

Federalismo y derecho cosmopolita en el marco de la crisis global de la soberanía

ANTONIO RIVERA GARCÍA*

Resumen: En este artículo, tras analizarse los fundamentos filosóficos y políticos de la idea federal, se defiende que sólo una formulación extensiva del federalismo, capaz de reconocer tanto a las nuevas entidades infraestatales como supraestatales, está en condiciones de contrarrestar los efectos negativos producidos por la anárquica, fragmentaria y antidemocrática sociedad global. Asimismo se defiende que el establecimiento de un derecho democrático cosmopolita depende de la globalización de la idea federal.

Palabras clave: Federalismo, democracia cosmopolita, soberanía, globalización.

Abstract: In this article an analyses of the philosophical and political foundations of the idea of federalism is offered. I argue that a broad formulation of federalism provides the only means by which the anarchical, fragmentary and antidemocratic global society can be countered. In addition, I shall contend that the consolidation of a democratic and cosmopolitan law depends of the globalization of the federalism.

Key words: Federalism, Cosmopolitan Democracy, Sovereignty, globalization.

En los inicios del tercer milenio, innumerables problemas y conflictos, como la inmigración, los particularismos étnicos, los desequilibrios ecológicos, la asimetría en la distribución internacional del poder y la riqueza, la proliferación de armas nucleares o la misma crisis de las instituciones democráticas occidentales, parecen cuestionar los valores y los principios del Estado moderno. En este nuevo contexto, la globalización, fundamentalmente económica y financiera pero también social y cultural, erosiona las bases del derecho internacional clásico, esto es, la soberanía de los Estados-nación y la clara delimitación entre política interior y exterior. Algunos autores son de la opinión de que para evitar las desigualdades y los efectos perversos de la globalización, a esta unificación planetaria o a esta disolución de las fronteras internacionales debería seguir un análogo proceso global de unificación del derecho. Organizaciones jurídicas de carácter supranacional debieran ser capaces de suministrar a los ciudadanos de cualquier país protección jurídica contra los múltiples centros de decisión política que se han originado en los últimos tiempos. La crisis internacional de la soberanía estatal, más conocida como globalización, obliga, por tanto, a reflexionar sobre la posibilidad de establecer un derecho cosmopolita; o en otras palabras, obliga a tomarse en serio el principio uni-

Fecha de recepción: 16 enero 2003. Fecha de aceptación: 29 enero 2003.

* Dirección: Departamento de Filosofía, Universidad de Murcia, Campus de Espinardo, 30100, Murcia. E-mail: anrivera@um.es

versal kantiano de la unidad mundial del género humano. Ahora bien, si todavía la Organización de las Naciones Unidas aparece como un simple congreso permanente de Estados, y no como un Parlamento de los pueblos, se debe ante todo a que no existe una homogénea sociedad civil mundial parecida a la sociedad civil sobre la cual se asienta el Estado-nación democrático y constitucional. La identidad colectiva de la sociedad civil se consigue gracias a la existencia de ciertos vínculos pre-jurídicos entre sus componentes; vínculos que son más difíciles de establecer cuanto mayor es el ámbito geopolítico de un Estado¹. Razón por la que el derecho cosmopolita siempre ha de limitarse, si quiere tener alguna efectividad, a establecer unos pocos e incontrovertibles principios de convivencia.

En mi opinión, sólo la idea federal o la «unidad en la pluralidad», interpretada siempre en un sentido amplio o extensivo, puede responder a los retos que plantea la globalización y la crisis internacional de la soberanía de los Estados. Por un lado, esta idea federal no es contradictoria con las aspiraciones cosmopolitas, ya que se trata de un principio capaz de suturar o englobar innumerables centros de decisión política; y, por otro, puede adaptarse a la complejidad de la época de la globalización porque su primera característica consiste en la coordinación y respeto de una pluralidad de entidades políticas autónomas. Para demostrarlo, comenzaré exponiendo sus fundamentos *filosóficos* (el ideal normativo de una humanidad integrada y el realista o histórico reconocimiento de infinidad de identidades particulares) y *políticos* (el contrato y la división de poderes). Después, intentaré argumentar que un nuevo federalismo a la altura de su enemigo, la anárquica sociedad global, debe acercarse más a sus formas primitivas o pre-modernas, capaces de reconocer a entidades infraestatales o subnacionales, que al federalismo dual norteamericano, siempre coherente con el principio de la soberanía estatal o westfaliana.

1. Realismo de la teoría federal: combinación de *ratio* y *natura*

La clave del federalismo radica en el equilibrio alcanzado entre *ratio* y *natura*, idealismo y realismo, entre el discurso normativo y el conocimiento de la naturaleza de las cosas, entre el *telos* racional cosmopolita y el realismo natural de los medios para conseguir este objetivo. La política normativa del *republicanismo* federal —pues no hay federalismo sin republicanismo o sin democracia— respeta, conoce y usa favorablemente la realidad natural, social e histórica, así como las tradiciones de los pueblos. Me gustaría poner de relieve en las páginas siguientes que la teoría normativa más abstracta, que las filosofías más puras y alejadas de la realidad histórica, han conducido en los dos últimos siglos, bien al Estado-nación, como es el caso del idealista Fichte, uno de los padres del nacionalismo moderno; bien a la utópica *civitas maxima* que pretende disolver las diferencias jurídico-políticas entre los Estados y las naciones. En ambos casos, ya se trate del Estado-nación o de una organización jurídico-política centralizada y mundial, siempre triunfa el principio unitario sobre el federal. El federalismo también es contrario a una concepción sublimada, absolutista o teológica de la soberanía. La afirmación de la soberanía de los entes territoriales es un índice de su independencia o autonomía, pero si queremos hacer compatible este concepto con la idea federal, tal independencia no debe ser ilimitada, no ha de extenderse sobre todas las esferas de poder.

Probablemente sean un alemán del siglo XVIII, Kant, y un español del siglo XIX, Pi y Margall, quienes mejor hayan comprendido estos fundamentos filosóficos de la idea federal, quienes hayan visto con mayor lucidez que es necesario combinar *ratio* y *natura*, y una concepción no teológica de

1 Edoardo Greblo: «Globalizzazione e diritti umani», *Filosofia Politica* (Bologna), XIV, nº 3, 2000, pp. 427-428.

la soberanía, para crear una unión federal, o para poner fin a los conflictos políticos que plantean las nacionalidades que carecen del grado de autonomía suficiente o deseado.

Cuando pienso en los fundamentos de la idea federal todavía no distingo entre federación y confederación; distinción que, como es sabido, se encuentra en el centro de los debates constitucionales americanos. En el fondo, este par de conceptos alude a diversos grados de intensidad en la unión de los miembros: mientras en la confederación, y por eso Althusius la denominaba *confederatio non plena*, la unidad entre las sociedades públicas asociadas es de intensidad menor, hasta el punto de que la *unión* de entes territoriales soberanos, basada casi siempre en contratos internacionales, no tiene un poder directo sobre los ciudadanos particulares de los Estados; en la federación, por el contrario, la unidad entre las partes es mayor o *plena*, hasta el punto de que la unión o Estado federal, regida al igual que el Estado unitario por una Constitución, puede obligar *directamente* a los ciudadanos de cualquier ente territorial asociado. Pero, como la idea federal abarca estos diversos grados de asociación, en el kantiano proyecto de *confederación* europea también podemos encontrar los fundamentos del federalismo. Lo importante a este respecto consiste en que a su proyecto normativo (*ratio*) unió un buen conocimiento del *ius gentium*, de la realidad internacional, del siglo XVIII. Y fue, precisamente, este conocimiento de la naturaleza de los Estados lo que le permitió describir el camino o los medios necesarios para llevar a término su proyecto; cuya puesta en marcha, no obstante, hubo de esperar cerca de dos siglos, cuando la extensión de la democracia por todo el continente europeo hizo ya posible el nacimiento de la Unión Europea.

