

La nación, el estado y la técnica federativa

Xavier Díez de Urduña
Universidad Autónoma del Noreste, México*

Recibido: 12 de octubre de 2020 / Aceptado: 14 de noviembre de 2020

Resumen: Toda nación es una comunidad cuya voluntad de mantener, conservar y proyectar a futuro su propia identidad, los valores en ella compartidos, y su cultura; tiene la vocación de auto gobernarse en todo aquello que le es propio, aun cuando por necesidad o conveniencia se vea impelida a integrarse, junto con otras semejantes a ella, en una entidad de mayor extensión, configurando un estado.

Las tensiones resultantes de esa dualidad de vectores pueden poner en riesgo, siempre, la unidad de la entidad estatal, o la irrenunciable capacidad comunitaria de mantener su propia identidad y conducirse, en lo interior, conforme a las propias reglas y tradiciones jurídicas y culturales.

Una vía para evitar la disgregación, por un lado, o la desaparición de las identidades propias de las unidades nacionales al ser absorbidas por los patrones culturales provenientes del exterior, es la adopción de un sano, correcto y adecuado esquema federal, que no solo es capaz de aliviar esas tensiones y darles salida ordenada cuando se presenten, sino transformarla en una dinámica constructiva, es el sistema federal, cuya adopción en diferentes lugares y tiempos así lo ha acreditado.

Palabras clave: Nación, estado, soberanía, federalismo.

Nation, State and Federative Technique

Abstract: Every nation is a community whose vocation is to maintain, preserve and project in the future its own identity, the values shared in it, and its culture. Insofar, it has the vocation to govern itself in everything that is its own, even when by necessity or convenience it is see impelled to integrate, along with others similar to it, in a larger entity, configuring a state.

The tensions resulting from this duality of vectors can always put at risk the unity of the state entity, or the inalienable community capacity to maintain its own identity and behave, internally, in accordance with its own legal and cultural rules and traditions.

One way to avoid disintegration, on the one hand, or the disappearance of the identities of national units as they are absorbed by cultural patterns coming from abroad, is the adoption of a healthy, correct and adequate federal scheme, which is not only Capable of alleviating these tensions and giving them an orderly exit when they arise, but rather transforming it into a constructive dynamic, is the federal system, the adoption of which in different places and times has proven this.

Key words: Nation, State, sovereignty, federalism.

Sumario: 1. Introducción; 2. La nación y su vocación política; 3. El estado; 4. La soberanía, como expresión jurídica del poder del estado; 5. La técnica federativa como opción viable para los estados plurinacionales; 6. Reflexión final (a manera de conclusión); 7. Referencias.

* xdufster@gmail.com

1. Introducción

En plena era global, el resurgimiento de las viejas naciones -y los consiguientes nacionalismos- se ha vuelto una constante alrededor del mundo, al tiempo en que se expande vertiginosamente la configuración de un sistema social global en el que las fronteras tienden a diluirse y a generalizarse la conciencia de pertenencia a un género humano integrado por individuos iguales en naturaleza y derechos.

Concomitantemente, como es natural, han brotado conflictos que se creían superados o, cuando menos, sometidos a controles que habrían permitido una razonable estabilidad en general.

Casi sin variación se ha pretendido abordar el estudio de ese fenómeno desde conceptos superados, lo que ha sido notoriamente ineficaz, o pretendiendo innovar “rompiendo paradigmas”, con un notorio desdén del saber acumulado, que se ha dejado de lado, pasando por alto nociones elementales y perdiendo de vista que muchas de ellas no han mutado en sí mismas, sino que se ven hoy funcionando en un entorno distinto de aquel en el que surgieron.

He llegado a la convicción de que, para entenderlo y, en todo caso, poder hacer aportaciones viables para el rediseño de modelos que sean capaces de sustituir a los que han perdido aptitud para explicar las nuevas realidades y aportar ideas útiles para ordenar eficazmente la vida social sobre bases democráticas y legítimas, es necesario visitar conceptos elementales que, a pesar de serlo, parecen haber acumulado polvo y perdido precisión, a juzgar por la abundancia de equívocos que, en estos tiempos revueltos y de transición, inducen a confusiones que resultan altamente inconvenientes.

Uno de ellos es la noción misma de *estado*, un modelo de organización político-jurídica de corte renacentista que se encuentra en crisis, funcional tanto como paradigmática, a causa de su pérdida de eficacia, la que, en los hechos, se debe primordialmente a la disolución de los perfiles en los que actuaba, y solo en ellos podía actuar con efectividad, el poder estatal que se conoce como *soberanía*.

¿Por qué perdió eficacia ese poder? ¿Qué implicaciones tiene ese hecho para las teorías política y jurídica? ¿Cuáles serán los contornos de la geopolítica del futuro?

Creo que eso ocurrió porque, debilitada la férrea férula que muchos estados impusieron a naciones ancestrales, no es extraño que ellas hayan recobrado presencia en el mapa geopolítico del mundo cuando la característica más sensible de este cambio de era consiste, precisamente, en la decadencia del poder estatal.

Es decir: en la mayoría de los casos no es que surjan nuevas, sino que se hacen visibles aquellas naciones preexistentes, aunque no se pueden descartar algunas incubadas más recientemente como reacción a las imposiciones de los aparatos de control anexos a los estados dominantes.

Otra cuestión que estimo necesario rescatar es la relativa al concepto de soberanía, íntimamente vinculado con la función de gobernar y, por lo tanto, con el conjunto institucional que llamamos *gobierno*, elemento indiscutible del *estado*, pero distinto de él, a pesar de lo cual es común que, tanto en el discurso teórico como en la praxis, se identifiquen ambas figuras, con muy inconvenientes resultados.

Por esa razón, aunque difícilmente sea imaginable hoy un régimen que no sea democrático, consideré necesario revisar los alcances del poder de que llamamos “soberanía”, especialmente en aquellas cuestiones que tienen que ver con el origen y titularidad del poder del estado -o *en el estado*- en primer lugar, y en segundo al conjunto institucional que llamamos *gobierno*, porque no es infrecuente que se le

identifique como el estado, y así se le denomine, lo que a mi parecer da lugar a inexactitudes en los planteamientos teóricos y confusión, muchas veces de graves consecuencias.

En muchos casos se da, además, una indebida identificación entre “estado” y “nación”, aun cuando son nociones distintas, al grado de haberse hecho usual el empleo del término *estado-nación*, que no hace sino abonar a la confusión.

Se impone, por todo lo dicho, visitar esos conceptos, esta vez con un enfoque específico en la integración de las mencionadas naciones desde una perspectiva federativa, puesta al día.

La pretensión de este artículo es aportar elementos útiles para el debate académico, pero de modo que se puedan también vislumbrar algunas vías de solución aplicables en la praxis jurídico-política de los casos que, en toda latitud, claman por ellas.

Como podrá suponerse, no se pretende agotar el tema en este breve espacio, sino apuntar algunas líneas de reflexión para reencaminar el debate, evitando perder el sentido del bosque ante el dominio del panorama por la inminente presencia de alguno de sus árboles.

2. La nación y su vocación política

Es difícil –así lo reconoce inclusive Max Weber- llegar a una definición unívoca de nación, pues son muchas las realidades empíricas a las que puede aplicarse ese nombre y difícilmente podrían ser abarcadas todas.

Por eso, "quienes lo utilizan le dan...el siguiente significado indudable: la posesión por ciertos grupos humanos de un sentimiento específico de solidaridad interna frente a otros".

La pregunta es, entonces, ¿cuáles son los elementos, las notas definitorias, de ese sentimiento de solidaridad interna que distingue a unos ciertos grupos humanos de otros?

Max Weber responde diciendo que “la pretensión de afirmarse como una ‘nación’ especial suele basarse, ciertamente, en la posesión de bienes culturales por parte de la comunidad lingüística [...], pero ello tiene lugar, según los casos, con muy distinta intensidad”, porque inclusive “los que hablan el mismo idioma pueden rechazar...la homogeneidad ‘nacional’ y referirse a diferencias manifestadas en algún otro ‘bien cultural’: a la profesión de fe religiosa [...], a diferencias en la estructura social y en las costumbres [...], a elementos ‘étnicos’ y, sobre todo, a recuerdos de una comunidad de destino político con otras naciones”, como ocurrió entre los germanos a la hora de definir su estructuración política (WEBER, 1987).

