

GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN MUNDIAL Y FEDERALISMO

Por ARGIMIRO ROJO SALGADO

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—1. LAS TRANSFORMACIONES DEL MUNDO ACTUAL Y LA CRISIS DEL ESTADO:
1.1. *Globalización, integración regional y crisis del Estado*.—2. INTEGRACIÓN MUNDIAL Y
FEDERALISMO: 2.1. *Por qué y para qué el federalismo*.—3. LA DOCTRINA FEDERALISTA:
3.1. *Evolución y fuentes*. 3.2. *Qué es el federalismo*. 3.3. *Los principios federalistas*:
3.3.1. La autonomía. 3.3.2. La participación. 3.3.3. La cooperación. 3.3.4. La subsidiarie-
dad.—4. CONCLUSIÓN.—BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

El objeto de este artículo es provocar el interés y, a ser posible, también la mediación sobre la importancia de la teoría federalista y su total acomodo y aplicación a las nuevas exigencias de orden político e institucional planteadas por esta nueva etapa histórica, calificada ya de postwesfaliana, postestatal e, incluso, postinternacional. Pretendo, en este sentido, explorar la relación existente entre una teoría o modelo político, el federalismo, y una necesidad y exigencia de la sociedad internacional en estos momentos, el gobierno o integración política mundial.

Asistimos estupefactos y aturridos, unas veces, entusiasmados, otras, al proceso imparable de la globalización económica, social, financiera, cultural... Ahora bien, esta tendencia acelerada e irrefrenable hacia la mundialización en estos sectores no va acompañada de un proceso similar en el ámbito político e institucional. Se percibe claramente el desfase entre la realidad social mundial, la sociedad internacional, y la realidad política mundial. Se puede hablar ya, y con fundamento, de sociedad mundial; aún no se puede hablar, en cambio, de gobierno o autoridad política global. No existe, no se ha institucionalizado todavía, el *gobierno de la Tierra*, pese a que una avalancha de nuevas realidades, problemas y desafíos vienen clamando, y cada vez con mayor insistencia y dramatismo, por la necesidad de

una *gestión global de determinados asuntos humanos*. El espectacular ensanchamiento de los espacios económicos y sociales —hasta llegar a la mundialización de los mismos— no se ve acompañado de una similar amplitud respecto de los espacios políticos, ni se vislumbra, al paso que vamos, en el horizonte mundial ningún *Estado cosmopolita* ni realidad alguna de orden político capaz de establecer en el plano mundial los supuestos reguladores de la vida social, donde se definen y expresan democráticamente los principios valorativos ordenadores de la convivencia (Pedro de Vega, 1998).

Parece evidente que el advenimiento de la era global trae consigo inevitablemente el fin o, al menos, la grave crisis de la era estatal. Ahora bien, ello no debe ni puede entrañar, en modo alguno, la muerte y disolución de la política y del derecho, o lo que es lo mismo, la quiebra de las instituciones y principios democráticos, el resquebrajamiento y volatilización de los derechos y libertades fundamentales, la ausencia de garantías constitucionales, la desaparición de la ciudadanía, el fin de las ideologías, principios y doctrinas políticas, etc., tal como algunos autores, y con cierto tono alarmante, vienen preconizando últimamente (J.-M. Guéhenno, 1995). Nuestra obligada e inevitable conversión en ciudadanos del mundo no debe producirse a costa de renunciar a nuestra condición de ciudadanos, conquistada y asumida como algo definitivo e irrenunciable en el marco del Estado liberal y democrático, y que nos hace portadores de unos derechos que en todo momento podemos hacer valer frente al poder político.

No podemos resignarnos, ante la erosión de la institución estatal, a perder esos espacios políticos donde en nombre de la justicia poder formular nuestras reivindicaciones. Y tampoco podemos renunciar en la coyuntura actual a la política —entendida como actividad de organización, dirección, control y mediación—, y ello porque con la globalización aumenta la necesidad de regulaciones internacionales vinculantes, de convenciones e instituciones internacionales en el ámbito de las transacciones transfronterizas. Se necesitan uniones internacionales en el marco de instituciones y políticas supranacionales, y sólo así serán dominables los problemas existentes y previsibles de la globalización (Oskar Lafontaine, 1997).

Por todo ello, y en relación al problema planteado, lo más acertado puede que sea pensar e idear alternativas a la tradicional arquitectura nacional-estatal de lo político y de la mismísima democracia. Necesitamos ahora resolver el problema de cómo definir y dónde situar nuevamente las viejas categorías de ciudadanía, sociedad civil, democracia, garantías constitucionales, etc., a fin de reconstruir las fórmulas éticas de convivencia presididas por los valores y principios que inspiraron en sus comienzos al Estado democrático, constitucional y de derecho. Y en este sentido, y como respuesta a la ya irreversible globalización económica, social y cultural, por qué no dedicarnos a la búsqueda y formulación de un sistema de gobernabilidad global, de un modelo de integración y organización política universal, reviviendo —y por qué no— la vieja y siempre renovada utopía del *foedus pacificum* y del derecho cosmopolita. Ésta puede ser una respuesta coherente y lógica que, desde el ámbito político, jurídico y hasta moral, podemos dar al hecho de la globalización. Se

recuperarían, así, a escala planetaria los espacios políticos y jurídicos que se van perdiendo en el ámbito estatal.

El análisis que acabamos de hacer nos lleva a pensar que, ciertamente, los procesos de globalización e integración regional, así como otras muchas realidades emergentes del mundo actual, plantean un colosal reto a la ciencia política, la ciencia que se ocupa del poder, del gobierno y de la organización de las sociedades humanas; la ciencia que tiene como principal objeto de estudio al poder político, al que asigna, precisamente, funciones tan importantes para la viabilidad y el éxito de las comunidades humanas como la de dirección suprema, la ordenación y la integración. Dice, en este sentido, David Held (1997) que es necesario abandonar los viejos paradigmas y fundamentos de la disciplina —inadecuados para este nuevo desafío— y repensar la naturaleza y la esencia de la política, proyectándola hacia la realidad actual, caracterizada por ese cada vez más intenso y complejo entramado de relaciones, fuerzas y procesos locales, nacionales y mundiales.

Pues bien, ante esta exigencia y clamor, ante esta necesidad y perspectiva de una politeya y gobierno mundial, es necesario plantearse una cuestión que, a mi juicio, es prioritaria y fundamental. ¿Qué modelo, teoría o sistema de organización política será preciso utilizar para acertar y tener éxito en esta descomunal empresa? ¿Es, por acaso, el federalismo el sistema de gobierno del futuro, esto es, el modelo de organización político-territorial del planeta, de la *cosmópolis*, de la *civitas maxima*? ¿Es el federalismo la teoría y la filosofía política más adecuada, atinada y pertinente para, en primer lugar, orientar y conducir ese proceso de integración mundial y, en segundo lugar, estructurar, organizar y consolidar el futuro *gobierno de la Tierra*?

A través de este estudio se pretende esbozar algún tipo de respuesta a todos estos interrogantes. Mi punto de partida, mi hipótesis y conjetura es obvia: aceptando que ningún modelo o teoría es infalible o definitiva, considero, no obstante, que el federalismo constituye el principal modelo a seguir en el inminente proceso de construcción de la *politeya mundial*; y ello porque es el único modelo de organización política de las sociedades y de los territorios capaz de compatibilizar y garantizar las distintas identidades locales, nacionales e internacionales en armonía con las exigencias de la interdependencia, la integración y la globalización. Necesitamos de una teoría política que nos suministre modelos universales de gobierno plural y multinivel, de autogobierno y gobierno compartido, de cooperación y de solidaridad múltiples; que nos ayude a definir, con total claridad y exactitud, qué es lo que en adelante corresponderá a cada nivel o esfera de gobierno (el local, el regional-autonómico, el estatal, el supraestatal y el mundial), utilizando para ello diferentes criterios de asignación de competencias: autonomía, subsidiariedad, extensión, intensidad, eficiencia comparada, etc. Necesitamos, en fin, de un principio político capaz de favorecer y posibilitar un proceso de autointegración activa y gradual de los Estados singulares en una dependencia práctica internacional o universal.

Dada la dinámica en la que está inmersa la sociedad mundial actual, pienso que ni la teoría ni la práctica política pueden prescindir del federalismo. El modelo de orden internacional establecido tras la paz de Westfalia (1648), caracterizado por el

principio de soberanía territorial en los asuntos internacionales y por la idea de un mundo compuesto y dividido por Estados soberanos, que no reconocen ninguna autoridad superior, se está desmoronando. El proceso de integración y mundialización en curso, del que la Unión Europea constituye ciertamente una de las manifestaciones más palpables y contundentes, nos descubre que estamos justamente atravesando el umbral de una nueva era, la era postwesfaliana y postestatal, la era global (M. Albrow, 1996). El federalismo probablemente sea, en este orden de realidades, la teoría política postwesfaliana por excelencia.

La eterna y siempre renovada tarea política de asegurar la supervivencia y proporcionar la felicidad y el bienestar a la comunidades y seres humanos, habrá de basarse en adelante no en un concepto obsoleto de soberanía absoluta e incontestable a lo Jean Bodin, sino en una concepción política alternativa y distinta de soberanía compartida —a lo Johannes Althusius—, según la cual una diversidad de colectividades parcialmente autónomas y soberanas podrán cooperar dentro de una forma de gobierno de múltiples niveles, y sobre la base de la negociación, del consentimiento y de la cooperación. El federalismo puede que sea, pues, el porvenir, la alternativa, y la profecía de P. J. Proudhon puede que esté también a punto de realizarse, y esta vez en su vertiente positiva: «El siglo xx abrirá la era de los federalismos o la humanidad reiniciará un purgatorio de mil años» (P.-J. Proudhon, 1921: pág. 155).

En este artículo se pretende ofrecer una argumentación clara y sosegada en torno a estos enunciados, y contribuir al mismo tiempo, aunque modestamente, a enriquecer el horizonte teórico y práctico del federalismo, poniendo de manifiesto su inagotable fecundidad, su universalidad y permanencia.

1. LAS TRANSFORMACIONES DEL MUNDO ACTUAL Y LA CRISIS DEL ESTADO

Vivimos una época de transformaciones radicales y que afectan a todos los ámbitos significativos de las sociedades humanas. Afectan, como señala el politólogo israelí Yehezkel Dror (1994), a la demografía, a la ciencia y tecnología, a la conciencia y la cultura, a las comunicaciones, a las configuraciones geoeconómicas y geoestratégicas, a los distintos regímenes y, en fin, a los propios valores. En este mismo sentido se pronuncia el Club de Roma al advertir cómo en las últimas décadas se ha venido produciendo lo que ya puede ser calificado como «la primera revolución mundial» (A. King y B. Schneider, 1991). Como consecuencia de todo ello se producen discontinuidades, rupturas y tensiones, que interactúan y se refuerzan entre sí, originando nuevas —y a veces graves— perturbaciones y turbulencias en distintos aspectos de la vida humana (James N. Rosenau, 1990).

