfera asignada a cada uno de ellos, sobre todas las personas y propiedades que se encuentran dentro de sus límites territoriales; IV) Cada Centro de Gobierno está provisto de un aparato legislativo, ejecutivo y judicial, para poder exigir el cumplimiento de las leyes, y V) La supremacía del Gobierno nacional, dentro de su esfera asignada, en caso de conflicto con el gobierno de los Estados”.

La división de poderes entre el gobierno central y los estatales —escribe Schwartz—, ha estado durante un siglo dominada por la doctrina del federalismo dual. Se basó en la concepción de dos áreas de poder mutuamente excluyentes, que se limitan recíprocamente y cuyos titulares se encuentran en pie de igualdad. Citando un ejemplo muy conocido, el federalismo dual postulaba la competencia del gobierno federal en el comercio interestatal y de los Estados-miembros en el comercio intraestatal. En la práctica, esta exclusión recíproca fue difícil aunque asegurada con rigor por la Corte, como lo prueba la rehusación a que el gobierno central imponga a los Estados sus normas sobre trabajo infantil.

Los hechos sociales llegaron a un punto que desalojaron al federalismo dual. Ocurrió con el ya recordado New Deal. El Estado, que había actuado como soldado o policía y juez, pasaba a ser —dice descriptivamente Schwartz—, médico, enfermero, maestro, urbanista . . . El gobierno federal se atribuía autoridad para regular poco menos que todo el sistema económico americano. No se allanó a esta política la Corte en 1935 en el caso Schecter, pero fue el último de aplicación del federalismo dual.

A partir de 1937 y sobre todo de 1941, la Corte aceptó por ejemplo que la regulación del comercio por el Congreso no recaía sólo sobre el interestatal, sino “también sobre aquellas actividades intraestatales que afectan de tal modo al comercio interestatal o al ejercicio del poder del Congreso sobre éste, que su regulación resulta indispensable

para un fin legítimo". Aceptó asimismo la posibilidad de usar el poder impositivo con fines regulatorios. La gran Depresión había alterado el antiguo equilibrio a favor del gobierno central.

El reequilibrio se encontró a partir de 1976 en el caso "National League of Cities vs. Usery", evidenciando que aquí y allí las tendencias centrípetas y centrífugas han producido movimientos pendulares en el federalismo. Se interpretó que el gobierno central no podía afectar a los Estados en cuanto tales, en asuntos referidos a la soberanía estatal y que perjudiquen en forma directa la capacidad de los Estados para estructurar operaciones integrales en áreas de funciones tradicionales.

Si se sigue la evolución de la jurisprudencia, se advierte que perdura esa tentación de absorber, por parte del gobierno central, las competencias que no fueron tradicionales en el Estado-miembro, aunque por un principio de división territorial pudieran corresponderle. Así ha ocurrido en 1980 respecto de la circulación de vehículos que no respetaran los estándares federales sobre la contaminación atmosférica.

El pronóstico de Schwartz es favorable al federalismo norteamericano actual. Puede que no sean los entes soberanos de la época de la fundación, pero su independencia está asegurada.

2.4. *México*. El pormenorizado estudio de Jorge Carpizo se remonta a 1961, pero tiene vigencia si lo conjugamos con las innovaciones comentadas por él mismo sobre el presidencialismo mexicano⁶.

He aquí su propia síntesis: "El sistema federal mexicano ha cambiado por los factores enunciados y que podemos concretar: a) La paulatina centralización de facultades que en varias ocasiones ha sido benéfica. b) La creación de organismos y empresas nacionales poderosos que influyen en las entidades federativas. c) La centralización política, que no es factor nuevo en la vida del país, y

⁶ *El Federalismo en México*, en "Sistemas federales del continente americano", UNAM, México, 1972, pág. 463; *Sistema Federal Mexicano* en "Estudios constitucionales", UNAM, México, 1980, p. 87; *La Constitución mexicana de 1917*, UNAM, México, 1973 y *Algunas reflexiones sobre los cambios en el Presidencialismo Mexicano (1978-1990)*, en "La Ley-Actualidad", Bs. As., 7 de marzo de 1991.

d) La conciencia de que México es una nación y como tal tenemos una sola proyección hacia el futuro, según frase de Ortega y Gasset.