Brevemente intentaré mostrar cómo el federalismo kantiano parte de un acertado análisis de la realidad internacional, cómo la política más racional se sirve de la realidad política. Igualmente podría demostrar esta tesis con un autor del siglo XVII, Althusius, o con otro del XIX, Pi y Margall². Todos ellos, como buenos federalistas, nunca incurrieron en excesos utópicos y trataron de armonizar las exigencias de la política normativa con la reflexión sobre la tradición y la historia. Y es que, más allá de las diversas plasmaciones de la idea federal, el buen federalista siempre ha partido de las limitaciones impuestas por la realidad histórica estatal e internacional. Pues bien, en la Europa del siglo XVIII, en la Europa de Kant, no existía, a diferencia de los siglos anteriores y de la Europa surgida tras la Revolución francesa, el riesgo de guerras totales. Esto era debido fundamentalmente a que los conflictos bélicos estaban sujetos a determinados límites jurídicos y económicos; límites que —a juicio del Kant más realista— habían de ser aprovechados para construir la confederación europea.

Desde un punto de vista jurídico, la guerra, aun siendo un estado excepcional, estaba sometida a reglas formales que prohibían la discriminación moral entre Estados justos e injustos. Las guerras legítimas ya no precisaban en este contexto de una *causa iusta*, y el enemigo siempre adquiría el rango de un *iustus hostis*, esto es, era reconocido con tal de que fuera un Estado; todo lo cual siempre facilitaba la conclusión de la guerra con un tratado, y no con la aniquilación o rendición incondicional del enemigo. Este *ius gentium europæum*, que implicaba la desaparición de las guerras *punitivas* y la condena de un derecho penal internacional capaz de castigar a los Estados o a los pueblos, era una buen marco para iniciar el proyecto de confederación. Ahora bien, la ausencia de injusticia moral en este campo no significaba que no existiera una especie de *injusticia cosmopolita*. El conocido parágrafo 60 de la *Metafísica de las costumbres* nos habla de un *enemigo injusto* cuya acti-

2 El federalismo de Althusius lo he tratado en mi libro *Republicanism calvinista* (Res publica, Murcia, 1999), y el de Pi y Margall en el artículo «La idea federal en Pi y Margall», *Araucaria* (Sevilla), n.º 4, 2000, pp. 113-141. Sobre el federalismo kantiano, sigo el análisis realizado por J. L. Villacañas en *La nación y la guerra*, Res publica, Murcia, 1999.

tud hace imposible la futura paz. La guerra contra este enemigo, aun estando sujeta a límites, aun no siendo una guerra de aniquilación, debía seguirse hasta que el Estado injusto aceptara una constitución republicana. Pues el derecho racional hacía inconcebible la confederación de Estados republicanos y despóticos.

Desde una óptica económica, el Estado del siglo XVIII no exageraba los particulares y contingentes intereses, hasta el punto de que para su defensa debieran emplearse todas las fuerzas. La escalada bélica, los preparativos para la guerra, tenían en el Antiguo Régimen un límite: el del crédito bancario merecido por tal Estado. La deuda pública internacional se convertía así en un límite de la soberanía estatal³. Asimismo, al estar tan entrelazadas las actividades comerciales europeas, la quiebra, la bancarrota, de cualquier Estado tenía forzosamente repercusiones sobre los demás. Kant aconsejaba en *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita* (1784) aprovechar este escenario europeo, ya que la interdependencia económica, al impedir la soberanía de la teología política, favorecería la formación de un macrocuerpo político. Casi un siglo después, Pi y Margall también reconocerá en los siguientes términos que los intereses económicos ayudan a la unión federal o política de las naciones: «Abate el comercio las fronteras y une el ferrocarril lo que separan los odios de nación a nación y las prevenciones de raza [...] Unen los intereses hasta lo que la guerra desune [...] No olvido que los intereses han sido una de las principales y más poderosas causas de la guerra; no por esto dejo de creer que puedan impedir mañana lo que ayer promovieron y fomentaron»⁴. El español tenía razón, pues la historia ha demostrado que los primeros pasos hacia la unión federal casi siempre son económicos.

Después de 1789, tras la emergencia de un Estado republicano en Francia, Kant decide, por fin, formular su proyecto de una confederación de Estados⁵. A su juicio, la unión de Estados libres sólo podía triunfar —y éste es uno de los puntos esenciales para comprender el fundamento de la idea federal— en una Europa homogénea desde el punto de vista político, esto es, en una Europa integrada por Estados republicanos o democráticos; razón por la que tardaría tanto tiempo en iniciarse este proyecto de confederación. Dicha exigencia de homogeneidad, que era entonces y sigue siendo en la actualidad una condición imprescindible para que se produzca la sutura constitucional, jurídica, entre los miembros de la confederación, no significaba que el pacto federal fuera análogo al proceso constituyente interno o al contrato social, y que la unión acabara con las peculiaridades estatales. El objetivo de Kant no era, como tampoco debe serlo para nosotros, la constitución de un único soberano o de un Estado de pueblos (*civitas gentium*), sino la creación de una sociedad *cooperativa* entre los Estados. Recordemos que el principio de la cooperación —en cuyo extremo opuesto se encuentra la hegemonía— es la esencia de una república o democracia federal⁶. Como todo buen pensador federal, el filósofo alemán era realista, y, por ello, respetaba las diferencias históricas y naturales que separan a los diversos pueblos; aunque, desde luego, no acentuaba estas diferencias, pues la norma-

3 En esta línea también se expresa a comienzos del siglo XX Coudenhove-Kalergi, quien denuncia los perversos efectos que se derivan de una concepción sublimada de la soberanía estatal, y de poner toda la economía al servicio del interés militar o de la victoria en la guerra: «Cuanto mayor sea en Europa la ruina y la miseria, más cuenta se darán los pueblos de la necesidad de una política inspirada en la economía. Entonces querrán renunciar a una parte de su soberanía para escapar del hambre, de la bancarrota y de la guerra.» (R. N. Coudenhove-Kalergi: *PanEuropa. Dedicado a la juventud de Europa*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 102).

4 F. Pi y Margall: *Las Nacionalidades*, Madrid, CEC, 1986, pp. 91-92.

5 El cosmopolitismo de Kant es más federalismo que otra cosa. Sobre el cosmopolitismo actual, cf. J. L. Villacañas: «Cosmopolitismo», *Res publica* (Murcia), nº 4, pp. 61-83.

6 «El principio de cooperación es democrático, mientras que el de hegemonía es de naturaleza autocrática.» (R. N. Coudenhove-Kalergi: o. c., p. 83).

tividad republicana, el derecho racional que universaliza los principios de igualdad y libertad, obliga a reconocer que todos los pueblos o naciones son formalmente iguales. En suma, su federalismo implicaba la defensa de la *unidad en la variedad*, como diría un siglo después el más reconocido de los federalistas españoles, Pi y Margall.

