

ARTÍCULOS

Federalismo y federación en Francia: ¿historia de un concepto impensable?*

Olivier Beaud

Como todos los términos que designan términos políticos, la palabra «confederación» presenta un carácter polémico y, en principio, debe ser interpretada en función de las luchas o disputas políticas durante las cuales ha aparecido¹

D: El federalismo goza de escaso favor en Francia:
¿No podríais expresar vuestra idea de otra manera?

R: Cambiar el nombre de las cosas es transigir con el error. Aunque se tenga la prudencia jacobina, el verdadero obstáculo del despotismo se halla en la unión federativa. ¿Por qué ha perdurado Suiza como república? Porque es, como los Estados Unidos, una confederación²

Después (1793), ha desaparecido todo vestigio de federalismo en el derecho público francés; la idea misma se ha vuelto sospechosa, sinónima de contrarrevolución; casi de traición. La noción se ha borrado de la inteligencia; en Francia, ya no se sabe lo que significa la palabra federalismo, que casi podría creerse prestada del vocabulario sánscrito³

Eine Begriffsgeschichte des Bundes muss um so sehr auf eine exakte Eingrenzung achten, als es sich um einen Grundbegriff des menschlichen Verfassungsgechichte handelt, der sich in leere Allgemeinheit verflüchtigt, wenn es nicht durch jeweilige Definitionen präzisiert wird⁴

* Por acuerdo del Consejo de Redacción, esta versión corresponde al texto de la conferencia dictada por Olivier Beaud en la UIMP. Hemos tenido presente, sin embargo, la redacción definitiva del mismo, demasiado extensa para ser incluida en el presente número.

1 M. FORSYTH, «Vers un concept nouveau de confédération», en la Comisión Europea para la democracia por el derecho, *Le concept contemporain de confédération*, Conseil de l'Europe, 1995, p. 61.

2 P. J. PROUDHON, *Petit catéchisme politique*, en *De la Justice dans l'Eglise et la Révolution*, Libro II.

3 P. J. PROUDHON, *Du principe fédératif*, en *Oeuvres complètes*, M. Rivière, Paris, 1959, tomo XVII (II, cap. 1), p. 367.

4 «Una historia del concepto de federación debe cuidarse aún más de estar exactamente delimitada, pues se trata de un concepto fundamental de la historia constitucional, que se desvanece en vacías generalidades si no se precisa con las correspondientes definiciones.» R. KOSELLECK, «Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat», en O. BRUNNER, W. CONZE y R. KOSELLECK, *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Ernst Klett/Cotta, Stuttgart, tomo I, p. 582.

Se diría imposible hacer la historia de los conceptos de federalismo y federación en Francia, pues la experiencia política francesa parece contradecir íntegramente el espíritu del federalismo. ¿Estamos en presencia de una «historia prohibida»⁵, o de la historia de un concepto impensable en Francia? ¿Acaso debemos contentarnos con hacer una historia negativa, en el vacío, por tanto, y con elaborar la lista de todas las acusaciones lanzadas contra el federalismo que ha producido la doctrina político-jurídica francesa durante los dos últimos siglos? Esta conferencia, entonces, podría presentarse como la historia de una cita malograda entre el pensamiento político-jurídico francés y el federalismo.

Sin ignorar este *olvido del federalismo* en el pensamiento francés, es preciso, sin embargo, subrayar la existencia de tentativas de conceptualización federalista, las cuales, a diferencia de lo que ocurre en el extranjero, son raras en Francia. En el dominio del pensamiento político, con la notable excepción de Tocqueville y Proudhon (por lo demás, con perspectivas diferentes), apenas pueden citarse grandes autores políticos franceses que hayan meditado sobre la cuestión federal. Ello no significa injuriar a los demás autores que han escrito sobre el federalismo (o sobre cuestiones afines, como el regionalismo), sino afirmar que su nombre o su obra no ha atraído la atención⁶. La misma prueba de carencia se impone en el pensamiento jurídico. En efecto, los juristas, llevados por el tropismo de la centralización y del Estado-nación, han tendido a desinteresarse ampliamente del federalismo. Para los juristas de derecho público interno, la federación, que representa un caso de figura desconocida del derecho positivo francés, se aborda sólo de manera rápida en el marco de la teoría general del Estado que introducen los tratados de derecho constitucional⁷. En cuanto a los juristas de derecho público internacional, se contentan, por lo general, con retomar la distinción clásica entre Estado federal y confederación en su tipología de «formas de Estado» o «uniones de Estados», pero sin examinar en su conjunto el problema del federalismo.

En realidad, la relativa pobreza de la literatura político-jurídica sobre el federalismo es una prueba manifiesta del vínculo que existe necesariamente

5 Véase el texto «Frontispices pour une histoire interdite», de J.P. FAYE, en su recopilación *L'Europe une. Les philosophes et l'Europe*, Gallimard, París, 1992.

6 Por ejemplo, a finales del siglo XIX, Louis-Xavier Ricard o Charles Brun, o, en el siglo XX, los autores del movimiento del federalismo «integral» o «personalista» (Denis de Rougemont, Alexandre Marc, Guy Héraud).

7 Algunas tesis estudian las experiencias federales en países extranjeros (Estados Unidos, Australia, Austria, Alemania, etc.), pero, a excepción de la monumental tesis de LOUIS LE FUR sobre *Etat fédéral et Confédération d'Etats* (1892), y de los estudios de CHARLES DURAND (sobre todo, su última síntesis, *Confédération d'Etats et l'Etat fédéral. Réalisations acquises et perspectives d'avenir*, M. Rivière, París, 1955), hay pocas obras conceptuales sobre tal asunto.

entre la producción intelectual y la experiencia política e institucional de un país. Ya que Francia (como Inglaterra, por otra parte) apenas ha tenido experiencia federal, tampoco ha conocido teorización alguna, falta de una práctica correspondiente.

No es sorprendente, pues, no hallar, aparte de la literatura federalista militante y de la obra histórica de Hedwig Hintze sobre la revolución francesa⁸, sino un solo estudio universitario sobre la historia del concepto de federalismo: se debe a Georges Vedel, quien, en pleno periodo de efervescencia europea (1954), pronunció una serie de conferencias sobre el tema del federalismo⁹. Su estudio analiza la «presencia (del federalismo) en las «grandes corrientes del pensamiento político», cuyas inspiraciones son incontestablemente contradictorias»¹⁰; se ordena en torno a la cuestión de saber si el federalismo es una idea de izquierda o de derecha. El paradójico resultado de su investigación sería doble. Por una parte, «el federalismo ha alimentado en el pasado, y alimenta aún en el presente, tanto el pensamiento político de derecha como el pensamiento político de izquierda»¹¹. Sería, por tanto, un criterio pertinente en esta distinción fundamental en Francia. Tras la revolución, el tema del federalismo se habría vuelto contrarrevolucionario, y pertenecería, pues, a la derecha¹². Por otra parte, este estudio histórico habría revelado, igualmente, un «desgarro de la idea federal» en Francia. La derecha habría reivindicado un federalismo interno (muy próximo a la descentralización), mientras que la izquierda habría proclamado más bien un federalismo internacional (con Aristide Briand y su idea de la Sociedad de Naciones). La bipar-

8 La obra histórica de Hedwig Hintze (esposa de Otto Hintze) resulta la mejor sobre la revolución francesa (véase la nota 29). Ha estado mucho tiempo injustamente olvidada, acaso por haber sido atacada con vigor por Albert Mathiez; pero hoy en día tiende a redescubrírsele, como demuestra la elogiosa apreciación de Georges Andrey, quien evoca «la tesis magistral de la historiadora alemana, demasiado olvidada por los historiadores franceses a continuación de las graves críticas formuladas en la época por Albert Mathiez. Desde el punto de vista puramente fáctico, el estudio de H. Hintze es, con mucho, el más rico y mejor documentado, en cuanto a inventario de las múltiples expresiones del federalismo francés sobre la revolución». «La Confédération suisse et le fédéralisme français (1789-1793)», en *Les fédéralismes (Réalités et représentations. 1789-1874)*, Coloquio de UMR TELEMME, Centre méridional d'Histoire, Publications de l'Université de Provence, 1995, p. 385, nota 4. Agradezco vivamente a J. Guilhaumou el haberme sugerido esta referencia utilísima, obra colectiva que actualiza, desde un punto de vista histórico, nuestros conocimientos sobre el federalismo en la revolución francesa.

9 Véase G. VEDEL, «Les grands courants de la pensée politique et le fédéralisme», en G. BERGER et alii, *Le Fédéralisme*, PUF, Paris, 1956.

10 *Ib.*, pp. 31-86, p. 31.

11 *Ib.*, p. 31.

12 Desde entonces, esta «tradición jacobina, relevada por la tradición napoleónica, explica que, por largo tiempo, en Francia, la inspiración federalista, descentralizadora, desde que se aplicara al problema de la organización del Estado, sea una inspiración de derecha y pueda servir de prueba para caracterizar al hombre de derecha respecto al de izquierda». *Ib.*, pp. 50-51.

tición entre derecha e izquierda habría provocado una suerte de *federalismo asimétrico*, en que cada campo político ha defendido una de las dos caras del federalismo.

Sin negar la aportación de este estudio, puede criticarse por diferentes razones. En primer lugar, tal proceder, gobernado por la inscripción del federalismo entre las «grandes corrientes del pensamiento político», y por la oposición política entre la izquierda y la derecha, reduce considerablemente el alcance del concepto de federalismo. Este último, a nuestro entender, obliga a reflexionar sobre la cuestión de la mutua disposición de las entidades políticas, y a estudiar la comparación entre la federación y el Estado, o entre la federación y la nación. Por tanto, no se reduce a un estudio de las ideas políticas. Luego, el «desgarro de la idea federal», evocado antes, es discutible. Proudhon, por ejemplo, es sin duda un pensador «de izquierda», y, sin embargo, federalista por ambos lados (interno y externo); su caso desmiente la tesis. De otro modo, se puede dudar de la oportunidad de parcelar el federalismo según sus dos caras, interna y externa, así como de que «lo propio de la fórmula federativa es configurar el vínculo entre la doctrina *interior* y la doctrina *exterior*»¹³.

Por fin, y fundamentalmente, el desacuerdo surge de una divergencia sobre el método. Esta historia del federalismo, escalonada desde el Antiguo Régimen hasta el siglo XX, acepta como presupuesto el hecho de concebir la idea federal de manera intemporal, considerándola implícitamente como una noción política destinada a conciliar la unidad y la diversidad social¹⁴. Se expone a la crítica que Koselleck ha podido hacer «de una historia de las ideas como entidades constantes, expresadas sólo bajo diversas formas históricas, sin cambiar jamás fundamentalmente»¹⁵. Ignora, pues, las exigencias de la «historia de los conceptos» (*Begriffsgeschichte*), y, al descuidar la semántica histórica, cae inevitablemente en la trampa del anacronismo. Nuestro propósito consistirá, por tanto, en investigar si la «historia de los conceptos», tal como la concibe Koselleck, puede renovar la historia de los conceptos de federalismo y federación en Francia, y en qué medida.

13 Véase M. AMOUDRUZ, *Les idées de Proudhon en politique étrangère*, Paris, 1945, citado por J.J. CHEVALIER, «Le fédéralisme de Proudhon et de ses disciples», en G. BERGER et alii, cit., pp. 105-106.

14 Véase G. VEDEL, art. cit., pp. 31-32. Es también el reproche en que incurre el libro de la historiadora alemana antes citada, Hedwig Hintze.

15 «Histoire des concepts et histoire sociale», en R. KOSELLECK, *Le futur passé*, EHESS, 1990, Paris, p. 105. Sobre la relación entre la historia de los conceptos y la filosofía política, véanse, además de los artículos de este seminario, los de M. Richter, J. Pocock, R. Koselleck y G. Duso, en el reciente número de *Filosofía Política*, tomo XI (1997), nº 3.

La historia de los conceptos ha sido definida por su teórico como «un método especializado de crítica de las fuentes, atento al empleo de nociones políticas y sociales esenciales»¹⁶. Enseña la historicidad de los conceptos políticos, sin limitarse, por otro lado, a una pura y simple historia del lenguaje (semasiología)¹⁷. En otras palabras: la semántica histórica es una dimensión necesaria de toda historia de los conceptos, pero no la única. Además, se distingue de la historia social precisamente por el hecho de que considera el lenguaje como fuente esencial de la historia, mientras que la historia social no utiliza los textos sino como pretexto para deducir de ellos los hechos sociales: «La historia de los conceptos, en tanto que disciplina histórica, siempre trata de situaciones y acontecimientos políticos y sociales, mas sólo de aquellos ya captados por el lenguaje de las fuentes»¹⁸. Tiene el interés de enlazar la historia de las ideas con la del lenguaje¹⁹ y con la historia social. En adelante, los conceptos ya no van a remolque de la historia social y política, sino que son también un factor de desarrollo de esta historia²⁰.

Por otra parte, la historia de los conceptos renueva la historia de las ideas al tratar de «romper el ingenuo círculo vicioso que va de la palabra a la cosa»²¹. ¿Cómo? Vuelve a definir así el concepto: «Una palabra puede —por el uso que se haga de ella— permanecer unívoca. Un concepto, por el contrario, debe permanecer equívoco. El concepto, por cierto, se vincula también a la palabra, pero, al mismo tiempo, es más que una palabra: una palabra se convierte en concepto cuando la totalidad de un conjunto de significaciones y de experiencias políticas y sociales, en las cuales y por las cuales se usa esta palabra, entra en esta sola palabra. Los conceptos son concentrados de una multitud de significaciones. Una palabra contiene posibilidades de significación, un concepto reúne en sí un conjunto de significaciones. Un concepto, en consecuencia, puede ser perfectamente claro, pero debe ser necesariamente polisémico»²². A la lingüística moderna, la de Saussure, que

16 R. KOSELLECK, *Le futur passé*, p. 105.

17 Koselleck considera un error querer reducir la historia de los conceptos a la historia del lenguaje. Insiste en ello: «No puede en ningún caso limitarse al sentido de las palabras y a su cambio». *Ib.*, p. 111. Lo demuestra a propósito de la secularización (p. 111) o el Estado (p. 116).

18 *Ib.*, p. 110.

19 Sobre esta importante cuestión de método, además de Koselleck, véase, en francés, el artículo de H. QUARITSCH, «Otto Brunner ou le tournant dans l'histoire de l'écriture de l'histoire constitutionnelle allemande», *Droits*, n° 22, 1995, pp. 145 ss.

20 «Un concepto no es sólo el índice de las relaciones que involucra, sino también uno de sus factores.» *Ib.*, p. 110. Koselleck pone como ejemplo la historia del federalismo en Alemania, *Ib.*, p. 111.

21 *Ib.*, p. 110.

22 *Ib.*, p. 109.

separa radicalmente, en el seno de la palabra, el significante del significado (significación de la palabra), Koselleck opone otra visión: «En el concepto, significación y significante coinciden en la medida en que la diversidad de la realidad histórica se inviste de la polisemia de una palabra, de tal modo que aquella no halla su sentido ni se comprende sino en esta sola y única palabra»²³.

En fin, la originalidad del método de Koselleck estriba en subrayar la necesidad de investigar en «varios campos semánticos», si se quiere hacer una historia de los conceptos adecuada. Cuando se estudia un concepto, es preciso, en la medida en que se toman en consideración los acontecimientos políticos y sociales, tomar en consideración los «conceptos paralelos o antónimos», de modo que se devuelva a una palabra «el verdadero lugar de una palabra, en tanto que ‘concepto’, en una estructura social dada o en los enfrentamientos políticos del momento»²⁴.

Si se aplica este método de historia de los conceptos al caso francés, se pueden poner de relieve algunos hechos y una hipótesis.

El primer dato es que se elegirá como punto de partida de nuestro estudio la revolución francesa. Ciertamente, en el siglo XVIII ya existe toda una literatura sobre la «república federativa» y la «confederación». Pero la expresión «federalismo» es un neologismo que aparece con la revolución francesa, y cuyo sentido se verá marcado de modo duradero por esta situación excepcional.

El segundo elemento determinante, de hecho, es que, en el caso francés, el concepto de federalismo es esencialmente negativo o peyorativo. No se puede comprender sino por la percepción de los «conceptos paralelos o antónimos» de que habla Koselleck. Aquí parecen evidentes dos conceptos antónimos: por un lado, la centralización; y sólo se puede recordar la cita puesta de manifiesto: «El federalismo, en la historia de las ideas [debería añadirse: francesas], suena como una protesta contra el régimen de Estado, contra el régimen de centralización al que tiende esencialmente el Estado moderno, contra la dimensión excesiva del Estado moderno, que hace inevitable la centralización»²⁵; por otro lado, la unidad e indivisibilidad del Estado, resumidas en el concepto de centralismo, que define tanto la estructura del Estado monárquico como la del Estado democrático.

En cuanto a la hipótesis, puede ser formulada a partir de la lectura de los diccionarios, contemporáneos o antiguos. Estos proporcionan una pri-

23 Ib., p. 109.

24 Ib., p. 113.

25 Véase a propósito la reciente suma de S. MANNONI, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Giuffrè, Milano, 1994, tomo I, y tomo II, 1996.

mera indicación del campo semántico, sin dar por ello la clave de todos los enigmas. Si hoy se abre el *Tesoro de la lengua francesa*, se encuentra la siguiente definición de la palabra «federalismo» (como noción política): «Sistema político por el cual un Estado federal comparte las competencias constitucionales con los Estados miembros, soberanos en sus propios dominios de competencia» (pp. 716-717). Si este reciente diccionario obedece a la tendencia dominante, que consiste en reducir el federalismo y la federación al caso del Estado federal²⁶, sin embargo, prolonga la antigua tradición consistente en concebir el federalismo como un simple sistema político. Tal tendencia se halla en el *Gran diccionario universal Larousse del siglo XIX*, donde figura la siguiente definición de federalismo: «Sistema político por el cual varios Estados o varias provincias, aun conservando su independencia administrativa y judicial, tratan en común sus intereses políticos y militares, y, a menudo, sus intereses comerciales, adoptando al respecto leyes generales y uniformes» (pp. 182-183). Tendencia igualmente presente en el *Diccionario de la Academia francesa*, que, por primera vez en 1798, define el federalismo como «sistema o doctrina del gobierno federativo»; y por federativo hay que entender: «La asociación de varios Estados, unidos entre sí y sometidos en ciertos casos a las deliberaciones comunes, cada uno de los cuales, sin embargo, está regido por leyes particulares».

Sin embargo, los diccionarios insisten en la coexistencia de dos significaciones, una general y objetiva del sistema político, y otra de orden histórico y peyorativo, vestigio de la revolución francesa. Es el caso del *Tesoro de la lengua francesa*, que advierte esta significación histórica: «Durante la revolución de 1789, proyecto de descentralización de Francia atribuido a los girondinos, consistente en dividir el país en una serie de pequeños Estados federales» (p. 717). No obstante, en el diccionario de Maurice Block se encuentra la siguiente definición de la rúbrica «federalismo»: «Se denomina así el sistema político que se limita a asociar, sólo en cuanto a sus intereses generales, las diversas provincias de un mismo Estado, dejándoles su autonomía. El federalismo indica la descentralización política y administrativa, más o menos completa, más o menos absoluta. A menudo, el término se emplea en el mal sentido; designa entonces una tendencia a la disgregación del Estado»²⁷. Esta última significación peyorativa se remonta al *Diccionario de la*

26 Véase, con el mismo sentido, la definición de federación en el *Trésor de la Langue Française*, p. 718, y el artículo «Fédération», en O. DUHAMEL, Y. MÉNY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1991, pp. 435-436.

27 M. BLOCK, *Petit dictionnaire politique et social* (Artículo de Chédieu), Perrin, Paris, 1896, pp. 317-318.

Academia francesa (1879), que la reconoce expresamente: «Durante la revolución, dícese del proyecto de romper en Francia la unidad nacional, atribuido a los girondinos».

Con la perspectiva léxico-gráfica, el federalismo y la federación son tanto el objeto de una definición neutra (como sistema político o entidad política), como de una definición peyorativa que se remonta a la revolución francesa. No sólo los diccionarios no presentan el federalismo como una idea política (o una ideología política), sino que, sobretodo, disimulan el hecho de que en el pensamiento político y jurídico francés, la significación polémica (político-partidista) del concepto de federalismo, ha prevalecido mucho tiempo sobre la otra significación, más descriptiva, y, de alguna manera, ha sido su parásito.