Los efectos de esta revolución están siendo, ciertamente, sobrecogedores y fascinantes a la vez, y desde luego impensables hace muy poco tiempo. Ha destrozado, por ejemplo, al llamado socialismo real, poniendo al descubierto su incapacidad para adaptarse al cambio, así como su honda y endémica crisis económica, política, social y cultural. También ha convertido a este planeta en una auténtica aldea global,

debido a la expansión e intensificación de la informática y demás sistemas de comunicación e información, haciendo posible la difusión instantánea de los acontecimientos, pautas culturales y toma de decisiones. Se ha producido el vertiginoso desarrollo de toda clase de redes y vínculos transnacionales que originan, a la vez, nuevos procesos y nuevas formas de toma de decisiones con la participación conjunta de Estados, organizaciones intergubernamentales y otros actores de la escena internacional.

La economía se ha internacionalizado y globalizado, lo que supone la aparición de auténticos mercados mundiales capaces de generar y transmitir con la rapidez de la luz innovaciones tecnológicas, cambios en la productividad, movimientos financieros y, cómo no, crisis y convulsiones generalizadas, teniendo mucho que decir en todo ello el llamado «capitalismo de casino» de la especulación financiera internacional (S. Strange, 1986). Esta revolución de dimensiones mundiales ha producido también una sustancial transformación de la estructura social, alterando los tradicionales roles ocupacionales, originando situaciones de paro estructural y marginación, cambiando la distribución de tiempo de trabajo y de ocio, etc. (R. Mishra, 1992). Las relaciones internacionales han experimentado también una serie de mutaciones espectaculares. Se ha puesto fin a las divisiones geopolíticas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y se ha sustituido la anterior estructura y dialéctica bipolar entre bloques por una nueva realidad internacional multipolar y policéntrica, y por un auge y afianzamiento de las instituciones de proyección y ámbito mundial.

Y por último, y también como consecuencia de todo ello, sobreviene la crisis y la revisión de la propia institución estatal, la cual, y después de muchos siglos de andadura y de progresivo afianzamiento a lo largo y ancho del planeta, empieza a dar muestras evidentes de incapacidad e insuficiencia para garantizar, al menos por sí solo, la gobernabilidad de las sociedades humanas (Y. Drord, 1994). Dicha crisis afecta tanto a la estructura tradicional del poder, que empieza a cambiar de residencia para ir poco a poco a situarse en las instituciones supranacionales, como a la cultura, a los valores y a las ideologías políticas de ámbito y referencia nacional, cada vez más inadecuadas para comprender y orientar los procesos económicos, sociales, científicos, culturales, etc.

El poder político actual, aunque todavía es predominantemente estatal y nacional, se puede decir que los es ya en fase de transición, debido a la aparición de nuevos problemas, nuevas realidades y desafíos que, definitivamente, ya no pueden ser abordados y resueltos exitosamente en el marco del Estado. En efecto, estas gigantes transformaciones del mundo actual vienen acompañadas por los llamados problemas globales de la contemporaneidad, los cuales desbordan los límites y la capacidad estatal, no reconociendo ya frontera nacional alguna. Es el caso de la destrucción galopante del medio ambiente, de la explosión demográfica, de la amenaza de las armas de destrucción masiva, del terrorismo y crimen organizado, de la conculcación de los derechos y libertades fundamentales, del hambre, del agravamiento de la brecha Norte-Sur, y también Este-Oeste, etc. Es el caso de esa exigencia cada vez más sentida a lo largo y ancho del planeta, y que hace referencia a la necesidad

de *institucionalizar la humanidad*, es decir, ir avanzando hacia la progresiva implantación de un ideal de convivencia universal, basado en la comprensión del adversario, en la tolerancia, la compasión, la protección de los débiles, la renuncia a enseñarse con el vencido. Una humanidad «de individuos iguales y libres, poseedores de derechos políticos y sociales, capaces de innovar, de conocer científicamente el mundo y de buscar a su modo la felicidad personal» (F. Savater, 1999: pág. 31).

Las instancias supranacionales y mundiales apuntan y asoman, pues, y por la fuerza de los hechos, en el horizonte político del planeta y, en este sentido, la llamada revolución mundial habrá de propiciar necesariamente nuevas formas y estructuras políticas e institucionales, más amplias y más globalizadas, tanto de dirección como de integración, participación y control (A. Toffler, 1990). El proyecto de un Tribunal Penal Internacional, aprobado en Roma en el verano de 1998, apunta muy congruentemente en esa dirección. El mundo que ahora comienza se caracteriza por esa tendencia creciente a crear una estrecha interconexión entre lo local, lo nacional y lo global, produciéndose al mismo tiempo una creciente superación y desbordamiento del Estado. Las comunidades políticas de ámbito estatal ya no se gobiernan a sí mismas de manera exclusiva y eficaz, pues son incapaces de determinar por sí solas su propio futuro, produciéndose, por una parte, repercusiones globales de las decisiones tomadas en el ámbito estatal, y produciéndose, por otra parte, repercusiones en el interior de los Estados de las actuaciones y demás medidas decididas por las organizaciones y demás actores internacionales o transnacionales.

1.1. *Globalización, integración regional y crisis del Estado*

De entre las transformaciones y realidades más impactantes que vienen caracterizando últimamente a la sociedad mundial destacan, sin ningún género de dudas, los procesos de globalización y de integración regional. Globalización e integración regional o supranacional constituyen la principal tipificación del orden mundial contemporáneo, y su incidencia y acción erosiva y demoleadora sobre la realidad estatal es, a mi juicio, determinante. Por todo ello, y dentro del planteamiento general de este estudio, resulta necesario detenerse, aunque sólo sea brevemente, en esta triple y muy entrelazada realidad actual: globalización, integración regional y crisis del Estado.

La interconexión, la interdependencia y el entrecruzamiento local, regional, estatal y global desafían a las formas y modelos de organización política tradicionales. El Estado ya no es en modo alguno la única fuente de diseño y elaboración de políticas públicas que afectan a sus miembros. Además, muchas de las decisiones adoptadas por los gobiernos nacionales ya no van a afectar exclusivamente a sus propios ciudadanos. En consecuencia, la viabilidad de las entidades estatales para la adopción de decisiones plantea serios interrogantes, lo mismo que la idea de una comunidad que se gobierna a sí misma de forma efectiva y determina autónomamente su propio futuro.

Sin negar que la política nacional-doméstica y la internacional siempre estuvieron, de alguna manera, entrelazadas, hay que admitir que la realidad es muy distinta ahora y que las diferencias respecto al pasado son muy notorias (D. Held, 1997). Existen densas redes y estructuras económicas de ámbito regional o global que escapan al control de cualquier Estado particular. En la nueva ordenación económica internacional es fácilmente detectable cómo el capital va encontrando su propia «soberanía», moviéndose con casi total libertad a todo lo largo y ancho del espacio internacional. De acuerdo con sus intereses elige el Estado en el que quiere actuar, saltando con suma facilidad las fronteras nacionales y emigrando a la velocidad de la luz hacia lugares con posibilidades de ganancia. En caso de que un país no ofrezca condiciones atractivas, el capital puede castigarlo utilizando diferentes y casi siempre devastadores procedimientos, y lo más grave de todo ello es que el Estado no puede evitarlo:

«Ha perdido control sobre buena parte de su economía frente al dominio globalizado del capital y, consecuentemente, su capacidad para diseñar políticas económicas o monetarias independientes se ha visto menoscabada por obra de la *globalización*» (Rodrigo Borja, 1997: pág. 457).

Pero las diferencias respecto del pasado quedan bien patentes también en ese intenso entramado de relaciones y comunicaciones electrónicas instantáneas transnacionales sobre las cuales el Estado apenas ejerce influencia, o en esa cada vez más vasta configuración de regímenes y organizaciones internacionales que van limitando progresivamente el margen de actuación de los Estados. El desarrollo de un orden militar global, así como la proliferación de armas diseñadas y concebidas para la *guerra total* constituyen otros tantos rasgos definitorios del mundo contemporáneo que, en su conjunto, ponen al descubierto la insignificancia o, al menos, la insuficiencia de la institución estatal.

Esto es la globalización, término que expresa y hace referencia a esa intensa e incesante *acción a distancia*, a la expansión y profundización de las relaciones sociales e institucionales a través del espacio y del tiempo, de manera tal que «por una parte, las actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que tienen lugar al otro lado del globo y, por otra parte, las prácticas y decisiones de los grupos y comunidades locales pueden tener importantes repercusiones globales» (D. Held, 1997: pág. 42). Globalización es también, y en este sentido, *glocalización*. La globalización significa el avance imparable de la modernidad, la homogeneización de ideas y prácticas, la toma del poder por parte de los gigantes económicos y comerciales que cada vez con mayor intensidad y eficacia están generando y generalizando unas pautas de uso y consumo, de modas y estilos de vida (N. Luhman, 1997). La globalización hace referencia también a los procesos en virtud de los cuales «los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios» (U. Beck, 1998: pág. 29).

Así entendida la globalización, como un proceso que crea vínculos y espacios sociales, culturales y económicos transnacionales, significa, por una parte, renunciar a una premisa básica de nuestras sociedades tradicionales, a saber, la idea de vivir y actuar en los espacios cerrados y recíprocamente delimitados de los Estados nacionales y de sus respectivas sociedades nacionales y, por otra parte, vernos impelidos a actuar y convivir superando todo tipo de fronteras y divisiones, sumergiéndonos cada vez más en formas de vida transnacionales (A. Giddens, 1997). La singularidad del proceso de globalización radica en «la ramificación, densidad y estabilidad de sus recíprocas redes de relaciones regionales-globales empíricamente comprobables, y de su autodefinición de los medios de comunicación, así como de los espacios sociales y de las citadas corrientes icónicas en los planos cultural, político, económico y militar» (U. Beck, 1998: pág. 31). La globalidad rompe y erosiona, de manera irreparable quizás, tanto a la sociedad como al Estado nacional, estableciendo al mismo tiempo una multiplicidad de conexiones y relaciones nuevas de poder y competitividad, a la vez que unos conflictos y entrecruzamientos entre diferentes actores, espacios, situaciones y procesos nacionales y transnacionales.

Dicho lo anterior, cabe preguntarse ahora si estamos ante un fenómeno pasajero y coyuntural o, por el contrario, ante una realidad de largo alcance y definitiva. Ulrich Beck no duda en inclinarse a favor de la irreversibilidad del mismo, aduciendo para ello una serie de razones y argumentos, algunos de los cuales merecen ser tenidos en cuenta. La revolución permanente en el terreno de la información y las tecnologías de la comunicación; la política mundial *postinternacional* y policéntrica, lo que significa que junto a los gobiernos hay cada vez más actores transnacionales cuyo poder va en aumento; la exigencia universalmente aceptada de respetar los derechos humanos; el deterioro ecológico mundial y la devastación del medio ambiente; el ensanchamiento del campo geográfico y la creciente densidad del intercambio internacional y del poder cada vez mayor de las multinacionales; o, en fin, las corrientes icónicas de las industrias globales de la cultura. Por estas y otras razones es por lo que el autor alemán llega a proclamar con rotundidad que «la globalidad y el hecho global constituyen ya una condición impostergable de la actividad humana en los albores del nuevo siglo».

De esta comprensión de la globalización se desprenden dos fenómenos distintos. De una parte ocurre que muchas de las cadenas de actividad política, económica y social están adquiriendo dimensiones planetarias, por otra parte sucede que se está operando una amplia intensificación de los niveles de interacción e interconexión dentro y entre los Estados y las sociedades. Surge, así, un sistema internacional altamente interactivo e interdependiente, al que James N. Rosenau hace ya unas décadas denominó justamente *sistema penetrado*, para poner de manifiesto esa amplitud e intensidad de relaciones e influencias recíprocas, hasta llegar casi a la fusión, entre los sistemas nacional e internacional (J. N. Rosenau, 1966).