Existe la convicción de que el sistema federal es importante y tiene una función que cumplir: ser un deténte a una mayor centralización que pueda ser perjudicial y que no se desea, y especialmente, que los gobernantes locales sean realmente elegidos por el pueblo de cada entidad federativa, para que resplandezca su autonomía.

Este es un reto a la centralización política existente y en él está el futuro de nuestro sistema federal."

Pero en los años últimos, la "descentralización" de la presidencia y el incipiente pero firme pluralismo político, han restablecido el equilibrio entre los poderes del gobierno federal y con los Estados federados. El federalismo sirvió, en efecto, como última barrera respecto a una centralización castradora. Es lícito hablar de una recuperación.

2.5. *Venezuela*. El estudio de Humberto J. La Roche, como el nuestro ⁷, son escépticos sobre el federalismo residual de Venezuela. Del federalismo histórico, identificado con la promoción de las masas, del exergo "Dios y Federación" de la papelería oficial, del artículo 1º de la Constitución que lo declara Estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución, quedan en realidad el gobierno federal y los municipios. La Roche limita sus aspiraciones a una descentralización progresiva y a las asignaciones para los Estados. Por nuestra parte, conforme al movimiento actual de las ideas, deseáramos ver de vuelta en los Estados la libertad de elegir sus gobernadores. Excluida esa autonomía, reducida la competencia legislativa, desapoderados de sus recursos naturales, dependientes financieramente a un grado extremo, centralizado el gasto improductivo en el Distrito Federal (triplicado al resto del país), Venezuela es un Estado post federal. Es posible que se haya adaptado así a su condición de mono-exportador. Pero no faltan datos sobre una centralización creciente, sobre una urbanización irracional en el área metropolitana que merecen corrección.

⁷ LA ROCHE, *El federalismo en Venezuela*, en "Sistemas Federales del Continente Americano", UNAM, México, 1972, p. 549 y PEDRO J. FRÍAS, *El federalismo Argentino*, Depalma, Bs. As., p. 68.

2.6. *La unificación Alemana.* La Constitución de Bonn era previsoramente. La unificación de las dos se hizo a su amparo por la urgencia de Alemania Oriental de disolverse en el seno de Alemania Federal. La entente confederal parecía la más razonable para dar tiempo.

Jacques Delors, desde el vértice de la Comunidad, la mencionaba como escenario posible. Henry Kissinger y pocos más la auspiciaban. Pero la historia fue más rápida que las predicciones. La reunificación se consolidó con quebrantos previsibles. Será un ejercicio de curiosidad el examinar dentro de un tiempo la configuración de las autonomías en Alemania Oriental.

2.7. *Decadencia y recuperación del federalismo.* El proceso federal nos ilustra que en dos etapas y hasta en una sola se produce la dependencia de los Estados particulares al Gobierno central y el de éste al Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo crece a partir de toda interrelación que pueda preverse o reglarse porque se convierte en administración, y la administración es área ejecutiva.

A su vez, la dependencia de los Estados particulares crece, en relación con el gobierno central, en todos estos supuestos: Recursos naturales que deben sujetarse a explotación que concentra capital y tecnología: empresas de Estado. Ingresos fiscales menos susceptibles de legislación y recaudación jurisdiccional: regímenes de participación. Prioridades por igual imperativas para el sector público del Estado central, estados particulares y municipios: planeamiento. Desequilibrios financieros por repercusión preponderante de las políticas nacionales (cambiaría, salarial, etc.): aportes del Tesoro Nacional. Áreas políticas, económicas y sociales que requieren innovación legislativa, coordinación de régimen o improvisación de soluciones. Instrumentos de gobierno para las múltiples emergencias del Estado actual.