¿Cómo puede explicarse entonces esta interpretación unilateral de las palabras «federalismo» y «federación» en Francia? En realidad, parece como si la revolución francesa, y, con mayor exactitud, el episodio trágico del conflicto agonal entre los jacobinos y los girondinos, entre los centralistas de un lado (gobierno revolucionario), pues, y los «federalistas» del otro (sostenedores de los departamentos contra el Comité de Salud Pública), hubiera hecho imposible, o incluso impensable, la idea federal. Desde entonces, toda voluntad de «descentralizar» o de aflojar la opresión de la centralización se asimila inevitablemente al proyecto de los girondinos (o mejor, al supuesto proyecto girondino) consistente en «dividir Francia». En resumen, en Francia, el federalismo es (o ha sido durante mucho tiempo) sinónimo de separatismo y, finalmente, de anarquía. La hipótesis, por tanto, puede formularse así: *En el caso francés, la palabra federalismo habría sido mucho tiempo una palabra-slogan, y no habría sido un concepto en el sentido en que lo entiende Koselleck.* En efecto, le habría faltado el sustrato «de experiencias políticas y sociales», sustrato necesario para que la palabra adquiriera la dignidad de concepto. Habrá que esperar al siglo XIX, a *La democracia en América* de Tocqueville (1835) y a su descripción del federalismo americano, a Proudhon, y a su *Del principio federativo* (1863) y, sobre todo, al siglo XX, a la actual construcción europea, para que la palabra «federalismo» se asocie a las «experiencias políticas y sociales» y adquiriera el *status* de concepto. El pensamiento político y jurídico francés se enfrenta, pues, a la necesidad de pensar de otra manera el federalismo, y halla un inconveniente en el dominio de la significación peyorativa del concepto.

I. EL TRAUMATISMO DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA, O EL FEDERALISMO COMO CRIMEN POLÍTICO

Si el federalismo de 1793 no fue portador de un proyecto federalista, su enunciación, su represión, y la figura negativa que ha constituido, han bloqueado durante mucho tiempo toda concepción federativa del poder republicano²⁸

Wir müssen im Auge behalten, dass das Problem des Föderalismus in der französischen Revolution zunächst eng zusammenhängt mit der Frage nach der republikanischer Staatform²⁹

Para los revolucionarios, el régimen federal es el pasado aborrecido o la revolución traicionada³⁰

En la mejor obra que hay sobre la cuestión del federalismo en la revolución francesa, la historiadora alemana Hedwig Hintze ha demostrado que la centralización operada por la revolución francesa no fue una fatalidad histórica. En particular, ha sabido poner al día los diferentes proyectos de reforma administrativa que, tanto en 1789 como con anterioridad (desde los debates parlamentarios de la Constituyente sobre la división del territorio), defendían los derechos históricos de las provincias. Ha rescatado una tradición escondida, ocultada por el éxito del jacobinismo. Sin embargo, aún hoy, el conocimiento de la realidad histórica tiene poco peso en relación con la importancia del tabú legado por la historia de la revolución francesa. Esto es lo que ha traído consigo la visión jacobina, que ha descalificado no sólo el movimiento girondino, sino también, y a más largo plazo, la idea federal³¹.

A. Breve historia semántica

Introducción. Dominio de las palabras «república federativa» y «confederación» antes de la revolución. Tomamos como guía a Ferdinand Brunot, que anotaba justamente a este propósito: «Antes de la revolución, a menudo

28 B. COUSIN, «Avant-Propos», en *Les fédéralismes (Réalités et représentations)*, p. 8.

29 «Hay que tener presente que el problema del federalismo en la revolución francesa, de entrada, está íntimamente vinculado a la cuestión de la forma de Estado republicana.» H. HINTZE, *Staatseinheit und Föderalismus im Alten Frankreich und in der Revolution*, Stuttgart, Berlin, 1928, p. 263.

30 F. BURDEAU, *Liberté, libertés locaux chéries*, Cujas, Paris, 1986, p. 37.

31 Se lee, en efecto, en el *Grand Dictionnaire Universel Larousse du XIX^e siècle*, un juicio extremadamente abrupto sobre el federalismo: «A cualquiera que hable en Francia, en adelante, sobre federalismo, se le enviará a la historia de los girondinos». Sin embargo, ¿quiénes son los girondinos (dice el texto), sino «los insensatos que, en 1793, en plena tormenta, y cuando la unidad de acción bastaba para conjurar el peligro, no temieron emitir semejantes teorías e intentar su aplicación?»

habían sido cuestionados, a propósito de los Estados Unidos o de Suiza, la confederación, el ejército confederado y los pueblos que se confederan. Todavía, se lanzó bajo el nombre de *confederación* el proyecto de la ‘federación’³². «Federación» era casi sinónimo del término precedente. Los dos nombres designan una asociación que agrupa cierto número de Estados en un solo Estado colectivo por los intereses generales. Sin embargo, dos años más tarde, en 1798, la palabra «federalismo» figura entre las nuevas palabras retenidas por la Academia, a la que se da la definición siguiente: «Sistema o doctrina del gobierno federativo», lo que remite a «federativo». Gobierno federativo: «El de un Estado compuesto de otros varios unidos entre sí por una alianza general, sometidos en ciertos casos a las deliberaciones comunes, cada uno de los cuales, sin embargo, está regido por leyes particulares: tal era el de Suiza, etc. Dícese también Estado federal, república federativa». «Federal» no figura entre las palabras definidas por la Academia, y solamente aparecía en 1783³³.

Si se resume la historia semántica propia del federalismo en la revolución, el «movimiento federativo de 1790, hasta la crisis de 1793» estaría marcado por el pasaje: «De la noción de unidad y fraternidad», «al estallido de la república y de las luchas fratricidas»³⁴. «El acontecimiento ha impuesto el deslizamiento de sentido de una familia de palabras que, en su origen, no designaba un partido, sino un sistema de gobierno.» La singularidad de la historia de la revolución residía, desde este punto de vista, en la disimetría entre la acogida favorable a la noción de federación y el carácter peyorativo atribuido a continuación a la palabra federalismo.

1. *El destino distinto de los términos federación y federalismo.* Se considera la federación como sinónimo de agrupamiento de la nación. Aun si se ha olvidado en parte, el hecho federativo ha marcado la revolución francesa desde su origen. Se piensa inmediatamente en la famosa fiesta de la federación del 14 de Julio de 1790 (que ha dado lugar a la fiesta nacional). Se hace entonces la apología de la federación considerada como medio de creación de la unidad nacional (o del agrupamiento). En 1790, según Brunot, las «federa-

32 F. Brunot cita como fuentes: «Projet de ‘confédération patriotique’ dans tout le royaume» (*Ami du peuple* CXI, p. 6, 23 de mayo de 1790). Véase la sesión de la Asamblea nacional del 5 de junio (Buche et Roux, tomo VI, pp. 277-278): «federación» y «confederación» alternan en su discurso. Historia de la lengua francesa: *Histoire de la langue française des origines à 1900*, tomo IX, *La Révolution et l’Empire*, A. Colin, Paris, 1937, p. 861.

33 J. CELLARD, «Fédéralisme», en *Ah ça ira, ça ira... Ces mots que nous devons à la Révolution*, Balland, Paris, 1989. LAURENCE CORNU, «Fédéralistes! Et pourquoi?», en F. FURET, M. OZOUF (dir.), *La Gironde et les Girondins*, Payot, Paris, nota 1, p. 281.

34 R. MONNIER, «Mouvement républicain et fédéralisme radical à Paris au printemps 1791», en *Les fédéralismes*, p. 52.

ciones» fueron reuniones de guardias nacionales y de ciudadanos agrupados para celebrar, propagar y defender el nuevo espíritu. «Federarse es comprometerse por juramento a tal objeto.»³⁵ Las manifestaciones de los federales tenían como efecto afirmar la existencia de las regiones. El modelo de federación, como el de la federación bretona, rompe profundamente con el antiguo régimen, con «el encadenamiento tradicional de una sociedad fundada sobre el privilegio, disloca las propiedades locales y las reemplaza por vínculos fundados en el juramento de la aceptación entusiasta de la igualdad»³⁶. Aparece así una oposición ideal-típica entre la estructura del antiguo régimen, estructuralmente antifederativo, y la revolución francesa, propicia a la federación. «Bajo el Antiguo Régimen, predominaba la estructura de los privilegios: las villas, los burgos, o las comunidades están siempre en posición de rivalidad. *A fortiori*, entre las diferentes provincias, la diversidad de la lengua, de las costumbres, del interés económico, etc., impide que se reúnan y unifiquen.»³⁷

La fiesta de la federación del 14 de Julio de 1790 es vivida como una fiesta de la nación, en que los habitantes, como dirá Michelet, «quieren sentirse parte de un conjunto mucho más amplio, que es Francia». «Ya no somos ni bretones ni angevinos; llámenos hermanos de Anjou y de Bretaña. Como ellos, digamos: ya no somos parisinos, sino que somos franceses.»³⁸ «La federación —ha escrito con exactitud— es el primer resultado de este trabajo, que apunta a recomponer el territorio y las poblaciones que viven en él.»³⁹

La federación designa, a la vez, el pacto o el juramento de unión de los ciudadanos en una misma nación, y también el resultado de tal pacto, es decir, el producto de una asociación horizontal, animada por la libre adhesión y el pacto social. La nación es el resultado de una confederación de hombres que habitan el mismo territorio y se someten a las mismas leyes⁴⁰.

35 F. BRUNOT, cit., p. 61.

36 P. VIOLA, «Deux modèles de fédérations en 1789-1799», en *Les fédéralismes*, p. 20.

37 En la federación de la Estrella, un coronel del regimiento de la Guardia Nacional de la Voute precisa: «De otra manera, hoy no habiéramos podido reunirnos; nuestros corazones pueden unirse con el mismo afecto que las aguas en que abrevamos, uniéndose en el mismo río». Citado por Y. URIU, «Images et réalité du mouvement des fédérations», en *Les fédéralismes*, p. 32.

38 Memorial de Bailly a Francia, citado por O. LECOUR GRANDMAISON, «Fédération, Nation et conscience nationale», en M. VOVELLE (dir.), *Paris et la Révolution française*, Presses de la Sorbonne, p. 275.

39 O. LECOUR GRANDMAISON, art. cit., p. 275.

40 El girondino Buzot definirá más tarde la república como «una confederación santa de hombres que se reconocen semejantes, y de hermanos que aman a su especie» (8 de octubre de 1793). M. OZOUF comenta: «El parentesco de este discurso con el de la federación es evidente: el mismo horror por lo que separa, por lo que ciñe; la misma obsesión por una expansión sobre el territorio francés. Todas las intervenciones de los girondinos llevan el sello de la unidad». M. OZOUF, «La Révolution française et la perception de l'espace national», cit., p. 40.

Después, se hallarán este mismo vocabulario y esta misma significación positiva de la palabra «federación», cuando una diputación de guardias nacionales venga a defender el proyecto girondino de una fuerza pública departamental⁴¹.

Por tanto, el movimiento federativo de los primeros años, lejos de ser factor de división, se percibe como un movimiento de autoafirmación de los individuos convertidos, al fin, en ciudadanos: «No impugna la legitimidad del Estado nacional: al contrario, le ofrece su garantía popular»⁴².

En cambio, si la palabra «federación» seduce desde su origen, la de «federalismo» suscita rápidamente el temor. François Burdeau ha subrayado, a justo título, la continuidad de la «amenaza federalista» en la revolución francesa. Según él, «desde el comienzo de la revolución francesa, aparece la obsesión, exagerada sin duda, de presenciar la ruptura de la nación, la dislocación de la colectividad, en la tolvanera de las soberanías parciales»⁴³. La palabra «federalismo», o las palabras que se relacionan con ella, son consideradas de entrada como peyorativas:

«A cada paso, después del año 1789, los hombres en el poder agitaron el espantajo del federalista. Talleyrand, el 7 de julio, con ocasión del debate sobre los mandatos imperativos. Mirabeau, a propósito del veto suspensivo. Sieyès, el 7 de septiembre, cuando se oponen al proyecto de someter la ley a la ratificación de los franceses. En apoyo de su opinión, todos evocan el espectro espantoso del Estado federativo. Cuando, a partir del mes de septiembre, la Asamblea elabora la reforma de la administración interior, los oradores retoman incansables la misma advertencia. Atención a ‘no crear pequeñas repúblicas’. Cuando se discute el plan de la municipalidad de la ciudad de París, Desmeuniers, ponente del proyecto, rechaza, el 27 de abril de 1790, las deplorables pretensiones que recuerdan ‘el régimen de ciudades de Grecia, como si Francia pudiera, incomparablemente, adoptar un gobierno federativo sin disolverse’. El 24 de diciembre del mismo año, Le Chapelier se asombra de que los departamentos pudieran creerse ‘repúblicas federativas’. Más adelante, cuanto más obsesivo se hace el temor del federalismo, la amenaza del federalismo, si ha de creerse a los hombres en el poder, se hace más acuciante. La provincia que resiste el 10 de agosto ha sido agitada por los ‘federalistas’. En la época de la Convención, el montañés Danton y el girondino Buzot anuncian las mismas preocupaciones: querer parcelar Francia es

41 El 4 de septiembre de 1792, para establecer «el reino de las leyes, el respeto a la Convención y las destrucciones de los anarquistas», exigen «una federación de los ciudadanos de los departamentos con los de París».

42 F. BURDEAU, cit., p. 39.

43 Ib., p. 37.

una idea ‘absurda’, truena el primero, y el segundo opina que hay que ‘impedir las divisiones federativas’»⁴⁴.

Con mayor distancia, se verá cómo explica esta actitud el rechazo de la república federativa. Un elemento esencial de este rechazo del federalismo se refiere a su asimilación a la idea de feudalidad⁴⁵. Otorgar derechos a las provincias sería hacer el juego a la aristocracia. Si Mirabeau ha secundado a Sieyès en su proyecto de división territorial, explica Proudhon, es porque «temía ver nacer franquicias provinciales, una contrarrevolución, y le parecía tan afortunada la división del territorio por departamentos para asentar la nueva monarquía como excelente en cuanto táctica contra el antiguo régimen»⁴⁶. Esta asimilación del federalismo al feudalismo tendrá una vida resistente. Más tarde, con Napoleón, Daunou, uno de los autores de la constitución, se opone a la elección de los agentes locales por los ciudadanos, y justifica el sistema autocrático de su nominación, evocando el argumento siguiente: «Elegirlos por medio del pueblo es una idea que no resulta admisible sino en una constitución más o menos federativa, o bien cuando se trata de debilitar o abolir cierto sistema feudal antiguo»⁴⁷.

2. *El breve «momento federalista» (1791-1792)*. Durante la revolución francesa ha existido un «muy breve momento federalista», que tuvo lugar después de la fuga del rey a Varennes (21 de junio de 1791)⁴⁸. «El obstáculo intelectual que reside en la existencia de la monarquía desaparece en adelante.»⁴⁹ Algunos descubren entonces el proyecto republicano, y plantean el problema crucial de la organización de la república; ahora bien: en esta época, el único precedente existente en materia de república es la república federativa, que no sólo existe en los Estados Unidos, sino también en las Provincias Unidas y en Suiza⁵⁰. La cuestión que se plantea es: ¿*república unitaria o república federativa*? Los autores que reflexionan se enfrentan ahora con el

44 Ib., p. 37.

45 «Otra relación espontánea asociaba el federalismo con la aristocracia, e incluso con la feudalidad.» Por ejemplo, para Barnave «la federación es la feudalidad republicana; la feudalidad es la federación monárquica». Para él, el espíritu conservador y territorial marca el sistema federativo; atrapa al individuo en la red de las dependencias y lo esclaviza con la influencia de las grandes familias». M. OZOUF, «Fédéralisme», en F. FURET, M. OZOUF (dir.), *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Flammarion, Paris, 1988, p. 87.

46 P.J. PROUDHON, *Du principe fédératif*, II, cap. 1, pp. 366-367.

47 DAUNOU, *Essai sur les garanties individuelles que réclame l'état actuel de la société*, Paris, 1819, p. 199.

48 Véase M. DORIGNY, introducción a la colección, en 6 volúmenes, de *Aux origines de la République, 1789-1792*, EDHIS, Paris, vol. I, pp. X-XIV.

49 M. OZOUF, «Fédéralisme», en F. FURET, M. OZOUF (dir.), cit., p. 87.

50 Véase H. HINTZE, cit.

dilema de la república tal como se lo han legado los autores del siglo XVIII. Si la república existe, no puede hacerlo sino en un país pequeño, como explican a porfía Montesquieu y Rousseau; si existe en un Estado grande, la forma republicana resulta inadaptada, ya que degenera en despotismo⁵¹. La república federativa, en tanto unión de pequeñas repúblicas, es el único modo de escapar a este dilema. Con todo, el caso americano y el caso francés representan un caso difícil de república.

A menudo se presenta la obra de Billaud-Varenne⁵² como la única obra teórica con vistas a implantar en Francia la república federativa. Pero, en realidad, este opúsculo, escrito a continuación de la fuga del rey, parece más bien una embestida contra la constitución de 1791 y un alegato en favor de una democracia más directa. La democracia federativa que aquí se reivindica, resulta de una interpretación del *Contrato social* de Rousseau encaminada a criticar con vehemencia la preponderancia alternativa del rey o de la asamblea legislativa, en detrimento de la soberanía del pueblo⁵³. Faltaría un «poder intermedio» capaz de frenar el arbitrario del soberano y de proteger los «derechos e intereses de esta nación»⁵⁴; ahora bien: este poder intermedio no debería estar confiado a una «cámara alta» (del tipo de los lores), sino a uno de los «cuerpos administrativos secundarios, considerado como representación más equitativa de la población»⁵⁵. Así, el *gobierno federativo* tiene una significación exclusivamente polémica: aspira únicamente a desacreditar el poder ejecutivo real⁵⁶ y, por ello mismo, la constitución de 1791. Negativamente, se concibe como

51 «¿Por qué una república es necesariamente pequeña? Porque si fuera demasiado grande, no podría ser republicana. Se convertiría en una mezcla de facciones, o acabaría por entregarse a un dictador. De todas maneras, lo que constituye la esencia de la república no podría respetarse. Tal es el axioma del que vive el pensamiento político del siglo XVIII. Si la república es pequeña, ¿cómo puede vivir, ya que le hace falta coexistir pacíficamente con los Estados monárquicos, que, por definición, son, al contrario, Estados de extendida dimensión territorial, en que el poder está concentrado, y, en consecuencia, hay mayor disposición a hacer la guerra? No podría existir la república, si no existiera la receta de la república federativa.» G. VEDEL, art. cit., pp. 38-39.

52 BILLAUD-VARENNE, *L'Acéphocratie ou le Gouvernement fédératif démontré le meilleur de tous pour un grand Empire, par les principes de la politique et les faits de l'histoire* (1791), EDHIS, Paris, 1986. Escribe ahí que la república es la única capaz de «hacer desaparecer los inconvenientes de una extensión demasiado grande de poder, determinada por la extensión del imperio».

53 *Ib.*, pp. 62-63.

54 *Ib.*, p. 61.

55 «El poder intermediario o sancionador debe conferirse a los cuerpos administrativos secundarios, es decir, a los que mantienen el medio, entre los jefes y los inferiores. Por tal arreglo, cada porción del Estado se encuentra representada separadamente, y cada particular, cada ciudadano, no concurre personalmente a la formación de la ley, desde que recibe la sanción del sufragio de una determinada pluralidad de los 83 departamentos; esta ley se convierte así en la obra de la voluntad general, la cual coordina, por añadidura, la voluntad parcial del cuerpo legislativo.» *Ib.*, p. 64.

un medio de evitar que los pueblos sean «el juguete e instrumento de las pasiones de sus jefes»⁵⁷. Positivamente, debe comprenderse como una democratización del legislativo y del ejecutivo. El hecho mismo de que el autor no acuse la existencia de departamentos prueba que razona en el marco del Estado unitario centralizado, y que se interroga únicamente sobre la cuestión de volver más «democráticas» la toma de decisión y la ejecución de las leyes.