Esta fórmula, «unidad en la variedad», constituye la mejor expresión de la combinación de *ratio* y *natura* que se encuentra en la raíz de la idea federal. Federación «es un sistema —leemos en *Las Nacionalidades*— por el cual los diversos grupos humanos, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar y propio, se asocian y subordinan al conjunto de los de su especie para todos los fines que les son comunes». Por tanto, la idea federal se caracteriza porque «establece la *unidad sin destruir la variedad*, y puede llegar a reunir en un cuerpo la *humanidad toda* sin que se menoscabe la independencia ni se altere el carácter de naciones, provincias ni pueblos»⁷. Está claro que en este fragmento tan exageradamente *cosmopolita*, tampoco Pi y Margall distingue inicialmente entre la amplia confederación y la más limitada federación, que —como ya puso de relieve Jellinek— se encuentra más cerca del Estado centralizado moderno, del Estado unitario, que de la confederación.

La esencia de la idea federal se halla, por tanto, en el establecimiento de la *unidad en la variedad*. Este concepto —insisto— es el resultado de unir la *idea* de que la humanidad debería tender a la unidad con el reconocimiento histórico de la heterogeneidad insalvable que existe entre los diversos grupos humanos. Desde luego, un federalista nunca puede ver en la identidad de sangre, en la homogeneidad racial o natural, el origen de las asociaciones humanas. Pero también sabe que el principio federal extrae su fuerza del respeto a las diferencias históricas y naturales existentes entre los pueblos⁸. Los *hechos* y la *historia* misma impiden hacer efectivo el «bello ideal» de una sola nación y de un solo Estado que englobe a toda la humanidad, la *civitas maxima*⁹. Por eso, el federalismo más genuino siempre propone modelos federales asimétricos capaces de reflejar la heterogeneidad existente entre los miembros que integran el cuerpo político federal. En esta línea, Pi y Margall escribía que «las diversas condiciones de vida de cada provincia exigen no la uniformidad, sino la variedad de instituciones provinciales»¹⁰.

La *federación*, como todo verdadero concepto republicano, concilia, por tanto, la tendencia normativa, el ideal jurídico de una especie humana homogénea e integrada, compuesta por ciudadanos libres e iguales, con la tendencia real o histórica que lleva a afirmar la existencia de distintos pueblos o naciones. El principio federal es profundamente *republicano* porque mantiene la tensión entre la unidad y la pluralidad, entre lo homogéneo y lo heterogéneo, entre el ideal y lo real, entre la norma y la historia, entre lo jurídico y lo sociológico; tensión sin la cual no podríamos entender otros conceptos políticos tan fundamentales como el de pueblo y soberanía. Así que la mejor solución en nuestro mundo imperfecto es la *unidad en la variedad*, el federalismo.

En contraste con el realismo y la apertura universal de la idea federal, que es capaz de reunir en un cuerpo a toda la humanidad, el nacionalismo desarrollado por la filosofía idealista de Fichte o

7 F. Pi y Margall: o. c., p. 107.

8 Sobre la necesidad de respetar las tradiciones, Proudhon escribía que la historia de Francia no era contraria a la reforma federal: «quitar de la antigua monarquía la distinción de castas y los derechos feudales. Francia, con sus asambleas provinciales, sus diversos derechos consuetudinarios y sus burguesías provinciales, no es más que una vasta confederación: el rey de Francia, un presidente federal» (*El principio federativo*, Madrid, Aguilar, 1971, p. 123); y Pi y Margall señalaba que su libro *Las Nacionalidades* salía «directamente de una reflexión sobre la tradición y la historia y no de la reflexión abstracta» (cit. en J. Solé Tura: *Introducción a «Las Nacionalidades»*, en F. Pi y Margall: o. c., p. XIX).

9 F. Pi y Margall: o. c., p. 77.

10 *Ibidem*, p. 245.

Hegel¹¹, se caracteriza, en primer lugar, por el carácter utópico de sus propuestas¹², ya que es una utopía, propia de un filósofo incapaz de apreciar la realidad estatal dentro de la cual deben aplicarse sus teorías, pensar en un pueblo absolutamente homogéneo. En segundo lugar, tal nacionalismo se caracteriza por la idea de cierre, por definir a la nación como una mónada cerrada sobre sí misma, heterogénea con respecto a las demás naciones, e incapaz de participar en un proceso de confederación.

Esta idea de nación se encuentra indudablemente en la base de la desaparición de las guerras del Antiguo Régimen, en las que se enfrentaban Estados considerados recíprocamente como *iusti hostes*; pero, en lugar de favorecer un orden cosmopolita como hace el proyecto kantiano o federal, impulsa un tipo de guerra nacional que lleva de nuevo al orden interestatal el *pathos* religioso de las guerras civiles de los siglos XVI y XVII, cuyo único desenlace posible era la aniquilación del enemigo¹³. El nuevo sujeto de este derecho interestatal es una nación sublimada, cerrada y esencialmente heterogénea, en cuya definición Fichte ha desempeñado un papel básico, pues ha sido quien ha llevado por primera vez la idea de una nación cerrada a todas las esferas, a la economía, la cultura, la defensa, el derecho o la política.

Las diferencias entre el nacionalista Fichte y los pensadores federales son especialmente llamativas en el plano económico y cultural. Así *El Estado comercial cerrado* (1800), obra que contiene las bases del cierre económico y comercial, se aparta de la tesis federal anteriormente expuesta, según la cual los intercambios comerciales debían ser aprovechados para acercar a las naciones. El republicanismo fichteano criticaba duramente la teoría librecambista por considerarla un resto del pasado medieval, de una época feudal durante la cual la economía era una esfera supraestatal controlada por el individuo. La receta del alemán era radical: el Estado debe tomar las riendas de esta esfera de acción social; lo cual supone que ha de regular todas las relaciones comerciales y prohibir el comercio exterior, pues sólo una política autárquica podrá acabar con la anarquía de los mercados y subordinar la economía a la política, a los fines republicanos de justicia social. Fichte, no obstante, incurría en una grave paradoja: el Estado comercial, cerrado dentro de sus *límites naturales* o de su espacio vital necesario, acababa generando una imprevista e imparable política expansionista. El filósofo no advertía, tras legitimar las guerras emprendidas para redondear los Estados o completar sus límites *naturales*, los necesarios para que el pueblo alcance su bienestar, que tales límites son imposibles de fijar, que en cada periodo histórico pueden ser interpretados de forma ampliada, pues la actividad económica está marcada, como expresaba Goethe en el final del *Fausto*, por el veneno de infinito.

En cuanto al cierre cultural, en los *Discursos a la nación alemana*, Fichte expone ese nuevo concepto de nación ideal basada en una cultura heterogénea u ontológicamente diferente a las demás

11 Sobre el nacionalismo de Fichte, también sigo el libro anteriormente citado de Villacañas *La nación y la guerra*.

12 Este carácter utópico se puede apreciar en el primer Fichte, en su obra *Fundamento del derecho natural según los principios de la doctrina de la ciencia*. El filósofo alemán ve en los Estados realmente existentes meros entes abstractos y suprime la diferencia entre el derecho nacional e internacional. Por eso, porque los vinculados son siempre ciudadanos reales y no personas artificiales, los tratados internacionales son idénticos a los contratos civiles. Mas con este peculiar cosmopolitismo, Fichte llega a una consecuencia intolerable, a la aniquilación del enemigo: ya que, si se admite que la violación del contrato civil genera una coacción infinita en el plano interno, la violación del tratado interestatal ha de generar también en buena lógica un derecho de guerra infinito.