Dentro de esta tendencia, se presume que todo lo que importe innovación —hechos nuevos, nuevo régimen, coordinación y emergencia—, es competencia del ejecutivo central...

Y es más: Cuatro son las funciones de todo buen gobierno: promover, ayudar, coordinar, controlar. Las asume en su orden propio toda gestión pública. Pero han tomado

carácter nacional sus principales connotaciones: La promoción es desarrollo, la ayuda se llama Tesoro Nacional, el control, seguridad del Estado, la coordinación reconoce generalmente instancia nacional o interregional. No agotamos esas funciones con una descripción tan parcial. Pero la realidad suele ser más irreverente.

La conclusión fáctica que no queremos formular como tesis, es que toda materia de gobierno que por su originalidad, dimensión o vinculación operativa con facultades del gobierno central, requiere en alguna etapa su asistencia técnica o económica o su concertación interjurisdiccional, tiende a estar dominada o integrada entre los poderes del gobierno central.

2.8. *Federalismo como sistema.* La superación del federalismo dual o competitivo por un federalismo cooperativo de concertación quizás explica la recuperación del federalismo. Las competencias no quedan solitarias en su ejercicio insular. Los acuerdos interjurisdiccionales y las leyes-convenios, permiten ganar en uniformidad o en escala y evitar la marginación del más débil.

El aislamiento del federalismo dual tuvo a lo menos tres efectos: 1. El ejercicio de las competencias estatales fue deficiente cuando no abandonado; 2. La falta de experiencia anterior de concertación inclinó a la administración central a prescindir de los Estados; 3. La doctrina se inclinó muchas veces ante los hechos consumados.

Y la concertación lleva a un federalismo como sistema. Un sistema es más que una coordinación de competencias, pero esa coordinación es como la imagen del sistema, en cuanto relaciona sus componentes para la producción de un resultado.

Las conclusiones son significativas: 1. La primera es que es esencial al sistema tanto la asignación de competencias como la interrelación de ellas, y por eso se frustra un federalismo disociado.

2. La segunda, que un sistema federal se expresa mejor por la convergencia de todos al bien común de la Constitución, que por la subordinación de los Estados al gobierno central. Los científicos de sistemas suelen identificar esta intencionalidad común hacia el resultado. Podríamos elegir una frase de Nicolás Sombart: "La dependencia en

que se hallan las autoridades inferiores no es la de una cadena de órdenes jerárquicas, sino la dependencia de un dispositivo común, semejante quizá a la que existe entre una estación de T.V. local y el satélite «Telestar» (“Planificación y planetarización”, en «Humboldt» n° 21, Hamburgo, 1965, p. 6).

3. La tercera, que según la teoría general de sistemas hay relación isomórfica cuando dadas dos estructuras, se corresponden uno a uno sus componentes y sus respectivas relaciones. Y no es necesario para que exista relación isomórfica que haya comunidad o conexión ontológica entre las disciplinas. Entonces, podemos sugerir sin tratar de demostrar ahora, que el federalismo puede tener relación isomórfica con todas las estructuras de corresponsabilidad y de interdependencia y que en la medida en que esto fuera cierto, pueden aplicarse bajo prueba al federalismo, métodos, modelos y conceptos empleados para esclarecer otra estructura. La teoría de la división y equilibrio de poderes de Montesquieu, significa entre otros aspectos —escribe García Pelayo— una traslación al campo de la teoría constitucional de la estructura del equilibrio físico formulada por Newton, es decir, fuerzas igualmente poderosas generan una situación de equilibrio que mantiene a cada una en su lugar. Ciertamente que isomorfismo tan prestigioso no ha impedido a la división de poderes, y por las mismas razones, seguir la suerte del federalismo.