Su concepción del poder resulta eminentemente jacobina, como lo indica su visión ideal de la república federativa. Esta debe ser dispuesta de tal modo «que existan varios poderes colectivos, coordinados unos a otros, poderes que se reúnen conjuntamente, sin la fuerza y las facultades de las que están apartados. Es preciso, en consecuencia, que los poderes sean distribuidos y circunscritos en círculos distintos, aunque íntimamente ligados, como eslabones de una cadena. Con esta subdivisión se conserva el imperio de la ley en toda su fuerza, suprimiendo la posición de la autoridad individual»⁵⁸. Con todo, esta construcción del poder en términos de «imagen de una cadena, sobre el contorno de la cual se reparten los individuos ciudadanos», es típica de la construcción jacobina del poder⁵⁹.

En realidad, las tentativas de justificación serán muy raras y de débil eco. Sobre este punto, se puede concluir que «la idea federativa no ha ganado con la caída de la monarquía»⁶⁰. La mayor parte de los actores de la revolución francesa declina, con diferentes formas, el tema de la imposibilidad de una república federativa, con motivo de la necesidad de un poder ejecutivo fuerte, de un «centro político» importante⁶¹.

56 Como bien dice R. Monnier, «el gobierno federativo es también la antítesis del poder ejecutivo real, suspensivo, paralizante, mortal» (p. 69): «En lugar de inspirar a la nación un mismo espíritu, con el fin de que haya unidad en la acción, este poder, por el contrario, siembra y alimenta la disensión en el seno del Estado, por medio de pretensiones que aumentan la utilidad general» (cit., p. 22).

57 Ib., p. 70.

58 Ib., p. 68.

59 Como ha demostrado L. JAUME, *Le discours jacobin et la démocratie*, París, Fayand, 1989, p. 366.

60 F. BURDEAU, cit., p. 39.

61 A continuación de la lucha de la realeza, en una asamblea electoral de septiembre de 1792, Barbaroux, elegido por la Convención nacional y presidente de tal asamblea, declara: «El presidente, dando su aviso con el consentimiento de la asamblea sobre el gobierno representativo y republicano, hace saber que la palabra ‘república’ no dice bastante para la garantía de la libertad, ya que hay repúblicas despóticas, como la de Roma con sus dictadores; las hay aristocráticas, como las de Venecia y Génova. Expone que es preciso un «gobierno republicano», pero adaptado a nuestro estado moral y físico, que deja al pueblo su soberanía en todas las cosas. El gobierno federativo no conviene a un pueblo grande, por la lentitud de sus operaciones ejecutivas, por la multiplicación y el inconveniente del mecanismo. El mismo gobierno representativo sería vicioso, si se consagrara la máxima errónea de que el pueblo no puede ejercer los poderes delegados a sus representantes. Es necesario que todo se refiera al pueblo; es necesario que su

3. *La estigmatización jacobina del federalismo*. En realidad, el momento en que cristaliza la aceptación peyorativa de la palabra «federalismo» proviene de la acusación de «federalista» lanzada contra los girondinos, esencialmente a partir del verano de 1792, y fundada en las calumnias de Cloots. Esta radicalización de la lucha política hace que el federalismo signifique división y parcelamiento: «Poco a poco, a pesar de las amonestaciones de un Buzot, mostrando que no había compatibilidad alguna entre republicano y federativo, se afirma el predominio de la idea de división sobre la de agrupamiento. Los partidarios del sistema federativo, que aún se podía preconizar a los jacobinos en septiembre de 1792 —fijémonos en el lugar y la fecha—, fueron denunciados en seguida como promotores de *parcelamiento*»⁶². Desde entonces, el federalismo se convierte en una especie de «separatismo»⁶³. «Del proyecto de ‘república federativa’, designado así por Marat en septiembre, se pasa a la denuncia de los ‘federalistas’». Desde entonces, «el federalismo era una palabra fijada, y el sobrenombre de federalista se convierte, desde entonces, en una denominación de facción que no existe jamás, pero que basta con designar para designar y acusar»⁶⁴. «Sin embargo, existen otras palabras con esta fuerza y esta función: ‘aristócrata’, ‘*feuillant*’»⁶⁵. En 1793, aun se lanza un periódico que se titula, altivamente, *El antifederalista*⁶⁶. Un lúcido observador de los acontecimientos de la revolución francesa, Necker, nota esta estigmatización del lenguaje federal: «Todas las prevenciones contra el federalismo se hubieran modificado, y la opinión hubiera tomado otro sentido, si así lo hubieran querido los jefes de la revolución en 1793; [pero] tras inventar la palabra ‘federalista’, hicieron de ella una palabra de injuria: así se dio y así se recibió»⁶⁷.

soberanía siga siendo activa, sea nombrando a sus legisladores, sea sancionando a los legisladores y a un poder ejecutivo provisional, sea sancionando los decretos de aquellos y juzgando la conducta de este». Citado por J. GUILHAUMOU, «Un argument en révolution, la souveraineté du peuple», *Annales historiques de la Révolution*, 1994, nº 4, p. 700 (citado también por A. AULARD, *Histoire politique de la Révolution française*, Paris, 1901, p. 264).

62 F. BRUNOT, cit., p. 862.

63 F. BRUNOT, cit., p. 863. Véase, por ejemplo, esta cita de Fréron, comisario del pueblo, en Marsella: «Viendo que el Comité de Salud Pública no tomaba partido alguno, en lo que respecta a una asociación que tendía al federalismo, me propuse conducirlo insensiblemente a su disolución» (citado por J. GUILHAUMOU, *Congrès des sociétés savantes*, p. 51).

64 F.E. TOULONGEON, *Histoire de la France depuis la Révolution de 1789*, Paris, 1803, tomo 2, p. 21, citado por R. Debbasch, *Le principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République*, p. 252.

65 L. CORNU, «Fédéralistes! Et pourquoi?», p. 270.

66 *Correspondant de la Société populaire*, 26 de septiembre de 1793 (nº 1, hasta el 30 de nivoso del año II, BN 4 LC2 2571, microficha).

67 J. NECKER, *Dernières vues de politique et de finances* (1802), en *Oeuvres complètes*, tomo XI, pp. 191-192.

La victoria de los jacobinos se traduce, en la semántica revolucionaria, como la oposición polémica entre las palabras «federalismo» y «dictadura revolucionaria». En efecto, «si fue Cloots quien creó la categoría infamante, esta palabra de acecho, que va a perder a los girondinos al sistematizarse el empleo del adjetivo, y la fuerza estratégica de lo que en Cloots no era sino calumnia, provienen de Robespierre. En efecto, oponiéndose a la acusación de haber fomentado una dictadura, Robespierre enciende el fuego, en la Convención, con estos proyectos de república federativa: ‘Se nos dice sin pruebas: aspiráis a la dictadura; nosotros hemos supuesto, después de los hechos, que nuestros acusadores, queriendo darnos un gobierno extraño a nuestras costumbres, extraño a nuestros principios de igualdad; hemos supuesto que querían hacer de la república francesa un montón de repúblicas federativas, que serían sin cesar presa de guerras civiles’»⁶⁸. Laurence Cornu comenta justamente este extracto al apuntar la nueva dimensión polémica de la palabra «federalismo»: «En la réplica de Robespierre, el federalismo se convierte en ‘lo otro’ de la dictadura. Cuanto más se perfila la dictadura, más debe identificarse su ‘otro’, clasificado en una categoría infamante. Si ‘federalista’ es el nombre del adversario, poco importa entonces quién ha sido verdaderamente federalista. Lo importante es la designación de un partido vergonzoso»⁶⁹. Desde entonces, si la dictadura es revolucionaria, el «federalismo» se torna *ipso facto* contrarrevolucionario.

La denuncia de la dictadura jacobina permite revalorizar la reivindicación federal. Cuando se asimile a la anarquía, el federalismo asumirá entonces un sentido positivo; a saber: interpretado como la mejor salvaguarda de la libertad. Con posterioridad, Proudhon intentará, sin éxito, no obstante, invertir la acusación, al calificar el régimen jacobino de régimen despótico o autoritario⁷⁰.

Así pues, del principio al fin de la revolución francesa, el federalismo es una palabra de contraste, que valoriza su contrario, la unidad e indivisibilidad del Estado francés. La adopción de la república en 1792 no cambiará fundamentalmente el prejuicio centralista. Es erróneo, por tanto, históricamente, ver en el odio del federalismo el único producto del conflicto entre jacobinos y girondinos.

68 *Moniteur*, discurso del 24 de septiembre de 1792.

69 L. CORNU, art. cit., p. 270. Hedwig Hintze ha destacado igualmente esta polémica oposición.

70 Proudhon escribe: «Podía admitirse una dictadura temporal. Un dogma que debía tener como resultado consagrar todos los abusos del poder y anular la soberanía nacional era un verdadero atentado. La república una e indivisible de los jacobinos ha hecho algo más que destruir el viejo federalismo provincial, evocado acaso inoportunamente por la Gironda; ha hecho en Francia imposible la libertad, e ilusoria la revolución». *Du principe fédératif*, II, cap. 1, p. 369.

A continuación de esta breve historia semántica se puede volver a la primera pregunta: ¿cómo puede explicarse que palabras tan similares como federación y federalismo (o gobierno federativo) hayan podido ser interpretadas de manera tan diferente y antinómica? ¿Cómo se puede dar cuenta de esta comprobación: «las federaciones, en suma, han sido vistas por la historiografía como lo contrario del federalismo»⁷¹? Esta disimetría se explica si se comprende que la federación es aquí sinónimo de agrupamiento y de unión, mientras que la palabra «federalismo» nos remite, por el contrario, a la división y a la separación. En otros términos: no hay contradicción, pues, en los dos casos, la adhesión a la federación y el rechazo del federalismo significan una sola y misma cosa: la adopción del Estado-nación. En otras palabras: la federación, en el sentido en que lo entienden los revolucionarios de 1789-1791, es la nación francesa, la reunión de los hombres bajo una misma entidad, mientras que el federalismo se rechaza porque significa el estallido del Estado unitario que enmarca esta nación.

B. El enigma de la revolución francesa: el punto muerto de la «república federativa»

No ha habido en Francia el equivalente de una discusión teórica sobre la república federativa como la que ha tenido lugar en los Estados Unidos con la revolución. Desde el 16 de junio de 1789, la Asamblea nacional proclama que «la nación [era] una e indivisible». A diferencia de lo que ha pasado en Estados Unidos, la cuestión de la república se ha situado después de la de la organización territorial (federalista o no), es decir, una vez que fue zanjada la cuestión, desde 1789, en favor de la unidad y la centralización. La adopción de la república, seguida algunos días después de la de la unidad y la indivisibilidad de la república, no podrá volver sobre este hecho consumado. «Sin duda, en la época de lo arbitrario, la defensa de los privilegios locales estaba en buena lid; en la era de la libertad nacional, esta actitud ya no es admisible.»⁷² Muy pronto, por tanto, la revolución francesa ha cortado de raíz toda tentativa de poner en cuestión la unidad del poder central.

Desde este punto de vista, la singularidad de la revolución francesa depende de que «ha dejado en punto muerto» la república federativa. Los actores de la revolución, de imaginación fértil, no han podido pensar en la idea misma de una república federativa. Sin embargo, la idea de república federativa había sido objeto de una intensa discusión a lo largo del siglo XVIII: Montesquieu le había consagrado, en *Del espíritu de las leyes* (libro XIX) anotaciones decisivas, Rousseau no había quedado al margen, ni otros muchos

71 P. VIOLA, art. cit., p. 19.

72 F. BURDEAU, cit., p. 37.

autores, como Mably, Condorcet, etc. Con todo, los revolucionarios franceses conocían el precedente americano. Sabían que se había instaurado la ultra-Atlántida, una «república federativa», y aun que había sido conceptualizada por los autores de *El federalista*. Sin embargo, finalmente, existía un «partido republicano» en Francia desde 1791, que se declaraba, pues, en favor de una república en lugar de la monarquía⁷³. Pero, a pesar de todo, la Francia revolucionaria era reacia a la yuxtaposición de la «república federativa» (o «república federal»), o aun a la «federación republicana».

1. *La división territorial en departamentos, o el rechazo de la «república federativa»*. El centro de gravedad de la revolución francesa ha basculado desde el principio de la discusión sobre la división de los departamentos. La victoria del departamento como unidad administrativa de base significa la victoria del Estado unitario y del gran principio revolucionario de la unidad y la indivisibilidad de tal Estado, bastante antes del decreto del 25 de septiembre de 1792 (sobre la unidad e indivisibilidad de la república). Esta revolución territorial acompaña a la unificación de los órdenes y al rechazo de las sociedades autónomas en la sociedad global manifestada en el decreto del 4 de agosto de 1789. La lección es clara: el nuevo régimen no sabría admitir las corporaciones territoriales, como tampoco las corporaciones personales.

Sieyès ha jugado aquí un papel capital, tal como han advertido sus adversarios contemporáneos, y más tarde Proudhon (que discute con él violentamente en *Del principio federativo*⁷⁴). Elaboró la nueva forma de organización territorial del poder (creación de los departamentos) que constituía el Estado unitario, y que —se decía en la época— alejaba el espectro de las «repúblicas federativas»⁷⁵. Desde su discurso sobre la cuestión del veto real, había asimilado el rechazo de la democracia (directa) al de la república federativa, de tipo americano. Para demostrar la imposibilidad de una democracia en un país que contiene 26 millones de habitantes, avanza el argumento siguiente:

73 Véanse, particularmente, los textos reunidos bajo el título «1791. Naissance du parti républicain», por M. DORIGNY, cit., vol. V.

74 Lo critica así: «Sieyès, alimentado por el espíritu de la iglesia y del imperio, fue el verdadero autor de la unidad actual; fue él quien rechazó en germen la confederación nacional, dispuesta a renacer si hubiera dado sólo con un hombre capaz de definirla. Las necesidades del momento, la salud de la revolución, fueron la excusa de Sieyès». *Du principe fédératif*, II, cap. 1, p. 366. H. Hintze, muy influida por Proudhon, ve igualmente en Sieyès al sepulturero del movimiento federalista en Francia.

75 Virieu, el 8 de septiembre, asimila la «secesión de las provincias y el federalismo», en el artículo «Fédéralisme», por M. Ozouf, en F. FURET, M. OZOUF, cit., p. 85. Sobre la delicada cuestión de la actitud de Sieyès, cara a cara con el poder municipal, véase ahora S. MANNONI, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Giuffrè, Milano, 1994, tomo I, pp. 261-347.

«Sostengo siempre que Francia no es, ni puede ser, una democracia, que no debe convertirse en un ‘Estado federal’, compuesto por una multitud de repúblicas, unidas por cierto lazo político. *Francia debe ser un solo todo, sometido en todas sus partes a una legislación y a una administración comunes.* Puesto que es evidente que de cinco a seis millones de ciudadanos activos, repartidos sobre más de veinticinco mil lugares cuadrados, no pueden reunirse, es cierto que no pueden aspirar sino a una legislación por representación. Así pues, los ciudadanos que se llamen representantes, renuncian, y deben renunciar, a hacer ellos mismos la ley inmediatamente; por tanto, no tienen voluntad particular que imponer. Si dictaran las voluntades, ya no sería un Estado representativo; sería un Estado democrático»⁷⁶.

Sieyès confunde aquí dos argumentos harto diferentes. Su argumento central está en favor del «gobierno representativo» contra la «democracia» —hoy se diría: en favor de la democracia representativa y contra la democracia directa. Su argumentación de la imposibilidad práctica es un argumento de buen sentido; viene a unirse a un argumento más fuerte, relativo a la división del trabajo, y al hecho de que estos individuos modernos no tenían el ocio necesario para ser ciudadanos de plena dedicación. Es preciso que deleguen funciones políticas en los especialistas, en los diputados. Pero entonces no se comprende el segundo argumento, que viene, según parece, a reforzar la causa de la representación: Francia no debería ser un Estado federal. Sorprendente ejemplo, ya que el ejemplo americano prueba lo contrario (véanse los *Papeles federalistas*): que una república puede ser federativa con un gobierno representativo. Sin embargo, en su discurso, Sieyès avanza el argumento fundamental en favor de un Estado unitario: la unicidad de la legislación y de la administración sobre todo el territorio, lo que llama públicamente «una legislación y una administración comunes»⁷⁷. Esta última idea figura en la instrucción del 8 de enero de 1780, efectuada para la aplicación de la ley del 22 de diciembre de 1789 sobre los departamentos: «El Estado es uno, los departamentos no son sino las secciones de un mismo todo; una administración uniforme debe abarcarlos en un régimen común»⁷⁸.

76 «Dire sur la question du veto royal» (7 de septiembre de 1789), en SIEYÈS, *Écrits politiques*, Zapperi, Éditions des archives contemporaines, p. 237.

77 Por otra parte, termina su discurso con un aviso que propone votar: «Que sea nombrado en la jornada un comité de tres personas para presentar en la Asamblea nacional un plan de municipios y de provincias, para que no pueda esperarse ver el reino desgarrado en una multitud de pequeños Estados con forma republicana, y que, en cambio, Francia pueda formar un solo todo, sometido uniformemente, en todas sus partes, a una legislación y a una administración comunes». *Ib.*, p. 244.

78 Citado por R. DEBBASCH, *RFDC*, 1997, nº 30, p. 361.

En su discurso sobre la creación de los departamentos, Sieyès avanzará un argumento de orden superior sobre la fusión de los diferentes habitantes de provincias en algo superior: la nación francesa. Escribe: «Siento, después de mucho tiempo, la necesidad de someter la superficie de Francia a una nueva división. Si dejamos pasar esta ocasión, ya no volverá, y las provincias guardarán eternamente su espíritu de cuerpo, sus privilegios, sus pretensiones, sus celos. Francia no alcanzará jamás esta adunación política tan necesaria, para formar un gran pueblo, regido por las mismas leyes y con las mismas formas de administración»⁷⁹. Tras haber presentado su división geométrica del territorio en departamentos, añade: «Dejaré de ser bretón, de ser provenzal; pero pronto os felicitaréis con nosotros, al adquirir la cualidad de ciudadanos: llevaremos todos un día el nombre de franceses, y podrá cualquiera glorificarse por ello en el teatro, cuando este nombre designe al hombre libre»⁸⁰. Sieyès traza aquí una equivalencia entre la nacionalidad (la ciudadanía) y la libertad. Convertirse en francés es adherirse a un nuevo régimen y adquirir la libertad. El precio a pagar por esta libertad es la pérdida del espíritu de localidad, que Constant llamará después el «patriotismo de la localidad». Es cierto que Sieyès reacciona contra el movimiento de las federaciones.

No es el único que milita a favor de esta transferencia de patriotismo. Así, el diputado Gossin, con ocasión del plan de división territorial en tres provincias de Lorraine, de Evêche y de Barroir, escribe: «Francia debe dejar de ser un conjunto de piezas puestas unas al lado de otras sin adherencia mutua. No habrá sino un patriota por su provincia, y un mal ciudadano para el Estado... La uniformidad de este nuevo régimen no es la única ventaja que lo caracteriza»⁸¹. El punto decisivo, tan característico de la historia política francesa, es la asociación efectuada entre la libertad y la nación. La expresión «libertad nacional» da en el blanco, mientras que la de «libertades locales» no se emplea, o se asimila al feudalismo. Es la principal diferencia entre el caso francés y el de otros países federales.

79 «Observations par un député de l'Assemblée Nationale du 2.X.1789», en SIEYÈS, cit., p. 247. «Adunación: el neologismo es de Sieyès. Califica el tipo de proceso (el que construye la nación, etimológicamente) a través del cual se forma la unidad social, en que los hombres juntos forman la nación, sublimando sus diferencias, para no considerarse sino bajo la especie de ciudadanos iguales». P. ROSANVALLON, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation politique en France*, Gallimard, Paris, 1998, p. 36.

80 *Ib.*, p. 253. A este discurso de Sieyès hace eco, por ejemplo, el del futuro montañés Duquesnoy, que denuncia, el 4 de noviembre de 1789, «el fatal e infeliz principio de división que aleja al provenzal del languedociano, al de Lorrain del de Evêche, y que hace de las provincias de Francia otras tantas soberanías independientes» (citado por F. BURDEAU, cit., p. 36).

81 *Arch. Parl.*, tomo 10, pp. 703 ss.

Nada ilustra mejor el rechazo de la república federativa que el alegato de François Robert, uno de los primeros teóricos republicanos, a favor de la división departamental, es decir, a favor de la centralización. Su defensa del principio de unidad territorial significa que la república francesa no puede ser concebida o pensada sino de manera unitaria. Vale la pena citar por extenso su defensa de la institución departamental:

«Dispongo (en las grandes operaciones de la asamblea nacional) la soberbia división de Francia en veinticuatro departamentos, la subdivisión de los departamentos en distritos, la de los distritos en cantones, la de estos en municipios, y, finalmente, en secciones de tales municipios, las cuales son como las últimas ramas de un gran árbol.