Descarta factores de identificación y asevera que, a fin de cuentas, “la homogeneidad ‘nacional’ no debe basarse en una real comunidad sanguínea”, como tampoco procede hacerlo en términos de unidad de algún “tipo antropológico” porque, aunque ello no es indiferente para la constitución de una nación, tampoco es suficiente y ni siquiera indispensable.

En cambio, considera imprescindibles un pasado común, el factor cultural y la solidaridad, en el presente y hacia el futuro, o, para decirlo como Marcos Kaplan (KAPLAN, 1987), la utopía de un futuro compartido, “el plebiscito cotidiano”, que diría Renan, quien veía en el culto de los antepasados es el más legítimo de todos, porque a ellos se debe que seamos como somos, y en eso consiste el “capital social” con que se funda una nacionalidad: “Poseer glorias comunes en el pasado y una voluntad común en el presente; haber realizado conjuntamente grandes empresas; querer seguir emprendiéndolas...”, idea que concluye con su más célebre frase: “La existencia de una

nación es un plebiscito ininterrumpido, del mismo modo que la existencia del individuo es una afirmación perpetua de la vida”.

En su turno, Luis Recasens Siches, que no es ajeno a la influencia de Weber, sostiene que “es posible destilar un concepto tipo de nación, teniendo a la vista principalmente, pero no de modo exclusivo, las naciones modernas de Europa y de las Américas [sic]” (RECASENS SICHES, 1980).

Empieza Recasens por destacar los factores que, según él, no son constitutivos ni definitorios de la nación por sí mismos y aisladamente considerados: la comunidad de sangre, la comunidad de lengua y la configuración geográfica.

Puede inferirse de lo anterior que hay, efectivamente, una muy explicable vocación política de la nación, que ciertamente suele aspirar a constituirse en estado y tener así una estructura de mando que le sea propia y responda a los valores que son comunes en ella, lo que no quiere decir, en absoluto, que sólo en el estado pueda encontrar una la expresión de su existencia y menos que exista entre nación y estado relación conceptual alguna de identidad, por lo que puede afirmarse que la expresión, tan preciada para muchos, de estado-nación sea incorrecta.

Mejor es la perspectiva que expone Emilio Suñé, un meticuloso investigador del tema, sobre el que mucho ha reflexionado, quien concluye que una nación tiene derecho -“natural si se quiere”- a lo que él llama “forma de autoidentificación colectiva en el plano de lo jurídico-político”, que no necesariamente, a su juicio, ha de ser un “Estado independiente” (SUÑÉ, *La Constitución Profunda de las Españas y la Federación Ibérica*, 2018).

Reconozco en el párrafo transcrito una visión que cumple con el requisito de la observación empírica que Recasens consideró recomendable, con la ventaja de que amplía el espectro hacia el pasado original y lo alarga hasta los días que corren.

Concuerdo, además, con la perspectiva que Suñé expone, porque estoy convencido de que la nación y el estado son categorías cognoscitivas pertenecientes a ámbitos distintos del saber humano y, en los hechos, no es infrecuente encontrar estados plurinacionales, como Suiza, Bélgica, Gran Bretaña, Canadá, Bolivia y otros, o naciones divididas entre dos estados, como los vascos.

Puede ser, también, que durante una larga permanencia del rigor estructural de un estado se formen vínculos suficientes para que en ellos se fragüe una vinculación comunitaria con identidad colectiva propia, como ha pasado con países como México, Italia, Brasil, por citar solo algunos, y dicho esto todavía con reservas porque puede ser que, entre las consecuencias de del debilitamiento de los estados “tradicionales”, se den fenómenos de escisiones y fusiones que en otro tiempo no se hubieran imaginado.

En fin, y con el ánimo de sentar una plataforma semántica válida para lo que en este escrito propongo, me pronuncio por considerar a la nación como una comunidad que, basada en vínculos de identidad compartida, mantiene permanencia en el tiempo, desarrolla conciencia de sí misma como unidad y, naturalmente, desarrolla la apetencia de autogobernarse, según lo expuse ya en otro lugar hace algunos años, pero la exacta coincidencia entre una entidad estatal con un grupo nacional, si bien no es inédito, tampoco es tan “típico” como la expresión estado-nación sugiere.

Suñé se refiere a la tendencia a identificar ambas nociones evocando los tiempos en que el estado era todavía el paradigma de las formas políticas, diciendo que “mantener la dualidad Nación-Estado como si fueran dos caras de la misma moneda ya bien entrado el siglo XXI, con una crisis profunda de la soberanía y de la forma política estatal, es sencillamente rocambolesco” (SUÑÉ, *La Constitución Profunda de las Españas y la Federación Ibérica*, 2018).

Las teorías que identifican a ambos han sido desarrolladas por lo general, además, a partir de modelos estáticos, definidos en la baja edad media y, si mucho, en el renacimiento, sin tener en cuenta que la entidad objeto de su estudio no ha debido ser la entelequia del estado formal, sino la realidad, compleja y sumamente dinámica, de los grupos sociales, cada vez más vinculados, a despecho de fronteras artificiales, especialmente en este tiempo que se caracteriza por ser testigo de procesos totalizadores que ocurren, como bien se ha dicho, en una dimensión global.

La nación es producto de la evolución *natural*, si se me permite decirlo así, de las comunidades primitivas, fundamentalmente familiares; es una manifestación de la fuerza cohesiva que ofrecen, no solo la historia, la lengua, la cultura y otros rasgos comunes, sino la idea y la intención del futuro que se desea compartir.

Es una comunidad porque se trata de una colectividad basada en una previa unidad, producida espontáneamente, “sin que ninguno de los componentes haya planeado de antemano la fundación ni la estructuración del ente social”.

En cambio, el estado es siempre una asociación, porque, en principio, se ha fundado a partir de una expresión libre de voluntad de quienes lo integran, aunque esta haya sido expresada en un momento dado de manera general o cuando menos mayoritaria, con una función determinada o, como dice R. M. Mac Iver –citado por Recasens Siches– “es una organización de seres sociales (o un cuerpo de seres sociales organizados) para la persecución de un interés o de intereses comunes”, en tanto que la comunidad, según el mismo autor, “es un foco de vida social, el vivir en común de seres sociales. La asociación es parcial; la comunidad es integral.”

Hay, ciertamente, ocasiones en las que esa visión compartida y la existencia de rasgos comunes hace que llegue a generarse la aspiración de convertirse en “estado”, pero las hay también en que el poder aglutinador de un estado, con permanencia, vigor y capacidad de aglutinamiento suficientes, logra moldear un ánimo general para configurar naciones o lo más parecido a ellas, aunque difícilmente consigue, a la larga, difuminar esos factores íntimos de identidad a que ya se hizo referencia, los que no es extraño que a la postre emerjan, revitalizados, cuando la fuerza externa desaparece o se debilita.

Es necesario, además, tener presente que ese complejo sistema social que conocemos como “nación” no está aislado, sino que forma parte de sistemas más amplios que él, y que de él forman parte muchos que lo son menos, todos altamente dinámicos y recíprocamente interactuantes, lo que da lugar a reacciones de energía multiplicadora o *sinergia*, según la bautizó Pitirim Sorokin.

Por eso, para que una comunidad nacional dada pueda aspirar viablemente a constituirse como estado, tienen que confluír muchos factores de consenso y, a partir de ellos, generarse el orden jurídico necesario para construir la estructura formal que dará sustento a las instituciones y cauce ordenado a los procesos sociales de su interior.

La nación es nación con independencia del estado, pero para desarrollar exitosamente su natural vocación política, requiere contar con el poder necesario para conseguirlo.

Hay un método que ha mostrado aptitud para ello: el sistema federal, que se revisará más adelante.

3. El estado

Se sabe que el estado, en tanto que institución, constituye una red de relaciones entre seres humanos, distinta de las partes que lo componen. Es una institución que configura un sistema abierto, en tanto que se trata de un conjunto articulado de elementos

interactuantes, recíprocamente interdependientes, que es más que la suma de sus partes - de las que puede y debe diferenciarse- y que, como unidad interactúa, no está de más subrayar que recíprocamente, con otros sistemas semejantes, que constituyen su ambiente sistémico.

Es, como bien dice Hermann Heller (HELLER, 1995), “una estructura en el devenir”, un conjunto de elementos que están conectados entre sí por una muy intensa dialéctica. En consecuencia, una posición ineludible para concebir un modelo teórico del estado contemporáneo es la de considerar no sólo la naturaleza de cada uno de esos elementos, sino también su función en el sistema y la manera en que cada uno influye en los demás y se ve influido por ellos. De otra suerte, la concepción siempre será parcial e inexacta.