El avance general y conjunto de la globalización conduce, además, y de manera inexorable a la aparición de la *política mundial postinternacional y policéntrica*

(J. N. Rosenau, 1990). Ello significa que la humanidad ha empezado a dejar ya atrás la época de la política internacional que se caracterizó por el hecho de que los Estados nacionales dominaban y monopolizaban el escenario internacional. En adelante, los actores nacionales-estatales deben compartir escenario y poder globales con organizaciones internacionales, así como con empresas, movimientos y organizaciones transnacionales. Asimismo, la estructura monocéntrica de poder de los Estados nacionales rivales se va sustituyendo por un reparto de poder policéntrico, que hace que un gran número de actores transnacionales y nacionales-estatales compitan o cooperen entre sí. Una de las principales consecuencias y manifestaciones de lo anterior la constituyen, sin duda alguna, los crecientes procesos de integración continental o regional, a través de los cuales el poder, precisamente, se comparte, divide y equilibra, pierde el monopolio estatal y empieza a tener otros ingredientes, referentes y vinculaciones. Así, pues, y en el marco de nuevas entidades espaciales y territoriales, surgen otras formas de poder y de ejercicio de poder.

Respecto de la integración, denominada también minilateralismo o asociación restringida, está claro que constituye otro de los fenómenos más impactantes de nuestro tiempo, y pone de manifiesto esa creciente conciencia planetaria y esa tendencia del mundo actual a congregarse en bloques o unidades políticas y económicas supraestatales:

La integración es consecuencia (...) de la plena conciencia política de que hoy, como nunca, el mundo tiende a congregarse en bloques, porque la conquista de territorios y de mercados por las armas, puesta siempre en cuestión por radical y nacionalista, dio paso a la competencia por la eficacia, lo cual tiene que ver más con la reducción de los costes de transacción que con el aumento de los costes de confrontación. En este nuevo mundo, que está emergiendo sobre las ruinas, desde luego nada lamentables, de las ideologías y de las guerras totales, asoma la conciencia planetaria (...) el camino de la integración de los países miembros en bloques económicos homogéneos con objetivos comunes» (Moreira Neto, 1995: pág. 208).

La integración supone una aproximación, una unión, un esfuerzo de convivencia comunitaria entre Estados, que se convierten en socios, con reglas propias, comunes y bien definidas, y que dan origen a macrosociedades multilaterales, uno de los principales actores de la escena internacional actual. De manera general por *integración* se entiende un proceso en el que la calidad de las relaciones existentes entre las distintas unidades integrantes cambia de tal modo que llega a afectar y reducir la autonomía de todas y cada una de ellas, integrándolas en un conjunto mucho más amplio del que forman parte. El término *integración regional* hace referencia a un proceso más específico, y que tiene lugar entre dos o más Estados, en una escala geográficamente limitada y en un plano inferior al de la integración global. La integración, por otra parte, suele realizarse a través de un proceso que comprende, a su vez, varias etapas, diferentes ritmos y también diferentes grados de intensidad, según sea el objeto elegido para la acción conjunta. Comienza casi siempre con la formación de una zona de libre comercio entre dos o más países, sigue con la implantación de la unión aduanera, pasa generalmente a la creación de un mercado común, y a partir de ahí

puede ir más lejos, como es el caso de la Unión Europea, que camina hacia la integración política, una vez alcanzada la unión económica y monetaria.

Un rápido examen de las distintas experiencias integradoras nos descubre que el número de formas y mecanismos existentes para llevar a cabo la integración es múltiple y variado. De manera general, lo que caracteriza tales procesos es el hecho de que son, al mismo tiempo, programáticos, en el sentido de comportar un cambio importante en el enfoque de los fines del Estado, y también pragmáticos, puesto que se implementan mediante mecanismos técnico-jurídicos que buscan siempre mayor eficiencia (Marcilio Toscano, 1995). Por otra parte, el hilo conductor que une y conduce estos nuevos modos de interacción internacional es la armonización de intereses, tanto económicos como políticos y jurídicos, por medio principalmente de renunciaciones sucesivas a competencias soberanas. Y es así como se pueden alcanzar esos objetivos comunes, tanto más amplios y ambiciosos cuanto mayor sea la complejidad del mecanismo utilizado.

Los procesos de integración regional no son un fenómeno reciente y característico de nuestro tiempo, sino que han estado presentes a lo largo de la historia casi de forma permanente (Ernst B. Haas, 1979). Y lo mismo cabe decir de los procesos contrarios, esto es, los de desintegración o desagregación. En la Grecia clásica se registran ya importantes procesos de integración regional, lo mismo que en nuestra Edad Media, en la Norteamérica de los siglos XVIII y XIX o en la Europa del siglo XIX. A partir sobre todo de 1945 constituye un fenómeno fácilmente perceptible tanto en la Europa oriental como en la occidental, en la zona Atlántica, en Oriente Medio, en África, en Iberoamérica, en Asia, etc., convirtiéndose en un fenómeno de claro alcance mundial.

La Unión Europea representa en estos momentos no sólo la experiencia más seria de integración y formación de bloques, sino también la más singular y avanzada, y por ello se considera también como el modelo y paradigma a seguir. Se trata de un conjunto de realizaciones progresivas encaminadas tanto a la integración económica, fiscal y monetaria como a la integración social, política e institucional. Fruto de todo ello es la creación de un conjunto de instituciones, dinámicas y procedimientos que, en su conjunto, van configurando a la UE como una realidad de naturaleza supraestatal (D. Sidjanski, 1998; A. Truyol y Serra, 1999). Sin embargo, la UE no es el único caso o modelo existente, ya que en otras áreas del planeta se vienen produciendo últimamente procesos similares, aunque en intensidad y grado menor, pero que en todo caso reflejan esa tendencia y comportamiento general (M. Díez de Velasco, 1997).

Si exceptuamos el caso europeo, comprobamos cómo el continente americano registra en la actualidad la principal muestra de experiencias e intentos integradores, principalmente en la zona iberoamericana. Así, y con el precedente del CEPAL (*Comisión Económica para América Latina*), se pone en marcha el primer proyecto de integración subregional a través del Tratado de Tegucigalpa, en 1958, que crea el mercado común centroamericano. En 1960 se firma el Tratado de Montevideo que supone el nacimiento de la ALALC (*Asociación Latinoamericana de Libre Comer-*

cio). Nueve años más tarde, y dentro del marco del tratado anterior, se constituye el *Pacto Andino*, dando así inicio al proceso de integración de la subregión andina. A partir de 1996, y teniendo muy presente el ejemplo europeo, esta organización pasa a denominarse *Comunidad Andina*, integrando a los siguientes países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Chile formó parte inicialmente pero se retiró en 1976, bajo la dictadura de Pinochet.

En 1973 se crea CARICOM (*The Caribbean Community & Common Market*), con la finalidad principal de impulsar la integración económica y coordinar la política exterior de estos pequeños países del Caribe, en la actualidad más de veinte. En 1992 se suscribe el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, conocido en inglés por *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). Pese a constituir actualmente el mayor bloque económico en población, extensión territorial y producto interior bruto, no parece albergar un proyecto de gran envergadura e intensidad en materia de integración, proponiéndose únicamente una zona de libre comercio (Rodrigo Borja, 1997; S. Plaza Cerezo, 1997).

Mercosur (*Mercado Común del Cono Sur*) constituye, sin lugar a dudas, la experiencia integradora más relevante en este continente. Históricamente es el resultado del Tratado de Montevideo, de 1980, que creó la *Asociación Latinoamericana para el Desarrollo y la Integración* (ALADI), y del Tratado de Integración, firmado por Brasil y Argentina en 1988. Sin embargo, su normativa fundamental está constituida actualmente por el Tratado de Asunción, de 1991, suscrito por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. El Consejo, integrado por los ministros de economía y relaciones exteriores de los países miembros, es el principal órgano de esta asociación. Más que una simple zona de libre comercio, el Mercosur se concibe, a largo plazo, y siguiendo bastante de cerca el modelo europeo, como un espacio sin fronteras interiores caracterizado por la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales y que adopta políticas económicas comunes (C. Galeano, 1995). En este orden de cosas, y a pesar de los problemas surgidos, principalmente entre los dos grandes socios, está previsto que los cuatro países miembros comiencen a discutir la última fase del proceso —la del mercado común— a partir del año 2001.

En África y Asia también se han dado pasos hacia la integración, aunque menos decisivos y ambiciosos que los de Europa y América (S. Plaza Cerezo, 1997). Varias organizaciones subregionales se fueron creando en África en la década de los sesenta: la *Comunidad Económica de África Oriental*, la *Comunidad Económica de los Estados de África Occidental*, el *Comité Consultivo Permanente del Magreb*, o la *Unión Aduanera y Económica de África Central*. En la región árabe de la zona se creó el *Consejo de Cooperación del Golfo*. Previamente, en 1957, se había creado el *Mercado Común Árabe*, constituyendo, pese a su denominación, una zona de libre comercio. En Asia se constituye en 1976 la *Asociación de Naciones del Asia Sudoriental* (ASEAN), integrada por países como Indonesia, Malasia, Singapur, Filipinas y Tailandia, y constituyendo hoy en día la organización internacional más avanzada del continente asiático (M. Díez de Velasco, 1997). Está en marcha actualmente la conformación de la mayor área de libre comercio del mundo. Se trata del

llamado *Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico* (APEC), constituido en 1994 y del que forman parte muchos países de la cuenca del Pacífico, entre ellos Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón. Sus objetivos son principalmente la liberalización y el fomento del comercio y la cooperación político-económica.

Así, pues, muchos Estados pertenecientes casi siempre a una misma zona geográfica, y con raíces históricas y culturales suficientemente homogéneas en la mayoría de los casos, han visto claro que ante la alternativa de incorporarse en solitario al mercado global, soportando los siempre altos riesgos de la competencia económica, sería mucho más seguro y viable optar por la asociación y cooperación estrecha con otros Estados próximos y afines. Sólo así se consigue la fuerza, competitividad y garantía necesarias para afrontar este difícil reto. La vía más segura y razonable para ingresar en la internacionalización y en la globalización iba a ser, por tanto, la de la integración regional.

De todo lo expuesto acerca de las grandes transformaciones del mundo actual, especialmente en lo referente a la globalización y a la integración regional, se deduce claramente la necesidad de que la ciencia política aborde con rapidez y máximo rigor una doble cuestión. Por una parte, el reexamen o la revisión de las nociones clásicas de Estado, así como de sus elementos constitutivos; por otra parte, la búsqueda de un nuevo paradigma, de un nuevo e innovador modelo de gobernabilidad universal o, como apunta Panebianco, de una teoría política de la comunidad internacional capaz de proporcionarnos un sistema institucional para un gobierno mundial (M. Panebianco, 1981). La cuestión referente a la estructuración política del planeta Tierra debe ser abordada desde una clara y decidida perspectiva de universalismo político. En este sentido, la teoría política de la comunidad mundial debe ir afianzándose poco a poco, al mismo tiempo que se va produciendo esa gradual revisión del concepto de soberanía estatal o de formas de gobierno heredadas del pasado, pero que resultan inadecuadas para la nueva situación creada.