13 Esta es la guerra que teme Coudenhove-Kalergi en los años 20: «la guerra futura no se terminará con un tratado de paz sino con el exterminio de los vencidos [...] En efecto, cualquier otra solución pondría en peligro al país victorioso, que sería amenazado dos generaciones más tarde por una guerra de venganza por un vecino lleno de odio y hostilidad.» (o. c., p. 91).

naciones europeas. En contraste con el nacionalismo de Herder, para quien todas las culturas eran igualmente dignas, el nacionalismo de Fichte es mucho más peligroso porque se asienta sobre la filosofía ilustrada de la historia, la cual reconoce que sólo algunas naciones han alcanzado la cúspide del progreso moral y cultural. El Fichte de los *Discursos* atribuye la cima de este progreso a Alemania, y contribuye de esta manera a animar la polémica entre la *Kultur* alemana y la civilización francesa; debate que tendrá consecuencias perjudiciales para el proyecto de una federación europea, pues estaba claro que, mientras Francia y Alemania no estuvieran unidas por el mismo ideal republicano, sería imposible iniciar el proceso de unión europea¹⁴. En suma, el concepto fichteano de nación no resultaba adecuado para una política federal de cooperación, sino para una Europa compuesta por naciones heterogéneas, sordas a las propuestas de confederación y entregadas a una política expansionista de lucha por la hegemonía.

2. Conceptos políticos inherentes al pensamiento federal: contrato y división de poder

Pero dejemos el principio unitario, y volvamos al pensamiento federal. En su base siempre encontramos dos conceptos políticos fundamentales: contrato (*foedus*) y división de poderes. Para esta compleja tradición republicano-federal, que abarca obras tan diversas como las de Althusius y Spinoza, las de los federalistas y antifederalistas norteamericanos, o las de Proudhon y Pi y Margall, la unidad federal se ha de formar, mediante el libre consentimiento o pacto de los afectados, de *abajo arriba* por la escala gradual de los intereses familiares, locales, provinciales, nacionales, continentales, europeos y humanos. La idea federal es, por tanto, un principio universal o racional que puede ser aplicado a todos los grupos y esferas sociales, así como a todas las formas de gobierno¹⁵.

Si nos limitamos al ámbito político, hemos de reconocer que el pacto o contrato federal, a través del cual las *sociedades públicas* de la federación (la ciudad, la provincia o el Estado) se vinculan para crear una entidad corporativa superior, no debe confundirse con el contrato social. Este último es anterior, desde un punto de vista racional, a los pactos federales entre sociedades ya constituidas. La confusión de ambos contratos, el social y el federal, daría lugar a que la disolución de la federación supusiera la vuelta al estado de naturaleza, y no, como implica realmente, la disgregación del Estado federal en repúblicas más pequeñas. Los más grandes federalistas europeos del siglo XIX, Proudhon y Pi y Margall, establecían dos grandes diferencias entre el pacto social y el federal: en primer lugar, el contrato social tiene un carácter hipotético o ideal, es decir, constituye una «ficción de legista», una ficción jurídica, mientras que el federal «es un pacto real y efectivo, que ha sido verdaderamente propuesto, discutido, votado, aprobado, y es susceptible de modificaciones regulares a voluntad de los contrayentes»¹⁶; modificaciones que contrastan, no obstante, con la indisolubilidad de las federaciones modernas. En segundo lugar, el contrato federal, frente al carácter ilimitado del

14 «Una unión —escribe Kalergi en 1923— entre Alemania y Francia era imposible mientras que a su cabeza se encontraban dinastías rivales, como fue imposible mientras Francia era república y Alemania monarquía, y se ha hecho factible desde el día en que el ideal republicano ha unido a los dos Estados. Desde este punto de vista, la republicanización de Alemania constituye una etapa importante en el camino del ideal paneuropeo. La vuelta de Alemania a la monarquía haría difícil o, al menos, retrasaría la unión Europea.» (Ibidem, p. 111).

15 «Lo mismo sirve para reunir ciudades que para enlazar naciones. Lo mismo se adapta a las monarquías que a las repúblicas. Lo mismo la podemos emplear para la organización social que para la política. Dentro de cada federación política pueden, por ejemplo, confederarse sin dificultad las diversas categorías del trabajo: la agricultura, la industria, el comercio, las ciencias, las artes.» (F. Pi y Margall: o. c., p. 91).

16 P.-J. Proudhon: o. c., p. 64.

rousseauiano, es un pacto esencialmente restringido. Por esta causa, los contrayentes (jefes de familia, municipios, cantones, provincias o Estados) se reservan al celebrar el pacto más derechos de los cedidos. En una federación, los límites de las libertades individuales y municipales o provinciales no pueden ser franqueados por el nuevo poder resultante de la unión. Proudhon, siempre contrario al unitarismo o centralismo jacobino, decía que «el contrato social por excelencia es un contrato de federación», «cuya condición esencial es que los contratantes se reserven siempre una parte de soberanía y de acción mayor de la que ceden»¹⁷.

El federalismo, propio de una constitución republicana, tampoco existe sin división de poderes, sin la que es indudablemente la mejor de las fórmulas para combatir el despotismo. El reparto del poder, e incluso de la soberanía si la entendemos desde el realismo republicano y no desde la *teología política*, entre muchos gobernantes y entre instituciones locales, estatales y federales siempre ha favorecido la libertad pública, y ha sido una de las bases imprescindibles del republicanismo federal. El principio contrario a la división de poderes, el unitario, la concentración de poder en manos de un solo órgano político, impide, en cambio, el mantenimiento de la autonomía política.

A este respecto, me gustaría recordar la lección republicana y federal que Spinoza nos da en su breve *Tratado Político*. El filósofo de Amsterdam era un gran defensor de la estratificación federal de las Provincias Unidas, en donde el poder era repartido entre las diversas instituciones de las ciudades, provincias y república. El principal problema, y a su juicio el origen de las guerras civiles holandesas del siglo XVII, radicaba en el mantenimiento, en el seno de la república, de una institución de origen monárquico, el estatúder; o en otras palabras, la causa más profunda de la revolución de 1672 fue la lucha entre el principio unitario, representado por el estatúder Guillermo de Orange, y el federal, representado por las instituciones aristocráticas y federales de la república. Con este diagnóstico, Spinoza pretendía decir que un Estado sólo podía durar si el poder se dividía entre muchos gobernantes, y ninguno de ellos sobresalía. El filósofo holandés no veía, desde luego, en el estatúder, a diferencia de lo que opinará más tarde el *Federalist* pensando en el presidente de los Estados Unidos, una autoridad capaz de moderar y unir a las ciudades y provincias.

3. Federalismo primitivo y dual, confederación y federación

3.1. *Federalismo primitivo*. El federalismo defendido por Spinoza, el de las Provincias Unidas, difiere significativamente del federalismo moderno que se ha impuesto en los dos últimos siglos. Este primer federalismo, que podríamos calificar de *primitivo*, es mucho más complejo, pues en él juega un papel muy importante las libertades locales, municipales o infraestatales. Sin duda, estaba destinado a desaparecer y ser sustituido por un régimen federal entre cuyas unidades o miembros ya no encontramos a las ciudades, a entidades infraestatales, sino tan sólo a Estados o provincias. El problema de este federalismo *primitivo*, el del *Reich* alemán o el de las Provincias Unidas, el de los filósofos Althusius o Spinoza, radica en que las instituciones federales o centrales son muy débiles. Se trata de un federalismo cuyo ámbito natural de desarrollo es la ciudad, el municipio. En las Provincias Unidas, por ejemplo, la ciudad era la verdadera soberana en las instituciones provinciales, pues los acuerdos adoptados por estas últimas sólo tenían efecto en la medida que eran reconocidos por los órganos locales. Por otra parte, se trataba de un federalismo asimétrico: aunque en teoría las

17 Ibidem, p. 71.

Provincias Unidas gozaban de un régimen federal simétrico, ya que las 18 principales ciudades de Holanda tenían la misma representación, en la práctica no todas las ciudades tenían el mismo peso político: los representantes de las ciudades solían aceptar el liderazgo de Amsterdam, pues no tenía sentido que la ciudad con mayor peso económico, y a este respecto contribuía con el 25% de los impuestos de toda la nación, no tuviera un equivalente peso político¹⁸.