Por regla general y sobre la base de la institución estatal configurada durante la edad moderna, se hace consistir su manifestación típica en la conjunción de una comunidad a la que se acostumbra llamar “pueblo”; un territorio determinado; un orden jurídico particular y, en principio, excluyente, y un poder soberano encargado de garantizar el propósito general de preservar el conjunto de valores individuales y sociales prevalentes en esa comunidad, incorporados al sistema particular de normas comunitariamente vigentes.

Si hubiera que especificar sus elementos utilizando el método aristotélico, habría que decir que su causa material es la *comunidad* misma, asentada en un territorio que le es propio; su causa formal está significada por la *estructura jurídica* que es adoptada por la misma comunidad, en expresión de su *potestad soberana*, mientras que esta última, a su vez, es identificable como la causa eficiente. Su causa final, aquella que justifica su existencia y funcionamiento, la *garantía de los derechos y libertades fundamentales* de las personas que integran la base social, propósito permanente y continuo que se conoce desde la antigüedad grecolatina como *interés general* y algunos llaman bien común.

A pesar de ello, es también frecuente que, tanto en el discurso político como en los ensayos y artículos teóricos, se emplee el término *estado* cuando se trata de funciones propias del *gobierno*, y al hacerlo, como cuando se habla de democracia, se acaba por marginar al *pueblo*, es decir, a la comunidad básica, como no sea en referencia a los procesos electorales.

Por eso, insisto, vale la pena retomar el tema desde sus bases, y para satisfacer ese propósito acudo, por esquemáticamente claro y preciso, a la manera en que lo plantea Héctor González Uribe (GONZÁLEZ URIBE, 1972), quien a partir de los datos que encuentra en la experiencia política, conjugados con diferentes concepciones doctrinales, afirma que se pueden configurar los rasgos esenciales de la comunidad estatal de la siguiente manera: “el Estado es: 1, una sociedad total; 2, que establece y mantiene el orden jurídico en un territorio determinado; 3, está dotada de un poder supremo, que tiene el monopolio del poder físico coactivo y asegura una unidad de decisión y acción; 4, respeta y garantiza la estructura pluralista de la sociedad; y 5, persigue fines valiosos”.

Así lo considera, y creo que atinadamente, por su amplitud, desde que abarca toda la gama de personas comprendidas dentro de su territorio; por su intensidad, puesto que está sobre toda otra capacidad jurídica de imposición que en su esfera pueda encontrarse; por sus propósitos, en fin, dado que no persigue el estado fines particulares, sino de índole colectiva.

Si acaso, habría que subrayar que al conjunto de los elementos mencionados por González Uribe habría que asignarles el factor del dinamismo de una perspectiva sistémica, para darles contexto, pues es claro que tales componentes no pueden

considerarse como una mera agregación de factores aislados e independientes uno del otro, sino que, por el contrario, han de ser examinados como un todo en el que la interacción recíproca entre ellos determina el particular modo de significación de cada entidad estatal y le confiere sus peculiares características distintivas respecto de los demás fenómenos de la misma naturaleza.

Incluye esta visión la cuestión de la pluralidad, que González Uribe invoca como otro de los rasgos distintivos del estado contemporáneo, lo que parece contradecir la *unidad de decisión y de acción* que persigue la integridad del orden estatal. En realidad no lo es, pues no es sino efecto del sustento democrático que adquirió el más generalizado modelo de estado desde que tuvo lugar lo que Johnson llama el advenimiento del *Demos*, lo que, según este autor, ocurre a finales de 1820 y sobrevino principalmente por la combinación de diversos factores y fuerzas, como la mayor instrucción del pueblo, el incremento en el número y difusión de publicaciones periódicas, el aumento de la población, su mejoría económica, el desarrollo de la tecnología y la industria, la generación, difusión y discusión de ideas y teorías diferentes y hasta opuestas, aunado todo ello a lo que él llama “acciones trascendentes de los grandes hombres” (Johnson, 2000).

Se requiere además tener presente que en la base del estado –de suyo, de toda comunidad- está presente una trama de relaciones sociales que se hace patente a través de conductas que vinculan a numerosos seres humanos.

En consecuencia, procede reconocer en el estado, como expresión política de lo social, una estructura de convivencia humana, que abarca a todos sus miembros. Desde este punto de vista, la comunidad estatal se manifiesta como una compleja y dinámica conexión entre seres humanos, que forman así un sistema de interacciones cuando sus conductas se entrelazan de manera recíprocamente condicionante en el marco estructural, conforme a determinados modelos de conducta orientados por los valores que la comunidad ha adoptado como propios y plasmado en su propio esquema normativo.

En ese esquema, al estado, como entidad total, corresponden la promoción y la garantía de una convivencia ordenada y pacífica, lo que sólo puede lograrse mediante el establecimiento y la conservación de un sistema de normas que prescriba de manera imperativa las conductas que en general sean requeridas para tal fin, y con la dotación de poder suficiente para que el estado pueda asegurar su cumplimiento. Sobre ese poder trataré con alguna mayor amplitud más adelante, pero es pertinente aquí señalar que ese poder lo ejerce el estado a través de aquellas instituciones que *gobiernan* y son la parte del estado que tiene a su cargo la función de *gobernar*, a pesar de lo cual no cabe identificarlas con él, como es indeseablemente frecuente que se haga.

Así, toca a las instituciones gubernamentales crear, mantener, aplicar y velar por el estricto respeto del sistema jurídico propio, que no podría ser de generación arbitraria, sino que debe estar orientado por los valores fundamentales que se comparten, de manera generalizada, en la comunidad que se constituye como estado y constituye su base. En otras palabras y en términos de coloquial metáfora, si se me permite, eso es así porque, como he afirmado otras veces, todo sistema jurídico positivo que se precie de ser legítimo, tiene por necesidad inscrito en su código genético una plataforma ineludible de derecho consuetudinario. Incluso en el iuspositivismo más radical, esa es la naturaleza de la “norma hipotética fundamental” y no puede ser otra.

Ese orden jurídico, por otra parte, no sólo habrá de imperar para la base social del estado, sino que regirá para todo él, es decir, para sus órganos y competencias públicas tanto como para los gobernados. Esto último se entiende más claramente en una concepción del estado como sociedad total que en una que lo conciba como aparato de

poder exclusivamente, y mejor todavía si se percibe como el todo dinámico que es, en el que los elementos que lo integran se condicionan recíprocamente.

La noción *estado de derecho*, que es característica del modelo contemporáneo de estado, se debe precisamente a esa nota característica del “estado”, y hasta se antoja tautológica -al menos reiterativa- porque el *estado* no es un simple fenómeno de fuerza o instrumento de dominación, sino un sistema de orden que aspira a ser justo y está estructurado, necesariamente, por un orden jurídico, que orienta y regula, a la vez, a sus componentes, incluidos los órganos públicos.

Como ese orden de convivencia, además, no tiene lugar en abstracto, sino que siempre ha de ser referido a comunidades concretas, el elemento territorial estará siempre presente desde dos perspectivas, básicamente: la una, aquella que tiene que ver con el asentamiento físico de la comunidad estatal; la otra, como ámbito espacial de validez, pero nunca en ausencia del elemento comunitario.

Es claro que la imperatividad del orden jurídico necesita de un *poder* capaz de imponer el mandato contenido en sus normas. Por eso, al reconocer al estado un poder suficiente para ello, se ha sostenido -cuando menos desde que Bodino escribió sus *Seis Libros de la República*, llamándolo *soberanía*- que tal poder es *supremo al interior e independiente* frente a otras entidades de su propia naturaleza. De no ser así, el estado y sus instituciones serían incapaces de cumplir con sus funciones.

Ya se ampliará el examen de su poder cuando se aborde el tema de la soberanía en el subsecuente apartado, pero es ineludible precisar, de una vez, que es precisamente este elemento el que provee de operación al estado, en tanto que el conjunto institucional que llamamos *gobierno*, especialmente en tratándose del *estado de derecho*, es el subsistema del estado que ejerce la soberanía; se insiste en ello, porque tampoco es infrecuente que se le identifique con *el estado*, y así se le denomine, lo que acarrea inexactitudes y confusión, comúnmente de graves consecuencias.

Ya se hará en líneas posteriores alguna precisión sobre la soberanía en esos casos.