La crisis, revisión y consiguiente redefinición de la institución estatal parece, pues, inevitable, y hasta necesaria, y más que una simple medida de estrategia política e institucional, constituye una fundamental opción de supervivencia de cara a la configuración y diseño del nuevo orden político mundial. En una época de clara y hasta «escandalosa reducción de los ámbitos políticos», por obra y gracia de la globalización, donde el Estado ve reducidos por doquier sus ámbitos de actuación y comprometidas las propias razones de su existencia (Pedro de Vega, 1998); en una época en la que a la institución estatal le están fallando dos elementos o condiciones esenciales para su existencia, como son la permisividad internacional o externa y la viabilidad nacional o interna, según la conocida expresión del politólogo brasileño (Elio Jaguaribe, 1980); y en una etapa histórica de «dénationalisation déséquilibrée» (Thomas O. Hueglin, 1999), esto es, de erosión acelerada del Estado, tanto por arriba como por abajo, urge dar respuesta, y desde la ciencia política, a cuestiones tan fundamentales para la seguridad y el bienestar de las sociedades humanas como, por ejemplo, quién o quiénes toman realmente las decisiones y ante quiénes estos mismos han de responder y rendir cuentas.

El espectacular ensanchamiento de los espacios económicos y sociales no se ve acompañado de una similar amplitud respecto de los espacios políticos. Los Estados están siendo sometidos a presiones y procesos erosivos de gran envergadura, y sus ámbitos de actuación así como las razones de su existencia cada día son más cuestionadas:

«Estamos siendo testigos de un proceso de sometimiento de la política a las exigencias y los dictados de la razón tecnocrática e instrumental, que es lo que genera a la postre la paradójica situación de que, en un mundo en el que se ensanchan y universalizan los espacios económicos y sociales de los hombres en proporciones desmesuradas, al mismo tiempo, y con igual desmesura, se reducen o aniquilan escandalosamente los espacios políticos» (Pedro de Vega, 1998: pág. 15).

Tal como expresaba ya al introducir este estudio, nuestra obligada e inevitable conversión en ciudadanos del mundo no debe producirse a costa de renunciar a la condición de ciudadanos, conquistada y asumida como algo definitivo e irrenunciable en el marco del Estado liberal y democrático, y que nos hace portadores de unos derechos que en todo momento podemos hacer valer frente al poder político. Por todo ello, y ante la ya inevitable erosión de la institución estatal, no podemos resignarnos a perder esos espacios políticos donde en nombre de la justicia poder formular nuestras reivindicaciones (G. Breton, 1993). Y tampoco podemos renunciar en la coyuntura actual a la política —entendida como actividad de organización, dirección, control y mediación—, y ello porque con la globalización aumenta la necesidad de regulaciones internacionales vinculantes, de convenciones e instituciones internacionales en el ámbito de las transacciones transfronterizas.

Quizás en esta coyuntura no esté de más recordar el viejo proverbio oriental que recomienda encender una vela en lugar de maldecir la oscuridad, por lo que en relación al problema planteado lo más acertado será poner a trabajar ya a nuestras mentes, ideando y proponiendo alternativas a la tradicional arquitectura nacional-estatal de lo político y de la mismísima democracia. Es necesario afrontar el problema de cómo redefinir y dónde situar nuevamente las viejas categorías, valores y principios que inspiraron en sus comienzos al Estado democrático, constitucional y de derecho. Y en este sentido, por qué no dedicarnos, pues, a la búsqueda y formulación de un sistema de gobernabilidad global, de un modelo de organización política universal, reviviendo —y por qué no— la vieja y siempre renovada utopía del *foedus pacificum* y del derecho cosmopolita. Ésta puede ser una respuesta coherente y lógica que, desde el ámbito político, jurídico y hasta moral, podemos dar al hecho de la globalización. Se recuperarían, así, a escala planetaria los espacios políticos y jurídicos perdidos en el ámbito estatal (D. Held, 1997; L. Bonanate, 1992).

Los procesos de globalización e integración regional, así como otras muchas realidades emergentes del mundo actual, plantean un colosal reto a la ciencia política, la cual necesita abandonar los viejos paradigmas y fundamentos —inadecuados para este nuevo desafío—, y repensar su naturaleza y esencia, proyectándose hacia la realidad actual, caracterizada por ese cada vez más intenso y complejo entramado

de relaciones, fuerzas y procesos locales, nacionales y mundiales. Es probable, en este orden de cosas, que haya llegado el momento en el que, por ejemplo, la teoría política deje de considerar al Estado-nación como su objeto central y prioritario; y es probable también que el destino y el *status* del Estado-nación tengan que ser replanteados, hasta el punto de que, por ejemplo, «el concepto de autoridad o poder político legítimo pueda o deba ser desligado de su tradicional asociación con los Estados y los límites nacionales fijos» (D. Held, 1998: pág. 44). Es probable, además, que estemos en *momentos de apertura de la historia*, en el umbral de una nueva era axial, y en tales situaciones es cuando puede surgir la ocasión para poner en práctica meditados e innovadores diseños de gobernabilidad (H. Cleveland, 1993). Las crisis pueden ser útiles, y quizás esenciales, para provocar transformaciones radicales en política y gobernación, pero para ello son necesarias ideas y planteamientos nuevos y muy meditados: «Sólo así de las crisis rutinarias, cíclicas e inevitables pueden surgir innovaciones, regímenes e instituciones deseables» (Y. Dror, 1994: pág. 384).

Pues bien, es en esta nueva encrucijada histórica cuando todo nuestro sentido y toda nuestra atención intelectual debiera orientarse hacia la búsqueda de nuevas soluciones, y cuando el pensamiento político debiera estar a la altura de las circunstancias, y cuando todos debiéramos reivindicar la presencia y el protagonismo de la política, entendida como ciencia y también como arte. Nuestro planeta necesita, aquí y ahora, de la gran reflexión política, de una fuerte dosis de doctrina y filosofía política —en la línea de la mejor tradición europea y universal— capaz de suministrar nuevos paradigmas y modelos de arquitectura e ingeniería política e institucional para no fracasar en el empeño de construcción de la politeya mundial.

2. INTEGRACIÓN MUNDIAL Y FEDERALISMO

El análisis anterior pone de manifiesto que el gobierno y la integración política mundial constituyen, a la vez, *una tendencia observada y una necesidad reconocida*. Por todo ello parece necesario explorar, sin complejos ni prejuicios, las posibilidades reales de un gobierno mundial, considerando al mismo tiempo la teoría, filosofía o sistema político capaz de hacer viable y factible dicha empresa. Se necesita de una teoría política que nos suministre modelos universales de gobierno plural y multinivel, que nos ayude a definir, con total claridad y exactitud, qué es lo que en adelante corresponderá a cada nivel y ámbito de gobierno (el local, el regional, el estatal, el supraestatal y el mundial), utilizando para ello «diferentes pruebas o test para filtrar los temas y guiarlos hacia los diferentes niveles de gobierno» (D. Held, 1997: pág. 281); esto es, diferentes criterios de asignación de competencias: autonomía, subsidiariedad, extensión, intensidad y eficiencia comparada. Necesitamos de un principio político capaz de favorecer y posibilitar un proceso de autointegración activa y gradual de los Estados nacionales en una interdependencia práctica internacional y global.

En esta era postmoderna, postwesfaliana y *posthobbesiana* (F. C. Schmitter, 1991), de creciente erosión del marco estatal, la búsqueda de modelos políticos democráticos, participativos, globales y a la vez respetuosos con la diversidad de las partes integrantes, tendrá una referencia primordial e inexcusable en el federalismo. Y es que la teoría política más convencional y al uso puede que no disponga del lenguaje conceptual más apropiado para interpretar y traducir en palabras este fenómeno nuevo y emergente consistente en una forma de gobierno plural, de múltiples niveles —tanto superiores como inferiores al Estado—, y capaz de integrar diferentes grados de identidades. En una coyuntura como la actual se corre el riesgo de que, sin esa referencia y remisión crítica a la vieja e impercedera teoría federalista, el debate y discurso político se plantee y discorra, una vez más, en clave únicamente estatal, manteniéndose así dentro de la consabida dicotomía liberal entre público y privado (Thomas O. Hueglin, 1999). Las consecuencias que pueden derivarse de ello quedan bien al descubierto:

«Por una parte, resultará del todo imposible descubrir en el nuevo régimen de organización y regulación supraestatal otra cosa que no sean organismos públicos creados por la propia razón de Estado y legitimados por su eficacia. Por otra parte, resultará también imposible de comprender que los proyectos neoliberales de privatización, operados en el seno del Estado, constituyan en realidad una profunda transformación y alteración de la responsabilidad y del sentido democrático; y es que aquéllos no van a ocasionar sólo un desplazamiento de las reglas relativas a los bienes y servicios del dominio público al privado, sino que van en realidad a cambiar el alcance y el significado mismo de la política, alterando así las condiciones del contrato social» (Thomas O. Hueglin, 1999: pág. 51).

Para el federalismo, y dentro del marco general de un sistema único de gobierno plural y multinivel, el concepto de gobierno apunta siempre hacia un tipo de organización basado en un sistema equilibrado de diferentes niveles y de asignación de responsabilidades, tareas y recursos, y siempre sobre la base de la cooperación y el consentimiento mutuo. En otras palabras, el equilibrio constituye la idea, el método y el criterio básico, algo que el federalismo pretende institucionalizar a través de la organización y estructuración política de nuestras sociedades. El *equilibrio organizado institucionalmente*, esto es el federalismo:

«Para un mundo moderno que llega a su fin, caracterizado por la fragmentación y la integración, por la afirmación particularista y la estandarización universalista, el viejo concepto althusiano de proceso federal equilibrado para construir una comunidad es quizás la próxima y mejor opción para la democracia» (Thomas O. Hueglin, 1999: pág. 54).

Cada vez es mayor la percepción que se tiene a escala mundial de que la era de la soberanía exclusiva e incontestable del Estado está llegando a su fin, o ha llegado ya, y lo que empieza a asomar en su lugar es una nueva era postestatal, caracterizada por una forma de gobierno cosmopolita, de múltiples niveles y dominios de autoridad, conectados entre sí tanto vertical como horizontalmente, y en la cual los Esta-

dos —conviene aclarar— continuarán desempeñando una función importante, propia e irremplazable, pero eso sí, no ya de una manera exclusiva y hegemónica. Además, y este hecho ya resulta totalmente constatable en el seno de la Unión Europea, los Estados deberán compartir el escenario político con una multiplicidad de otros actores tanto públicos como semipúblicos y privados.

Es verdad que algunos autores, en contra de todo lo dicho, y como si nada hubiese pasado en las últimas décadas, siguen defendiendo y proclamando la plena vigencia y funcionalidad del sistema estatal en relación a las finalidades básicas de las sociedades humanas (H. Bull, 1995; Danilo Zolo, 2000). Desde el respeto que se merecen estas posiciones, sigo considerando que la era postestatal ha comenzado ya y constituye un hecho irreversible en el contexto de la sociedad internacional. En este sentido comparto, en líneas generales, el juicio formulado por el autor suizo Denis de Rougemont, y según el cual nuestros actuales Estados-naciones constituyen restos y supervivencias arcaicas del pasado que no se corresponden con las necesidades actuales de las sociedades calificadas de *postindustriales*. Son demasiado pequeños a escala mundial para asegurar la doble función de toda autoridad: garantizar la seguridad y prosperidad de todos los miembros de la colectividad y conseguir, al mismo tiempo, una eficaz participación en los asuntos mundiales (D. De Rougemont, 1970).