Pero con el tiempo, el federalismo triunfante será el norteamericano, el dual o basado en el equilibrio entre el Estado federal y los Estados miembros. Este federalismo suponía el reforzamiento del poder central y la desaparición del papel constitucional de las ciudades, en las cuales, como sabemos, cifraba Tocqueville el triunfo de la democracia norteamericana. En cierta forma, en los últimos siglos hemos asistido al tránsito desde ese federalismo municipal de los primeros tiempos al federalismo dual norteamericano. No obstante, la crisis del Estado-nación ha sido considerada por algunos como una oportunidad inmejorable para lograr el fortalecimiento de estructuras políticas y económicas *infraestatales*, o como el momento idóneo para dar una nueva oportunidad a las ciudades. A veces, lo más moderno coincide con lo más antiguo, ya que la reivindicación de un nuevo Estado donde las entidades corporativas territoriales infraestatales tengan un espacio político, guarda una cierta semejanza con este primer federalismo vinculado a las ciudades.

En el pensamiento de Althusius o de Spinoza podemos ver un buen ejemplo de aquel federalismo primigenio. Ciertamente, como cualquier otra versión de la idea federal, parte de los conceptos de pacto federativo y separación de los poderes públicos; además, concilia la racionalidad republicana (*ratio*) con la realidad política de su época (*natura*). En Althusius¹⁹, el idealismo lo encontramos en su idea de simbiosis, en su descripción de la política en general como una relación horizontal o una comunicación entre hombres iguales y soberanos (libres) que permitiría incluso llegar a una *civitas maxima* o universal; y, en cambio, el realismo se presenta cuando el alemán constata la división de los hombres de su época en infinidad de asociaciones, desde la ciudad libre hasta el *Reich*. De manera que sólo el método compositivo, federal, le permite suturar ese universo estallado en múltiples organizaciones públicas en que consiste la Alemania de su tiempo. Ahora bien, para Althusius o Spinoza, la ciudad sigue siendo la comunidad más perfecta, mientras que el poder de las estructuras centrales, provinciales o estatales está muy restringido por la autonomía de los órganos municipales.

Por esta razón, por el escaso poder de los Estados Generales o del poder ejecutivo central (emperador en Alemania, estatúder en las Provincias Unidas), *Publius*, el autor colectivo del *Federalist*, consideraba que el régimen de la Alemania imperial o el de los calvinistas Países Bajos fue, en realidad, una *confederación* de repúblicas o aristocracias antes que una *federación*²⁰. Los poderes centrales de tales confederaciones, si querían adoptar alguna decisión, necesitaban siempre de la unanimidad no sólo de las provincias, sino también de las ciudades libres. Para los autores del *Federalist*, partidarios de una Unión dotada de un fuerte poder nacional, las confederaciones, aparte de establecer frágiles vínculos entre sus miembros, carecían de instituciones centrales dotadas de la

18 P. Burke: *Venecia y Amsterdam. Estudio sobre las élites del siglo XVII*. Barcelona, Gedisa, 1996, pp. 78-79.

19 Althusius expone claramente en su *Política* la tesis de que la idea federal no puede entenderse sin el pacto, el contrato (*foedus*) o la idea simbiótica. La constitución federal de las sociedades se produce de abajo arriba: las unidades más pequeñas acuerdan asociarse para crear unidades más amplias. De manera similar al federalismo de los anarquistas decimonónicos, distingue entre el contrato social, la ficción del legislador, y el federal. Cf. A. Rivera: *Republicanism calvinista*, cit., cap. 3.

20 A. HAMILTON, J. MADISON Y J. JAY: *El federalista*. México, FCE, 1994, c. XX, pp. 78-81.

suficiente autoridad y poder. De ahí que, si la anarquía suponía un peligro latente en toda federación, aún resultaba mayor este peligro en una confederación. Una buena prueba de ello, en opinión del *Federalist*, eran los Países Bajos, en donde con frecuencia imperaba la discordia entre las provincias, la estupidez en el gobierno y una defectuosa política contributiva, ya que ni siquiera se podía establecer un impuesto general administrado por las autoridades federales. Desde este punto de vista, las confederaciones suponían una incongruencia teórica: el poder político de las partes o de los miembros superaba al del todo, al de la autoridad central, lo cual implicaba finalmente la existencia de una legislación para comunidades y no para ciudadanos²¹.

3.2. *Federalismo dual: el resultado de los debates entre unionistas (federalistas) y confederados (antifederalistas)*. A diferencia de *Publius*, los antifederalistas pretendían impedir que el paso de la Confederación a la Unión tuviera como consecuencia la disolución de los Estados o su conversión en meros órganos del gobierno central²². La concentración excesiva de poder en el Gobierno federal fue la principal preocupación de los antifederalistas. Para ellos, los Estados debían seguir siendo entes soberanos, independientes y con poderes plenos, salvo en aquellas materias comunicadas o transferidas a la federación. Al final de los debates entre federalistas y antifederalistas, incluso el unionista Hamilton, quien llegó a defender en 1787 la abolición de los Estados, terminó rindiéndose ante el federalismo dual y aceptó la imposibilidad de reducir políticamente la diversidad de Estados norteamericanos.

La división de poderes entre el Gobierno nacional y el de los Estados quedó consagrada por la *Décima Enmienda* de 1791. Este precepto hace del poder federal un gobierno con poderes taxativamente enumerados, por cuanto «los poderes que no se hayan delegado a los Estados Unidos por la Constitución y no se hayan prohibido por ella a los Estados, serán reservados, respectivamente, a los Estados o al pueblo». Aquí radica una de las principales diferencias entre un sistema federal y un sistema funcional de competencias repartidas. En un sistema federal como el norteamericano la principal preocupación reside, al menos teóricamente, en limitar el poder del Gobierno federal o central. Por el contrario, en un sistema descentralizado o de simple división funcional de competencias hay una mayor preocupación por evitar la disgregación, de forma que la competencia sobre materias que no hayan sido atribuidas expresamente a las regiones o provincias suele corresponder al Estado central²³. No obstante, el federalismo norteamericano se diferencia del federalismo primitivo o de la anterior confederación porque, en primer lugar, instituye la indisolubilidad y perpetuidad de la Unión; pues, si bien en el origen político de la federación se encuentra un pacto entre Estados (un tratado internacional), la federación se va regir jurídicamente por una Constitución, cuyo sujeto es el pueblo y no los Estados. Y, en segundo lugar, se distingue del primer federalismo porque los órganos federales están capacitados para extender directamente su poder hasta los ciu-

21 *Ibidem*, c. XX, p. 81.

22 Las objeciones de los antifederalistas contra los federalistas o unionistas se centraban en cuatro puntos: «la creación de un ejército permanente, las prerrogativas fiscales del nuevo gobierno, el distanciamiento entre los representantes y el pueblo, y la ausencia de una carta de derechos en la Constitución que protegiera a los individuos frente a posibles abusos por parte del gobierno.» (I. Sánchez-Cuenca y P. Lledó (selec. e introd.): *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución americana*, Madrid, Alianza, 2002, p. 13).