4. La soberanía, como expresión jurídica del poder del estado, y sus vínculos con la democracia

Carré de Malberg afirma que es precisamente el poder el signo distintivo del estado y que le es inherente en un doble sentido: en primer lugar, porque “una sociedad cualquiera no podría subsistir sin un poder social destinado a asegurar su funcionamiento”; en segundo lugar, porque ese poder social es propiamente una potestad pública, distinta y superior a cualquier potestad privada, que deviene en una cualidad del estado que lo hace poseedor del poder social supremo, mismo que “no admite a ningún otro ni por encima de él, ni en concurrencia con él” (CARRÉ DE MALBERG, 2001).

Fue sin duda Jean Bodin, cuyo capítulo VIII del primero de sus *Seis Libros de la República*, se intitula, precisamente, “De la Soberanía”, quien acuñó el término. En él la define como *summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas*, es decir, le atribuye, por sobre todas las cosas, un carácter absoluto en una entidad política determinada y, lo que quizás es más importante, la hace residir en el poder de legislar, de emitir las normas, de crear el derecho, con lo que no puede referirse a otro tema que al gobierno de la cosa pública, en términos que más tarde hicieron nacer la expresión estado de derecho. Georg Jellinek confirma que “la soberanía es, en su origen histórico, una concepción de índole política, que sólo más tarde se ha condensado en una de índole jurídica”, lo que ratifica la percepción precedente (BODINO, 1997).

Esa supremacía, que en la teoría bodiniana hace a la soberanía “independiente hacia el exterior e irresistible en el interior”, cuenta con siete atributos específicos, todos ellos considerados como elementos de necesaria legislación, puesto que “el primer atributo del príncipe soberano es el poder de dar leyes a todos en general y a cada uno en particular [...] sin consentimiento de superior, igual o inferior”.

Es así como en ese poder están comprendidos todos los otros que Bodino identificaba: declarar la guerra o hacer la paz; conocer, en última instancia, de los juicios “de todos los magistrados”; instituir y destituir los oficiales más importantes; gravar o eximir a los súbditos con cargas y subsidios; otorgar gracias y dispensas contra el rigor de las leyes; elevar o disminuir la ley, valor o tasa de las monedas, y hacer jurar a los súbditos y “hombres ligios”, sin excepción, “fidelidad a quien deben juramento”.

Hay que tener presente que Bodino construyó su discurso para justificar la prevalencia del Rey de Francia, que era su protector, frente a los poderes aliados del papado y el imperio y, por lo tanto, esgrimió sus tesis como fundamentos teóricos de sustento a la legitimidad del poder monárquico, identificando al rey como depositario del poder supremo (*super omnia*) por designio divino (*enim potestas nisi a Deo*, había dicho San Pablo a los tesalonicenses), en detrimento de las posteriormente sustentadas razones de la democracia.

En otro orden de ideas, es de hacerse notar que la formulación de Bodin se presenta como excluyente de todo aquel otro poder que pretendiera hacerse valer sobre, ante y dentro de la unidad política denominada estado, y que en el seno de ella se atribuye al monarca, lo que es congruente con el momento histórico en que se produce. Esa perspectiva absolutista y de corte negativo, sin embargo, introdujo el tema en los ámbitos de la especulación, pero provocó también una posición activamente política en los pensadores que le siguieron, tendiendo puentes para la posibilidad de transformar el entorno fáctico a partir de las ideas.

En verdad, la doctrina sentada por Bodino sobre la soberanía fue determinante para la construcción del concepto moderno de ella y un punto de partida imprescindible para las elaboraciones teóricas sobre el estado.

Su influjo –y la reacción en cadena que detonó– no se ciñeron al continente; influyeron, y las ideas por él expresadas fueron a la postre también influidas en y desde las doctrinas anglosajonas, en las que resulta imprescindible otear en búsqueda de más elementos para mejor definir la naturaleza y carácter del poder del estado en las eras moderna y contemporánea.

Destacan, sin duda, las que se deben a Locke, fundamental por su relevancia en la configuración ideológica que le dio origen a la era contemporánea en el llamado nuevo mundo y que se identifica, cronológicamente, con la revolución de independencia de las trece colonias británicas en el continente americano, pero también las de Hobbes y otros pensadores ingleses, que no nada más produjeron ideas abstractas, sino que también hicieron aportaciones muy importantes a la construcción del estado como ente histórico en Inglaterra.

Entre los autores de la época en que tiene lugar en la isla esa transformación que en el continente ya había ocurrido, aparecen jueces, políticos y hasta reyes que, como Jacobo I, generaron escritos y tesis que no carecían de solidez y, en su circunstancia, de fuerza argumentativa.

Otra vez encontramos –como no podía dejar de ser– profunda raigambre medieval, pues la soberanía parlamentaria se hace descansar por sus promotores en la idea de la supremacía de la rule of law, que pregona el sometimiento inexcusable de todos los poderes públicos, incluso el rey mismo, al derecho, según nos deja ver Joaquín Varela Suanzes (VARELA SUANZES, 2004) al referirse a la obra *De Legibus et*

Consuetudinibus Angliae, en la que Henry Bracton sostiene que la potestad jurídica del rey respecto de la expedición, derogación o abrogación de la *lex terrae* sólo puede tener lugar si aquél cuenta con la aprobación de la *Curia Regis*.

Desde que, tras la paz de Westfalia, considerada como hito histórico convencional, se concretó el modelo de estado del que la soberanía es atributo esencial, el concepto ha conservado las características que aún se le suelen asignar como elementos distintivos, diferenciadores de cualquier otro poder. Esas características son:

- a) Se trata de un poder supremo, es decir, de una capacidad de dominación que no reconoce otra de superior rango y por ende no está sometida a ninguna, en tanto que cualquier otra queda a ella subordinada; está ubicada *super omnia* en la jerarquía jurídico-política y por eso se conoce como soberanía.
- b) Es fuerza legítima, por lo que supone la existencia de un orden jurídico que le dé sustento, en el que sea posible encontrar inscritos los valores comunitarios y la garantía del interés general. Desde esta perspectiva, la soberanía es la racionalización jurídica del poder.
- c) En tanto que indisolublemente vinculada a un sistema delimitado geográficamente, con una base social y axiológica que dan sustento al orden jurídico que le es específico, la soberanía queda también indefectiblemente constreñida al territorio en que se asienta el estado que se reputa, por sí y en sí mismo, soberano, que es al mismo tiempo, en principio, el ámbito espacial de validez de su orden jurídico.

A pesar de los matices diferenciales entre las opiniones examinadas y tomando en cuenta los datos que generalmente se le atribuyen desde los primeros análisis sobre el concepto, creo que es posible concluir que bien pueden considerarse como características constitutivas del paradigma hegemónico de la soberanía en el estado social y democrático de derecho cuyo modelo está aún, al menos formalmente, en vigor, las siguientes:

- a) Es un poder supremo hacia el interior del estado.
- b) Su titular originario es esa entidad difusa que todavía la mayoría de las constituciones denomina pueblo, aunque no ejerce de manera directa sus potestades, sino que lo hace a través de los órganos jurídicamente instituidos para ello.
- c) Su definición en capacidades concretas, así como su ejercicio, están sometidos al orden jurídico, cuya expedición, sin embargo, es el primer atributo de ella.
- d) En el plano internacional, no reconoce poder de mayor jerarquía que ella misma, por lo que los estados que la ostentan concurren en él en un plano de igualdad y el derecho que entre todos construyen tiene el carácter y las características de un pacto.
- e) Está acotado por los límites del territorio al que se atribuye.

A partir de esa descripción podrán dilucidarse las notas que requiere el poder soberano satisfacer para ser considerado legítimo, tanto en su constitución como en su ejercicio, lo que es primordial en tratándose del poder público.

En este punto, a pesar de las muchas opiniones que pueden encontrarse en el panorama académico, pueden distinguirse dos principales corrientes de pensamiento: aquellas que piensan la legitimidad como aceptación generalizada y las que atienden a

la sustancia misma de los propósitos del poder, posición esta última a la que sin reservas me afilio, por cuanto la primera, a mi juicio, no es sino un indicador de percepción, capaz de medir una superficial complacencia, mientras que de lo que se trata es de definir si, en el tracto sucesivo del ejercicio del poder depositado en los *titulares de papeles estatales*, como los llama Zippelius (ZIPPELIUS, 1995), se cumple la finalidad de garantizar efectivamente los derechos y libertades fundamentales de las personas incluidas dentro de su esfera de competencia.