Ningún Estado puede en la hora actual garantizar por sí sólo, y aislado dentro de sus propias fronteras, su independencia o integridad territorial, ni hacer frente a las necesidades y aspiraciones de sus ciudadanos respecto al bienestar, progreso y plenitud de los derechos y libertades fundamentales. Para lograr todos estos objetivos, considerados fundamentales por el ciudadano de hoy día, se requiere la cooperación, la integración y la unidad entre pueblos, naciones y continentes. Es por ello por lo que el Estado se está convirtiendo en algo anacrónico y disfuncional, y empieza a ser rebasado y desmantelado por exigencias de la nueva dinámica que anima a la sociedad mundial emergente. Algo, por otra parte, que ya le había ocurrido antes a otras formas de organización política precedentes, como fue el caso, por ejemplo, de la ciudad-estado griega. El viejo orden internacional quiebra y se diluye, y en su lugar parece no existir más que un sobrecogedor vacío político e institucional. Tengo la sensación, en este sentido, que tanto el universo político como el de la naturaleza empiezan ya a reflejar las consecuencias derivadas de ese vacío y de esa absurda arquitectura política del mundo actual, antesala del caos y el desastre.

Pues bien, es en este contexto donde la teoría política federal puede resultar útil, oportuna, pertinente, deseable e, incluso, necesaria. ¿Será también factible? La historia parece avalarlo. El federalismo, en este sentido, ha demostrado ser un medio e instrumento eficaz a la hora de resolver problemas políticos prácticos, tanto puntuales como de largo alcance, y siempre que estuviesen en juego cuestiones tan fundamentales para la gobernabilidad de nuestras sociedades como la unidad, el autogobierno, el respeto a la diversidad, la participación, la libertad, la justicia y, en fin, la democracia. Como afirma Daniel J. Elazar, uno de los grandes objetivos políticos del federalismo es la consecución de sistemas políticos viables, partiendo de unida-

des políticas preexistentes. Ante la necesidad, casi siempre, de crear vínculos y estrechar lazos, de abordar en común la solución a un determinado número de problemas, de hacer frente a exigencias de seguridad, desarrollo económico, competitividad o calidad de vida, muchas entidades políticas deciden crear una nueva realidad política, superior y englobante, y respetuosa al mismo tiempo con las realidades preexistentes. Pues bien, esto es, esto ha sido y en esto consiste tanto la teoría como la práctica federal (D. J. Elazar, 1987). Desde las ligas de la Grecia clásica, pasando por el gran acontecimiento que supuso el nacimiento de los Estados Unidos de América, hasta llegar a los procesos de formación de las grandes confederaciones y federaciones del siglo XIX y XX, queda ampliamente ilustrada esta larga e incesante aplicación de los principios federalistas.

2.1. ¿Por qué y para qué el federalismo?

¿Por qué, en efecto, el federalismo? ¿Por qué constituye, en mi opinión, el principal y más adecuado modelo a seguir en el proceso de construcción de la *politeya mundial*? Quizás la mejor manera de contestar a estos interrogantes sea analizando tanto los objetivos como las realizaciones concretas atribuidas al federalismo a lo largo de la historia.

Thomas Fleiner-Gerster cree que el federalismo considerado esencialmente desde la óptica político-territorial «vuelve a surgir hoy de nuevo como una solución constitucional a los problemas de las minorías, por una parte, y como medio de crear nuevas organizaciones internacionales y supranacionales de Estados soberanos, por otra parte» (T. Fleiner-Gerster, 1991: pág. 11). Este mismo autor considera, además, que el federalismo, en cuanto concepción pragmática y abierta que hace posible la división y el reparto de poderes y soberanías en su más amplia acepción, puede preciarse también de contar a lo largo de la historia con múltiples realizaciones y aplicaciones, haciendo posible en otros tantos casos la consecución del viejo e imperecedero sueño de todas las sociedades humanas: el buen gobierno.

A este respecto es de justicia reconocer y atribuir a la teoría y al modelo federalista un amplio elenco de realizaciones, funciones y servicios prestados a las sociedades humanas a lo largo de la historia, todo lo cual prueba, a su vez, la inagotable fecundidad, la universalidad, la permanencia y operatividad de esta doctrina. En efecto, el federalismo ha sido, por ejemplo:

- una garantía para la protección de las minorías;
- un sistema capaz de asegurar la libertad y la independencia de las comunidades locales y territoriales;
- un instrumento y un medio de salvaguardar las pequeñas democracias en el seno de las democracias más extensas e importantes;
- una estructura constitucional capaz de hacer posible una unificación de Estados pequeños y débiles salvaguardando su propia identidad nacional y su soberanía;

— un freno eficaz y un contrapeso frente al siempre poderoso y tendencialmente hegemónico poder central;

— una fórmula de contrarrestar la creciente burocratización al permitir la descentralización en favor de las autoridades locales y territoriales, siempre más próximas, menos numerosas y en consecuencia más fácilmente controlables por los propios ciudadanos.

M. Forsyth (1996) nos descubre también cómo el federalismo es considerado, en primer lugar, como una forma de abolición de la soberanía estatal y por consiguiente como instrumento de pacificación a nivel mundial —*world peace through federalism*—; en segundo lugar, como una manera de acercar el poder a los ciudadanos y conseguir, así, una mayor participación cívico-democrática; y en tercer lugar, el federalismo aparece como un mecanismo o método idóneo para solucionar problemas políticos, suministrando y proponiendo diferentes estructuras institucionales, ajustadas siempre a las peculiaridades de cada caso concreto.

En esta misma línea Pierre Duclos (1965), destaca un triple alcance histórico del federalismo:

a) Como *ética de la libertad*. Esa libertad no es una libertad cualquiera, sino una libertad personalizada, en la que cada individuo permanece consciente y capaz de sus responsabilidades comunitarias.

b) El federalismo es, además, *una teoría de los conjuntos sociales*, una teoría universal de conjuntos sociales, una teoría de conjunto de conjuntos, la más apta en nuestros días para satisfacer las necesidades de organización o de reorganización racional escalonada de todos los espacios concebibles, integrando y constituyendo los diversos conjuntos en un universo. Esto es así porque implica una norma de justicia que proporciona los derechos de cada elemento federado a la importancia de sus medios e instituye de lo uno a lo otro una complementariedad.

c) Por último, el federalismo es *una perspectiva abierta* sobre la estructura de la autoridad y del poder en la época contemporánea.

No podíamos olvidarnos aquí de un gran estudioso del tema, Georges Scelle, el cual en su célebre *Curso de Derecho Internacional Público* dedica precisamente un capítulo al federalismo del que entresacamos esta concluyente cita:

«... Sólo el federalismo es conforme al interés general, al interés vital de la humanidad. A condición de que se realice bajo la forma de una colaboración consentida, concilie las dos tendencias fundamentales de las sociedades políticas: de una parte el deseo de autonomía y de libertad que permita a cada grupo humano el desarrollar su propio genio en un sistema de división del trabajo; de otra la necesidad de orden y paz para poder trabajar y producir en seguridad. El federalismo reemplaza la anarquía de las soberanías por un orden público internacional, una disciplina constitucional, y asegura a la vez el respeto a la legalidad y las transformaciones, las revisiones necesarias de esta legalidad. Es para nosotros el elemento esencial del progreso político de la humanidad».

Daniel J. Elazar considera —frente a aquellos autores que, ante la variedad de doctrinas y sistemas federales, y ante la gran flexibilidad, y por ello cierta ambigüe-

dad, de la teoría federal, sugieren que estamos ante una doctrina y un concepto que ha perdido su sentido y que sólo ofrece confusión— que estos atributos del federalismo demuestran, por el contrario, no sólo la riqueza y las potencialidades inherentes al concepto, sino también su indudable importancia y operatividad respecto de las sociedades humanas. A este respecto, ambigüedad y flexibilidad no es sinónimo de indeterminación, confusión o parálisis, sino que implica elasticidad, adaptabilidad y acomodación. En esto el federalismo es análogo a otros grandes conceptos de la ciencia política, como puede ser el caso de la democracia, donde existe un cierto grado de ambigüedad y una variedad de aplicación muy similar:

«La principal característica de un gran principio político reside, a la vez, en la simplicidad esencial de sus fundamentos iniciales y en la riqueza y amplitud de ese tejido construido a partir, y en torno, del núcleo inicial» (Daniel J. Elazar, 1976: pág. 170).

En base a esta consideración parece cierto que el federalismo constituye un fenómeno político operativo y útil, probablemente indispensable, y con un campo de aplicación casi universal, y no sólo en el sentido geográfico del término; y ello a pesar de su supuesta ambigüedad y de su carácter multiforme. Y es que el federalismo tiene como objetivos fundamentales garantizar la libertad, la democracia y el pluralismo; hacer compatible la unidad y la diversidad; posibilitar la creación de sistemas políticos viables, así como de sociedades políticas y civiles justas. Pero, además, el federalismo auspicia y obra la solución de los conflictos políticos que tienen su origen en cuestiones nacionalistas, étnicas, lingüísticas o raciales, al suministrar y ofrecer siempre diferentes opciones para la organización del poder y la autoridad política. En este sentido, el federalismo, en cuanto forma de gobierno y en cuanto sistema institucional, lleva a cabo una función esencialmente integradora, ya que, por una parte, junta, une o reúne en una nueva entidad política lo que estaba separado, y, por otra parte, consigue mantener unidos a quienes por diversas razones amenazan o plantean opciones rupturistas, independentistas o secesionistas. El federalismo constituye, así, «la mejor respuesta y solución, la más constructiva, menos conflictiva y a menudo más democrática, al problema de crear una coexistencia pacífica entre los grupos nacionales en una unidad política más amplia» (Juan J. Linz, 1999: pág. 14).

Éstas son las realizaciones y, en todo caso, los objetivos del federalismo, que bien pueden resumirse en dos palabras: *buen gobierno*. A lo largo de toda su historia ha demostrado una gran capacidad y destreza para garantizar, ciertamente, un buen gobierno, esto es, una adecuada organización del poder inspirada en los principios de la justicia y de la libertad. El federalismo se define y asocia generalmente con la idea de reparto y distribución del poder, lo que demuestra, a su vez, una concepción de la justicia según la cual la distribución del poder es siempre necesaria y deseable porque en ello está en juego el derecho a la libertad y a la participación de los ciudadanos en el gobierno, en la *cosa pública*. Todo gobierno tiene que estar fundado sobre el valor de la libertad, y ello lo hace posible el federalismo, por una parte, limi-

tando y repartiendo el poder y, por otra parte, reconociendo a los miembros de la federación el derecho a participar en el ejercicio del poder. No se pretende impedir o poner trabas a la acción de gobernar, sino permitir al mayor número posible de personas participar en la tarea de la gobernabilidad. El federalismo es bueno políticamente porque es capaz de crear entidades políticas compuestas que garantizan, a su vez, la integridad y autonomía de las partes, preservando así la libertad de sus ciudadanos.