23 La *Décima Enmienda* contrasta nitidamente con el artículo 150.3 de nuestra Constitución de 1978, en virtud del cual «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas».

dadanos de cada Estado miembro²⁴, sin necesidad de contar con la aprobación previa de los órganos políticos de los Estados.

Una Constitución auténticamente federal ha de conciliar, como ya sabemos, *ratio* y *natura*. Frente a la Constitución de los revolucionarios franceses cuyo único sujeto o poder constituyente era la abstracta voluntad general de la nación, la Constitución norteamericana reconoce la realidad política anterior. Así, en el origen histórico de la federación norteamericana encontramos los restos de una fracasada Confederación y trece Estados soberanos e independientes, los cuales deciden establecer entre ellos un pacto —realizado de abajo arriba— que desemboca en la elaboración de una Constitución federal en 1787. Sin embargo, el preámbulo de esta ley fundamental se refiere al *pueblo*, y no a los Estados, como creador de la Constitución²⁵; declaración que no impide que la ley fundamental, como admitió el Tribunal Supremo en el año 1976, siga contemplando la existencia separada e independiente de los Estados²⁶. Cabe preguntarse entonces si no resulta contradictorio atribuir la paternidad de la Constitución simultáneamente al pueblo y a los Estados miembros. Desde el enfoque republicano, capaz de armonizar la abstracta perspectiva jurídica y la más realista perspectiva política, no existe ninguna dificultad: por un lado, *pueblo* es una noción jurídica homogénea que sólo surge cuando existe una colectividad sometida al mismo derecho. El ámbito jurídico, al cual pertenece este concepto de pueblo, es el de la voluntad general que no conoce ni la diferencia ni la pluralidad. En cambio, la política es el terreno de la voluntad de todos, de la diferencia y de la diversidad de opiniones. Por tanto, mientras el pueblo norteamericano aparece como el sujeto jurídico creador de la Constitución, los pre-existentes Estados miembros y el nuevo Estado federal se convierten en los sujetos políticos reales.

El federalismo clásico norteamericano suele conocerse bajo el apelativo de *federalismo dual*. Con este nombre se alude a la doctrina que afirma la separación y equilibrio entre los poderes de los Estados miembros y del Estado federal, esto es, a la doctrina que admite la existencia de dos áreas de poder mutuamente excluyentes y que se limitan recíprocamente²⁷. Tal rivalidad entre los Estados y la nación se convierte a menudo en un mecanismo de control horizontal o defensa constitucional que favorece el mantenimiento de las libertades. Lo más relevante es que, a pesar de esta dualidad o equilibrio, la historia del federalismo americano —la cual se confunde con la historia del federalismo moderno— está marcada por el paulatino aumento del poder central o federal, por su lenta aproximación a la realidad jurídica y política de un Estado unitario. Tal como habían previsto los antifederalistas, la sección 8 del artículo 1 y el artículo 6 contenían en potencia una ilimitada extensión del poder federal en detrimento de los poderes estatales²⁸.

24 En esta línea, el miembro del Tribunal Supremo J. O'Connor expresaba lo siguiente en 1982: «el principal defecto de los artículos de la Confederación de 1781 [...] fue que el Gobierno nacional carecía de poder para exigir el cumplimiento de sus normas a los individuos en particular, precisando de la cooperación de las Asambleas legislativas de los Estados miembros [...] no era satisfactorio el Gobierno de un soberano que no puede obligar a sus súbditos directamente, sino indirectamente a través de un órgano secundario, esto es, del Gobierno de cada Estado.» (Cit. en B. Schwartz: *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, Cívitas, 1993, p. 98).

25 «Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta [...] estatuímos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América.»

26 B. Schwartz: o. c., p. 16.

27 Ibidem, p. 40.

28 «Este gobierno tendrá unos poderes legislativo, ejecutivo y judicial absolutos e incontrolables respecto a todos los objetos a los que se extienda, pues, conforme al último párrafo de la sección 8 del artículo 1, el Congreso estará facultado para «elaborar todas las leyes necesarias y oportunas para llevar a efecto las competencias anteriores y todas las demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus instituciones o funcionarios». Y el artículo 6 dispone que «ésta Constitución y las leyes de los Estados que se adopten con arreglo a sus disposiciones, y

El artículo I, en su sección octava, autorizaba al Estado federal a emitir todas las leyes necesarias y convenientes para poner en vigor los poderes expresamente concedidos. A los antifederalistas y jeffersornianos no les faltaba razón cuando temían que este artículo sirviera para extender desmesuradamente las atribuciones del poder central. Así, el unionista Hamilton interpretaba el artículo en el sentido de que los poderes otorgados al Congreso de los Estados Unidos incluían el derecho de emplear «todos los medios necesarios y justamente aplicables para alcanzar los fines de semejante poder», salvo que estuvieran expresamente prohibidos o fueran contrarios «a los fines esenciales de la sociedad política»²⁹. Esta teoría de Hamilton fue confirmada en 1819, y desde entonces se conoce con el nombre de *teoría de los poderes implícitos*, por el juez del Tribunal Supremo John Marshall con ocasión del caso *McCulloch vs. Maryland*. El juez Marshall exponía, en la sentencia de este caso, que la Constitución permite *implícitamente* atribuir al gobierno central todas las competencias necesarias para poder llevar a cabo los poderes expresamente conferidos³⁰. De esta manera se superaba el peligro que, para la operatividad del gobierno federal, implicaba una interpretación demasiado literal de ese precepto constitucional, la Décima Enmienda, que reservaba a los Estados los poderes no otorgados expresamente al Gobierno central.

La sección 8 del artículo I también incluye una cláusula, conocida como *cláusula del bienestar general*, que permite al Congreso establecer los impuestos y realizar los gastos públicos necesarios para lograr el fin del bienestar general y de la defensa común. En realidad, esta cláusula no alcanzó su máxima expresión hasta el *New Deal* de Roosevelt, ya que durante su presidencia no sólo se utilizó con fines recaudatorios, sino como base, a través de las subvenciones federales condicionadas, para la regulación gubernativa³¹. Desde luego, sería un error extraer de este hecho histórico, el *New*

todos los Tratados celebrados, o que se celebren, bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema del país, que vinculará a todos los jueces de cada Estado, con independencia de cualquier otra disposición en sentido contrario de las constituciones o leyes estatales". De estos artículos se deduce que no es necesaria ninguna intervención de los gobiernos estatales, entre el Congreso y el pueblo, para llevar a efecto ninguna competencia conferida al gobierno general, y que la constitución y las leyes de cada Estado quedan anuladas e invalidadas en la medida en que resulten o puedan resultar incompatibles con esta Constitución o con las leyes adoptadas conforme a sus disposiciones o con los tratados celebrados bajo la autoridad de los Estados Unidos.» (*Brutus número 1*, en I. Sánchez-Cuenca y P. Lledó: o.c., pp. 217-218).

29 Cit. en D. J. Boorstin (comp.): *Compendio histórico de los Estados Unidos*. México. FCE, 1997, p. 92.

30 «Reconocemos —señalaba el juez Marshall— que los poderes del Gobierno central son limitados y que estos límites no deben ser rebasados. Sin embargo, estimamos que una correcta interpretación de la Constitución exige que se reconozca al legislativo nacional la facultad para seleccionar los medios a emplear para ejercitar de la manera más provechosa para el pueblo los poderes que le han sido conferidos. Si el fin que se persigue es legítimo y conforme a los objetivos previstos por la Constitución y las medidas son adecuadas y apropiadas para tal fin, debemos concluir que son constitucionales, siempre que no estén expresamente prohibidas o vayan contra la letra o el espíritu de la Constitución.» (Cit. en B. Schwartz: o. c., p. 23).