A ello se refiere Emilio Suñé cuando dice que existe “una relación evidente entre el núcleo de las organizaciones políticas, el poder, y la libertad ciudadana”, porque el poder es un elemento inherente a la organización social, tan necesario como la libertad individual (SUÑÉ, La Sociedad Civil en la era Postcontemporánea, 1998).

Ese *poder institucional* -la soberanía- sólo puede tener por fin garantizar la libertad civil, dice él, “que no es sino armonía entre las distintas libertades personales”. Cualquier exceso o defecto en su acción hacia ese propósito institucional lo ubicará en posición de ilegitimidad, porque impedirá que el poder cumpla a cabalidad su propósito, formal y materialmente considerado.

Sería inexcusable omitir en este punto una mención a la opinión de algunos en el sentido de que la soberanía, como concepto, ha variado desde que el término fue acuñado por Bodino en el siglo XVI.

Yo no comparto ese punto de vista. Creo más bien que la circunstancia nueva impele a una consideración diferente del poder, pues ha obligado a redescubrir características de él que habían propiciado, al tenerse por evidentes, que se perdieran de vista cuestiones tales como su naturaleza, orígenes y funcionalidad. En un sentido similar se expresa Neil Walker (WALKER, 2020)

Hasta época reciente, la andadura de la política y la correspondiente a las normas, mientras se manifestaron en el seno del estado, se habían mantenido paralelas, cercanas cuando menos, corriendo en la misma banda, aunque no sin fluctuaciones.

En esas circunstancias era irrelevante definir si la soberanía era poder político u poder jurídico porque había instrumentos eficaces para asegurar que, como poder supremo, ambos se ejercieran por el mismo aparato institucional, pero hoy que se han rebasado los límites del estado y los alcances de su orden jurídico, hacerlo se volvió relevante.

Si, como se puede constatar fácilmente, hay actores globales capaces de mover la voluntad general en el sentido que ellos desean, a través de símbolos generalizados cuyo manejo solo a su alcance queda, serán ellos los dueños del poder político, al margen de toda legitimidad democrática. Las repercusiones de ese fenómeno hacia el interior de los estados han diluido el poder estatal y estimulado, al mismo tiempo, las apetencias históricas de numerosas comunidades nacionales por recobrar su autogobierno.

La soberanía podrá seguir correspondiendo al estado, pero de poco valdrá si se perdió, o cuando menos ha disminuido en grado elevado, su eficacia.

Eso es así porque la soberanía es el poder que el derecho de un estado confiere, en el seno de este, a determinados órganos e instituciones, confiándoles su ejercicio. Es decir, se trata de un poder jurídico, pero no necesariamente coincidirá con el poder político, a la inversa de lo que ocurría en otros tiempos.

Por otra parte -y esto es algo que deja muy claro la Unión Europea- la gratuita fantasía de su "indivisibilidad" -que se debe a Roseau, no a Juan Bodino- no se sostiene. Ese “contrato social” ficticio que imaginó Rousseau y tanto ha calado en las concepciones políticas ulteriores, ni tuvo lugar, ni pudo otorgarse, por la sencilla razón de que hubiera requerido la existencia previa del estado y la de un "pueblo" concurrente en la voluntad de transmitir su hipotético poder, y hacerlo irreversiblemente.

Aunque parezca mentira, sobre esas quimeras se construyó buena parte del pensamiento político de la era contemporánea, dando lugar a instituciones que en ellas pretendieron, y todavía pretenden, justificarse.

Mientras que difícilmente podría darse con sensatez una afirmación que niegue a la democracia como elemento imprescindible del estado y su poder en nuestros días, el “pueblo” se ha convertido en un referente teórico que, en abstracto y muchas veces idealizado, aparece frecuentemente nada más como “gozne retórico” para la construcción de los argumentos más convenientes para quien detente el poder político en un tiempo y lugar determinados.

Es en este punto que la soberanía y la democracia se convierten en una diada teórica porque, en rigor, ambas son calidades del mismo poder -el poder público supremo- y la primera dota a la otra de legalidad, mientras la segunda enfila a la primera por la vía de la legitimidad, que sólo se alcanza y se mantiene si se gobierna con miras a satisfacer el interés general, es decir, garantizando los derechos y libertades de todos en el seno de la comunidad estatal.

Esa postura ha encubierto una realidad que se antoja tan obvia que parecería innecesario mencionar: *gobernar es ejercer la soberanía y el pueblo lo hace a través de los tres poderes tradicionales.*

A pesar de que eso parece evidente, hay quienes insisten en llamar gobierno al poder ejecutivo solamente, mientras que al conjunto institucional lo llaman “estado”, excluyendo palmariamente al pueblo, sin el que el estado carecería de existencia.

Eso lo tiene claro la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 39, en lo conducente, estatuye que “[La] soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”; el 41, en su primer párrafo, especifica: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores...”.

Es decir, la soberanía es del *todo comunitario* que llamamos “pueblo”, que no pudiendo ejercerla por sí mismo, lo hace a través de las instituciones que en México se denominan poderes y en otros lugares, como los Estados Unidos de América, “ramas” del poder público. Los tres integran el conjunto institucional que gobierna, y por lo tanto los tres deben reputarse como gobierno, y no sólo el poder ejecutivo, que por lo demás es unipersonal en México, como en todo país en que se haya adopta el modelo presidencial.

En los regímenes parlamentarios, sin duda, habría que matizar esa última aseveración, porque las nociones de “gobierno” y “poder ejecutivo” en ellos están expresamente imbricadas, pero no hay que pasar por alto que tal cosa ocurre siempre al interior del “gobierno” y nunca dando lugar a confundirlo con “el estado”.

Esta cuestión que, en tratándose de consideraciones generales parece necesaria, es absolutamente indispensable cuando, como en el apartado siguiente, se trata de precisiones en materia de la técnica federativa.

5. La técnica federativa: una opción viable para los estados plurinacionales

El esquema federal es una técnica jurídica para la integración de entidades sociopolíticas diversas, cada una con vocación soberana, pero también impulsadas por el deseo, la conveniencia o la necesidad de unirse con otras de la misma naturaleza -sin perder autonomía respecto de su régimen interior- a fin de formar una nueva entidad política y jurídica que al todo abarque.

A poco que se ponga atención, podrá percibirse cómo es que, en la antigüedad clásica grecolatina, las comunidades familiares se unieron unas con otras en fratrías y curias, manteniendo sus regímenes jurídicos y religiosos propios, sin perder de ellos un ápice, pero generando nuevos que regularan las uniones y establecieran los mecanismos de operación conjunta.

La expresión moderna de esa mecánica integradora, *mutatis mutandi*, ha tenido como modelo el resultado de la ingeniería constitucional que aplicaron las trece colonias británicas en América que, al independizarse en el siglo XVIII, constituyeron los Estados Unidos de América.

Es una técnica sencilla en sus bases, pero en cuya aplicación es necesario permanecer atentos, porque entraña controles al poder que suelen incomodarlo -como todos, dicho sea de paso- y por eso su historia es rica en ejemplos de distorsión y desviaciones.

Sus principios básicos son los siguientes:

- a) El de la *supremacía de la constitución general*, que no debe confundirse con supremacía alguna de los órganos gubernamentales de la “unión”, como frecuentemente ocurre, dando lugar a errores crasos en el diseño y ejecución de las políticas públicas;
- b) El de *distribución de atribuciones exclusivas*, como regla general, pero con ámbitos en que, por previsión constitucional, cabe la concurrencia de ambos gobiernos y que por eso se conocen, precisamente, como *atribuciones (o facultades) concurrentes*.

Las constituciones de Suiza y de Alemania introdujeron un muy interesante matiz que redundó en un tercer tipo de atribuciones, a las que se hará referencia más adelante.

- c) El tercer principio es el de *reciprocidad*, que se desdobra en dos: el de *entera fe y crédito*, en virtud del cual los serán reconocidos a plenitud los actos, registros y procedimientos judiciales de cada estado en los demás y por las autoridades federales, y el de *derechos iguales*, que significa que los ciudadanos de cada estado tienen en los demás garantizados todos los derechos y privilegios que en el suyo les corresponden.

Hay autores que, en referencia al sistema estadounidense, incluyen un cuarto principio, el del *control judicial* (“judicial review”), pero en realidad ese es un principio general del moderno *estado de derecho*, consecuencia directa del sistema de frenos y contrapesos precisado por Montesquieu, que no es privativo de los estados federales; por eso reduzco la plataforma conceptual a los tres principios básicos, sobre los cuales pueden existir variaciones de contenido, siempre que no se concentre del todo el poder soberano, o se disgregue de tal manera que rompa con la unidad (que no uniformidad).