»Esta nueva división destruye y aniquila toda especie de espíritu de cuerpo, de partido, en fin, de espíritu contrario a la armonía pública. Los franceses no son sino franceses, es decir, hermanos, y no bretones, ni limosines, ni flamencos, es decir, hijos ingratos dispuestos a sacrificar a su madre común por su interés particular. El amor y la concordia se han establecido para siempre, y habitar en un departamento o en un distrito antes que en otro, es como habitar, en una casa grande, un apartamento antes que otro»⁸².

Así, el patriotismo francés es exclusivo. No admite la coexistencia de dos esferas de lealtad. No se puede ser a la vez bretón y francés, o flamenco y francés. Hay que ser imperativamente francés, en primer lugar, y sólo de manera accesoria, si cabe decirlo, bretón o flamenco. El patriotismo nacional exige el sacrificio del patriotismo de la localidad. Desde este punto de vista, es sorprendente el acuerdo entre el monárquico Sieyès y el republicano Robert. El centralismo es una ideología que supera la separación entre monárquico y republicano, e igualmente la separación interna del frente republicano, entre los republicanos moderados (los Rolandins-Brissotins) y los republicanos radicales (los Cordeliers).

2. *El rechazo del modelo de repúblicas federativas extranjeras.* Es muy significativo para nuestro propósito que los diferentes miembros del «partido republicano» no se adhirieran a la idea de una república federativa. En su opúsculo de 1790, François Robert no evoca nunca la cuestión de la república federativa, y se ha visto que la centralización le parece la solución natural para la república francesa. Para Brissot, la república es esencialmente una forma de gobierno, pero no, por cierto, una forma de Estado. Cuando la define, toma como ejemplo e ilustración a los Estados Unidos, pero borra la dimen-

82 Sigue, por lo demás, un elogio de la centralización como vector rápido de comunicación de una decisión del centro a la periferia de todo el territorio francés, que parece acelerar la información de los ciudadanos y el contrato social. *Le républicanisme adapté à la France (1790)*, en M. DORIGNY, cit., vol. II, pp. 91-92.

sión federal de esta república americana⁸³. Con todo, no faltan en la época las experiencias de repúblicas federales. No se limitan a los Estados Unidos, sino que conciernen también a Suiza o a las Provincias Unidas.

Los revolucionarios franceses rechazaron la república federativa «a la americana». Así pues, ¿por qué no constituyen los Estados Unidos, «único modelo republicano»⁸⁴, un modelo en lo que atañe a la organización territorial de Francia? ¿Por qué se ha querido la república, pero no la república federativa?

Este rechazo del modelo americano estriba, por cierto, en un desconocimiento del caso americano⁸⁵, pero testimonia, sobre todo, una diferencia de espíritu entre las dos revoluciones. En un célebre discurso del 15 de julio de 1791, Barnave, uno de los jefes de los «monárquicos», expone las razones de la oposición a la recepción de la república federativa, tal como existe en los Estados Unidos. Condena el «gobierno federativo» inadaptado a un país como Francia, que requiere un «centro» político⁸⁶. La mayoría de los revolucionarios estima «que la forma federal del gobierno americano no conviene a Francia. El pasado del país es muy diferente. La sustitución, en 1787, de un gobierno federal por la Confederación de Estados americanos, ha creado las condiciones de una cohesión mayor. En Francia, el reemplazo de la monarquía centralizada por un Estado federal sería, por el contrario, la vía de la división. Las rivalidades y las luchas locales de intereses entre autoridades locales conducirían a la fragmentación»⁸⁷.

El rechazo del federalismo puede explicarse así por el hecho de que se asimila con la aristocracia y con el feudalismo. En su obra sobre *La revolución y la constitución*, Barnave sitúa el federalismo en el pasado. En virtud de su teoría de la dinámica política, «lo mismo que la propiedad territorial es, en los grandes Estados, la base de la aristocracia y el feudalismo, la propiedad mobi-

83 «Entiendo por república un gobierno donde todos los poderes son: delegados por el pueblo o representativos; electivos por el pueblo o representativos, de manera mediata o inmediata; provisionales o inamovibles. Los Estados Unidos de América son los únicos que ofrecen la imagen perfecta de una república semejante.» «Ma profession de foi sur la monarchie et sur le républicanisme», en M. DORIGNY, cit., vol. V, 1791. *Naissance du parti républicain*, 1991, p. 9.

84 Introducción de M. DORIGNY, cit., vol. I, p. V.

85 Mercier subraya esta mala interpretación a propósito de la traducción de los *Federalist Papers*: «Ellos (los bárbaros) no tenían idea alguna de la república de los Estados Unidos; y señalaron, como marca de la reprobación, un libro titulado *El federalista*, porque no sabían que *El federalista* es una obra hecha contra el federalismo, en cuanto que tiende a conducir a todos los partidos de un Estado a la unidad del gobierno, a la unidad que Brissot quería, así como todos los que habíamos firmado la proclamación en los departamentos para la seguridad exterior de Francia y para su unión interna». *Nouv. Paris*, tomo II, p. 101, citado por Brunot.

86 «Discours sur l'inviolabilité du roi», en F. FURET, R. HALÉVI, *Les Orateurs de la Révolution française*, Gallimard, Paris, 1989, p. 30.

87 R. DEBBASCH, n° 30, *RFDC*, 1997, p. 362.

liaria es el principio de la democracia y de la unidad»⁸⁸. Pero entiende por feudalismo la unión en los grandes imperios. Pretende mostrar por qué la sustitución de la riqueza mobiliaria (del comercio y de la industria) por la propiedad territorial (por la agricultura) ha vuelto anacrónico el feudalismo. En consecuencia, el principio monárquico y el principio democrático son interpretados como dos maneras de salir del feudalismo, de superar el estadio de la «federación feudal»⁸⁹ o de la «federación aristocrática»⁹⁰.

Barnave parece condenar el federalismo, que sería contrario a la evolución histórica, *reaccionario*. Pero, ¿cómo puede, a partir de tales premisas, explicar la existencia de la federación de repúblicas comerciantes, como la liga hanseática y las Provincias Unidas? Por lógica, deberían convertirse en Estados unitarios, ya que su vínculo es la riqueza mobiliaria, que es «el principio de la democracia y el vínculo de la unidad del Estado»⁹¹. Pero, para dar cuenta de esta aparente anomalía histórica, Barnave hace intervenir un segundo factor explicativo de la evolución política, que es el medio de ejercicio del poder político. Se gobierna, dice, gracias a dos instrumentos, la fuerza militar (que supone hombres y un ejército) o el dinero (las riquezas); ahora bien: lo propio de estas repúblicas comerciantes, que son en realidad aristocracias del dinero⁹², consiste en conseguir gobernar gracias a sus riquezas. Pero, aunque geográficamente afortunadas (protegidas naturalmente), el apremio de la defensa, de la seguridad exterior, se impone en ellas. En estas repúblicas, «los peligros exteriores mantienen, contra el efecto natural del comercio, el gobierno federativo»⁹³. Así, estas repúblicas comerciantes (dominadas por las ciudades) están obligadas a federarse entre sí, a falta de un ejército poderoso. La conclusión está muy próxima a la lección de geopolítica de la noción de república federativa en Montesquieu; este concluye, a propósito de tales «repúblicas comerciantes»: «Su federación no proviene de su propia disposición, sino de la pequeña extensión que puede comportar el gobierno republicano, comparada con aquella que exige su seguridad, de manera que puede decirse que en estos Estados la influencia del exterior violenta el espíritu de gobierno interior»⁹⁴.

88 *De la Révolution et de la constitution*, Presses uni. de Grenoble, 1988, p. 62.

89 «Hay imperios en que la influencia de la tierra es tan importante que el principio monárquico, sostenido por débiles esfuerzos del pueblo, no ha podido configurarse; su suerte consiste en quedar como una federación feudal, ligeramente endulzada por las costumbres del siglo en que somos advenedizos». *Ib.*, p. 78.

90 *Ib.*, p. 76.

91 *Ib.*, p. 70.

92 «Todas, o casi todas estas repúblicas, son más o menos aristocráticas.» *Ib.*, p. 70.

93 *Ib.*, p. 75.

94 *Ib.*, p. 76.

Sin embargo, como Francia no es una «república comerciante», sino un Estado que se apoya en la fuerza militar, y no es un Estado feudal, se rebela definitivamente frente a toda federación o federalismo.

3. *La excepción de Necker, teórico de la república federativa.* En realidad, el único autor que tiene una verdadera concepción del «gobierno federativo» es Necker. Su obra es fundamental para nuestra tesis, ya que contiene, por lo que sabemos, la única defensa teórica de la noción de república federativa en la revolución francesa. El antiguo ministro de Luis XVI parece haber estudiado el caso americano, que considera como modelo, pero examina al mismo tiempo las posibilidades de éxito de su importación en Francia.

En el fundamento de su reflexión, yace una requisitoria contra la centralización francesa. Cuando era ministro de Luis XVI, defendía las asambleas provinciales y sostenía la necesidad de una administración propia⁹⁵. Con la revolución, comprueba los estragos de «la unidad perfecta y la indivisibilidad del gobierno. La reunión de tales principios —escribe— [es] inconciliable con el orden y la libertad de un gran Estado»⁹⁶. Un Estado que trate de gobernar así a su población, está obligado a recurrir entonces a «medios de tiranía», y tiende inevitablemente al despotismo. Necker retoma aquí las lecciones de Montesquieu, que había subrayado los peligros de una gran república centralizada (la tendencia al despotismo).

El remedio a esta situación y, por tanto, al dilema de la gran república, reside en la república federativa, cuya definición propone Necker. Según él, «se entiende por gobierno federativo una reunión de pequeños estados que, sin renunciar a sus derechos de soberanía, sin desistir de la administración que les es propia, se someten, por intereses comunes, a la autoridad de una dieta representativa o de un jefe supremo, o a la autoridad común de los dos poderes combinados»⁹⁷. El gobierno federativo nace de una «convención» entre los Estados que se unen, y tal convención es un «contrato político»⁹⁸. Esta definición, bastante clásica, y estas precisiones, retoman, en lo esencial, la definición dada por la Enciclopedia de d'Alembert (inspirada a su vez, en su mayor parte, en la obra de Pufendorf) y la noción de la república federativa de Montesquieu.

Desde entonces, la república federativa hace en Necker el papel de un ideal, cuyos beneficios y condiciones de viabilidad estudia desde 1782. «El

95 Véase H. GRANGE, *Les idées de Necker*, Klincksieck, 1974, pp. 390-391.

96 J. NECKER, *La Révolution française*, tomo II, en *Oeuvres complètes* (en adelante, *O.C.*), tomo X, p. 255.

97 J. NECKER, *Du pouvoir exécutif* (1782), en *O.C.*, tomo VIII, p. 427.

98 *Ib.*, p. 428.

gobierno federativo —escribe— asegura la fuerza política, sin dar a los depositarios de diferentes autoridades una tarea por encima de sus fuerzas, concentrando todos los medios de defensa nacidos de una asociación imponente. Circunscribe el gobierno civil en los límites que la debilidad de los hombres vuelve tan convenientes y necesarios. En fin, al mismo tiempo que otorga a los pueblos esta seguridad, patrimonio particular de los grandes Estados, les permite gozar de la sabiduría y los cuidados vigilantes que caracterizan esencialmente la administración de las pequeñas repúblicas.»⁹⁹ La república federativa es la única capaz de «mantener el orden y la libertad»¹⁰⁰. Así, el pensamiento liberal de Necker encuentra en la forma federal un apoyo considerable para resolver el problema esencial de los límites que hay que asignar al poder. En efecto, el gobierno federativo es intrínsecamente limitativo. Se lo acantona, en tanto que «gobierno central» para «el mantenimiento y la garantía de los intereses comunes de los diversos Estados; y hay que evitar atribuir a este gobierno derechos inútiles»¹⁰¹. A diferencia de la república unitaria, la república federal no tiene necesidad de utilizar los «medios de la tiranía», y no tiende al despotismo con motivo del objeto, necesariamente limitado, del contrato federativo.

Sobre todo, lejos de ser puro ideal, la república federativa existe como sistema político. América es convocada aquí como ejemplo mismo de la federación, como modelo de una gran república que conciliaría «orden y libertad», modelo en que hubieran podido inspirarse los revolucionarios franceses.

«Así, por un doble servicio [orden y libertad], la autoridad federal impide que la división del gobierno interior debilite la potencia nacional, como impide también que los cuerpos políticos de cada Estado se estremezcen por los movimientos inseparables del principio de igualdad, y, además, por el efecto de su institución federativa, América, sin perder el brillo exterior que corresponde a los grandes Estados, puede conservar las costumbres domésticas, que son el reparto de los pequeños.

»¡Admirable sistema, y el único conveniente, creo, a una vasta república democrática! Admirable sistema, también en sí mismo, y que puede soportar el paralelismo con toda especie de organización política. A este gobierno, o a este género, hubieran debido dirigir sus miras los legisladores, una vez que quisieron introducir la república en una comunidad de veinte millones de hombres. Pero, sin examinar nunca una cuestión tan profunda, sin formar un motivo de deliberación, han convertido en insulto la palabra «federalista», tal

99 *Ib.*, pp. 428-429.

100 *Ib.*, p. 276. Hay que «circunscribir la tarea del poder supremo a los límites que pueden procurar la esperanza de conciliar el orden con la legalidad» (p. 256).

101 J. NECKER, *Dernières vues de finances et de gouvernement*, en *O.C.*, tomo XI, p. 194.

como habían hecho con la de ‘realista’ y con la de ‘aristócrata’. Era comenzar por el final»¹⁰².

Pero, al mismo tiempo, Necker es consciente del arraigo de la idea de indivisibilidad del Estado en el espíritu público francés, herencia de la monarquía. Su sentido comparativo le obliga a matizar su propuesta, y a subrayar la dificultad de aclimatar en Francia un régimen político tan contrario a las costumbres del país¹⁰³:

«Los franceses, después de haber sido tantos siglos parte integrante de una gran nación, cuya gloria está presente en su espíritu y en su corazón, no se prestaron jamás a las divisiones que disminuyeran a sus ojos el esplendor del reino, y que sustituyesen su completa unidad por una simple unidad federativa. Francia, al seguir un sistema parejo, se encontraba, en verdad, en la misma situación que América, pero la marcha política de las dos naciones había de ser bien distinta. América existía dividida en Estados particulares, de modo que ha adquirido una gran consistencia y una especie de extensión moral por la federación de estos mismos Estados; Francia, por el contrario, resultaba más perfecta junta que con separaciones; y aunque las diversas secciones quedaran unidas, esto sería siempre una suerte de decadencia, y un movimiento absolutamente inverso a la progresión de los americanos; ahora bien: una nación se resuelve difícilmente a emprender una marcha retrógrada, aun con la esperanza de un mejor gobierno. Esta lucha de la reflexión contra la potencia de la imaginación es casi siempre una tentativa inútil»¹⁰⁴.

Para el pueblo francés es difícil pasar de la monarquía, que lo había acostumbrado a la «gloria» y al «honor» (resorte de la monarquía, según Montesquieu) a la república federativa. Esta exige calma, moderación y sabiduría. Sin embargo, los franceses no se resignaron a vivir en pequeñas repúblicas federadas, ya que —advierte Necker—«necesitan el esplendor; necesitan actuar en todos los sentidos, para estar en estado de contenerse entre los límites de la felicidad»¹⁰⁵. Están demasiado acostumbrados a la dominación de París y al prestigio de la realeza.

* * *

Como buen testigo de la revolución francesa, Necker subraya así la diferencia entre los países federales y Francia: «Los americanos, divididos en Estados particulares desde el origen de su nación, han visto en el acto federa-

102 Ib., pp. 256-257.

103 Según él, «los franceses tienen un espíritu que se halla en contradicción con el éxito de un gobierno federativo». *Révolution française*, tomo II, en *O.C.*, tomo X, p. 261.

104 Ib., p. 433.

105 Ib., p. 434.

tivo que han firmado un medio de acercamiento. Los franceses, al adoptar un gobierno similar, se crearían menos juntos, habiendo estado unidos siempre bajo una misma autoridad, y acordándose sólo de las separaciones introducidas por el gobierno federal»¹⁰⁶. Mientras que allá se trataba de transformar países diversos en una unión política más amplia, tal unión política existía en Francia, y se había constituido con la forma de una monarquía centralizada, que cederá su lugar a una república centralizada. Pero, por grande que fuera la lucidez de Necker, los consejos políticos del antiguo ministro de Luis XVI no podían tener eco en Francia, o, peor aún, debían confirmar la opinión según la cual el federalismo era contrarrevolucionario.

C. *Los efectos intelectuales de la representación «separatista» o «segregacionista» del federalismo nacido de la revolución francesa*

Nada espanta tanto como la palabra «federalismo», separatismo.
Se evoca a cada instante el recuerdo de los girondinos
y el espectáculo de la unidad vacilante¹⁰⁷

Poco importa si la realidad histórica ha desmentido el pretendido «federalismo» de los girondinos: sólo cuenta la imagen que queda de él. Sin embargo, según esta, el federalismo es «un monstruo de existencia puramente polémica, pero que ha triunfado en el inconsciente nacional»¹⁰⁸. De ahí la cuestión decisiva: ¿por qué esta mitología histórica ha marcado la historia política francesa? Según nuestra hipótesis, porque el federalismo se percibe en Francia como un *antiestatismo*, y la federación como una *antinación*. Por tanto, el federalismo hace el papel de concepto polémico, opuesto por las necesidades de la causa al Estado. En efecto, Francia está estructurada por la idea del Estado-nación y por lo que ha sido llamado, en ocasiones, *centralismo*. Este último significa, desde el punto de vista de la filosofía política, el rechazo del pluralismo, y desde el punto de vista constitucional, la afirmación del principio de la unidad y la indivisibilidad de la república.

Los efectos de esta mitología revolucionaria y de esta dominación del centralismo sobre el federalismo son innumerables. Se los puede distinguir según afectan al discurso político, al lenguaje político y aun al lenguaje jurídico.

106 J. NECKER, *Dernières vues de politiques et de finances* (1802), en *O.C.*, tomo XI, p. 190. Observación que después retoma sin cesar. El decano Vedel advierte la ambigüedad misma de la federación: «Para Francia, federación significa cruce de la variedad y de la independencia de las partes; para los Estados Unidos, el federalismo es centralizador». En art. cit., p. 51.

107 M. ROUSTAN, Sénat, *J.O. Doc. Parl.*, 1923, anexo 170, p. 136, citado por M. DENDIAS, *Le gouvernement local. La centralisation et la décentralisation administratives*, 1930, p. 129.

108 M. OZOUF, «La Révolution française et la perception de l'espace national», p. 43.

1. *El nacimiento de un afecto antifederalista.* En primer lugar, está claro que el afecto antifederalista domina aún hoy la cultura política francesa. Para demostrarlo, basta con citar una anécdota bastante reciente. A propósito de un joven rival político, que quería conceder en adelante poder a las regiones, el presidente Pompidou hizo la siguiente observación: «Si J. J. Servan-Schreiber sigue siendo girondino, acabará guillotinado»¹⁰⁹. Tal cita dice mucho sobre la cultura política francesa, que continúa identificando a los girondinos con el federalismo, y al federalismo con un crimen de lesa nación. Esta representación del federalismo como factor de división y factor de anarquía, ha sido durante mucho tiempo fecunda en el pensamiento político y jurídico. Recogeremos varios ejemplos de la literatura jurídica y política.