Merece la pena completar este análisis con una oportuna reflexión de Dusan Sidjanski, la cual pone de manifiesto no sólo esa palpitable actualidad del federalismo sino también, y sobre todo, su porvenir y su exacta adecuación al tema nuclear y de fondo planteado en este estudio, y ello porque constituye la «única forma de organización social susceptible de garantizar las identidades nacionales y regionales en armonía con las exigencias de la interdependencia y la globalización». Para este profesor emérito de ciencia política está muy claro que el federalismo es también el porvenir por estas otras razones:

«Tanto por su fundamento como por sus principios directores y su método flexible, el federalismo ofrece la posibilidad de crear una sinergia entre dos polos de atracción opuestos: la atracción de la globalización bajo la presión de la nueva revolución tecnológica y la fascinación por la singularidad cultural, nacional y local; la solidaridad mediante la división del trabajo, a través de la interdependencia que tiende hacia la mundialización y las agrupaciones continentales frente a la solidaridad por similitud formada en torno a la identidad cultural, nacional o étnica. Esta doble tensión se confirma en el seno de la unión en la diversidad que permite unir los grandes espacios económicos a las riquezas de los hombres y los países. Unión que reposa en un tejido de solidaridades, adhesiones y lealtades múltiples» (D. Sidjanski, 1998: pág. 3).

Este nuestro mundo de la civilización tecnológica está sometido a una doble tensión: la atracción de la globalización y la fascinación por la singularidad cultural y nacional. Por ello, y frente a la tendencia a la uniformización y a la imitación de un modelo común y estandarizado, se manifiesta también la voluntad de distinguirse sobre la base del propio legado histórico y la identidad nacional o regional. Frente a la masa y a los gigantismos se alzan los valores, la calidad y la belleza de lo diminuto, de lo pequeño y de lo más próximo. El ser humano tiene necesidad de reencontrar sus raíces, de situarse en un entorno concreto y manejable, bien conocido por él, para poderse desenvolver y conectar con sus semejantes, y a partir de ahí aceptar el ensanchamiento de su destino. El hombre se quiere, a la vez, enraizado y cosmopolita. Pues bien, la pregunta que surge inevitablemente ante esta doble tensión y ante estas diferentes tendencias que atraviesan y entrecruzan nuestro planeta no es otra más que la siguiente: ¿qué método se puede proponer ante tal estado de cosas?

Sin duda, sólo puede ser válido y operativo un enfoque flexible, abierto a la complejidad de la realidad y a los valores que informan nuestras sociedades; un método progresivo, respetuoso con la libertad, la autonomía y el desarrollo de las diferentes comunidades de dimensiones variables que integran nuestro planeta; un enfoque capaz de conciliar esas dos tendencias opuestas sin destruirlas: el logro de la

unidad y la preservación de la variedad y el pluralismo. Este método es, claro está, el federalista.

La utilidad del federalismo, su por qué y su para qué, queda evidenciado mediante la enumeración y análisis de sus objetivos y también de sus realizaciones y aplicaciones concretas y puntuales a lo largo de la historia. Pues bien, resta ahora, y en el marco del desarrollo general de este estudio, adentrarnos en la realidad federal, ocuparnos del *qué*, a fin no sólo de contribuir a ensanchar su horizonte tanto teórico como práctico y operativo, sino también de poner de manifiesto su inagotable fecundidad, su universalidad, permanencia y total adecuación al caso aquí planteado.

3. LA DOCTRINA FEDERALISTA

Estamos ante un término que posee una amplia variedad de acepciones y significados —W. H. Stewart (1984), llega a recoger cerca de quinientos significados—, por lo que resulta harto complicado ofrecer un concepto unívoco del mismo. No existe ninguna definición de federalismo que sea plenamente satisfactoria para todos los especialistas. Ello se debe principalmente a las dificultades que supone el relacionar y contrastar las formulaciones teóricas con los datos extraídos de la observación del funcionamiento real y cotidiano de los sistemas y modelos federales. Otra dificultad añadida deriva de la propia flexibilidad y ambigüedad del federalismo, en tanto que concepto teórico y operacional. En efecto, se pueden reconocer hasta seis ambigüedades fundamentales, ya que el federalismo implica, a la vez, estructura y proceso; pretende, al mismo tiempo, la realización y el mantenimiento de la unidad y la diversidad; procura tanto objetivos limitados como globales; constituye, al mismo tiempo, un fenómeno político y un fenómeno social; se refiere, a la vez, a los medios y a los fines; y, por último, existe una amplia variedad de modelos de sistemas políticos a los cuales se puede aplicar correctamente la calificación de federalista (Daniel J. Elazar, 1976).

De los diferentes intentos de definición llevados a cabo hasta el presente, y de sus concretas expresiones y realizaciones históricas y contemporáneas, se puede extraer una noción general según la cual los términos federalismo o federal se refieren y se emplean para describir un modo de organización política que vincula a unidades distintas en un sistema global, permitiendo, al mismo tiempo, que cada una mantenga su integridad política fundamental. Por otra parte, los sistemas federales consiguen este resultado mediante una distribución del poder entre la instancia federal y las instancias federadas, con la finalidad de proteger la existencia y la autoridad de todas las partes implicadas. Al mismo tiempo, y al exigir que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante alguna forma de negociación, el sistema permite que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de las decisiones.

Para Robert Dahl (1986), el federalismo es aquel sistema en el que algunos asuntos están dentro de la competencia exclusiva de ciertas unidades locales —Can-

tones, Estados federados, Regiones, Comunidades Autónomas, Länder y Provincias— y están constitucionalmente más allá del alcance de la autoridad del gobierno central, y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades menores antes mencionadas. Otros autores ven en el federalismo un esquema según el cual cada gobierno tiene la autoridad de tomar algunas decisiones finales independientemente del otro (William H. Riker, 1996); o una relación en virtud de la cual el gobierno central y los gobiernos regionales son al mismo tiempo coordinados e independientes (Kenneth C. Wheare, 1946); o, en fin, una combinación de autogobierno y regímenes concurrentes, esto es, autogobierno (*self-rule*) y gobierno compartido (*shared-rule*), según la conocida y profusamente empleada expresión de Daniel J. Elazar. Por otra parte, y en consonancia con lo anterior, el modelo federal para resultar eficiente y operativo ha de reunir dos condiciones o elementos básicos, a saber, la descentralización y la cooperación multilateral (Josep M. Colomer, 1999).

Una breve investigación acerca de la evolución histórica de las doctrinas y formas federales nos brindará un amplio horizonte que hará, ciertamente, más comprensible la rica, compleja y multiforme realidad federal

3.1. *Evolución y fuentes*

Desde el punto de vista histórico los orígenes del federalismo se remontan a épocas muy antiguas, y mucho antes de que se inventara el término *federal* ya existieron sistemas políticos que compartían elementos del principio federal. Así, podemos descubrir ya una práctica de organización federal en el siglo XIII a. c., cuando los doce tribus de Israel proceden, para mantener su unidad nacional, a establecer entre ellas un pacto de carácter federal. Este hecho, y probablemente por haber sido recogido en la Biblia, va a tener una gran influencia y repercusión en el pensamiento y en la praxis política occidental. Se puede evocar también como ejemplo de un sistema profederal la importante experiencia de las alianzas o ligas federales establecidas entre las distintas polis o ciudades-estado griegas (liga del Peloponeso, ligas délicas, liga de Corinto, liga etolia y, sobre todo, la liga aquea), con el objeto principal de promover la armonía y cooperación en temas esencialmente defensivos.

El federalismo tiene, además, un claro precedente en la Edad Media, y son muchos los autores que han puesto especial énfasis en destacar las similitudes y el parentesco entre federalismo y feudalismo. El federalismo medieval prefigura elementos del principio federal al establecer, por ejemplo, unas relaciones contractuales esencialmente inmutables que creaban vínculos permanentes entre las partes contratantes, a la vez que garantizaban sus derechos (Daniel J. Elazar, 1987). Conviene advertir, no obstante, que entre ambas realidades no todas son similitudes, puesto que existen también diferencias muy acusadas debido, principalmente, al carácter jerárquico de estas relaciones, junto con la ausencia de mecanismos prácticos para mantener los términos del contrato. Una buena muestra de que en la Europa medieval las

tendencias federales fueron también significativas la constituye, en primer lugar, la unión de los tres cantones suizos (Uri, Schwyz y Unterwald) en 1291, mediante un pacto perpetuo «para la defensa mutua de sus derechos y libertades». También los Estados cristianos de la Península Ibérica fueron creando, a partir de la Reconquista, un sistema político que en ciertos aspectos estuvo muy cerca de un verdadero federalismo. Es el caso de la Corona de Aragón, ejemplo de unión casi federal entre Estados, y cuyo espíritu perdura, al menos en parte, en la España unida hasta la centralización borbónica emprendida a principios del siglo XVIII.

Ya en el siglo XVII surge, muy probablemente, la primera reflexión teórica sobre el federalismo con Johannes Althusius, considerado como el padre de la teoría federal moderna. Althusius concibe al federalismo como principio básico de configuración política, y tras la valoración histórica empírica de los datos objetivos obtenidos mediante la observación, elabora una teoría normativa escalonada y ordenada de las diferentes comunidades que componen la totalidad social. La comunidad superior está formada por la unión de varias inferiores, que a pesar de ello no pierden su individualidad y su autonomía. La autoridad y el poder surgen, en este sistema, desde abajo, y el poder del Estado —la más amplia comunidad— es en todo caso un poder derivado (Thomas O. Hueglin, 1999).

Destacados pensadores políticos prerrevolucionarios del siglo XVIII, como Rousseau o Montesquieu y su noción de *república federativa*, contribuyen también al desarrollo de la teoría federal. La discusión sobre la Constitución de los Estados Unidos de América y los artículos de *El Federalista* —considerados como la formulación clásica de los principios del federalismo moderno—, suponen un nuevo impulso y enfoque acerca del federalismo. Los *Founding Fathers* transformaron y organizaron los principios del federalismo en un sistema práctico de gobierno, caracterizado por la interrelación y la autonomía de las partes integrantes de la Federación y capaz de garantizar, a la vez, la unidad en la diversidad. En la evolución posterior de la teoría federal van a influir de manera significativa autores de la talla de Kant, Tocqueville o Proudhon (I. Hampshermonk, 1996).

En el siglo XIX, y siguiendo principalmente el ejemplo de los Estados Unidos, algunas de las nuevas naciones iberoamericanas (México, Brasil y Argentina) adoptaron la forma de organización federal, con resultados y consecuencias diferentes de unos casos a otros. En esa misma época Europa también vuelve su atención sobre el federalismo, en parte influenciada por el ejemplo americano o la difusión de los escritos de Tocqueville, y en parte acuciada por las propias necesidades. Los principios federales fueron utilizados en el proceso de unificación de Alemania y de Suiza, y Gran Bretaña mostró su interés al dotar de constituciones federales a Canadá y Australia. Ya en el siglo XX el federalismo ha sido utilizado generalmente como medio para unificar a naciones caracterizadas por su pluralismo étnico (URSS, India, Malasia, Nigeria, etc.), asegurando a la vez los derechos políticos y culturales a los grupos etnolingüísticos integrantes de la Federación.