El primero de esos principios pareciera no presentar dificultad alguna, pero en la práctica ha servido como ninguno para configurar falacias que a la postre destruyen al sistema federal mismo, por la concentración atributiva a la que quieren inducir, como ya se verá más adelante.

Por lo pronto, baste con subrayar que el que suele llamarse (malamente, por cierto) de *supremacía nacional*, debe entenderse como de *supremacía de la constitución general*, no de otra cosa, y menos de alguna de las dos instancias gubernamentales involucradas en la interlocución federal, cuestión ésta en la que hay que poner especial cuidado, porque suelen confundirse las instancias administrativas con los regímenes jurídicos que convergen en el sistema federal, confusión que refuerza los equívocos, no

siempre bien intencionados, que mencioné un par de párrafos antes y a los que haré referencia más detenidamente en el apartado siguiente..

En cuanto al complejo sistema jurídico, creo conveniente llamar la atención acerca de una particularidad de los estados federales: en ellos, sin perder de vista la dualidad básica de comunidades que se reputan *soberanas* y que concurren a la formación de un sistema federal, hay que subrayar que en todos ellos coexisten *tres*, no dos, sistemas jurídicos: el de cada una de las partes que se integran, el nuevo *federal*, que generan para la atención de los asuntos de común interés y por lo tanto *encargan*, vía la constitución, a la nueva instancia que crean con ese fin, y otro, el que a esos dos abarca y regula a todo el universo jurídico y se funda en un poder superior a ambos, que es el que produce un orden general que sustenta la unión, estatuye la distribución de sus competencias, dispone las bases para su operación y, de manera relevante, confiere cohesión al sistema.

En cuanto a las competencias, hay que decir que existe una fórmula básica para distribuir las, pero puede manifestar en uno de dos sentidos posibles: la primera, según ocurre con el modelo estadounidense y los sistemas federales que en América lo siguieron, entre ellos, México, el gobierno de la unión sólo tendrá aquellas atribuciones que expresamente le confiera la constitución (por eso las llaman *expresas*), mientras que cada estado federado contará con las demás que no fueron cedidas, razón por la que son designadas como *residuales*; la segunda, como es el caso de Canadá, la fórmula es la misma, pero la mecánica es la inversa, es decir, las provincias (que así se les llama ahí) sólo tendrán las que expresamente les confiera la constitución, mientras que las demás serán conservadas por el gobierno federal.

El sentido de la distribución normalmente dependerá de la dinámica generadora de la nueva entidad federal, pues si ella tiene lugar integrando entidades antes dispersas, como ocurrió en los Estados Unidos, la fórmula será de facultades expresas para el gobierno general, mientras que las residuales las conservará cada uno de los estados preexistentes.

En cambio, cuando la federación parte de entidades unitarias, como ocurrió en Canadá, la mecánica será la inversa.

La regla general es esa, y en ella la dotación de atribuciones implica la exclusividad en su ejercicio, en principio, pero hay una excepción: las facultades (o atribuciones) *concurrentes*, que son aquellas que, por su naturaleza, comparten ambas instancias, como ocurre, por ejemplo, en materias como salubridad general, medio ambiente, etc., que para evitar duplicidades e ineficiencias admiten regulación desarrollada legislativamente, dentro, por supuesto, de los parámetros constitucionales.

Cabe aquí hacer mención, así sea brevemente, de un par de matices en cuanto a la distribución competencial, que muestran la flexibilidad del esquema federal y son un referente empírico de su potencial de adaptabilidad: mientras que en el esquema básico hay dos ámbitos de competencia y, excepcionalmente, facultades *concurrentes*, en Alemania y Suiza existe, además, otro tipo de facultades: las que en esos países se denominan *concurrentes*, que son aquellas en las que la constitución confiere a alguno de los ámbitos gubernamentales, pero la constitución permite que el otro la ejerza, mientras el dotado originalmente no lo haga (conviene aclarar que a las que en la doctrina americana se llama “concurrentes”, en Alemania y Suiza se les conoce como coincidentes). Brasil cuenta también con una previsión análoga.

Por último, hay que destacar algunas especificidades de los elementos *pueblo* y *soberanía* en los estados federales.

En primer lugar, me referiré al “pueblo”, esa abstracción que normalmente se invoca en los planteamientos teóricos como si fuera un elemento homogéneo, uniforme

y, en última instancia, único”, aunque en realidad es un conjunto dinámico, pleno de matices, intereses y energías, que sin embargo comparte un sentido de unidad que, como a la “nación”, le resulta muypreciado.

Cuando varias de esas comunidades deciden unirse, se conserva la pluralidad de pueblos, lo que no obsta para que, en conjunto y conforme a las reglas pactadas, accedan a formar una estructura social, más amplia, sin que eso implique pérdida de su propia identidad.

Ocurre un fenómeno, toda proporción guardada, semejante al que se daba entre las familias griegas y romana que, al unirse con otras para formar fratrías y curias, conservaban sus regímenes jurídico-religiosos propios -y sus propios dioses, que al ser antepasados era imposible compartir- pero formaban un conjunto de reglas y rituales que compartían en la nueva comunidad que entre todas formaban y solo en ella.

“El pueblo”, en los estados federales no es otra cosa que la *suma* de los pueblos de las partes integradas en la unión federal.

Esta idea, que a algunos podrá parecer descabellada, es congruente con la reconocida vocación política de las naciones y hasta me atrevo a decir que consistente con la idea de democracia, en tanto que esta requiere un origen y una raigambre en la comunidad que sean sólidos, al tiempo en que demanda velar por el interés general en el ejercicio gubernativo y de este espera que sea sometido a un esquema de “frenos y contrapesos” que, sin duda, en una federación se verá reforzado.

El sistema federal, como bien admite Ronald Watts, enriquece a la democracia por cuanto concede a las comunidades federadas la oportunidad de decidir y actuar en los asuntos de su interés que no afectan a las demás, mientras que comparten esa capacidad en los de interés común con ellas.

Además, y en niveles de mayor envergadura, fundamentales ambos, porque da cabida, de mejor manera que los regímenes unitarios, al respeto que en democracia merecen las minorías, y porque establece un elemento adicional de control constitucional del poder, en beneficio de las libertades en esas demarcaciones (WATTS, 2008).

El poder *soberano* en las federaciones, como consecuencia de su integración, también se comparte: cada uno de los estados federados reserva para sí determinadas capacidades jurídicas, mientras que cede otras que son necesarias para que la nueva entidad (*polity*, en inglés) funcione. La “soberanía” se “divide”, como bien se entiende entre los estados miembros de la Unión Europea, lo que echa por tierra la pretendida “indivisibilidad” que pregona Rousseau.

Ya quedó dicho que la mecánica distributiva de atribuciones y competencias puede moverse en la vía de la integración de entidades previamente dispersas -como las colonias británicas en América- o en el sentido inverso, en una dotación que camina del “centro” a las provincias, como ocurrió en Canadá, con resultados iguales en la estructura, aunque con matices específicos en la distribución.

En México el federalismo, contra lo que frecuentemente se piensa y dice, la mecánica prevaleciente fue la integradora, pues, aunque fue antes una aparente unidad, existían varios “reinos”, como el de Nueva Granada, el Nuevo Reino de León, etc., bajo una misma corona, representada en la Nueva España por el Virrey.

Además, y esto es lo verdaderamente trascendente, tras la expedición del “Acta Constitutiva del Imperio Mexicano” por Agustín de Iturbide, que no concitó consenso alguno, la convulsión iniciada en 1810 perduró un tiempo más, hasta que en 1823 fue suscrito el “Plan de Casamata”, por el que se desconoció al pretendido emperador y se convocó a un congreso constituyente, tramo de la historia mexicana que, como es de suponerse, transcurrió en medio de una crisis política de magnitud mayor.

La primordial consecuencia respecto de la estructura del nuevo estado se resolvió, primero, por la adopción de la forma republicana, pero el consenso respecto a la fórmula de integración dio lugar a corrientes encontradas: de una parte, para decirlo muy sucintamente, la proyección del congreso, proclive a una estructura descentralizada pero unitaria, de corte francés; de la otra, la postulada, emblemáticamente, por la diputación de Guadalajara, que estaba en favor de formar una federación, argumentando a favor de su postulado que “no había ley, tratado ni compromiso que obligara a las provincias a depender del centro”, postura a la que se sumaron enérgicamente la mayoría de las comunidades que habitaban los territorios propios de las intendencias, que, a pesar de los pocos años transcurridos desde su conformación, habían adquirido características propias de identidad y voluntad de conservarla, lo que se vio reforzado al momento de configurarse las respectivas representaciones para integrar las Cortes de Cádiz.