Tomemos primero el de Maurice Hauriou, probablemente el mejor jurista de derecho público francés de la tercera república, que desarrolla el tema de la pendiente destructiva del federalismo: «La libertad política es esencialmente descentralizadora, al contrario del poder minoritario, que es centralizador; un exceso de libertad política hará pasar al Estado de la centralización al federalismo, y, luego, del federalismo a la anarquía y a la descomposición»¹¹⁰. Así se presenta el argumento clásico, según el cual el federalismo lleva a la anarquía. Igualmente clásica es la justificación de orden histórico, que devuelve al episodio fundador de la revolución francesa que suministraba la prueba de esta tendencia «liberticida» y «anarquizante» del federalismo:

«Se sabe qué papel han jugado en el periodo trágico de la revolución, en el momento de la lucha entre la Montaña y la Gironda, las acusaciones de federalismo que los montañeses lanzaron a la cara de los girondinos. Sea lo que fuere de lo bien o mal fundado de tales acusaciones, lo cierto es que, al instante, o bajo el feroz impulso de los montañeses, la Convención instituyó la dictadura del Comité de Salud Pública y envió comisarios a los departamentos y a los ejércitos, y se hizo urgente restablecer por cualesquiera medios una centralización y un poder minoritario, pues Francia se disolvía. No era más que una federación extremadamente floja de comunas, distritos y departamentos, en los cuales deliberaban, en el más absoluto desorden, asambleas primarias de electores, consejos de comuna y directorios. La libertad política había sido acordada demasiado súbitamente, y resultaba demasiado grande; no había quedado la osamenta de la centralización y del poder minoritario que ha sido reconstituido después por el Consulado y el Imperio, y que nos ha permitido soportar una nueva ola de centralización más sabia y más mesurada»¹¹¹.

109 *Paris-Match*, enero de 1971, citado por J. J. SERVAN-SHREIBER, *Le pouvoir régional*, 1971, p. 7.

110 M. HAURIUO, *Précis de droit constitutionnel*, 2ª de., pp. 137-138.

111 *Ib*, nota 5, p. 138.

La oposición ideal-típica entre Estado y federación, entre centralización y federalismo, recubre la que hay entre el orden y la anarquía. Se entiende la centralización como una muralla frente a la disolución de Francia y de la nación, mientras que la descentralización sólo debe ser tolerada, y el federalismo condenado, porque perjudica la unidad de la nación y el dogma de la unidad y la indivisibilidad de la república, proclamado por la Convención al día siguiente del nacimiento de la república. A propósito de numerosas reformas, por mínimas que sean, se invoca ritualmente el peligro del federalismo y, para conjurarlo, el principio de la unidad y la indivisibilidad de la república. Por ejemplo, en 1874, con motivo del proyecto de descentralización, Jules Ferry reprocha a los «señores de la Comisión de Descentralización», el salir de «las nociones unitarias sobre las que está fundado el Estado francés para derivar hacia no sé qué sistema federativo malsano»¹¹². En 1945, Guy Mollet, conocido socialista, a un comunista que invocaba el ejemplo americano, donde los gobernadores y los jueces elegidos por el plan local aplican la ley nacional, le objeta que «este país [los Estados Unidos] es un Estado federalista, y se manifiesta en la comisión una corriente muy pura contra el federalismo y por la afirmación de la unidad y la indivisibilidad de la república. Habría peligro de crear la posibilidad de una acción política diferente de la de la nación. Lo que permitiría, por ejemplo, a un presidente del Consejo general en Alsacia, solicitar excepciones a las leyes de la nación»¹¹³. A propósito de una reforma que quisiera descentralizar el poder ejecutivo, transfiriendo tal poder del prefecto al Consejo general del departamento, se esgrime igualmente el espectro del federalismo. Paul Bastid, jurista y diputado radical, escribe: «Vinculado a la unidad del Estado, de conformidad con la tradición jacobina, el partido radical no quiere dejarse comprometer en la vía de una especie de *federalismo departamental*, que, al sustituir al presidente del Consejo general en el departamento, dejara la administración local al azar de los resultados electorales, variables de una región a otra, y condujera así a la anarquía total»¹¹⁴. La ironía de la historia quiere que esta reforma se cumpla con la ley de descentralización de 1982, sin que se acuse entonces de ser federalista. Más recientemente, en nombre de este mismo principio de unidad e indivisibilidad de la república, el gobierno francés ha emitido una reserva a las convenciones internacionales que ofrecen derechos a las minorías étnicas religiosas o lingüísticas, con el fin de no reconocer «mino-

112 *Pères fondateurs de la III^e République*, 1874, p. 280 (citado por *Trésor de la Langue Française*, artículo «Fédératif», p. 717).

113 Asamblea nacional constituyente elegida el 21 de octubre de 1945, actas de las sesiones de la comisión de la constitución, París, 1946, p. 155 (citado por R. DEBBASCH, *RFDC*, n° 30, 1997, p. 365).

114 Asamblea nacional constituyente, 2ª sesión del 22 de agosto de 1946, *J.O. Débats*, p. 3243 (citado por R. DEBBASCH, *RFDC*, n° 30, 1997, p. 365).

rías políticas». Con motivo del debate en el senado, sobre la ratificación de la convención relativa a los derechos del niño (1990), el representante del gobierno declaraba: «Nuestra constitución, muy completa, reconoce los derechos individuales, a buen seguro, pero no hace de nuestro país un Estado federal, y nosotros no deseamos que se convierta en tal»¹¹⁵.

Sin embargo, acusación todavía más grave, el federalismo se interpreta con gravedad como movimiento reaccionario, pues es sinónimo del antiguo régimen. Para los republicanos de la tercera república, la descentralización, forma no obstante hartamente atenuada de federalismo, provoca pavor, porque evoca el espectro del feudalismo. Joseph Reinach objeta a los partidarios de la descentralización: «La supresión de las provincias ha sido el último acto de la lucha grande y gloriosa en que se empeñara la monarquía, por la unidad material y moral de Francia, contra el régimen feudal. Con el pretexto de la descentralización, se propusieron destruir esta obra capital de la revolución». Y, sobre el riesgo de una fragmentación del ejército nacional, concluye: «Es el crimen de federalismo, cometido esta vez no por los girondinos, sino por los hijitos de los montañeses y los jacobinos. El hecho de que estas propuestas hayan podido producirse es ya sintomático y significativo. Como otras veces, se trata del regreso ofensivo de un pasado que se creía muerto. Os llamáis avanzados: no sois sino retrógrados»¹¹⁶.

Así, la novela republicana quiere que se identifique con el pensamiento reaccionario toda tentativa de descentralizar Francia. El espectro del feudalismo se agita inmediatamente en nombre de una ecuación, juzgada imparables, entre las provincias y el antiguo régimen, y entre las provincias y el feudalismo. Se trata, por otra parte, del mismo argumento que se oponía a los partidarios de los sindicatos, considerados por sus adversarios como el renacimiento de las corporaciones del antiguo régimen. Por tanto, el federalismo continúa actuando como un cómodo contraste, desde que se trata la cuestión del reconocimiento institucional de cierto pluralismo.

2. *Del rechazo político al ostracismo lingüístico.* A continuación, esta interpretación peyorativa («separatista») del federalismo, debido a la exaltación de la obra revolucionaria sobre la unidad nacional, ha provocado una especie de *ostracismo lingüístico*. En efecto, la misma palabra «federalismo» se ha convertido en una palabra tabú, a pesar de todos los esfuerzos ulteriores de Proudhon para rehabilitar las palabras «federación» y «federalismo».

115 H. DORLHAC, *J.O. Débs. Parl.*, Senado, 27 de junio de 1990, p. 2152, citado por R. DEBBASCH, *RFDC*, nº 30, 1997, p. 373.

116 *Le Matin*, del 19 de abril de 1895, citado por C. MAURRAS, «Que la République ne peut décentraliser», en J. PAUL-BONCOUR et alii, *Un débat nouveau sur la République et la décentralisation*, Paris, 1901, pp. 59-60.

Tal ostracismo lingüístico provoca, a su vez, una estrategia de retorcimiento por parte de los partidarios del «federalismo», que están constantemente obligados a defenderse de la acusación de separatismo¹¹⁷. Los redactores de la declaración de los felibres federalistas de 1892 (Maurras y Amouretti), se jactan de romper el tabú lingüístico al reconocerse federalistas, pero están obligados, a pesar de todo, a levantar la hipoteca separatista. «Teníamos bastante con callar nuestras intenciones federalistas, cuando los centralizadores parisinos aprovechan para lanzarnos su aviesa acusación de separatismo. Infantilismo e ignorancia.»¹¹⁸ Para defender su ideal, los partidarios de la idea federal (pensadores o actores políticos) han tenido que inventar sustitutos. A veces avanzan bajo la máscara de la *descentralización* o, a principios del siglo XX, del *regionalismo*, un federalismo de pie pequeño, avanzado, tras el inicio del siglo XX, por los partidarios de las provincias¹¹⁹; o, al fin, recientemente, del *autonomismo*, para caracterizar las reivindicaciones de los partidarios de ciertas provincias (autonomismo alsaciano, corso, bretón o vasco). Por ello, se ha evitado en los debates sobre la colonización el término «federalismo» o el adjetivo «federal». Con la cuarta república, las antiguas colonias reclamaron, en el marco de la Unión francesa, una «autonomía interna», que será el gran *slogan* de la época. Recientemente, en el asunto de Nueva Caledonia, se intentó arreglar el problema evocando la idea de la «soberanía-asociación»; una vez más, las palabras relevantes del movimiento federal serán cuidadosamente evitadas, tanto por los actores como por los observadores políticos.

3. *La imprecisión del vocabulario federalista*. Otra consecuencia de este afecto antifederalista reside en la indeterminación semántica que atañe al lenguaje político y al lenguaje jurídico.

En un primer análisis, el rasgo marcado de la semántica jurídica es la dependencia de la lengua jurídica francesa de las lenguas jurídicas extranjeras. En un primer momento, el vocabulario está tomado en gran parte de la lengua inglesa, pues la experiencia de referencia es americana. Tocqueville habla siempre de «la Unión» para describir la federación americana, y no emplea nunca la expresión «Estado federal»; y de «Estados particulares» (o

117 «Hay sofistas que afectan bien confundir estos dos términos, que, con todo, se niegan entre sí: federalismo y separatismo.» L.X., RICARD, *Le fédéralisme*, Paris, 1877, prefacio, pp. VIII-IX. El autor, discípulo de Mistral, es partidario de una liga latina o romana (véase J.M. CARBASSE, *L.X. Ricard, félibre rouge*, Montpellier, 1979).

118 «Déclaration de Jeunes Félibres» (1894), en francés y en provenzal, en placa en 1942 (*Bibl. Nat.*, 16 Lb5716352).

119 H. HINTZE, cit., pp. 5-6. Cita a los creadores, en 1900, de la *Federación federalista francesa*, que prefieren el término «regionalista», que «suena mejor» (p. 6).

«gobiernos provinciales»), para designar los Estados miembros de la federación. Más tarde, a lo largo de la tercera república, la lengua alemana se convierte en objeto de referencia, con motivo de la prolijidad de la doctrina jurídica alemana y de su influencia sobre la doctrina jurídica francesa.

Durante mucho tiempo, confederación y federación serán usados como sinónimos.

Antes de la revolución francesa, la palabra «confederación» domina el campo semántico, como se ha visto. El término «federación» es uno de los sinónimos. A lo largo del siglo XIX, las palabras resultan intercambiables. Saint-Simon evoca una «sociedad confederativa» para describir a la antigua Europa¹²⁰. Tocqueville utiliza indiferentemente los dos términos en su libro sobre la democracia en América (1835), y Proudhon también en su *Del principio federativo* (1862). Sin embargo, el adjetivo «federativo» [*fédératif*], hoy anticuado, dominó mucho tiempo la lengua francesa. Se hablará de «república federativa», de Estado federativo, de «pacto federativo», de «constitución federativa». Proudhon habla de «principio federativo» y de principio federal. Después, las cosas han cambiado, ya que los diccionarios contemporáneos son unánimes al describir el término federativo como anticuado.

Más sorprendente aún es la relativa indeterminación de los conceptos jurídicos relativos al federalismo. Durante toda la primera mitad del siglo XX, los juristas y los diplomáticos utilizan los adjetivos conexos «federal» o «federativo» para describir, a la vez, los clásicos tratados de alianza y el sistema político¹²¹. Léon Duguit, a principios de siglo, habla de «agentes federalizados», para describir lo que llamará agentes «federales», al designar los oficiales del Estado federal. La misma incertidumbre prevalece para los Estados miembros de la federación. En su segunda edición del *Compendio de derecho constitucional* (1929), Maurice Hauriou los designa como «Estados federales» (p. 125). Sólo recientemente se los ha llamado «Estados federados», por oposición al Estado federal que los engloba. Esta indeterminación del lenguaje caracteriza igualmente a la literatura jurídica de la segunda mitad del siglo XX. Cuando los juristas intentaron, de idéntica manera, determinar la naturaleza jurídica de la «Unión francesa» (sucedáneo del imperio francés), con la cuarta república, utilizaron tanto la expresión de «organización confederativa» o de «constitución confederativa», como la de federación o confederación.

120 C. SAINT-SIMON, *De la réorganisation de la société européenne* (1814), en J.P. FAYE, *L'Europe une*, p. 198.

121 Esta dicotomía proviene, probablemente, del hecho de que «federalismo» y «federación» son dos nociones que interesan tanto al derecho público interno como al derecho público internacional; ahora bien: el vocabulario no es siempre idéntico en cada rama del derecho.

La única cristalización conceptual en la doctrina jurídica concierne a la distinción entre estado federal y confederación, que se establece tardíamente, a partir del momento en que, bajo la influencia de la doctrina jurídica alemana, el joven jurista Louis Le Fur la canoniza en Francia al darle el título de su gigantesca tesis, *El Estado federal y la confederación de Estados*. Al no haber aún una tradición semántica fijada, pretende aportar una clarificación terminológica y conceptual: «La lengua francesa no posee una expresión general que englobe bajo una misma denominación, como la palabra alemana *Bund*, las dos formas distintas de unión federativa, el Estado federal y la confederación de Estados. Hasta hace poco, por lo demás, la terminología en esta materia no estaba ni mucho menos fijada, y los dos términos de Estado federal y confederación de Estados se usaban frecuentemente uno por otro, o como términos generales que abarcan todas las uniones federativas»¹²². Entiende que codifica la lengua al atribuir a una palabra un sentido específico: «Distinguiré siempre, cuidadosamente, por lo demás conforme a un uso casi universal, y también en el sentido gramatical de la palabra, el Estado federal (*Bundestaat*), que constituye un solo Estado, de la confederación de Estados (*Staatsbund*), simple unión de Estados que permanecen distintos, donde cada cual conserva su soberanía». Esta distinción será coronada por el éxito cuando la retomen todos los grandes publicistas de la tercera república, Adhémér Esmein¹²³ en primer lugar, y Carré de Malberg¹²⁴ a continuación. A partir de este momento, la lengua jurídica adquiere cierta estabilidad. El adjetivo «federal» remite a la idea de Estado federal, y reemplaza al adjetivo «federativo», desusado, mientras que el adjetivo «confederal» remite a la idea de confederación.

Pero esta distinción parece desmoronarse en adelante, con motivo de la construcción europea. La palabra federación, que había sido dejada de lado, levanta la cabeza y reaparece para describir la construcción europea. Así, Paul Reuter opone a menudo los Estados locales a la federación¹²⁵, allí donde la doctrina anterior hablaba de Estados miembros y de Estado federal. Sin embargo, Maurice Duverger opone «federación» a «confederación», y entien-

122 LE FUR, prefacio a *L'Etat fédéral et la Confédération d'Etats*, tesis, 1892, p. VIII.

123 A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel et comparé*, Paris, 1896, pp. 6-7.

124 C. DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat* (1920), CNRS, 1962, 2 tomos; véase, en particular, el cap. 2 del tomo I.

125 P. REUTER, «La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier», en G. BERGER et alii, cit., p. 348. «Cuando se forma una federación en unas condiciones difíciles —y si Europa se compromete con el federalismo, será en condiciones difíciles—, puede ocurrir que, jurídicamente, se hayan esbozado una formas federales, pero que degeneren. Los miembros de los órganos encargados de asegurar el bien común de la federación son las naciones que conservan el espíritu nacional. Si no dan este paso hacia el interés general, será el fin de la federación.» Ib., p. 350.

de por federación lo que la doctrina dominante consideraba como Estado federal. Su vocabulario corresponde a uno de los lugares comunes del federalismo en Francia, que consiste en identificar federalismo y federación con el Estado federal, lugar común que Georges Burdeau ha sido uno de los pocos en combatir, intentando demostrar que el federalismo desbordaba el marco mismo del Estado federal¹²⁶.

En realidad, una lucha semántica opone a los partidarios y adversarios de la construcción europea. Los primeros prefieren utilizar la palabra «federación» y sus derivados («federal», etc.), mientras que los segundos se niegan a ello y emplean otros términos. Muy esclarecedor en este conflicto es el hecho de que el general De Gaulle renunciara rápidamente a hablar de «federación» a propósito de Europa. Cuando el jurista Marcel Prélot le hizo observar que haría mejor en hablar de «confederación» para describir la Europa que deseaba, el general De Gaulle, sensible a este argumento de jurista, modificó su manera de hablar, y no trató en adelante sino de la «confederación» europea. Los adversarios de la construcción europea se plantan así en el terreno de la oposición entre el Estado federal y la confederación. Sus partidarios parecen haber evolucionado en la medida en que han abandonado progresivamente la palabra «federación» para hallar sustitutos como el de la Europa «supranacional» o, recientemente, el «principio de la subsidiariedad» (caballo de Troya del federalismo), como si, finalmente, se tratara de evitar el fantasma del federalismo y de la federación.

* * *

Se puede afirmar, sin gran exageración, que, con motivo de la experiencia fundadora de la revolución francesa, se ha entendido el federalismo como una especie de contra-concepto (*Gegenbegriff*), un concepto que carece de existencia autónoma sin su concepto antónimo. Se trata sólo del aprovechamiento del concepto antagónico: el *centralismo*. Esta interpretación unilateral ha reprimido la otra significación posible del federalismo: la de que puede *también* concebirse como un medio de unión (proceso de producción de una unidad política a partir de diversos elementos), y ya no como factor de desunión; ahora bien: esta es la dimensión positiva del concepto que moviliza la construcción europea. Pero, antes de llegar ahí, hay que examinar la cuestión del federalismo en el siglo XIX.

126 Véase G. BURDEAU, *Traité de science politique*, LGDJ, L'Etat, 1980, tomo II, pp. 494 ss.

II. LA EMERGENCIA DEL FEDERALISMO EN EL SIGLO XIX COMO CONCEPTO POLÍTICO

Hasta ahora, la federación no había despertado en los espíritus sino ideas de disgregación; estaba reservado a nuestra época el concebirla como sistema político¹²⁷

Sólo a lo largo del siglo XIX el federalismo se convirtió en Francia en *concepto* político, en el sentido en que lo entiende Koselleck. Corresponde a los «conceptos de futuro», que formulan «un avance de posiciones que quedaron por conquistar para poder, precisamente, ponerlas de manifiesto y conquistarlas algún día»¹²⁸. Pero, a diferencia de lo que ha pasado con el liberalismo y el socialismo, el federalismo no ha logrado nunca movilizar a las masas en Francia. En este país, el pensamiento del federalismo no ha conseguido marcar el pensamiento político liberal (terreno de elección, sin embargo, del federalismo), y ha quedado, a lo largo del siglo XIX, como patrimonio de corrientes políticas marginales (revolucionaria o radical).

A. El olvido de la «república federativa» por los liberales franceses

Al hablar de olvido de la república federativa, se contradice la opinión del decano Vedel, según la cual el pensamiento liberal francés del siglo XIX habría estado marcado por una «inspiración federalista»¹²⁹, es decir, que habría escogido el federalismo como una de las soluciones adecuadas para prevenir el doble riesgo (nacido de la revolución francesa) de la tiranía democrática y del nacionalismo¹³⁰. Nos parece, por el contrario, que el pensamiento liberal desconoce en gran medida el concepto de federalismo, aun cuando se ha opuesto a la centralización y se asocia corrientemente la idea federal a la democracia liberal por causa de los conceptos políticos comunes, como los de libertad, autogobierno, separación de poderes, etc. *¿Cómo explicar, pues,*

127 P.J. PROUDHON, *Du principe fédératif*, Lacroix, París, 1868, p. 237.

128 R. KOSELLECK, *Le futur passé*, p. 104.

129 «Los liberales van a combatir en dos frentes: contra los regímenes autoritarios que sobreviven, y contra la democracia absoluta heredada de los jacobinos. Precisamente, una de las leyes-motivo del pensamiento liberal será, como remedio a los peligros del jacobinismo, la inspiración anticentralizadora, antiunitaria y, en resumen, federalista.» G. VEDEL, art. cit., p. 52.