31 Hasta 1862 las subvenciones de Washington a los Estados solían tener un carácter incondicional, de manera que el gobierno federal no sólo no regulaba la ejecución del gasto, sino que ni siquiera expresaba nada acerca del campo en el cual debían emplearse. Mas el año 1862 marca el nacimiento de las subvenciones condicionadas en los Estados Unidos. En este año «se promulgó una ley federal mediante la cual se concedían tierras públicas a los Estados con la condición de que levantarán en ellas Universidades en las que se impartieran estudios agrícolas y de mecánica» (B. Schwartz: o. c., p. 62). A partir de este momento, la concesión de las ayudas siempre estará sometida a unos ciertos requisitos. Especial relevancia tiene en esta historia el extenso sistema de subvenciones federales condicionadas que se crea a raíz de la depresión del 29. Un claro ejemplo es la *Social Security Act* de 1935 por la cual se concedían a los Estados ayudas para la asistencia social y para remediar en lo posible las consecuencias del paro. El control de las subvenciones a través de una Agencia federal, creada con el propósito de ejecutar la ley, generó una demanda de inconstitucionalidad de los Estados por estimar que el Gobierno federal se excedía del ámbito de poderes concedidos por la Constitución. Sin embargo, el Tribunal Supremo ratificó la ley por considerarla respetuosa con la cláusula constitucional de bienestar general. Los partidarios de las asistencias federales a los Estados señalan que con ellas se logra una mayor redistribución de la renta; y.

Deal, la tesis de que el principio federal favorece el liberalismo económico y el unitario políticas de corte más social. Tanto el principio federal como el unitario son neutrales desde el punto de vista económico. No debemos olvidar a este respecto que, durante la etapa constituyente, el unitarismo era defendido por la minoría acadaulada y comercial del país, mientras que la confederación lo era principalmente por pequeños propietarios agrícolas.

El artículo 6 contiene *la cláusula de supremacía* del gobierno federal dentro de su esfera asignada. Con este artículo, objeto de intenso debate porque parecía contradecir la soberanía de los Estados miembros, los padres de la Constitución trataban de remediar los conflictos de competencia que necesariamente habían de surgir allí donde rigen dos gobiernos independientes. En la práctica, implica que las cortes federales habrán de anular las leyes estatales cuando éstas se opongan a la Constitución y a las leyes de los Estados Unidos, y que podrán revisar el juicio emitido por los tribunales estatales³².

De esta tendencia expansiva del gobierno federal, el cual interpreta a su favor los artículos comentados de la Constitución, debemos concluir que a lo largo de este siglo se ha roto el equilibrio o igualdad entre Estado federal y Estados miembros que caracterizaba al federalismo dual norteamericano. En la actualidad sería más correcto hablar de un Estado federal soberano que de una soberanía compartida por los Estados y la nación. El análisis jurídico que Georg Jellinek realizara de la federación en su *Teoría general del Estado* parece ser el más adecuado para comprender esta nueva realidad. Según el jurista alemán, los Estados miembros, considerados en su sometimiento a la nación o al Estado federal (y en esta línea debe interpretarse la cláusula de la supremacía nacional), están desprovistos de carácter estatista; pero tienen también una esfera libre de la soberanía del poder federal, la esfera relativa a sus competencias reconocidas, en la que muestran su condición de Estados con sus propios órganos políticos (legislativo, ejecutivo y judicial). Asimismo, por su condición de Estados, tienen derecho a exigir prestaciones del Estado federal, y a exigir la situación de órganos del poder federal, pero no como Estados particulares, sino como órganos de la nación, esto es, como integrantes del Senado norteamericano³³.

4. Crisis internacional de la soberanía y modelo cosmopolita de democracia

La filosofía jurídico-política de los dos últimos siglos se ha mostrado hostil a una interpretación extensiva de la idea federal, a anteponer la variedad sobre la unidad. Buena prueba de ello es, como acabamos de observar, el federalismo clásico o dual norteamericano. La historia del federalismo estadounidense demuestra que el poder federal o central ha adquirido cada vez mayor poder en detrimento de los Estados miembros; y que, en comparación con el federalismo primitivo, se caracteriza por una disminución de la pluralidad y complejidad políticas. Por esta razón, se trata de un federalismo inadecuado para una época, como la nuestra, en la que junto al Estado han aparecido múltiples actores políticos infra y supra-estatales. Si queremos que el nuevo federalismo no sea una utopía hemos de partir de un realista análisis de la esfera internacional, y reconocer que el actual debilitamiento, en el plano internacional, de la soberanía de los Estados está generando una anár-

en cambio, sus detractores alegan que las subvenciones han disminuido la independencia de la legislación y de la administración estatal. Por otro lado, la importancia de las subvenciones en Norteamérica queda demostrada cuando comprobamos que en 1980 el 25% de los fondos gastados por los gobiernos locales de los Estados procedían de tales subvenciones. Cf. *Ibidem*, p. 66.

32 D. J. Boorstin: o. c., p. 129.

33 G. Jellinek: *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, pp. 585-586.

quica, fragmentaria y antidemocrática sociedad global. Pero también es preciso reconocer que el remedio contra estas consecuencias negativas producidas por la anárquica proliferación de centros de decisión política se halla en una formulación lo suficientemente compleja de la idea federal; y no en la vuelta al homogéneo Estado-nación y a la concepción sublimada o teológica de la soberanía, que siempre pone en peligro la libertad y la pluralidad de valores, ni a posiciones *impolíticas* como las recientemente defendidas por los libros de Hardt-Negri y Bolaffi-Marramao³⁴. El federalismo contemporáneo, al mismo tiempo que reconoce a los nuevos actores políticos surgidos en la esfera local, nacional, regional y global, debiera establecer, con el objeto de impedir que determinadas organizaciones y agencias transnacionales distorsionen los procesos y resultados democráticos, un efectivo y realista derecho democrático cosmopolita, integrado por un conjunto de sencillas y básicas reglas ordenadoras.

En relación con la crisis de la soberanía estatal, y desde el punto de vista de la sociología del Estado y de la política internacional, Stephen D. Krasner nos ha advertido sobre las implicaciones de la soberanía legal internacional y de la soberanía westfaliana. En su opinión, el análisis de las relaciones internacionales prueba que los principios en los que se basan estos dos tipos de soberanía son constantemente incumplidos; lo cual da lugar a un sistema internacional incoherente en el que la «hipocresía organizada» es la norma³⁵. Desde luego, este sistema interestatal, contradictorio porque carece de una jerarquizada distribución de la autoridad, resulta inadecuado para corregir los defectos de la globalización económica, cultural o social.

Según el profesor de Stanford, un Estado goza de *soberanía legal internacional* cuando es reconocido como un igual por los restantes Estados o sujetos internacionales. Por eso, «la norma básica de la soberanía legal internacional consiste en que el *reconocimiento* se extiende a entidades, a Estados, con territorio y autonomía jurídica formal»³⁶. Generalmente, los Estados más débiles defienden que sea automático el reconocimiento de los gobiernos, mientras que los más poderosos suelen oponerse a ello porque utilizan a veces el reconocimiento como un instrumento político³⁷. Sin embargo, Krasner habla de un concepto hipócrita de soberanía porque a lo largo de la historia se ha reconocido en incontables ocasiones a gobiernos o entidades que no se ajustan a la anterior norma básica. Así se ha reconocido, cuando lo dictan los mutables intereses estatales, a entidades carentes de autonomía jurídica formal, como son las colonias y las entidades dependientes de otros Estados, o carentes incluso de territorio, como la Orden de los caballeros de Malta³⁸. Evidentemente, esta contradicción

34 A. Bolaffi, G. Marramao: *Frammento e sistema. Il conflitto-mondo da Sarajevo a Manhattan*, Donzelli, Roma, 2001; M. Hardt, A. Negri: *Empire*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2000. Sobre estos libros véase la nota crítica de R. Gasparotti: «L'impero e le sue alternative», *Filosofia Politica* (Bologna), XVI, n° 1, 2002, pp. 145-154.