La vigorosa fuerza centrífuga emergente al desaparecer la cohesión centrípeta de la metrópoli peninsular planteó muy seriamente la posibilidad de erigirse como independientes muchas de esas demarcaciones.

Fue así como, a fin de evitar la disgregación, se adoptó en sistema federal. Si no se hubiera hecho, la geopolítica de México habría corrido seguramente la misma suerte que corrió la región centroamericana (VÁZQUEZ, 2003).

Hay que señalar ahora, hecha la aclaración anterior, que las peculiaridades del sistema federal, que no dejan de tener un grado alto de sofisticación y detalles de sutileza, son quizá la razón de que no sean muchos en el panorama mundial los estados federales, pero ahí donde ha sido necesario salvar escollos derivados de diferencias marcadas entre las partes integrantes, o que pretenden hacerlo pero sin perder autonomía, el esquema ha dado resultados, porque ese juego perenne entre la periferia y el centro -por llamarle de algún modo- encuentra en él la flexibilidad y la amplitud necesarias para dar cabida a las energías políticas, económicas y culturales, precaviéndose de las fricciones extremas y previendo los mecanismos para resolver, aminorando los daños, aquellas que se presenten.

Como todo instrumento, este mecanismo requiere destreza, buena voluntad, visión política de horizonte profundo y de un inteligente apego a la ley, pero eso es predicable de cualquier estado y de cualquier gobierno, sea cual sea la forma que en su configuración se adopte.

Para concluir este examen somero del sistema federal he considerado pertinente hacer una referencia a algunas manifestaciones dogmáticas que, pretendiendo fortalecer el sistema, lo que han hecho es socavarlo, haciéndolo inoperante, porque el *raro y difícil* esquema -como lo calificó el Juez Marshall- generado durante el proceso de emancipación de los Estados Unidos -y que ha acreditado ser una institución viva y en permanente desarrollo- no sólo ha dado pie a una evolutiva interpretación, doctrinaria y jurisdiccional, sino que ha ocasionado reacciones de los actores políticos que, en ese juego dinámico que detectara Friedrich (FRIEDRICH, 1968), se sienten incómodos con las restricciones a su poder y, por consiguiente, se empeñan en removerlas, para lo cual no bastan los argumentos de la “eficiencia administrativa”, sino que se requieren, también y muy principalmente, aquellos que pretenden dotar esas reacciones de una aparente “corrección” jurídica.

Conviene partir de la concepción doctrinal primigenia del federalismo, que percibía la clara existencia de dos esferas de poder, tajantemente delimitadas, lo que un siglo después de ser adoptado el esquema empezó a ser incómodo para el gobierno federal, que estaba empeñado en convertirse en un *gobierno nacional*, que asumiera sin cortapisas la responsabilidad de resolver los problemas públicos, concebidos como un todo indisoluble.

Una parte importante de las nuevas demandas estaba cifrada en el hecho de que el poder que las grandes corporaciones industriales y los grupos formados por ellas habían acumulado, sometía al poder público a presiones que ponían en entredicho su capacidad de enfrentar con buen éxito los requerimientos populares y amenazaban ya entonces a las instituciones democráticas y los derechos de los trabajadores, puesto que los poderes públicos de los estados federados se mostraban incapaces de confrontar las consecuencias del crecimiento de los grandes negocios interestatales (o, en no pocos casos, carecían de voluntad para hacerlo), con lo que los derechos de la clase trabajadora frente al embate de los “barones salteadores corporativos” -así se les llegó a llamar a los capitanes de las grandes empresas- quienes aprovechaban en su favor los vacíos que dejaba el mecanismo distributivo de competencias adoptado por la concepción clásica del federalismo.

Esa primera reacción de los autonombrados progresistas condujo a tres cambios básicos en la Constitución estadounidense entre los años de 1913 y 1920:

- a) El otorgamiento expreso a la “Unión” para establecer, recaudar y administrar impuestos al ingreso, mediante la adopción de la decimosexta enmienda constitucional, en 1913;
- b) La adopción del principio de elección popular directa de los senadores –que hasta entonces eran designados por los estados- mediante la decimoséptima enmienda, en el mismo año que la anterior, y
- c) La incorporación del sufragio femenino, que tuvo lugar en 1920, a través de la vigésima enmienda constitucional.

Sobre esa plataforma y después de la gran depresión de 1929, Franklin D. Roosevelt pudo instaurar el régimen que se conoce como “New Deal”, que en esencia tendía a un fortalecimiento del poder federal que basó su estrategia en el debilitamiento de las fuerzas y cacicazgos locales y regionales valiéndose, entre otras medidas, del fortalecimiento de las administraciones municipales, procurando su apoyo y alianza, lo que las hizo surgir como un *tercer socio* aparente en la nueva estructura pseudo federal, que no tenía sustento constitucional. Los apoyos financieros federales a los programas locales fueron una poderosa arma que empleó el gobierno de Roosevelt para alcanzar ese fin.

El nuevo esquema impulsado por esa administración implicaba, evidentemente, la preeminencia política del poder federal sobre los locales, pero se sentía ayuno de fundamentación jurídica y fue entonces que surgió la corriente interpretativa del federalismo como un esquema de patrón *cooperativo*, no *competitivo*, que forzó la introducción, por primera vez, de la errónea existencia de *niveles*, no ya en el sistema de fuentes, sino en las instituciones de gobierno y administración pública (SCHWARTZ, 1966).

Esa jerarquía, por supuesto, colocaba en el primer plano el federal, en el segundo cada uno de los estatales y en el tercero los nuevos socios municipales, cuya alianza política se deseaba y a la postre se logró alcanzar.

Los empeños por conseguir una base constitucional sólida para esa visión centralista en la interpretación de la Corte Suprema de Justicia, y tuvieron éxito cuando, en *Testa v. Katt*, ese órgano estableció el criterio de la superioridad, al grado de establecer que los funcionarios estatales y municipales debían acatar las órdenes de los órganos de la federación, so pena, incluso, de la destitución en caso de desacato.

Es claro que ese supuesto “federalismo” cooperativo encubre, muy burdamente por cierto, una vigorosa centralización, reforzada por el creciente poder económico del

gobierno federal, en detrimento de las haciendas de los estados, basado en los ingresos fiscales provenientes de las fuentes más ricas -renta y consumo- mientras que a la instancia municipal suele quedar, en aquellos países que, como México, han adoptado el esquema, la más incómoda -el impuesto predial- y a los estados prácticamente ninguna.

Con mucha razón John Kincaid ha calificado a esta interpretación de la previsión federal como *federalismo coactivo*, porque de cooperativo nada tiene, y de federalismo tampoco (KINCAID, 1990).

Adolece, además del defecto de haber introducido en la vinculación federal, de manera directa, a los municipios, parroquias o condados, que en realidad no ocupan un lugar por sí mismos, sino como partes de la comunidad provincial, regional o estatal que, en conjunto, se incorpora a la nueva unidad.

Esa corriente encuentra su faceta administrativa en la técnica de las llamadas relaciones intergubernamentales, que en realidad es un modelo de descentralización territorial y no de integración comunitaria. Por desgracia está muy difundida, no solo en un sector de peso en el rejuego político estadounidense, sino también en algunos sectores académicos españoles y del Canadá británico, lo que a mi parecer distorsiona la correcta proyección social, cultural, histórica, política y, desde luego, jurídica de la cuestión.

Esta modalidad, que también dio en llamarse “nuevo federalismo”, alude a la mayor eficiencia -y hasta eficacia- de la gestión pública, y tiende también, y con todo vigor, a la concentración del poder por el gobierno central, anulando, para todo efecto el sistema y las bondades integradoras de pares que la técnica federal ofrece.

La falacia de los argumentos que pretenden justificar en el seno de una estructura federal el sometimiento jerárquico descrito salta a la vista. En un genuino modelo federal no puede aceptarse la existencia de niveles de gobierno, ni jerarquías entre las partes que lo componen. Hay, en cambio, órdenes de gobierno, cada uno con sus propias instituciones, así como los concomitantes y diversos órdenes jurídicos, que coexisten aglutinados por un orden general y común que los estructura y les da congruencia y unidad sistémica, como ya he sostenido en otra parte.