130 *Ib.*, p. 45. «¿Cómo humanizar estos sentimientos de exaltación, que se confunden en gran medida; cómo ponerlos al servicio del hombre e impedir que lo esclavicen? Aquí apareció la solución federalista, y, necesariamente, en sus dos aspectos: como procedimiento de organización del Estado —y, en consecuencia, como un medio de disponer de esta voluntad general todopoderosa, que amenaza con volverse contra la libertad—, y, al mismo tiempo, como un medio de organizar la sociedad internacional para embriar, para contener las pasiones nacionales».

esta paradoja, sino por la fecundidad del modelo unitario y de la centralización, que impone su marca incluso a sus adversarios? Tal es el caso de Constant y Tocqueville, que, no obstante, evocan en su obra el federalismo.

1. *Benjamin Constant, o la reivindicación de la idea federal contra el liberalismo existente.* Benjamin Constant trata el tema del federalismo, en primer lugar, en el capítulo noveno del libro VIII de los *Fragments de una obra abandonada sobre la posibilidad de una constitución republicana en un país grande* (capítulo titulado «Otra ventaja del poder preservador en sus relaciones con lo que puede llamarse poder administrativo»¹³¹), y, a continuación, en el capítulo del manuscrito de los *Principios de política* (1806), titulado «De la uniformidad»¹³². El último servirá de matriz común a dos textos: el capítulo duodécimo de *Principios de política*, titulado «Del poder municipal y de las autoridades locales, y de un nuevo género de federalismo», y el decimotercero, sobre la uniformidad, en *Espíritu de conquistista*¹³³.

En su introducción al capítulo de los *Fragments*, Constant examina el problema clásico de la república en un país grande (lo que se llama a veces el dilema de la «república federativa»):

«Siempre, y en cualquier país, se han encontrado muchas dificultades al querer conciliar, bien sea la regularidad y rapidez de la acción, que da la unidad de centro en un Estado [centralización], con la libertad interior, necesaria para la felicidad de las diferentes partes de tal Estado, bien sean la libertad interior y la felicidad que resulta del federalismo con la unidad de acción necesaria para la seguridad general de los diversos Estados federados. Estas dificultades dependen de que nunca se ha partido de un principio verdadero. Tan pronto se ha llamado «unidad de acción» a lo que era acción allí donde no debe haberla, tan pronto «federalismo» a lo que era independencia donde no debía existir. De este primitivo error resulta que jamás se ha podido decidir entre los Estados grandes y los pequeños, entre la unidad del centro y el gobierno federativo»¹³⁴.

La comparación entre los Estados pequeños y grandes permite destacar que los primeros gozan de libertad, pero sin gran seguridad, y los segundos

131 B. CONSTANT, noveno capítulo del libro VIII de *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays* (*Fragments*, en adelante), Aubier, Paris, 1990, pp. 405 ss.

132 Citado por M. GAUCHET, presentación de *La liberté chez les Modernes*, Hachette, Pluriel, 1980, nota, p. 663.

133 Las referencias bibliográficas respectivas son: B. CONSTANT, *Principes de politique*, Pluriel, pp. 361 ss., *Oeuvres*, Gallimard, Pléiade, Paris, 1957, pp. 1154 ss., y *Esprit de conquête*, Pléiade, pp. 980 ss.

134 B. CONSTANT, *Fragments*, p. 405.

de seguridad, pero sin gran libertad. Los Estados grandes se arriesgan siempre a degenerar fácilmente «en despotismo»¹³⁵. Constant apunta expresamente al caso del Estado excesivamente centralizado, que se ocupa de todo, y todo parece indicar que su crítica del dogma de la «unidad de acción» alude, en primer lugar y ante todo, a Sieyès. Pero el remedio previsto para esta centralización, el gobierno federativo, no parece tampoco perfecto. Con mayor exactitud, Constant parece distinguir entre un buen y un mal federalismo. Al emplear esta palabra maldita de federalismo, rompe el tabú posterior a la revolución francesa. Por lo demás, es consciente de su audacia, ya que escribe: «*No dudo en decirlo*: hay que introducir en nuestra administración interior, en gran medida, el federalismo, pero un federalismo diferente del que se ha conocido hasta ahora»¹³⁶. Le parece necesario, por tanto, volver a definir el federalismo¹³⁷, lo que supone, por su parte, una crítica harto virulenta de cierto tipo de federalismo que rechaza como simétrico de la centralización.

¿Cómo es posible que un espíritu liberal como el suyo, sinceramente vinculado a las libertades locales, pudiera justificar esta solución? Sostiene tal opinión porque valora el federalismo tal como *existe*, sobre todo en los Estados Unidos, respecto a su propia idea de federalismo, tal como lo concibe. La crítica acerada del federalismo real desemboca en un elogio del federalismo ideal. Pero se verá que este federalismo ideal se limita en realidad a una forma de descentralización que sólo tiene sentido en el marco limitado de la experiencia francesa.

1.1.) *La crítica del federalismo dominante*. Constant impugna la definición clásica del federalismo inducido por la experiencia histórica existente (Provincias Unidas, Suiza y los Estados Unidos), según la cual sería «una asociación de gobiernos que han conservado su independencia mutua, y que se mantienen juntos sólo por un vínculo político exterior, en su cualidad de gobiernos»¹³⁸; ahora bien: si lo comprendemos así, «esta *institución* es singularmente viciosa»¹³⁹, pues desconoce las reglas políticas inherentes a la *idea* de federalismo:

135 B. CONSTANT, *Fragments*, p. 408.

136 B. CONSTANT, *Principes de politique*, Pluriel, p. 364; Pléiade, p. 1157.

137 «El federalismo ha parecido un remedio a los inconvenientes; pero, bajo el nombre de federalismo, se comprende una serie de instituciones muy diferentes entre sí. Es necesario, en consecuencia, definir lo que entendemos por esta palabra.» B. CONSTANT, *Fragments*, p. 407.

138 B. CONSTANT, *Fragments*, p. 407.

139 B. CONSTANT, *Fragments*, p. 407. Añade: «El mismo gobierno americano, aunque el mejor de los gobiernos federativos, no está exento de inconvenientes unidos a las organizaciones de este género, y se ha visto forzado, más de una vez, a sumarse a la autoridad del congreso». En su nota 48, p. 494, H. GRANGE escribe: «Alusión a la victoria progresiva, en el congreso, de los federalistas sobre los antifederalistas».

por un lado, la necesaria independencia entre la constitución del Estado miembro y la de la federación, y, por otro, la cuestión de la limitación del poder. El primer peligro corresponde al de la «anarquía», el segundo al del «despotismo».

Así, el federalismo, tal como funcionaba en los Estados Unidos, pecaba gravemente, porque ignoraba la regla de la «dependencia recíproca»¹⁴⁰, que rige la idea federal. Es cierto que, en el fundamento del federalismo, hay la garantía de la autonomía de los Estados miembros. Estos han de ser libres para organizarse como les parezca. Como dice Constant: «Es preciso que los arreglos interiores de las fracciones particulares, desde que carecen de influencia sobre la asociación general, queden en una independencia perfecta; y, como en la existencia individual, la porción que no amenace el interés social ha de quedar libre, y todo lo que no perjudique al conjunto en la existencia de las fracciones, debe gozar de la misma libertad»¹⁴¹. Desde este punto de vista, debe alentarse el federalismo, ya que permite el *self-government*, la libertad del grupo primero.

Sin embargo, no se puede ignorar la «dependencia recíproca»¹⁴², en perjuicio del federalismo americano, que sería asimétrico, en la medida en que la federación substituiría a los Estados miembros en lo que concierne a la política exterior, mientras que estos serían soberanos en materia de política interior: «La constitución interior de un Estado y sus relaciones exteriores están íntimamente vinculadas. Es absurdo querer separarlas, y someter las segundas a la supremacía del vínculo general, dejando a la primera una independencia completa.»¹⁴³ Constant denuncia esta contradicción y explica que la interdependencia entre los Estados miembros, inevitable en una verdadera federación, exige una especie de homogeneidad federativa. Como en un matrimonio, los Estados federados se unen de por vida; cesan de ser individuos y ahora son mutuamente dependientes, como lo prueba la existencia del derecho de información sobre su asociado, con la conclusión del pacto federativo y la obligación del socorro mutuo entre asociados¹⁴⁴. Tal unión vuelve

140 B. CONSTANT, *Fragments*, p. 408.

141 B. CONSTANT, *Principes de politique*, Pluriel, p. 365; Pléiade, p. 1158. Véase *Fragments*, VIII, 9, pp. 407-408.

142 De ahí el error del «federalismo propiamente dicho», que «en tanto que no supone esta dependencia recíproca, es una institución defectuosa». B. CONSTANT, *Fragments*, VIII, 9, p. 408.

143 B. CONSTANT, *Principes de politique*, Pluriel, p. 364; Pléiade, p. 1157. Cf. *Fragments*, p. 404.

144 Constant se percibe así de la limitación de soberanía que resulta del pacto federativo: «Un individuo que se dispone a entrar en sociedad con otros individuos, tiene el derecho, el interés y el deber de informarse sobre su vida privada, porque de su vida privada depende la ejecución de sus compromisos al respecto. Sin embargo, una sociedad que quiere unirse con otra sociedad, tiene el derecho, el interés y el deber de informarse de su constitución interior. Aun debe establecerse entre ellas una influencia recíproca sobre esta constitución interior, porque de

las «sociedades parciales» (los Estados miembros) dependientes de la «asociación general» (la federación). En el federalismo es imposible separar la política exterior de la política interior.

En resumen, este desequilibrio del federalismo real resulta, según Constant, de que la autonomía prevalezca sobre la interdependencia: «Los Estados federativos han pretendido conservar, respecto al poder central, una independencia que no debía existir»¹⁴⁵. Tal independencia excesiva corresponde a lo que Constant llama la «anarquía» del federalismo. Este no se halla menos amenazado por el riesgo de «despotismo».

Por lo demás, el federalismo real es susceptible de una segunda crítica, en la medida en que desconocería el principio de limitación del poder. Contradice el axioma político liberal de Constant, según el cual las competencias de cada institución política (Estado, distrito común) están vinculadas al interés al que sirven (nacional, municipal, etc.). Pero este principio se extiende implícitamente a las relaciones entre el Estado y las demás colectividades territoriales, sobre las que Constant sostiene una especie de teoría del reparto de competencias por círculos concéntricos y distintivos de competencia según los dominios: asuntos nacionales, departamentales y municipales. La que supere su círculo de competencias (evidentemente, el Estado) invade injustamente a otra¹⁴⁶. Desde este punto de vista, se acusa al federalismo de violar esta regla elemental del liberalismo. En efecto, advierte, los «Estados federativos han reclamado sobre los individuos o las fracciones de su territorio una jurisdicción que no debían tener»¹⁴⁷. El riesgo de despotismo procede de un exceso de poder de los Estados federados, que podrían regir las materias que no dependieran de su competencia en detrimento mismo de la federación.

Esta doble crítica explica un juicio extremadamente severo sobre el federalismo real: «Así, el federalismo ha sido compatible en el interior de cada gobierno en particular con el despotismo que se reprocha a los gobiernos únicos, y, en el exterior, ha dejado subsistir toda la desunión, la debilidad y la

los principios de sus constituciones puede depender la ejecución de sus respectivos compromisos, como la seguridad del país, por ejemplo, en caso de invasión; cada sociedad parcial, cada fracción debe, en consecuencia, depender en mayor o menor medida, aun para sus acuerdos interiores, de la asociación general». *Principes de politique*, Pluriel, pp. 364-365; Pléiade, p. 1157.

145 B. CONSTANT, *Fragments*, p. 9. Con una ligera variante: *Principes de politique*, Pluriel, p. 364; Pléiade, p. 1157.

146 Así, si los representantes nacionales que «se inmiscuyen en los intereses del distrito, del municipio o de los individuos, exceden su competencia. Sería como si el distrito se inmiscuiera en los intereses particulares de un municipio, o como si el municipio atendiera al interés puramente individual de uno de sus miembros». B. CONSTANT, *Principes de politique*, Pluriel, p. 362; Pléiade, p. 1157.

147 B. CONSTANT, *Fragments*, p. 409. Con una ligera variante: *Principes de politique*, Pluriel, p. 364; Pléiade, p. 1157.

anarquía de las que ha querido librarse al instituir un gobierno»¹⁴⁸. Pero, entonces, ¿cómo puede explicarse el éxito de las repúblicas federativas? Es —explica Constant— puramente fortuito: «Si los Estados federativos han sido más felices que la mayoría de los otros, no es porque hayan partido de mejores principios, sino porque eran más pequeños, y, en un Estado pequeño, la opresión es siempre menor, ya que hay menos fuerza con el mismo gobierno abusivo. Sin embargo, no es una organización razonable»¹⁴⁹.

1.2.) *El federalismo ideal, según Constant*. Esta «organización razonable» difería del federalismo tal como se practicaba en los Estados Unidos. Al defender este federalismo ideal, el autor de *Principios de política* no aspira a injertar en Francia un modelo americano que juzga criticable. Al contrario, reflexiona sobre «el federalismo que parece útil y posible establecer *entre nosotros*»¹⁵⁰, es decir, que ha de promover en Francia una política liberal de descentralización, en las antípodas de la centralización napoleónica. En efecto, su federalismo pretende hacer renacer «el espíritu de localidad», como explica en una bella fórmula: «El patriotismo de localidad renace de sus cenizas, desde que la mano del poder alivia un instante su acción»¹⁵¹.

La defensa de este «espíritu de localidad», de las libertades locales, vuelve a criticar la centralización, atacada no sólo por las disfunciones que provoca, sino sobre todo porque es contraria a la libertad. Se explica así la vigorosa acusación del espíritu de conquista y del imperio, dos nociones que implican la centralización. Retomando la lección de Montesquieu, según la cual el imperio se vuelve centralista y despótico, Constant aboga por los derechos de las provincias, avanzando el argumento de la interdependencia entre la nación y las provincias: «La nación entera no es nada, cuando se separan las fracciones que la componen. Al defender los derechos de las fracciones, se defienden los derechos de la nación entera; pues esta se halla repartida en cada una de las fracciones. Si se las despoja sucesivamente de lo que más aprecian, si cada una, aislada para ser víctima, vuelve a ser, por una

148 B. CONSTANT, *Fragments*, p. 409. Cf. *Principes de politique*, Pluriel 354; Pléiade, p. 1157.

149 B. CONSTANT, *Fragments*, p. 409.

150 B. CONSTANT, *Principes de politique*, Pluriel, p. 365; Pléiade, p. 1158.

151 B. CONSTANT, *Principes de politique*, Pluriel, p. 365; Pléiade, p. 1158. «Si no tuviéramos éxito, jamás tendríamos un patriotismo sosegado y duradero. El patriotismo que nace de las localidades es hoy, sobre todo, el único verdadero. Por todas partes se encuentra el goce de la vida social; hay hábitos y recuerdos que no se encuentran. Es preciso, pues, vincular los hombres a los lugares que les presentan los recuerdos y los hábitos, y, para alcanzar este fin, es preciso otorgarles, en sus domicilios, en el seno de sus municipios, en sus distritos, tanta importancia política como sea posible sin lastimar el vínculo general». *Principes de politique*, Pluriel, p. 365; Pléiade, p. 1158.

extraña metamorfosis, porción del gran todo, para servir de pretexto al sacrificio de otra porción, se inmolan los seres reales por el ser abstracto: *se ofrece al pueblo en masa el holocausto de un pueblo con todo detalle*¹⁵².

Esta última fórmula ha sido utilizada a menudo por Constant para defender al individuo frente al Estado. El hecho de aplicarla a las agrupaciones locales (municipios o provincias), indica que el liberalismo de Constant se extiende al federalismo, que ilustra también la tesis de la precedencia de la sociedad respecto al Estado. Las colectividades locales, como los individuos, surgen de la sociedad, y se oponen así al Estado¹⁵³.

Por tanto, la defensa de este federalismo, de este «patriotismo local», es inseparable del elogio de los cuerpos intermedios, elogio tradicional en el pensamiento liberal, que Constant retoma a su vez: «No pensamos que en un Estado haya otros intereses reales que los intereses locales, reunidos cuando son los mismos, equilibrados cuando son diversos, pero conocidos y sentidos en todo caso... Los lazos particulares fortifican el lazo general, en lugar de debilitarlo. En la gradación de sentimientos y de ideas, se depende en primer lugar de la familia, luego de la ciudad, luego de la provincia, y, al fin, del Estado. Si rompéis los intermediarios, no habréis acertado la cadena: la habréis destruido. Multiplicad, multiplicad los haces que unen a los hombres. Personificad la patria en todos los puntos, en las instituciones locales, como en otros tantos espejos fieles»¹⁵⁴. Esta apología de las libertades locales, del «honor municipal», se sitúa en la conjunción de dos ideas liberales: la defensa del *self-government* y la crítica de la centralización. Desemboca en una proposición revolucionaria, en el contexto francés de centralización administrativa, que es el principio de separación del Estado y de las autoridades locales. En lugar de considerarse como «una rama dependiente del poder ejecutivo», el «poder local», volverá a ser al fin independiente¹⁵⁵ y dejará de ser un relevo del poder estatal¹⁵⁶. La glorificación del «federalismo» (interno) es la otra cara de la crítica de la centralización.

152 B. CONSTANT, *Esprit de conquête*, cap. XIII, Pluriel, p. 11.

153 «La autonomía de los individuos está fundada sobre el siguiente principio: la dirección de los asuntos de todos les corresponde a todos, es decir, a los representantes y delegados de todos. Lo que no interesa sino a una fracción, debe ser decidido por tal fracción; lo que se refiere al individuo, debe estar sometido sólo al individuo. No se repetirá demasiado que la voluntad general no es más respetable que la voluntad particular, desde el momento en que sale de su esfera.» B. CONSTANT, *Principes de politique*, Pluriel, p. 365; Pléiade, p. 1158.

154 B. CONSTANT, *Principes de politique*, Pluriel, nota 2, p. 366. Pléiade, p. 1159.

155 «No se debe estorbar nunca al poder ejecutivo, pero no se debe depender de él en absoluto.» B. CONSTANT, *Principes de politique*, Pluriel, p. 362; Pléiade, p. 1155.

156 El poder municipal debería limitarse a ser sólo «un poder relativo a los administrados». B. CONSTANT, *Principes de politique*, Pluriel, p. 363.

Sea cual sea su interés, el federalismo ideal de Constant está afectado, sin embargo, por un doble límite. Por una parte, esta teoría del federalismo está incompleta, ya que falta una reflexión sobre el federalismo internacional (la cara externa del federalismo). Por otra parte, interpretando el federalismo como una exigencia de independencia del poder municipal, está necesariamente confinado a la esfera administrativa y apartado de la esfera política. Por tanto, Constant queda preso del esquema del Estado-nación, cuya organización quiere mejorar al «descentralizar» el poder al máximo.

Para resumir su contribución a la historia de los conceptos del federalismo en Francia, podría decirse, a manera de ocurrencia, que se trata de un *fracaso instructivo*. Fracaso porque ha intentado un golpe de fuerza semántico, al proponer la palabra «federalismo», palabra que no será retenida por el pensamiento liberal ulterior, que preferirá la de descentralización. Fracaso instructivo porque demuestra las fuerzas de resistencia a la obra, en Francia, de pensar en el federalismo y en su corolario, la república federativa. La república unitaria queda como el marco de referencia del que no se puede escapar.

2. *Tocqueville, o la simple descripción del federalismo*. En el capítulo sobre la «constitución federal» de *La democracia en América*, Tocqueville estudia el federalismo por necesidad, de alguna manera, ya que los Estados Unidos son, jurídicamente, una federación. Enseña a los franceses cómo funciona realmente el federalismo americano. Pero el estudio del componente federal de la república americana es una «figura impuesta», que debe tratar, pero que no está en consonancia con el resto de su libro, centrado en la democracia.

a) Tocqueville parece admitir, con todo, que el federalismo auxilia al espíritu republicano de los Estados Unidos. Él «tiene presente en el espíritu la objeción clásica de su tiempo: un gran Estado no sabría vivir duraderamente bajo un régimen de libertad»¹⁵⁷. Sabe que el sistema federal concilia la libertad de las pequeñas repúblicas con la fuerza de las grandes naciones, ya que escribe: «La Unión es libre y feliz como una pequeña nación, gloriosa y fuerte como una grande»¹⁵⁸.