3. *El federalismo como estrategia.* Hasta hace unas décadas, el número de Estados federales no era significativo, aunque fueren los más poblados. Pero la historia reciente ha ofrecido muchas oportunidades a la descentralización política territorial. Los antiguos Estados unitarios de Europa Occidental, son ahora fédero-regionales. Y cuando la conmoción del Estado parece probar la universalización del modelo del Estado constitucional, también el federalismo ofrece soluciones transitorias o permanentes para la reorganización estatal.

Ocurre que, por una parte, un mínimo de descentralización parece hoy indispensable para la eficiente asignación de funciones en el Estado; y ocurre, por otra, que las etnias y los dialectos están activos y buscan autonomía pero también expansión.

Si las minorías étnicas o lingüísticas fueran acotadas por fronteras definidas, la descentralización federal sería una solución. Pero las fronteras culturales de las minorías no siempre coinciden con las físicas o las históricas. De allí que la autonomía no sea solución definitiva en todos los casos.

El federalismo provee todas las estrategias útiles: para las soluciones regionales, para las federaciones en dificultad o en disolución, para la integración regional.

3.1. *La estrategia fédero-regional.* Bélgica, Italia, España y ahora también Francia, son Estados Regionales inicialmente unitarios. Un Estado regional es el que reconoce autonomía para ciertas competencias a áreas con homogeneidad ambiental, social o económica.

¿Podemos enumerar al Estado regional entre las formas federativas contemporáneas? Aunque nuestra respuesta es afirmativa, mantenemos la interrogación frente a las vacilaciones de la doctrina.

Estas dudas se justifican no conceptualmente sino históricamente: es duro confesar que se ha cambiado la forma de Estado. Es polémico poner en cuestión la unidad del Estado. Duelen las motivaciones: en Bélgica, los conflictos de las comunidades lingüísticas; en Italia, las rivales hegemonías políticas del centro y la izquierda; en España, el irredentismo de ciertos separatistas.

Estas tensiones presionan sobre la doctrina, que parece inclinarse a considerar el Estado regional como un tipo intermedio entre el unitario y el federal, caracterizado por la autonomía regional. A la fórmula la impuso tempranamente Gaspare Ambrosini, inolvidable presidente de la Corte Constitucional italiana, y tiene seguidores.

Satisface inicialmente esta explicación, si se tiene en cuenta la comodidad de esclarecer las formas de Estado según combinaciones de principios opuestos. Así, decían los primeros comentaristas de la Constitución norteamericana que el Estado federal era el equilibrio del unitarismo y la confederación, como la confederación puede ser definida como un cruzamiento entre una liga o una alianza y la federación. Es pues, aceptable, más respecto de la génesis que del contenido, que el Estado regional sea entendido como el equilibrio entre unitarismo y federalismo.

“Se trata siempre —escribe Antonio La Pégola—, de una mediación entre dos polos extremos entre los que puede fluctuar el variado juego de las fuerzas centrífugas y centrípetas”.

En un nivel de análisis más profundo —y sobre todo si consideramos las regiones de estatuto especial—, es perceptible que tanto en el estado regional como en el federal, se instalan autonomías particulares que convergen a una única soberanía. Esto es lo decisivo. Las estructuras que La Pégola dice ser “análogas pero no idénticas” son casi idénticas. No es necesario recurrir a la prueba de isomorfismo de la teoría de sistemas para identificar al Estado regional como una forma federativa.

Las diferencias no alcanzan a impresionarnos sobre todo en cuanto a su representación en el Senado que es la más importante: que las regiones no la tengan en Italia o que sea débil en España, donde sin embargo la Constitución califica al Senado de “Cámara de representación territorial”, significa que falta una nota típica de los países federales, pero no la sustancial de la autonomía bajo un solo Estado soberano.

Sin duda por esta convicción, Gumersindo Trujillo ha preferido un título más explícito para el Estado regional: le llama Estado fédero-regional, acentuando el *pactum foederis* originario, un pacto de alianza que compromete la confianza y la lealtad, hasta el punto de rechazar un pretendido derecho de autodeterminación de los pueblos de España.