Es, como afirma Daniel Elazar, “una matriz de unidades iguales dentro de un marco común”, en la que cada unidad “representa a un actor político independiente en una arena para la acción política...ninguna es ‘más alta’ o ‘más baja’ en importancia que cualquier otra, a diferencia de lo que ocurre en una organización piramidal” (ELAZAR, 1994).

En todo caso, aclara Elazar, el término cooperativo debe entenderse como “trabajar y funcionar juntos”, quiéranlo o no lo quieran. “Por definición –sostiene- las relaciones federales enfatizan la asociación entre individuos, grupos, y gobiernos; relaciones cooperativas que hacen reales las asociaciones” y que, como es natural, requieren de negociación entre los socios, pero sobre la base de compartir el poder.

Si se quiere, de verdad, resolver un problema ancestral de tensiones entre comunidades distintas y diferente, con arraigados vínculos de identidad cada una, y a la vez integrarlas en una comunidad mayor de manera creativa, dinámica, justa y atractiva, es necesario abandonar toda argucia que tienda a encubrir los intentos de establecer y hacer prevalecer preeminencias jerárquicas que, en el esquema federal, no existen.

6. Comentario Final (a manera de conclusión)

Al estado hay que verlo de modo tal que se aprecie su calidad de sistema orgánico complejo para la articulación de las relaciones entre el individuo y el poder político lo que lo hace una totalidad organizada con propiedades y rasgos distintos de los que son

característicos de los subsistemas que lo componen, de los que no es la simple suma, sino un producto nuevo, con identidad y dinámicas propias.

La teoría del pacto social elaborada por Hobbes y Locke (después retomada (y distorsionada, a mi juicio, por el contractualismo de Rousseau), vino a explicar cómo los individuos, libres e iguales por naturaleza, se unen entre sí para formar una potencia política que garantiza a todos los miembros de la comunidad el usufructo de sus bienes y el ejercicio de sus derechos, entre ellos el de propiedad, mediante la construcción de un acuerdo social *tácito*, que se formó a través de un largo periodo, y que no es difícil identificar como *derecho consuetudinario*, dadas las características que aquellos pensadores le atribuyen con tino.

Esa teoría derriba el fundamento ancestral de la legitimidad del poder soberano y lo hace descender del cielo a la tierra. La autoridad política no se piensa más como una delegación del poder divino, sino del poder del pueblo.

Es el pueblo, o el conjunto de los ciudadanos, quien poseerá en adelante la soberanía, que a partir de entonces formará con la democracia un binomio institucional ineluctable: en la comunidad nacional, el pueblo puede consentir que lo gobiernen y conservar su libertad.

Por proceder de la identidad nacional, la voluntad general puede reconciliar los intereses individuales y los colectivos.

Las naciones, pueblos con conciencia de sí mismos y determinación compartida de mantener su identidad, encuentran por eso en el *estado* una vía idónea para realizar su natural vocación de autogobernarse, y por eso el énfasis que es fácil constatar por convertirse en uno, causando tensiones políticas que pueden ser extremas.

Una vía para aliviar esas tensiones es su integración en una comunidad estatal que, a un tiempo, les permita conseguirlo, a la par que fortificarse recíprocamente y permanecer esencialmente incólumes en sus timbres de identidad, incluida la capacidad de darse las norma e instituir el gobierno adecuado a los procesos que se correspondan preponderantemente con sus propios regímenes interiores.

Si sólo se contemplara la realidad cronológicamente inmediata, sería posible atestiguar cómo es que países que han enfrentado ancestrales problemas internos por su composición plurinacional, han acudido a la técnica federativa para instaurar soluciones razonablemente eficaces y perdurables para atenuar y encauzar positivamente esas tensiones.

Tales son los casos de Bélgica, la Comunidad de Estados Independientes (que sustituyó a otro régimen federal, el de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, como se sabe) y la India, por ejemplo, además de otros mencionados antes.

Existen, hoy por hoy, otros estados que enfrentan tensiones crónicas entre la unidad y la separación, provocando a veces graves problemas y generando posicionamientos cada vez más extremos que, lamentablemente, dan lugar a rencores y confrontaciones que se acumulan con no muy bonancibles consecuencias.

En ellos, con mayor o menor presencia y tino, se presentan indefectiblemente tendencias y aportaciones que sugieren adoptar esa vía, como lo hacen, respecto de Gran Bretaña Michael Burgess (BURGESS, 2013), y Emilio Suñé para el caso de España, incluyendo este último, propositivamente, un bien cuidado proyecto de texto constitucional (SUÑÉ, La Constitución Profunda de las Españas y la Federación Ibérica, 2018).

Se ha dicho que la verdadera justificación del federalismo consiste en unir a entidades diversas, sobre todo en su configuración sociológica, lo que es particularmente perceptible cuando se habla de naciones diversas, y me parece acertada esa consideración, incluso etimológicamente.

Por todo lo dicho, creo y afirmo que la técnica federativa es apta para ofrecer soluciones viables a tres cuestiones fundamentales, relativas a la integración de naciones diferentes que, con absoluta legitimidad, aspiran a mantener su identidad propia, al tiempo que a fortalecerse en el conjunto, honrando, incluso, tradiciones históricas: en primer lugar, permite reconocer las diversas identidades nacionales y dar curso a su natural vocación soberana; en segundo lugar, da pauta para la integración en entidades estatales de amplitud mayor a la de sus componentes nacionales básicos, sin inhibir el potencial creativo de ellos y aun reforzándolo; en tercer lugar, porque, bien entendido y aplicado, es un instrumento eficaz para encauzar positivamente la energía derivada de las tensiones originadas en la coexistencia política de diversos grupos nacionales en territorios comunes, propiciando una interrelación pacífica y constructiva entre ellos por la aportación de instrumentos para reforzar su cooperación en propósitos y voluntades comunes, de tal modo que la natural competitividad de tendencias excluyentes pueda transformarse en una efectiva y recíproca cooperación, tal como lo sugiere Daniel Elazar.

De esa manera es posible traspasar a la colectividad los principios de libertad, independencia e igualdad que se atribuyen al individuo, como también dice Elazar, proveyendo en todo a la más genuina legitimidad del poder, sin menoscabo de las identidades y derechos particulares.

7. Referencias

- BODINO, J. (1997). *Los Seis Libros de la República*. Madrid: Tecnos.
- BURGESS, M. (2013). Opening Pandora's Box: Process and Paradox in the Federalism of Political Identity. En A. LÓPEZ-BASAGUREN, *The ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. (págs. 3-14). Heidelberg: Springer.
- CARRÉ DE MALBERG, R. (2001). *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ELAZAR, D. J. (1994). *Federalism and the way to peace*. Ontario: Queen's University.
- FRIEDRICH, C. J. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*. London: Pall Mall Press.
- GONZÁLEZ URIBE, H. (1972). *Doctrina Política*. México: Porrúa.
- HELLER, H. (1995). *La Soberanía. Una contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*. México: UNAM-FCE.
- Johnson, P. (2000). *El nacimiento del mundo moderno*. México: Javier Vergara.
- KAPLAN, M. (1987). *Estado y Sociedad*. México: UNAM.
- KINCAID, J. (1990). From Cooperative to Coercive Federalism. *The ANNALS of Political and Social Science*, 139-152.
- RECASENS SICHES, L. (1980). *Tratado General de Sociología*. México: Porrúa.
- SUÑÉ, E. (1998). *La Sociedad Civil en la era Postcontemporánea*. Madrid: Facultad de Derecho, Universidad Complutense.
- SUÑÉ, E. (2018). *La Constitución Profunda de las Españas y la Federación Ibérica*. Madrid: Facultad de Derecho, UCM.
- SCHWARTZ, B. (1966). *Los Poderes del Gobierno. Comentarios sobre la Constitución de los Estados Unidos*. México: Facultad de Derecho, UNAM.
- VARELA SUANZES, J. (2004). La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey). *Fundamentos*, Versión electrónica.
- VÁZQUEZ, J. Z. (2003). *El establecimiento del federalismo en México 1812-1827*. México: El Colegio de México.

- WALKER, N. (2020). The sovereignty surplus. *International Journal of Constitutional Law*, 370-428.
- WATTS, R. L. (2008). *Comparing Federal Sstems*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- WEBER, M. (1987). *Sociología y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ZIPPELIUS, R. (1995). *Teoría General del Estado*. México: IJ-UNAM.