Sin embargo, aunque redacta una suerte de exposición de «estática» y «dinámica» de la federación americana, elude el problema teórico, extensamente analizado, no obstante, en *El federalista*, de la posible conciliación entre la república y la federación. Su silencio se explica por una razón muy simple: no coloca, en el centro de la reflexión, la cuestión del federalismo (entendido como división del poder entre la Unión y los Estados miembros)

157 G. GOJAT, «Les corps intermédiaires et la décentralisation dans l'oeuvre de Tocqueville», en R. PELLOUX (dir.), *Libéralisme, traditionalisme, décentralisation*, A. Colin, 1952, p. 31.

158 A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, de. O.C. de Mayer, tomo I, p. 167 (citado por Gojart, p. 31).

sino la de la *democracia local*. Es en la institución municipal donde ve la fuente de vitalidad de la democracia americana. A su parecer, «esta independencia municipal forma, aún en nuestros días, el principio y la vida de la libertad americana»¹⁵⁹. El principio del *self-government* local le parece una especie de contra-modelo de la centralización francesa, que acumularía desgraciadamente la centralización política y la centralización administrativa. Su alegato por el *self-government* local americano es otra manera de significar su hostilidad a la centralización administrativa francesa.

Si Tocqueville no configura tampoco la teoría de la república federativa, la aportación de *La democracia en América* a la historia de los conceptos de federalismo y federación en Francia se encuentra en otra parte; a saber: en la discusión sobre la «terminología» y en una clarificación de la noción político-jurídica de federación.

Tocqueville llama la atención sobre este problema lingüístico: «El espíritu humano inventa con mayor facilidad las palabras que las cosas: de ahí proviene el uso de tantos términos impropios y expresiones incompletas»¹⁶⁰. Va a esforzarse por proponer nuevas palabras para describir la federación americana, pero se halla muy apurado por la ausencia de palabras adecuadas en lengua francesa. Por un lado, esboza una gradación de formas federales a propósito del caso americano. «Podrían seguirse —escribe— los principios de unión, luego la independencia completa, la *liga*, la *confederación*, y, al fin, el *gobierno nacional*»¹⁶¹. Califica de «gobierno federal» el gobierno de los «Artículos de la confederación», que no tiene poder directo sobre los ciudadanos. Habiendo utilizado la palabra «federal» para este tipo de gobierno, se encuentra muy incómodo para describir el gobierno de los Estados Unidos, tal como resulta de la constitución de 1787, que posee, por el contrario, un poder directo sobre los ciudadanos. Lo designa con el nombre de «gobierno nacional incompleto»¹⁶². Concluye este desarrollo con esta sorprendente observa-

159 A. DE TOCQUEVILLE, cit., tomo I, p. 37.

160 A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Garnier-Flammarion, tomo I, p. 234.

161 A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Nolla, Vrin, nota b, p. 90.

162 «Varias naciones forman una liga permanente y establecen una autoridad suprema, que, sin actuar sobre los simples ciudadanos, como podría hacerlo un gobierno nacional, actúa, sin embargo, sobre los pueblos confederados, considerados en conjunto.

»Este gobierno, tan diferente de todos los demás, recibe el nombre de federal.

»Se descubre de inmediato una forma de sociedad en la que varios pueblos se funden en uno solo, respecto a ciertos intereses comunes, y quedan separados y sólo confederados para los demás.

»Aquí, el poder central actúa sin intermediario sobre los gobernados, los administra y los juzga, como los gobiernos nacionales, pero no actúa sino en un círculo restringido. Evidentemente, no se trata de un gobierno federal, sino de un *gobierno nacional incompleto*.» A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Garnier-Flammarion, tomo I, pp. 234-235.

ción: «Se ha hallado así una forma de gobierno que no era precisamente nacional ni federal; pero se la ha determinado allí, y la palabra nueva que debe expresar la cosa nueva aún no existe»¹⁶³. Esta oposición entre lo «federal» y lo «nacional» es una traducción literal de los términos utilizados en *El Federalista*¹⁶⁴, como lo confirma el estudio del manuscrito original. En la introducción a la histórica de la constitución federal, leemos: «El gobierno de los Estados Unidos no es, en verdad, un *gobierno federal*, es un *gobierno nacional*, cuyos poderes son limitados. Mezcla de nacional y federal en su constitución. Véase el *Federalista*, p. 166 (nº 28)»¹⁶⁵. Tocqueville no encuentra, pues, en la lengua francesa, un equivalente lingüístico para esta mezcla de gobierno federal y nacional. Más tarde, los juristas no tuvieron tales dudas, y hablaron de «confederación» para el gobierno de los «Artículos de la confederación», y de «Estado federal» para el gobierno de la constitución de 1787 (para la Unión). Pero —prueba de su duda— Tocqueville usa constantemente el adjetivo «federal» para designar, ya la constitución de 1797 (título del capítulo 7 de la constitución federal), ya el gobierno nacido de esta constitución. En el último uso del término, entiende el término «federal» en el sentido de «gobierno nacional incompleto», que había utilizado para oponerlo a la noción de confederación¹⁶⁶.

Se deduce de estas observaciones que Tocqueville no ha logrado aún fijar su vocabulario, dividido por la alternativa siguiente: traducir literalmente los términos americanos o adaptarlos a la lengua francesa (confederación, liga, etc.). Resulta de esto una indeterminación semántica tan notable que ha dificultado durante mucho tiempo la lectura de su doctrina federativa.

b) En cuanto al fondo, la principal innovación conceptual de Tocqueville, la que quedará unida a su nombre en la historia doctrinal del Estado federal, es la tesis de la «doble soberanía». Esta respondería al problema específico

163 A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Garnier-Flammarion, tomo I, p. 235.

164 «La república americana es una república mixta —*compounded*, nos dice Madison—, no es ni nacional ni federal, sino una mezcla de ambas.» «The proposed Constitution, therefore, even when tested by the rules laid down by its antagonists, is, in strictness, neither a national, nor a federal Constitution, but a composition of both.» *The Federalist Papers*, Penguin, New York, 1961, Rossiter, p. 246.

165 A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Nolla, Vrin, nota b, p. 90.

166 Sin embargo, más adelante califica el gobierno de los Estados Unidos de puramente «nacional: como se había declarado que la confederación no forma sino *un solo y mismo pueblo* en el círculo trazado por la constitución, resulta que el gobierno creado por esta constitución, actuando dentro de sus límites, estaba investido de todos los derechos de un *gobierno nacional*, el principal de los cuales es hacer llegar sus órdenes sin intermediario al simple ciudadano» (tomo I, p. 223). «Ya he mostrado en su lugar que el fin de la constitución federal no es establecer una *liga*, sino crear un *gobierno nacional*.» A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Garnier-Flammarion, tomo I, p. 512.

que los americanos han debido afrontar, según él: «Se trataba de *repartir la soberanía*, de modo que los diferentes Estados que formaban la Unión continuaran gobernándose en todo lo que se refiriese a su prosperidad interior, sin que la nación entera, representada por la Unión, dejara de constituir un cuerpo y de asistir a todas las necesidades generales»¹⁶⁷. A esta «difícil y compleja cuestión», que no es sino la cuestión del federalismo moderno, la de la unión entre entidades políticas estatales, Tocqueville responde de la manera siguiente: «El principio sobre el que reposan todas las confederaciones es el fraccionamiento de la soberanía»¹⁶⁸. Tocqueville enseña así que, en los Estados Unidos, la federación (la Unión) y los Estados miembros son simultáneamente soberanos. Pero no habla de «doble soberanía», y antes evoca una soberanía, sea dividida, repartida o fraccionada.

En realidad, este fraccionamiento de la soberanía reposa sobre una distinción entre la soberanía llamada «artificial» y la soberanía llamada «natural». En efecto, en la edición científica de *La democracia en América*, de reciente aparición (1990), se descubre una interesante observación manuscrita: «La Unión tiene una soberanía artificial, los Estados una soberanía natural, causa de diferencia en la fuerza real (quizá sutil)»¹⁶⁹. Más adelante, en el texto publicado, Tocqueville retoma extensamente esta oposición entre la soberanía artificial de la federación y la soberanía natural de los Estados:

«La soberanía de la Unión es un ser abstracto, que no depende sino de un pequeño número de objetos exteriores. La soberanía de los Estados cae de su peso; se la comprende sin esfuerzo; se la ve actuar a cada instante. Una es nueva, la otra nace con el pueblo mismo.

»La soberanía de la Unión es la obra del arte. La soberanía de los Estados es natural; existe por ella misma, sin esfuerzo, como la autoridad del padre de familia.

»La soberanía de la Unión no afecta a los hombres sino por ciertos grandes intereses; representa una parte inmensa, alejada, un sentimiento vago e indefinido. La soberanía de los Estados envuelve a cada ciudadano, de cualquier manera, y lo requiere cada día con todo detalle. Se encarga de garantizar su propiedad, su libertad, su vida; influye en todo momento sobre su bienestar o su miseria. La soberanía de los Estados se apoya sobre los recuer-

167 Véase tomo I, pp. 184-185. El sistema federal, explica el autor, «nos hace presentes necesariamente dos soberanías. El legislador consigue simplificar e igualar en lo posible los movimientos de estas dos soberanías, y puede encerrarlas en esferas de acción trazadas con exactitud; pero no sabrá qué hacer para que sólo haya una, ni podrá impedir que se toquen en cierto lugar». A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Garnier-Flammarion, tomo I, p. 242.

168 *Ib.*, p. 244.

169 A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, nota j del título del § «Índice», Nola, Vrin, p. 91.

dos, sobre los hábitos, sobre los prejuicios locales, sobre el egoísmo de la familia o la provincia; en una palabra, sobre todas las cosas que vuelven el instinto de la patria tan poderoso en el corazón del hombre. ¿Cómo dudar de sus ventajas?»¹⁷⁰.

La patria natural es el Estado (*State*, equivalente de la patria pequeña), mientras que la Unión representa una especie de segunda patria, «artificial» o «jurídica», si se quiere, y en parte ficticia¹⁷¹. Este juicio corresponde al diagnóstico —históricamente erróneo— según el cual la federación americana estaría amenazada antes por la potencia política de los Estados miembros que por la fuerza de la Unión. ¿Cómo evitar el contraste de las dos soberanías? El medio de resolver el conflicto potencial entre la soberanía artificial (unión federativa) y la soberanía de los Estados es, según Tocqueville, la homogeneidad cultural que hace inevitable la federación americana¹⁷².

Esta relativa indiferencia de Tocqueville respecto a la cuestión federal es aún más marcada en el caso de Edouard Laboulaye. Este último, en su obra en tres volúmenes sobre *La historia política de los Estados Unidos* (1852-1865), quiere mostrar que los americanos han sabido adoptar una democracia liberal y dotarse de un jefe de Estado republicano (a diferencia del Segundo Imperio). Parece olvidar por completo que América es una federación, ya que, al evocar la dificultad de instaurar una «república establecida sobre un vasto territorio»¹⁷³, no menciona la solución típicamente americana, que es el federalismo.

No es inexacto, pues, hablar de un desconocimiento relativo del federalismo por parte de los pensadores liberales franceses del siglo XIX.

B. *El federalismo de Proudhon, o la federación como antinación*

La obra de Proudhon, *Del principio federativo, o de la necesidad de reconstituir un partido de la revolución* (1862), marca, en la historia francesa del federalismo en Francia, un giro que puede calificarse de «ideológico». Proudhon reivindica incluso su originalidad: «La teoría del sistema federativo es totalmente nueva; incluso creo poder decir que aún no ha sido presentada por nadie»¹⁷⁴. Efectivamente, fue él quien, al menos en Francia, hizo del

170 A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Garnier-Flammarion, tomo I, pp. 245-246.

171 Valdría la pena ahondar en esta oposición entre la soberanía artificial (la Unión) y una soberanía natural (los Estados). Lleva la señal de los doctrinarios (Guizot), o de otros autores, de los juristas, en particular (quizá Savigny).

172 Nos permitimos remitir a nuestro artículo: «La Fédération entre l'Etat et l'Empire», en B. THÉRET (dir.), *L'Etat, la finance, le social*, la Découverte, Paris, 1995, pp. 282-304.

173 E. LABOULAYE, *L'histoire politique des Etats-Unis*, tomo I, p. 8.

174 P. J. PROUDHON, *Du principe fédératif et oeuvres diverses*, en *Oeuvres complètes*, Marcel Rivière, Paris, 1959, tomo XVII, p. 270.

federalismo una *doctrina política*, y más aún, un *programa político* que ciertos discípulos suyos trataron de realizar. Conjuga, como ha escrito perfectamente Jean-Jacques Chevalier, «la protesta anticapitalista y la protesta antiestatal»¹⁷⁵. Este giro ideológico se debe a las nuevas circunstancias políticas que constituyen las guerras de autodeterminación nacional que estallan tras la revolución de 1848. En este nuevo contexto, el federalismo aparece como «contrapeso y coartada», frente a la «ascensión del hecho nacional y del nacionalismo»¹⁷⁶.

Las definiciones de los diccionarios registran esta mutación. En el *Diccionario político* de Garnier-Pagès y Pagnerre (1842), de esencia republicana, el federalismo no es aún una doctrina política, sino un «sistema político, en el que varios Estados vecinos entre sí ponen en común el gobierno de ciertos intereses, los de la paz y la guerra en particular, reservándose la dirección exclusiva de los demás asuntos» (p. 395). En cambio, en 1879, el *Diccionario de la Academia francesa* registra este giro ideológico: «Federalismo: sistema, doctrina del gobierno federativo» (tomo I, p. 731).

*1. Proudhon, «apóstol ferviente, pero lúcido, del evangelio federalista»*¹⁷⁷.

La primera audacia de Proudhon es haber sacado el federalismo de su estrecho marco, que era el de la descripción de regímenes políticos extranjeros (principalmente en los Estados Unidos, en Suiza y en Alemania), para hacer de él una verdadera doctrina política. Desde entonces, el federalismo puede aplicarse universalmente —tanto en Francia como en otras partes—, y tanto ahora como después¹⁷⁸.

La otra audacia de Proudhon consiste en romper un tabú lingüístico, al esgrimir la bandera del federalismo y la federación, y al volver a poner en circulación la expresión «república federativa». El triunfo de tal idea supone vencer muchos prejuicios en Francia, y, principalmente, la asimilación de federación y contrarrevolución. Este coraje político es reconocido por sus con-

175 J.J. CHEVALIER, art. cit., p. 87.

176 «Es un papel de contrapeso, porque, frente al crecimiento del sentimiento nacional, los hombres inquietos buscan el medio de preservar la paz e impedir, sobre todo, que, por un movimiento acelerado, derivemos hacia las guerras infernales que asoman ya en el horizonte. Papel de coartada, también, ya que, en el momento en que cada nacionalidad se exalta, se enfrenta a la objeción de que el servicio de la nación perjudica al servicio de la humanidad. El federalismo se volverá una coartada, propuesta, a la vez, para desarrollar la exaltación nacionalista y los sentimientos internacionales.» G. VEDEL, art. cit., p. 57.

177 J. J. CHEVALIER, art. cit., p. 117.

178 «El sistema federativo es aplicable a todas las naciones y a todas las épocas, ya que la humanidad es progresiva en todas sus generaciones y en todas sus razas.» P. J. PROUDHON, *Du principe fédératif*, cap. VIII, p. 331.

temporáneos¹⁷⁹. Pero si creía haber inventado un concepto político, el federalismo, y una entidad política, la federación, Proudhon jamás ha sido riguroso en su vocabulario, ya que identifica a veces federalismo y descentralización¹⁸⁰.

En fin, su teoría del federalismo se singulariza por su sistematicidad, pues logra conjugar juntos federalismo nacional y federalismo internacional. Se considera aquí la federación —a ejemplo del Estado, y tal como debe ser— dotada de una doble cara, interna y externa. Se opone sobre todo, rasgo por rasgo, al Estado-nación. En su dimensión interna (nacional), tiene como particularidad estar fundada en un contrato y descansar en el consentimiento, y no en la coacción. En su dimensión internacional, tiene como rasgo característico evitar el engranaje mortal de las guerras. Como se ha escrito, «las necesidades internacionales obligan a Proudhon a tomar un partido que le sirva en política exterior. Sustituye las relaciones recíprocas de los individuos en la anarquía por las relaciones recíprocas entre grupos. Introduce la noción de federación. La federación debe unir a los grupos sin absorberlos... La reflexión sobre los tratados de 1815 y el equilibrio europeo le lleva al federalismo. Pero, ya que lo propio de la fórmula federativa es servir de vínculo entre la *doctrina interior* y la *doctrina exterior*, se ha visto igualmente conducido a él por su reflexión sobre la anarquía»¹⁸¹. Así se explica el enigma de Proudhon, que, de «padre de la anarquía», se ha mudado, a lo largo de su vida, en «padre de la federación»¹⁸².

En *Del principio federativo*, publicado en 1862, Proudhon propone una síntesis sobre la federación. Le parece la única forma de gobierno capaz de conciliar la democracia con la idea de república y de socialismo, es decir, de conciliar el principio de autoridad y la libertad¹⁸³. Desde entonces, la federa-

179 En una carta de 1871, Paul Arène confía a Mistral, el poeta provenzal: «No sea injusto con la democracia, y no olvide que Proudhon tomó altivamente la palabra «federación» como divisa, cuando el congreso de Nancy apenas osaba pronunciar la de descentralización». Citado por C. GOYARD, «Séparatisme ou nationalisme: une alternative éclairée par les correspondances de Maillane», en *Mélanges offerts à Georges Burdeau. Le pouvoir*, LGDJ, 1977, p. 284.

180 Escribía en *Du principe fédératif*: «Todas mis ideas económicas pueden resumirse en tres palabras: federación agrícola-industrial; todas mis impresiones políticas se reducen a una fórmula semejante: federación política o descentralización» (cap. XI, p. 361).

181 M. AMOUDRUZ, *Les idées de Proudhon en politique étrangère*, Paris, 1945, citado por J. J. CHEVALIER, art. cit., pp. 105-106.

182 La fórmula es de J. J. CHEVALIER, art. cit., pp. 105.

183 «Teniendo por objeto el contrato federativo, en términos generales, garantizar a los Estados confederados su soberanía, su territorio, la libertad de sus ciudadanos; arreglar sus desacuerdos; proveer, por medidas generales, a todo cuanto interesa a la seguridad y prosperidad comunes; este contrato, a pesar de la grandeza de los intereses comprometidos, es esencialmente restrictivo. La autoridad encargada de su ejecución no puede prevalecer sobre los constituyentes, es decir, las atribuciones federales no pueden exceder en número y en realidad a las de las autoridades municipales o provinciales, al igual que estas no pueden exceder a los derechos y prerrogativas del hombre y del ciudadano. Si fuera de otra manera, la república federativa se convertiría en unitaria; estaría en el camino del despotismo.» P. J. PROUDHON, *Du principe fédératif*, pp. 319-320.

ción o la república federativa serían superiores a las demás formas de gobierno, a las demás constituciones existentes.

En esta obra coexisten varios sentidos diferentes de la federación. *Lato sensu*, la federación no está reservada sólo a la esfera política, y puede también concernir a la esfera económica y social. «El derecho político —explica varias veces— precisa del contrafuerte del derecho económico». *Stricto sensu*, la federación tiene un sentido más político. Se define como «una convención por la cual uno o varios jefes de familia, uno o varios municipios, uno o varios grupos de municipios o Estados, se obligan recíproca e igualmente unos a otros por uno o varios objetos particulares, cuya carga incumbe entonces, especial y exclusivamente, a los delegados de la federación.»¹⁸⁴

Pero, en el aspecto aparentemente jurídico de esta definición, que retoma la ley-motivo proudhoniana de la sustitución de la autoridad por el contrato como fundamento del poder¹⁸⁵, apunta una concepción esencialmente polémica. Su definición de la federación política está dirigida, sobre todo, contra «la nacionalidad y la unidad»¹⁸⁶, es decir, de hecho, contra el Estado-nación. La dimensión polémica de la doctrina proudhoniana depende de la crítica radical de la «democracia» (entendida peyorativamente). El pensador anarquista percibe el afecto antifederalista que domina el pensamiento republicano francés: «Quien dice república o *igualdad* de derechos políticos, dice independencia administrativa de los grupos políticos de los que se compone el Estado; dice, sobre todo, separación de poderes; ahora bien: la democracia es, ante todo, centralista y unitaria, y siente horror por el federalismo»¹⁸⁷. Quiere sustituir entonces, en el *interior* de la federación, la relación Estado/individuo por la relación Federación/grupo. En efecto, la federación une grupos sociales, y no individuos¹⁸⁸. Así aparece la primera aportación fun-

184 P. J. PROUDHON, *Du principe fédératif*, cap. VII, p. 318.

185 «El principio contractual, mucho mejor que el principio de autoridad, fundaría la unión de los productores, centralizaría sus fuerzas, aseguraría la solidaridad de sus intereses; el régimen de los contratos que sustituyera a los regímenes de las leyes constituiría el verdadero gobierno del hombre y del ciudadano, la verdadera soberanía del pueblo, la república.» *L'idée générale de la Révolution* (1851), citado por J. J. CHEVALIER, art. cit., p. 96.