Esta breve reflexión, ¿autoriza a suprimir el interrogante? ¿Es el Estado regional una nueva forma federativa? Creemos que sí, pero en todo caso la prueba será la forma en que cada país vive, en federal o unitario, la descentralización inevitable. De todos modos, en el cuarto Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, hubo consenso en que el federalismo es el paradigma para explicar las relaciones internas de los Estados regionales.

3.2. *La estrategia posfederal.* Desde los intentos de secesión a la asunción de autonomías antes meramente nominales, todo está pasando en la Unión Soviética. Su Constitución la declara federal: ya dijimos que es un rótulo. Pero ha llegado el momento de hacerla efectiva.

Todos los que escriben sobre la actualidad soviética invocan la instancia federal, lo que supone operar la doble subordinación. Lunev le concedía la importancia que realmente tiene a esta doble subordinación: todo órgano local depende horizontalmente de otro local superior y depende verticalmente de los órganos de gobierno general⁸.

¿Pero qué son estas quince Repúblicas federadas? En 1918 se proclamó que "la República Soviética de Rusia se funda en la libre unión de naciones libres en forma de federación de repúblicas soviéticas nacionales". La doctrina les atribuye soberanía, con un matiz distinto de los que hablamos sólo de autonomía. Creen combinar el principio de autodeterminación con la unión fraternal de los pueblos... Pero no parecen sentirlo así Lituania, Letonia, Estonia, Ucrania...

Cada República federada posee sus propios órganos de administración con un Consejo de Ministros de la República, que garantizan una combinación armoniosa entre centralización y descentralización, según la optimista versión de Lunev.

Después del referéndum soviético de 1991, el Tratado de unión en ciernes quizás recogerá modalidades del federalismo, de la confederación, y aún más allá, de las alianzas internacionales.

Será una confederación, laxa en las relaciones internacionales de los estados-miembros, celosa en pocas competencias esenciales. Los Estados rusos y asimilados serán el núcleo. Los no rusos que porfien por su independencia constituirán el complemento confederal: satélites, pero no tanto, porque podrán conducir una evolución cualitativamente diversa. Esta fragilidad del imperio soviético es fruto de la represión con que fue construido⁹. Ya no es ni Unión ni las Repúblicas quieren ser socialistas y soviéticas. La actualidad se muestra todavía más cruel con la mancomunidad.

⁸ A. E. LUNEV, *Las relaciones entre centralización y descentralización en las condiciones de la democracia socialista soviética*, en "Revista del Instituto de Ciencias Sociales", Diputación Provincial de Barcelona, nº 5, 1965, p. 64.

⁹ Hemos tratado más ampliamente la transición del despotismo imperial a la Confederación multiétnica de la Unión Soviética, en diversas publicaciones y en "El Derecho y los problemas contemporáneos", Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 1989.

Imposible no prestar atención a Yugoslavia. Después de Tito, Yugoslavia ha podido sobrevivir gracias a su organización federal por sobre las etnias y gracias al turismo que ha permitido pagar los déficits de la autogestión económica. Pero adolece de una cuestión nacional que separa al Norte, predominantemente católico, centro europeo y ex Habsburgo del Sur ortodoxo y musulmán ex otomano.

La diferencia étnica o cultural se dobla en distancia económico social. El malestar conduce a tensiones difícilmente imaginables entre nosotros.