35 S. D. Krasner: *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001, p. 66.

36 *Ibidem*, p. 29.

37 Los Estados Unidos han abusado a menudo de la *doctrina Wilson*, en virtud de la cual se reconocía únicamente a los gobiernos justos, *legales* o democráticos. El ministro de asuntos exteriores mexicano Genaro Estrada, el padre de la *doctrina Estrada*, condenó la fórmula de Wilson por ser contraria al concepto de soberanía legal internacional. El texto de la famosa doctrina Monroe sí se ajustaba, en cambio, a la esencia de esta soberanía, pues reconocía a todo Estado en donde existiera un poder capaz de asegurar la obediencia a un ordenamiento coactivo: «nuestra política con respecto a Europa [...] permanece siendo no interferir en los asuntos internos de dichas potencias; considerar al gobierno de *facto* como el legítimo para nosotros.» (J. Monroe: «La doctrina Monroe», en D. J. Boorstin: o. c., p. 213). El mismo Tribunal Supremo estadounidense declaró en 1808 la prioridad de la soberanía de hecho sobre los tratados de reconocimiento. Cf. H. Heller: *La soberanía*, México, FCE, 1995, p. 272.

38 Según Krasner, ha sido frecuente a lo largo de la historia que se rechaze el reconocimiento «de gobiernos que han demostrado estar en posesión de soberanía interna», y, sin embargo, se ha reconocido «a otros gobiernos que no han ejercido un control efectivo sobre su propio territorio» (S. D. Krasner: o. c., p. 64). Por esta razón, «las características rela-

puede ser salvada por la concepción extensiva del federalismo, ya que un organismo federal admite por definición la autonomía jurídico-política de entidades que, desde el punto de vista clásico de Jellinek, podrían ser consideradas simples fragmentos de Estado³⁹.

En segundo lugar, un Estado goza de *soberanía westfaliana* cuando ningún actor externo determina o influye sobre las estructuras de autoridad internas. Wolff y Vattel fueron los primeros publicistas que enunciaron este principio de no intervención. Wolff, en concreto, escribía a mediados del siglo XVIII que «la interferencia en el gobierno de otro, sea cual fuere la manera en que se lleve a cabo, es opuesta a la libertad natural de las naciones, en virtud de la cual uno es, en sus acciones, enteramente independiente de la voluntad de otras naciones»⁴⁰. La globalización y el proceso de unión europea son claros ejemplos de violación de esta soberanía, en la medida que agencias transnacionales o una autoridad supraestatal limitan la autonomía de los órganos estatales⁴¹.

Teniendo en cuenta esta fluida e inestable concepción de la soberanía, Krasner concluye que el sistema internacional es uno de los sistemas más debilitados institucionalmente, en donde por faltar una «estructura de autoridad jerárquica bien establecida, la coerción y la imposición se constituyen en opciones que los fuertes siempre pueden usar contra los débiles»⁴². Pues bien, con el objeto de combatir los efectos de este sistema, David Held ha formulado su propuesta de un derecho democrático cosmopolita. En el fondo, este autor no hace más que profundizar en la idea federal, pues este derecho cosmopolita sólo podrá tener alguna oportunidad si se extiende por todo el globo la idea federal.

Frente a ese *nuevo medievalismo* con el que amenaza la sociedad global, Held propone un arco común de instituciones políticas o un modelo cosmopolita y democrático de autonomía, que, además de organizarse «a partir de las diversas condiciones e interconexiones de las diferentes naciones y

cionadas desde siempre con la soberanía —territorio, autonomía, reconocimiento y control— no ofrecen una descripción precisa de la práctica real propia de numerosas entidades que han sido consideradas convencionalmente como Estados soberanos.» (Ibidem, p. 332).

39 G. Jellinek: *Fragmentos de Estado*, Madrid, Cívitas, 1981.

40 Cit. en S. D. Krasner: o. c., p. 37.

41 Convenios, contratos, coerciones e imposiciones son, para Krasner, los principales medios a través de los cuales se erosiona la soberanía westfaliana. Los convenios o convenciones internacionales se diferencian de los contratos internacionales porque la reciprocidad no es esencial, esto es, porque «no quedan condicionados al grado en que otros signatarios estén dispuestos a aceptar el mismo acuerdo». Estos convenios, cuando reconocen la posibilidad de someter determinadas prácticas internas a supervisión externa, «invitan a que actores externos obtengan cierta influencia sobre las estructuras de autoridad internas». El ejemplo más claro sería «el régimen europeo de derechos humanos, según el cual un ciudadano de un Estado signatario puede presentar querrelas contra su propio gobierno ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y las decisiones de ese tribunal obligan a los poderes judiciales nacionales.» (Ibidem, p. 49). Los contratos internacionales, esto es, los acuerdos entre dos o más actores internacionales, también pueden en algunas ocasiones afectar a la soberanía westfaliana, sobre todo cuando uno de los contratantes obliga al otro, a cambio de una contraprestación, a modificar las estructuras de autoridad internas. Así sucede en nuestros días con el préstamo concedido por instituciones financieras como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, los cuales pueden entregar recursos a un Estado, no sólo con la condición de que sean devueltos, sino también con la condición de que acepten cambios en su política interior y en sus estructuras institucionales. Cf. Ibidem, p. 55. Por supuesto, la soberanía westfaliana también es violada a través de la coerción o de las sanciones internacionales; y a través de las imposiciones a un Estado débil, entre las cuales destacan la amenaza del uso de la fuerza militar y el no reconocimiento o la pérdida de la soberanía legal internacional. Esto último sucedió con algunos de los Estados centroeuropeos creados tras la Primera Guerra Mundial, que debieron «aceptar cláusulas en favor de los derechos de las minorías [...] para asegurarse el reconocimiento internacional, una política que muchos de ellos no hubieran elegido sin presiones externas» (Ibidem, p. 333).

42 Ibidem.

poblaciones» y de adaptarse a ellas⁴³, supondría «la creación de un poder legislativo y un poder ejecutivo transnacionales, efectivos en el plano regional y en el global, cuyas actividades estarían limitadas y contenidas por el derecho democrático básico»⁴⁴. Mas, por otra parte, para que sea posible este marco democrático y cosmopolita se debe «seccionar al Estado», esto es, se debe optar por una estructura federal y reconocer que «ciertas tareas y funciones son y deben ser desempeñadas en y a través de diferentes niveles políticos». Por lo tanto, si bien «el derecho cosmopolita exige la subordinación de las *soberanías* regionales, nacionales y locales a un marco legal general» o global, no es menos cierto que «dentro de este marco las asociaciones pueden autogobernarse en diferentes niveles»⁴⁵. En realidad, David Held con este ambicioso alegato en favor de un modelo cosmopolita de democracia apenas se aparta del federalismo de Kant o Pi y Margall, de aquellos pensadores que, como apuntamos al principio de este artículo, más hicieron en el pasado por dar una dimensión cosmopolita a la idea federal.

43 D. Held: *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 174.

44 *Ibidem*, p. 322.

45 *Ibidem*, pp. 279-280.