A lo largo de la historia, y también en la actualidad, el principio federal ha jugado un papel muy importante tanto en la construcción de los Estados nacionales fede-

rales, como en la formación de unidades supranacionales, principalmente bajo la forma de confederación de Estados. Pues bien, una forma especial de confederación de Estados lo constituyen actualmente los procesos de integración regional o global. Tal es el caso de las Naciones Unidas, de la Unión Europea, de la OTAN, del Mercosur, etc. Ello constituye una manifestación práctica más de la idea y la teoría federal, pues no debe olvidarse que la concepción confederal sigue siendo un aspecto vivo, auténtico y legítimo de la idea federal en su más amplio sentido político. Y ello porque el federalismo supone el desarrollo de una construcción social total, basada en el acuerdo y no en la coacción, donde varias comunidades políticas dotadas de su propia individualidad se constituyen como unidades autónomas bajo un orden y una organización común, y con el objetivo de satisfacer intereses y necesidades comunes.

Para Alexandre Marc (1994), la aparición y posterior afianzamiento del federalismo se va produciendo a lo largo de cuatro grandes etapas. La primera se sitúa en el punto de confluencia de tres corrientes heterogéneas: el surgimiento de la gran revelación judeo-cristiana, el descubrimiento de la razón y del individuo en Grecia y la elaboración de un derecho objetivo en Roma. La segunda etapa, cuya importancia es generalmente desconocida, coincide con la Edad Media donde se produce una tentativa por implantar un orden prefederal basado en el compromiso personal. Con la revolución norteamericana, y la consiguiente implantación del primer caso histórico de un Estado federal, se llega al tercer estadio. En opinión del autor suizo, esta fase es decisiva, tanto por lo que supone de madurez y eclosión práctica de la idea federal como por el influjo ejercido en la posteridad. Todo lo anterior hay que considerarlo como precursor y embrionario, mientras que el experimento americano significa la primera concreción política de la doctrina federal. El federalismo americano, al combinar los principios de autogobierno (*self-rule*) y de gobierno compartido (*shared-rule*), es capaz de superar exitosamente el conflicto entre los partidarios de mantener la separación de las antiguas colonias británicas entre sí y los que aspiraban a la formación de un solo Estado unitario. La creación de un Senado y de una Cámara de Representantes constituye, en este orden de cosas, la plasmación institucional exacta del modelo y principio federal (A. Aparisi Miralles, 1995).

A comienzos del siglo XIX se inicia la cuarta etapa en este afianzamiento y toma de conciencia progresiva del federalismo, caracterizada no sólo por la ampliación y apertura del federalismo al dominio socioeconómico, sino también por lo que el mismo Alexandre Marc denomina elevación holística (del griego *holos*, que significa todo, entero). De esta manera se llega al llamado federalismo global, denominado también integral o, incluso, neoproudhoniano, para poner de manifiesto el gran influjo ejercido por el autor de *Le principe fédératif* en esta corriente federalista. Según esta nueva y complementaria concepción, el federalismo aparece como un principio universal de organización de las relaciones entre los individuos y los grupos, convirtiéndose así en una teoría global de la sociedad. Esta concepción se alimenta de corrientes de pensamiento de gran calado que, a partir del siglo XIX principalmente, van recorriendo gran parte de la reflexión política y filosófica europea. Desde la

trascendental obra de P.-J. Proudhon, pasando por las aportaciones de Le Fur, Jellinek, Scelle, Carl J. Friedrich, y muy especialmente por el gran magisterio ejercido por A. Marc y sus compañeros del llamado federalismo global (Denis de Rougemont, Guy Héraud, Vincent Ostrom, Henri Brugmans, Pierre Duclos, Dusan Sidjanski, etc.), se va formulando un amplio y completo cuerpo doctrinal, descubriéndonos un federalismo integral susceptible de ser aplicado a los diferentes sectores y vertientes de la vida societal (B. Voyenne, 1981).

3.2. *Qué es el federalismo*

Dusan Sidjanski (1998), en su reciente proclama sobre *el futuro federalista de europa* empieza por considerar al federalismo como una idea, una actitud ante los demás y la sociedad, un método y un estilo de organización social. Un método vivo que actúa por ajustes progresivos en el respeto a las funciones y organismos existentes. El federalismo se presenta, ciertamente, como una filosofía y doctrina, como una metodología, alejado y ajeno a cualquier tipo de ideología, y como tal pretende dar respuestas globales, integradas y puntuales a los problemas que también considera globales, tanto desde el punto de vista de las estructuras como del contenido social; y reconociendo siempre la múltiple pertenencia del ser humano respecto de diferentes colectividades y grupos sociales.

La noción de federalismo está impregnada de un claro pluralismo psicológico, lo que le permite reconocer que en toda sociedad existen grupos humanos nacidos de múltiples solidaridades naturales y voluntarias. La persona está situada en la encrucijada de estos grupos, en el centro de esta red de pertenencias. En este sentido, la doctrina federal se asienta sobre esa realidad integral del hombre pluridimensional, el cual sólo se realiza plenamente a través de su participación en comunidades, grupos, organismos e instituciones de lo más variado. Esta *pluripertenencia y multiidentidad* constituye, precisamente, el criterio de la verdadera libertad, por lo que intentar reducir al ser humano a uno solo de sus componentes atentaría a la esencia misma de la persona. Es preciso, pues, admitir y buscar cauces adecuados para garantizar la pluralidad de las obediencias y lealtades tanto cívicas como políticas, culturales, ideológicas, etc. Y no hay sociedad federal sin autonomía de las colectividades y demás realidades integrantes del todo.

Las colectividades se federan en comunidades más amplias para gestionar juntos los asuntos comunes, al mismo tiempo cada grupo contratante se halla representado en el seno del órgano común. El federalismo garantiza a los grupos de toda naturaleza y de toda dimensión el máximo de autonomía compatible con la unidad y la solidaridad del conjunto, y les hace participar orgánicamente en la determinación y gestión del interés general. El profesor Guy Héraud (1968), que ha realizado una trascendental aportación a la doctrina federal, considera al federalismo como una proposición de organización racional de las relaciones sociales, siendo su campo de aplicación universal, y no sólo en el sentido geográfico del término. Es decir, no

existe ningún tipo de sociedad que no pueda organizarse de forma federativa o, al menos, participar de los principios federalistas.

Desde el punto de vista metodológico el federalismo supera la dialéctica encadenada hegeliana, sustituyéndola por la dialéctica abierta inspirada por Proudhon, dejando así el camino despejado para la exploración y el salto cualitativo y posibilitando la transformación de las tensiones destructivas en polaridades creativas. Las líneas de fuerza del pensamiento federalista están tomadas de la realidad concreta y universal y, en este sentido, vemos cómo la misma naturaleza, tanto física como social, nos muestra una tensión dialéctica entre innumerables polaridades: espíritu y materia, individuo y sociedad, orden y libertad. El federalismo, inclinado sobre esa realidad proteiforme, no rechaza ni elimina ninguna de estas tensiones.

En cuanto dialéctica, el federalismo rechaza tanto la filosofía de la reducción, oponiéndose a reducir la realidad a uno solo de sus elementos constitutivos, como la filosofía de la exclusión. A la actitud maniquea del «o» esto «o» aquello, el federalismo opone la actitud del esto «y» aquello. La doctrina y metodología federal cultivan una dialéctica agregativa, de complementariedad e integración, que contrasta con la del enfrentamiento y la oposición. Pretende, así, superar un pensamiento y una práctica bipolar, dualista y dicotómica, de la que muchas veces ni se es consciente. Como señala ese gran estudioso del federalismo contemporáneo, el enfrentamiento y la generación de tensiones no debe nunca ser resuelto mediante la eliminación de uno de los términos o elementos antagónicos, sino todo lo contrario, «mediante la conciliación, la integración y la asociación» (G. Héraud, 1968).

Existe, además, una polaridad que podríamos calificar de privilegiada en cuanto interpreta, sin reducirlas, las demás polaridades. Se trata de la distinción entre lo uno y lo múltiple. Aceptar lo uno y lo múltiple es aceptar, al mismo tiempo, todos los otros binomios complementarios. Esta actitud es claramente pluralista:

«El pluralismo condena todos los monismos: tanto el del todo (totalitarismo) como el de las partes (particularismo). Síntesis del todo y las partes, el pluralismo los convoca a una pacífica y fructuosa cooperación, repudiando por esa misma razón el dualismo. El dualismo absolutiza la separación, mostrándose así como una forma sutil y peligrosa del monismo» (J. L. Valverde, 1989: pág. 22).

Los principios de organización federalista ayudan a responder adecuadamente a las preguntas de cómo respetar y perfeccionar el pluralismo social, o de cómo equilibrar las tendencias centrípetas y las centrífugas y, en definitiva, de cómo conciliar los intereses del todo y de las partes. El federalismo lleva a cabo una interpretación original de la relación social, en virtud de la cual lo uno y lo múltiple pueden vivir en una relación que, a la vez, respete, mantenga y vuelva productivas y provechosas tanto la unidad como la multiplicidad. Ésta es, precisamente, la relación federalista, opuesta a cualquier forma de unitarismo, y capaz de lograr la unidad en la diversidad; capaz de conservar en el seno del conjunto la especificidad y la individualidad de las diversas unidades integrantes, sin que, por otra parte, se produzca menoscabo o ataque a la armonía y a la propia individualidad del conjunto.

Mediante la fórmula federal se pretende responder de la mejor manera posible a la exigencia de organizar una sociedad donde se da, a la vez, una variedad y un hecho diferencial, junto con una tendencia y aspiración hacia la unidad. Se trata de conciliar la unidad y la variedad o, como dice Gumersindo Trujillo, la autogestión de los intereses privativos de cada uno de los grupos federados y la gestión en común de aquellos asuntos a los que no pueden —o no deben— subvenir los grupos aisladamente. Más exactamente:

«Una organización federal trata de conjugar la autonomía de las partes con la unidad del todo, de tal manera que mientras en lo específicamente suyo los grupos son autónomos, en la dirección de los asuntos de la comunidad global se hallan sometidos al poder superior de la federación» (G. Trujillo, 1967: pág. 18).

En cuanto idea o teoría acerca de la construcción del orden social y político, el federalismo no constituye la antítesis de la unidad sino la antítesis y la negación del unitarismo y del centralismo. Propiciando el equilibrio entre las fuerzas y tendencias centrífugas y centrípetas, que interactúan en el interior de todo sistema político y social, el federalismo surge como la solución y técnica adecuada para evitar cualquier situación de tensión o ruptura de ese equilibrio, bien por parte de las fuerzas centrífugas (secesionismo o separatismo) o bien por parte de las fuerzas centrípetas (centralismo, integracionismo). El federalismo constituye, por todo ello, una contrastada técnica de unión de grupos, cualquiera que sea su naturaleza y dimensiones; en este sentido su campo de aplicación es casi universal, y va más allá del ámbito político, extendiéndose también a la realidad social, económica y cultural. No hay ningún tipo de sociedad que no pueda ser organizada de forma federativa o, al menos, que no pueda impregnarse de las ideas y principios generales del federalismo.