Dennison Rusinow describe así el mosaico étnico yugoslavo¹⁰: "Las repúblicas (salvo la oficialmente tridimensional Bosnia, Herzegovina) son, en teoría, estados deración. Sin embargo, y a excepción de Eslovenia y de nacionales de sus respectivas naciones, unidos en una fe-la «estrecha» Serbia sin sus provincias autónomas, todas contienen grandes y numerosas minorías nacionales y constituyen verdaderos estados multinacionales, un conjunto de Yugoslavias en letra pequeña. Incluso Eslovenia, que viene añadiendo un ejército cada vez más numeroso de emigrantes de otras repúblicas menos desarrolladas a sus pequeñas minorías italiana y magiar, ya existentes, se está volviendo multinacional. El potencial perturbador que puede originar el defecto de una teoría que equivocó las fronteras históricas con las étnicas, no por ignorancia sino porque las fronteras de los estados étnicos no pueden trazarse como un mosaico nítido, se hace más evidente en el caso de Croacia y su amplia minoría serbia (el 15 % de la población)".

Las seis Repúblicas y las dos regiones autónomas están agitadas por una creciente autonomía. El Consejo Ejecutivo Federal ha dicho: "Es fácil emponzoñar a los pueblos con el nacionalismo". A partir de Eslovenia, que incluyó en su Constitución de 1989 el derecho de secesión, las declaraciones de independencia son la respuesta al malestar profundo de una unión ficticia. Si Yugoslavia fuera una casa, la puerta más grande es la de salida. La Confederación puede proveer los vínculos tenues sugeridos por la razón. Pero no ha sido así.

¹⁰ *La cuestión nacional yugoslava*, en "Revista de Occidente", jul.-set. 1981, p. 98.

3.3. *La estrategia internacional.* El 9 de diciembre de 1989 puede ser considerado como el fin de la postguerra, pues la caída del muro de Berlín deshace el universo de Yalta y parece consagrar la universalización de la democracia constitucional occidental como forma final del gobierno humano.

Si nos detenemos en Europa, es seguro que unos y otros golpearán las puertas del Mercado Común o para entrar o para establecer relaciones económicas preferenciales. A los que acaban de sacudir el yugo se sumarán Noruega, Suecia, Austria y Finlandia que habían vacilado por el conflicto Este-Oeste. La Comunidad pasará a ser una zona de libre cambio, agotada por las nuevas negociaciones e impotente para poner orden.

Este escenario sugiere una respuesta a algunos analistas: considerar prioritaria la unión política de los Estados signatarios del Tratado de Roma. O sea, no esperar que esta unión política sea madurada por el gran mercado de 1993 y luego por la unidad económica y monetaria, sino quemar etapas y formular un nuevo Tratado. ¿Entonces? Entonces los Estados Unidos de Europa podrán conservar su identidad, sin perjuicio de que en círculos concéntricos, los del Este, los del Norte y los del Sur, constituyan con Europa Occidental un espacio integrado pero diferenciado. ¿Y cómo habrían de hacerse los Estados Unidos de Europa sin estrechar sus vínculos en federación?

Por ahora, la esencia de las comunidades europeas es la supranacionalidad más que el federalismo clásico, pero supranacionalidad es una dinámica procesal hacia un federalismo de Estados en la perspectiva de 1992. Soldatos¹¹ ha profundizado las diferencias de las comunidades con un federalismo típico: gran asimetría y desequilibrio en la repartición de las competencias entre el sistema comunitario y los Estados miembros; una autonomía institucional-decisional limitada de las autoridades comunitarias; un esquema de Estados embrionario y sin coerción; recursos demasiados escasos respecto a los Estados miembros; muy limitados campos sistémicos de acción comunitaria.

Esta profundización de la unión política entre las Co-

¹¹ PANAYOTIS SOLDATOS, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruselas, 1989, p. 214.

munidades actuales, mantiene desveladas a las Cancillerías. Pero hay perspectivas más globales. El Presidente de Francia habla de una confederación del Atlántico a los Urales; Gorbachov y Juan Pablo II, de la "casa común".

4. *El pactum foederis*. Se habrá comprobado que ninguna operación estatal, ni siquiera la descentralización del poder en el federalismo, es solución para la agitación de una minoría, si no puede acotarse en una frontera física o si tiene algún carácter antisistema, sobre todo si quiere constituirse en Estado independiente.