186 «La nacionalidad y la unidad: he aquí la fe de hoy día, la ley, la razón de Estado, los dioses de la democracia.» P. J. PROUDHON, *Du principe fédérative*, p. 263.

187 Tomo II, cap. III, p. 382.

188 «En la confederación, las unidades que forman los cuerpos políticos no son los individuos, ciudadanos o sujetos, sino los grupos. Los grupos son, en sí mismos, pequeños Estados, organizados democráticamente, bajo la protección federal, cuyas unidades son los cabezas de familia o los ciudadanos.» P. J. PROUDHON, *Du principe fédératif*, conclusión, p. 546. Por el contrario, el carácter superado de esta teoría es la «mística comunitarista» que la impregna. Estos grupos están «dados a priori por la naturaleza, y su grandeza media no supera la de una población reunida en un territorio de unos centenares de lugares cuadrados» (p. 546).

damental de Proudhon a la teoría del federalismo, que pone en evidencia el componente pluralista en la idea de federación.

2. *La dimensión idealista del federalismo de Proudhon.* Jean-Jacques Chevalier habla muy justamente de «nueva revelación»¹⁸⁹ a propósito de la actitud de Proudhon hacia la federación. El filósofo anarquista está animado por una especie de fe ardiente, la del converso, en este nuevo ideal del federalismo. Este ideal consiste en que la federación debería superar la idea de nación, o, para hablar como Proudhon, la idea de «nacionalidad».

Resulta de ello que su teoría de la federación merece menos la atención por su dimensión socialista (extensión de su idea de mutualidad), que por su dimensión internacionalista. Esta es el corazón de su empresa, como prueba su carta del 2 de noviembre de 1862, escrita mientras redactaba *Del principio federativo*: «Si en 1840 empecé por la anarquía, conclusión de mi crítica de la idea gubernamental, debía acabar por la federación, base necesaria del derecho de gentes europeo y, después, de la organización de todos los Estados»¹⁹⁰. Dicho de otra manera: la federación es un factor de orden, el momento de construcción que debe seguir al de la crítica anarquista.

Sin embargo, la teoría de las relaciones internacionales está en el centro de su nueva construcción. El acontecimiento que suscitó su reflexión fue la unificación italiana y el problema de la emergencia del «principio de nacionalidades». Con la guerra italiana, escribe, «llamando mi atención sobre la política internacional, me pregunté, de entrada, cuál era esta política, sobre qué estaba fundada, cuáles eran sus principios» (*La guerra y la paz*, 1859). Ve entonces en el principio de las nacionalidades «el gran promotor de la guerra». En sus escritos sobre la justicia¹⁹¹ y en los de derecho internacional, Proudhon hace jugar un papel a la federación contra el «principio de las nacionalidades». La federación es tendenciosamente pacifista, lo que le otorga su justificación última. Mientras que «todo Estado es por naturaleza anexionista» (belicista e imperialista, se diría hoy), la federación resistiría a tal tentación en función de su naturaleza misma: «Muy capaz de defenderse si es

189 J.J. CHEVALIER, art. cit., p. 109.

190 Carta a Milliet, citada por J. J. CHEVALIER, art. cit., p. 104.

191 En 1860, en la segunda edición de sus notas sobre la justicia (1860), escribe: «La revolución de 1789 es federativa, se afirma como tal en sus federaciones. Es anticentralista, antiunitaria, opuesta, en consecuencia, al espíritu de conquista. Proclamó la federación universal» (citado por J. J. CHEVALIER, p. 107). En esta misma edición, insiste en la necesidad de superar las naciones por la federación: «¿En qué se convertirán las nacionalidades en esta federación, en que tanto la vida como la provincia, tanto la provincia como el imperio, tanto el imperio como el continente, en que todos los grupos son políticamente iguales? Las nacionalidades estarán tanto más aseguradas cuanto más completamente se haya aplicado el principio federativo». *De la justice*, 2ª edición (1860), citada por J. J. CHEVALIER, p. 109.

atacada, una confederación queda sin fuerza para la conquista. Se puede decir que, por el hecho mismo de su existencia, le está prohibido todo engrandecimiento»¹⁹². Esto resulta del objetivo mismo del pacto federativo, que, a través de la idea de «mutua defensa», pretende garantizar a «cada Estado su territorio, su soberanía, su constitución, la libertad de sus ciudadanos». La solidaridad federal impide en todo Estado miembro el espíritu conquistador de querer emprender guerras imperiales.

La dimensión idealista (utopista, dirían algunos) proviene entonces de este pronóstico (o credo) del decaimiento del hecho nacional. Para Proudhon, está claro que las naciones van a ir «borrándolo poco a poco por la constitución económica, la descentralización de los estados, el cruzamiento de las razas y la permeabilidad de los continentes». Se percibe bien la tonalidad idealista, o aun utopista, del propósito. Este discurso radicalmente hostil a la nación caracterizará, y caracteriza hoy, lo esencial de la literatura federalista. En otro registro, su idealismo conduce a Proudhon a lamentarse de las resistencias del pueblo francés al federalismo, y de su apego al centralismo. Esta miopía del pueblo francés resultaría, según él, de su realismo metafísico, que le hace tomar los seres ficticios por seres reales¹⁹³.

Sin embargo, cualesquiera que sean los límites de su teoría, queda el hecho de que Proudhon hizo salir de la sombra al federalismo: «Remarcó lo que la idea federalista podía conciliar de revolución posible y de tradición necesaria¹⁹⁴.» El federalismo se convirtió en un *programa político* a cumplir por las generaciones siguientes. Así, con la Comuna, «federación» será una de las palabras de los revolucionarios parisinos¹⁹⁵. Mientras la Comuna está dominada por el «mito de la revolución de 1789», las palabras «federación» y «federalismo» pierden, paradójicamente, la carga peyorativa que tuvieron

192 *Ib.*, cap. IX, pp. 334-335.

193 El pueblo está «lleno de mitos, y se considera como una colectividad esencialmente indivisa... En la lengua, todo parece hecho para mantenerlo en la opinión de su unidad indivisible. Se dice que el Pueblo, la Nación, es decir, la multitud, la masa, es el verdadero Soberano, el Legislador, la Potencia, la Dominación, el Estado... Cuanto más innominable, irresistible e inmenso se siente, tanto más horror tiene por las divisiones, las escisiones, las minorías. Su ideal, su sueño más placentero, es la unidad, la identidad, la uniformidad, la concentración. Maldice, como atentado contra su majestad, todo cuanto puede dividir su voluntad, cortar su masa, hacerle creer en la diversidad, la pluralidad, la divergencia. Así, el sistema de centralización, del imperialismo, del comunismo, del absolutismo, todas estas palabras sinónimas derivan del idealismo popular». P. J. PROUDHON, *Du principe fédératif*, tomo I, cap. IX, pp. 344-345.

194 J. PAUL-BONCOUR et alii, *Un débat nouveau sur la République et la décentralisation*, Paris, 1906, p. 14.

195 «Es una de las ideas matrices del comunismo, la que ha presidido la formación de la federación republicana de la Guardia Nacional que se halla en el origen de la Comuna.» B. NOËL, *Dictionnaire de la Commune*, Hazan, Paris, 1971, p. 161.

tras la época jacobina¹⁹⁶. En el vocabulario de la época, «la federación se opone al Estado; es su negación, en el sentido en que el Estado descansa sobre una autoridad centralizadora y apremiante, mientras que la federación es el resultado de una unión libremente consentida y controlada a cada instante. Tal unión debía ser el término de la evolución conducente al decaimiento del Estado, lejano infinito donde se encuentran el comunismo y el anarquismo»¹⁹⁷.

C. El federalismo, tema contrarrevolucionario

Mientras que los proudhonianos se dividen sobre la interpretación del federalismo, este se va a convertir, en breve, y en el polo opuesto del espectro político, en parte integrante del arsenal ideológico de los contrarrevolucionarios, utilizado contra la tercera república. El pensamiento de Charles Maurras representa, desde este punto de vista, el advenimiento de un «federalismo de derecha»¹⁹⁸. Se inscribe, sin embargo, en un marco más amplio, que es el de una reacción contra la centralización, una reacción regionalista que desborda la esfera del pensamiento tradicionalista. El despertar de las nacionalidades en el extranjero, y en países próximos a Francia (como Cataluña, por ejemplo), hace surgir reivindicaciones de las provincias que se consideran como pequeñas patrias y pequeñas naciones¹⁹⁹.

El joven Maurras se compromete intensamente en este combate de los federalistas regionalistas que lanzan un desafío al Estado-nación, al negarle el monopolio de la representación de sus habitantes e impugnar violentamente la centralización. Los felibres declaran en 1892: «Nuestra causa es la causa del federalismo, y todos los buenos meridionales pueden reunirse con nosotros, pues el enemigo a combatir y a derribar es la centralización»²⁰⁰. El federalismo del joven Maurras toma de Proudhon una parte de su sentido polémico: es el toque de llamada de los enemigos de la centralización. Así, el federalismo se convierte en tema de oposición al Estado republicano, centra-

196 Observación de S. RIALS, *Nouvelle Histoire de Paris. De Trochu à Thièrs, 1870-1873*, Hachette, Paris, 1984, p. 350, que menciona el periódico *Le Fédéraliste*, cuyo primer número hace la apología del Comité de Salud Pública, mientras que, por el contrario, los jacobinos puros firman un manifiesto poco centralizador.

197 *Dictionnaire de la Commune*, p. 161.

198 G. VEDEL, art. cit., p. 66.

199 L.X. Ricard, el felibre rojo, es traductor de Pi i Margall, teórico de la nacionalidad catalana.

200 Discurso en provenzal, en la fiesta de St. Estelle del 6 de junio de 1892, citado por VICTOR NGUYEN, *Aux origines de l'Action française. Intelligence et politique vers 1900*, Paris, Fayard, 1991, nota 17, p. 468.

lista y jacobino. La reivindicación federalista parece adaptarse a la de la descentralización. Sin embargo, la novedad estriba en que los jóvenes federalistas rehúsan oponer a la centralización el concepto de descentralización, juzgado demasiado blando. La elección de la palabra «federalismo» suena como un desafío. En efecto, para el joven Maurras, es vano oponer descentralización y federalismo, ya que «la descentralización sólo tiene un verdadero nombre, y este es el de federalismo»²⁰¹.

La cuestión de la elección de las palabras (¿federalismo o descentralización?) está lejos de resultar inocente. En virtud de una elección deliberada, Charles Maurras usa el vocablo «federalismo» antes que el de descentralización o el de regionalismo. Si reivindica alto y fuerte su federalismo²⁰², es para evitar —astucia retórica— que los felibres pasen por reaccionarios. «Espantajo de los bienpensantes —explica su reciente biógrafo—, la semántica comunera de la palabra ‘federalismo’ representaba, por otra parte, la garantía más eficaz contra las acusaciones de vuelta al antiguo régimen. Maurras y Amouretti eran conscientes de ello, y pretendían extraer el mejor partido de este encabalgamiento político-lingüístico en su conquista de los espíritus.»²⁰³ En otras palabras, la evidente radicalidad del término «federalismo» agradaba a Maurras, pensador extremista. Años después de la «Declaración de los jóvenes felibres» (1892), el futuro maestro del pensamiento de la derecha nacionalista vuelve a la elección del título de esta declaración: «‘Descentralización’ fue descartado por inexpresivo. Se dudaba sobre ‘regionalismo’. Venció ‘federalismo’, como más puro, más claro, y también, en conjunto, más simpático para los revolucionarios y más tradicional. La constitución de la antigua Francia, con su iglesia libre, su magistratura autónoma y sus vastos países de Estado, era indudablemente federativa. La acción regionalista francesa prefería ‘regionalista’, como menos divisor y más apasionado. La hubiéramos rechazado por ser menos eficaz. La discusión de las palabras no habría tenido importancia alguna si M. Eugène Nolent no hubiese presentado ‘regionalismo’ como un progreso. Era una retirada. Mistral lo sabía. Nos felicitó por ‘izar la bandera estrellada de la federación’»²⁰⁴. Así pues, los adversarios radicales de la tercera república prefirieron el término «federalismo» como *slogan* político antes que el de descentralización o regionalismo. La elección de tal palabra se entiende como un medio semántico de conciliar revolución y tradición, lo que es propio de la revolución conservadora. Los reformistas,

201 V. NGUYEN, cit., p. 477.

202 Vedel supone, sin razón, que Maurras «no emplea la palabra ‘federalismo’», art. cit., p. 68.

203 V. NGUYEN, cit., p. 465.

204 *L’Action française*, 1 de octubre de 1904.

necesariamente más moderados, usaron antes el vocablo «regionalismo»²⁰⁵. Se contentaron con preconizar un «regionalismo administrativo», y se guardaron muy bien de franquear la línea política.

La otra novedad de este federalismo «integral» consiste en que se funda en valores esencialmente conservadores, por no decir tradicionalistas. Maurras se confiesa «federalista» porque ve en el federalismo un medio de oponerse a la pareja Estado/individuo, nacida del pensamiento liberal y democrático, y de revitalizar el Estado al adosarle una sociedad constituida jerárquicamente por grupos sociales primarios (la familia) y secundarios (profesionales o confesionales, en su infinita variedad). El postulado que guía su demostración —como resume justamente el decano Vedel— es el de la creencia en que «el Estado tiene que ver más con las sociedades que con los individuos. Agrupa las sociedades, y sobre sus relaciones mutuas se ejercen las atribuciones principales del Estado. El federalismo maurrasiano es uno de los más profundos, pues tiene raíces sociológicas. Una sociedad que quiere vivir, para Maurras, es necesariamente una sociedad que tiene en cuenta los fenómenos naturales, y que se presenta —aquí se reencuentra la fórmula de Montesquieu— como una sociedad de sociedades»²⁰⁶.

Pero la fórmula de Montesquieu se aparta de su sentido liberal y se reinterpreta en sentido organicista. En nombre de cierto vitalismo, de un arraigo telúrico, se rechaza la abstracción del Estado-nación para privilegiar los vínculos locales más antiguos: «Es tiempo de hacer salir —proclama una revista militante del Mediodía— al patriotismo de la abstracción metafísica; es tiempo de comprender que Francia no es un ser de la razón, una entidad existente sólo en el espíritu de los papeles administrativos, sino una realidad viva; no es una persona que tenga brazos, cabeza, piernas, corazón y vientre, como gustan de representarla los unitarios, sino un conjunto de países y una colección de personas»²⁰⁷. Contra el derecho público revolucionario y sus departamentos trazados a cordel, los neofederalistas de Provenza (los felibres) reivindicaban derechos históricos de las provincias. Es preciso que la unión de municipios «se haga según sus afinidades históricas, económicas, naturales y, en perspectiva, eternas. Nada de rodeos. Queremos librar de sus jaulas departamentales a las almas de las provincias, cuyos bellos nombres aún son llevados por todas partes y por todos, gascones, limosines, bearneses, roselloneses,

205 Lo atestigua Charles Brun en su obra (mediocre): *Le régionalisme*, Bloud, Paris, 1911. Véase, sobre todo, su apéndice: «Déconcentration, décentralisation, fédéralisme, régionalisme», pp. 229 ss.

206 G. VEDEL, art. cit., pp. 67-68.

207 Manifiesto del periódico *La France d'Oc* (septiembre de 1884), citado por V. NGUYEN, cit., p. 501.

provenzales o languedocianos»²⁰⁸. Por tanto, la reivindicación de identidad que se afirma con el poeta Mistral, en primer lugar, sobre el terreno de la lengua y la literatura —reivindicación cultural o literaria—, se convierte, en adelante, en reivindicación directamente política, tanto por sus discípulos de izquierda como por los de derecha. «La autonomía política» se manifiesta, en la declaración de los felibres, por la exigencia de asambleas provinciales soberanas, capaces de administrar las provincias.

Sin embargo, la evolución del pensamiento político de Maurras (representante del ala derecha de los discípulos de Mistral) va a llevarle a rebatirse, si se puede decir, sobre la idea de descentralización, en la que ve la expresión viable de un sistema federativo aplicable al interior (es decir, sin fragmentación) de una estructura estatal²⁰⁹. Maurras defiende una especie de «federalismo comunitario», como prueba su artículo sobre «la idea de descentralización» (1898)²¹⁰, donde defiende la tesis, aparentemente paradójica, de la compatibilidad entre federalismo y nación. «La Francia integral es la Francia federal. Es preciso que las diversidades sean conservadas en su riqueza primitiva, sin lo cual, lo que se ganara en orden y disciplina se perdería, por otra parte, por el lado de los materiales ‘ordenados’». En el federalismo, Maurras ve «el regreso a un modo de vida más natural, que permitirá a la raza francesa reaccionar contra el agotamiento que la amenaza». En esta óptica de la época, de un partido nacional-federal, la apología del federalismo parece la de una Francia plural. «Concebimos a Francia como individual —escribe Maurras—, pero esta unidad individual nos parece una cosa sintética y compleja, como lo son todas las unidades excesivas de la naturaleza. Somos franceses y provenzales, así como pertenecemos a la vez al tipo de los vertebrados y a la especie de los hombres.»²¹¹ Hay en esta reivindicación federal un tema fundamental de la derecha, este organicismo vital, que hemos llamado «federalismo comunitario», y que quiere arraigar al hombre de nuevo en las estructuras colectivas más inmediatas.

Esta evolución de Maurras era inevitable en la medida en que su pensamiento se orientaba hacia una defensa feroz de la nación. El federalismo no podía ser defendido por más tiempo en tanto que polo opuesto a la nación. Le hacía falta primero conciliar la exaltación nacionalista con el respeto de las provincias, y romper con la reivindicación federalista que permanecía demasiado vinculada a la idea de separatismo. Con todo, está claro que Mistral y

208 Declaración citada de los felibres.

209 Quizás él reservaría la palabra «federalismo», en sentido estricto, para los episodios del federalismo «por disgregación», y «para el federalismo internacional en el marco de una confederación de Estados», C. GOYARD, art. cit., pp. 284-285.

210 *Revue encyclopédique*, Paris, 1898, p. 47.

211 Citado por V. NGUYEN, cit., p. 502.

sus discípulos, entre ellos Maurras, no deseaban un separatismo²¹². Aun la querrela del federalismo, que divide a los felibres de Frédéric Mistral, «se afronta en realidad como una cuestión nacional antes que regional»²¹³. La elección de la descentralización se imponía como una vía mediana, con el corolario típicamente maurrasiano, según el cual la monarquía, y no la república, podía descentralizar.

* * *

Así, el federalismo no logró arraigar en el pensamiento político conservador, como no logró hacer pie en el pensamiento liberal. Corresponderá a los pensadores del siglo XX aceptar el reto del federalismo. En efecto, bajo el impacto de la Sociedad de Naciones, de la descolonización (el problema del desmembramiento del imperio), y, en fin, de la onda del conflicto europeo provocado por el anuncio del tratado de la CECA (1952), una renovación doctrinal concerniente al federalismo aparece en Francia. Este surge en otro contexto, y recibe en adelante una nueva significación, descrita así por Raymond Aron:

«En verdad, el federalismo es una reacción contra una evolución observada: la proliferación casi ilimitada del Estado central, la aspiración a una paz orgánica, que no sea ni el reino tiránico de un imperio, ni el equilibrio inestable de fuerzas rivales. Contra la centralización estatal, los federalistas quieren restaurar las comunidades naturales, los cuerpos intermediarios; contra la doble amenaza del imperio y de la anarquía internacional, aspiran a la instauración de un Estado supranacional, por libre consentimiento de los Estados nacionales»²¹⁴.

Traducción de Javier Alcoriza

212 Véase el art. cit., de C. GOYARD, p. 289.

213 Véase V. NGUYEN, cit., p. 501.

214 R. ARON, «Esquisse d'un plan d'étude du fédéralisme. Le fédéralisme: problèmes et méthodes», en *Bulletin international des Sciences sociales* (de la UNESCO), nº 1 (primavera de 1952), vol. IV, pp. 53-54.