El discurso tiene que ser otro: debe ser moral: dirigirse a la vez a la magnanimidad y a la utilidad. Los derechos de las minorías no prevalecen sobre sus deberes: el cooperar con el bien común, el de respetar la libertad de los miembros que se pasan a la cultura mayoritaria y el juzgar sus reivindicaciones a la luz de la evolución histórica para no quedar prisioneros del pasado. Lo ha dicho así Juan Pablo II en su Mensaje de Navidad 1989, sobre las minorías.

El tenor de un discurso utilitario que no por eso carece de grandeza, es el razonamiento de Rusinow sobre la cuestión nacional yugoslava, semejante al que hace posible la unidad de Bélgica. Escribe Rusinow: "Paradójicamente, no obstante, la multinacionalidad de las repúblicas puede ser también una fuerza capaz de alentar al menos una reconciliación renuente *faute de mieux*, entre las nacionalidades y la unidad del país. Para seguir con el mismo ejemplo, la preocupación por el destino de los conciudadanos serbios que viven como minorías en Croacia, así como en Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Kosovo y demás, puede hacer —y hace a menudo—, de los serbios los más auténticamente yugoslavos de los yugoslavos. Quizá preferirían una Yugoslavia dominada por los serbios como en otros tiempos, dado que es la nacionalidad más numerosa; pero si esto no es posible, entonces es preferible, antes que una desintegración, una Yugoslavia tal como existe actualmente. La conclusión es que una Yugoslavia disuelta en pequeños estados nacionales, supuestamente soberanos, se vería condenada a una plétora de minorías discriminadas y a una plaga de irredentismo mutuo, aumentando las suspicacias de todas ellas sobre una

dominación y explotación exterior, así como la certeza de que habría querellas y riesgos permanentes de guerra entre sí. En este sentido, la imposibilidad de trazar fronteras étnicas en el mosaico étnico de los Balcanes, razón fundamental de la invención de la original "idea yugoslava" como competidora de una Gran Serbia, una Gran Croacia y demás conceptos unitarios o separatistas, sigue siendo un argumento que obliga a optar por una Yugoslavia de "fraternidad y unidad". Pero la realidad se ha mostrado implacable.

Nuestra experiencia en Bélgica nos permite señalar un "modelo" para los contenciosos que perturban la forma de Estado: hacerse más cosmopolitas y más provincianos al mismo tiempo, más fieles al continente y a su propia región. Bajo esta condición, Europa podrá servirse de un federalismo "a la carta": hacia el federalismo a partir de la regionalización; hacia la confederación para reemplazar a los antiguos imperios que articulaban las diferencias étnicas y lingüísticas; hacia los pueblos-continentes con la integración de filosofía federal ¹².

5. *Recapitulación.* Los investigadores del futuro afirman que el Estado-Nación es demasiado grande para ciertas tareas y demasiado pequeño para otras. En el primer caso hay que recurrir a la descentralización. En el segundo a la integración. Ambas estrategias recorrerán el siglo XXI.

En los Estados federales, la vigencia del derecho federal se recupera. Su decadencia ha llegado en general a un punto de inflexión. La actividad interjurisdiccional, en el marco de un federalismo cooperativo o de concertación, rescata la competencia local, al integrarla por la coordinación con las funciones del Gobierno central o de otras autoridades locales. Las formas federativas son las únicas que tienen la flexibilidad necesaria para uniones de Estados o naciones con identidad cultural propia en conjuntos multiétnicos que le den viabilidad dentro de la interdependencia mundial.

El mundo es hoy virtualmente federal.

¹² Cfr. ANTONIO ROVIRA VIÑAS, *Reflexiones sobre la estructura del Estado y las dificultades de operar con modelos de derecho comparado*, en "Revista de Estudios Políticos", Madrid, n° 65, jul.-sept. 1989, p. 57; J. M. CORDERO TORRES, *Del federalismo al regionalismo*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1970.