La federación une, sin destruir, las entidades que se asocian, a las cuales preserva, potencia y enriquece a través de las relaciones mutuas y en la consecución de objetivos y metas comunes. La unidad federal es siempre reflejo y expresión de la diversidad, y constituye el mejor medio para integrar la diversidad como elemento legítimo en el seno de una realidad política o social (Daniel J. Elazar, 1976). Se consigue armonizar la unidad y la diversidad; una unidad que es sinónimo de coordinación, participación, cooperación y solidaridad, y una diversidad que significa respeto a las diferencias y especificidades, todo lo contrario de la homogeneidad y la uniformidad. Así de claro lo expresa el gran especialista Carl J. Friedrich:

«El hecho esencial es la combinación de la unidad y la diversidad, de tal manera que coexisten esferas de autonomía para la comunidad global y para la comunidad particular, esferas de fidelidad para lo uno y para lo otro, y donde una característica distintiva —esto es, el hecho de vivir sobre un territorio particular, de pertenecer a una iglesia particular, o de dedicarse a una actividad particular— puede servir de base para unir las personas tanto a la comunidad particular como a la comunidad global» (C. J. Friedrich, 1968: pág. 87).

La evolución de las sociedades humanas ha mostrado siempre un movimiento y una dialéctica del poder que oscila en torno a dos polos opuestos: el del totalitarismo

y centralización, por un lado, y el de la desagregación, la atomización y el desorden anárquico, por otro. Sin embargo, el equilibrio de la sociedad no se encuentra ni en una centralización más acentuada ni en una desintegración generalizada. Para volver a encontrar su eficacia, y su justicia, el poder debe ser redistribuido entre todos los niveles y entre todos los sectores en los que puede ser ejercido con provecho. La necesidad de repensar las estructuras implica inevitablemente una revisión de la distribución del poder entre los diferentes niveles de la sociedad. A este respecto la síntesis federalista constituye la mejor propuesta:

«En conclusión, el federalismo reconoce y respeta la existencia en el seno de la sociedad de diversos grupos y colectividades, pero sin atribuir a ninguno de ellos un valor absoluto. Subraya la necesidad de que dichos grupos y colectividades se estructuren, tanto en sí mismos como en sus relaciones mutuas, pero insiste en que sean reconocibles en sí mismos.» (R. Cagliano, 1989: pág. 116).

3.3. *Los principios del federalismo*

El autor suizo Denis de Rougemont (1948), con la pretensión de contribuir a una mayor clarificación y conceptualización del federalismo, nos ofrece un cuadro completo de sus virtudes, principios y elementos constitutivos básicos, considerados globalmente como otras tantas ideas-fuerza que en todo momento se proyectan sobre la sociedad y sus exigencias prácticas de organización y funcionamiento. Analizados en su conjunto y de forma agregativa nos descubren las auténticas virtualidades y aplicaciones del federalismo, considerado, a la vez, como teoría, modelo y método operativo.

Denis de Rougemont destaca del federalismo su capacidad para integrar a las minorías, salvaguardando sus identidades diferenciadas; alaba también su defensa de la complejidad, oponiéndose a la uniformidad o a la simplificación totalitaria. El federalismo propugna los espacios de libertad, de democracia y de pluralismo, garantizando la multiplicidad de ideas, de culturas, de formaciones políticas y sociales, de colectividades territoriales, y todo ello en el contexto de un tejido social complejo y diversificado. Su modelo de construcción social es ascendente, de abajo hacia arriba, partiendo siempre de las unidades inferiores, básicas y naturales, evitando todo tipo de imposición o tutela desde arriba. Además, las relaciones entre los diferentes niveles y partes integrantes del sistema federal han de basarse en la negociación, el consenso, la cooperación y el acuerdo, y nunca en la imposición, el conflicto y la confrontación.

Este cuadro se completa con la evocación de otras virtudes que caracterizan el espíritu del federalismo, lo que guarda cierto paralelismo con las llamadas virtudes republicanas definidas en *L'Esprit des lois* por Montesquieu. Entre estas virtudes se destaca el respeto a lo real, y también el respeto y consideración de lo pequeño en oposición a la veneración por el gigantismo y lo desmesurado. Otra virtud es la tolerancia, esto es, la aceptación de la alteridad del otro, lo que contribuye a garantizar a

cada cual su plenitud, y todo ello basado en el reconocimiento de la persona libre y responsable (D. Sidjanski, 1998). El federalismo es también flexible, acomodaticio y adaptable, rehúye convertirse en una fórmula rígida y prefabricada, y posibilita la búsqueda continuada de soluciones adecuadas a las condiciones reales. Aquí radica su gran fuerza y operatividad, y de aquí se desprende su gran capacidad de acción y aplicación real.

Los cultivadores de la teoría federal coinciden en afirmar que la mejor manera de conocer en profundidad esta realidad es a través del análisis de sus principios y elementos constitutivos. Por esta razón, y porque además ello permitirá comprobar más claramente, y en la línea argumental de este estudio, la exacta adecuación del modelo federal al caso aquí planteado, esto es, la articulación del sistema mundial, la construcción de la politeya terrenal global, vamos a ocuparnos seguidamente de los principios del federalismo.

Según declara Guy Héraud, el modelo federalista descansa sobre cuatro principios fundamentales, resultado de un diálogo permanente entre la experiencia y la reflexión. Los principios no se establecen *a priori* si no que nacen de situaciones concretas, problemáticas, y constituyen una respuesta, en un primer momento pragmática, a una necesidad de organización y de estructuración sociales. Dado que no están formulados por adelantado, estos principios no son rígidos; acusan las inflexiones de la experiencia que, al reincidir sobre las situaciones iniciales, provoca una mutación dinámica de esos mismos principios y da a las estructuras federales aquella plasticidad y aquella capacidad de adaptación que destacan todos los estudiosos del tema (G. Héraud, 1968; Daniel J. Elazar, 1987). Estos principios son: autonomía, subsidiariedad, participación y cooperación. A través de ellos —de todos ellos— la doctrina federalista aparece como algo coherente y bien estructurado. Ello significa que el sistema federal exige, para su despliegue y operatividad plena, la aplicación en su totalidad de estos cuatro elementos, sin prescindir de ninguno de ellos: aplicar sólo uno o parte de sus elementos es desvirtuar y traicionar esa doctrina. Procedamos ahora al análisis por separado de cada uno de estos elementos, reservándole al principio de subsidiariedad una atención y un apartado especial, más amplio, dada la relevancia que tiene en el conjunto de la teoría y la práctica federal.

3.3.1. *La autonomía*

Para Guy Héraud, la autonomía es el atributo y la condición fundamental de todo ser, tanto individual como colectivo. Ella es sinónimo de vida, de dignidad, de creatividad y de responsabilidad. Tanto la riqueza material como cultural y espiritual de la humanidad depende del grado de autonomía de todos sus miembros, tanto individuales como colectivos. En consecuencia «la autonomía, y en su máximo nivel posible, debe ser reconocida a todos los hombres y a todas las colectividades» (G. Héraud, 1968: pág. 44). El principio de autonomía implica el derecho a expresar y desplegar la propia personalidad, así como todas las potencialidades inherentes a

la misma; el derecho a autogobernarse y a autodeterminarse en libertad, enriqueciendo así al conjunto de la colectividad global.

La aplicación de este principio, tal como ha sido jurídicamente construido por el propio Guy Héraud, implica el respeto a un procedimiento en el que se suceden, en orden intangible e inviolable, las diferentes fases de realización concreta de la autonomía. En efecto, la autonomía así entendida implica, en su proceso de aplicación y despliegue, una secuencia de derechos y actuaciones, a saber: autoafirmación, autodefinición, autoorganización y autogestión. La autoafirmación hace referencia al derecho que asiste a toda colectividad a declararse existente y a ser reconocida como tal por las demás colectividades. La autodefinición implica la capacidad para trazar y fijar las propias fronteras y límites políticos y geográficos, siendo en este sentido el complemento indispensable de la autoafirmación. La autoorganización no es más que el derecho de toda colectividad a dotarse, por sí misma, de su propia norma fundamental o estatuto, permitiendo organizarse libremente, y no sobre un modelo impuesto por un poder ajeno o superior; se trata, naturalmente, del poder constituyente. Finalmente, la autogestión constituye algo así como la consecuencia y el resultado final de la autonomía, y hace referencia al poder de disponer y administrar libremente, dentro del marco estatutario asumido, de sus riquezas, recursos y propiedades.

La democratización de las grandes organizaciones de masas necesita de la autonomía de sus grupos integrantes, y a todos los niveles. En una estructura centralizada la influencia de la base se limita en el mejor de los casos a la elección de sus representantes, a los cuales confía un mandato en blanco. El centralismo no conoce más que una sola responsabilidad, la de las altas esferas, y todos los que no se encuentran allí son juzgados incapaces de tomar decisiones. Fundado sobre cierto grado de desconfianza y menosprecio hacia la persona, el centralismo provoca y favorece, generalmente, la corrupción y la ineficacia y puede, incluso, llegar a ser una fuente permanente de desorden y represión. La aplicación generalizada del principio de autonomía lleva a un resultado contrario. La autonomía de los municipios, de las regiones y demás entidades político-territoriales, de los grupos de base, de las diferentes organizaciones sociales, etc., da a estas comunidades la posibilidad de afirmarse, de dotarse de estatutos y de instituciones propias, de disponer de suficiente poder y de medios financieros propios. La autonomía, en fin, permite que un gran número de decisiones importantes sean tomadas al nivel más próximo al hombre, de manera transparente, lo que permite una auténtica responsabilidad y una participación activa.

Como nos recuerda Alexandre Marc, en la sociedad federal todas las colectividades, sean naturales o voluntarias, son autónomas. Se dan a sí mismas su propio estatuto y organización, se dotan de órganos e instituciones propias, deciden libremente sus asuntos, y disponen —directamente o por perecuación— de los recursos propios necesarios para la ejecución de sus decisiones. Estas decisiones no están sujetas a ningún tipo de tutela o autorización previa: dependen únicamente del control jurisdiccional de su conformidad a la Constitución y a las leyes federales:

«No hay, pues, sociedad federal sin autonomía de las colectividades territoriales de una parte —municipios, agrupaciones intermunicipales, provincias, regiones, grupos y conjuntos étnicos, etc.— y, de otra parte, de todas las restantes colectividades, económicas, sociales, culturales, espirituales. Es la articulación ascendente y el libre despliegue de estas colectividades y comunidades lo que define el auténtico federalismo» (A. Marc, 1989: pág. 207).

La autonomía de los grupos primarios constituye, pues, la primera consecuencia importante del federalismo, entendiendo por grupos primarios los que se hallan más cerca de la persona. Se trata de aquellas formas (municipios, regiones, grupos de base) conceptuadas como inferiores en la distribución actual del poder, pero que asumen en el federalismo un papel primordial. En cuanto alternativa al centralismo burocrático deben ser capaces de afirmarse y de estructurarse por sí mismas, pero también de autolimitarse respecto de los restantes grupos o colectividades existentes.

Así expuesto, el principio de autonomía y sus derivaciones puede aparecer como la máxima expresión del individualismo, la atomización, la insolidaridad y la independencia, y es por eso por lo que este principio —y dentro del marco general del modelo federal—, viene a ser completado, equilibrado y perfeccionado por otros tres más.

3.3.2. *La cooperación*

La cooperación consiste, a grandes rasgos, en una toma conjunta de decisiones, en un coejercicio de tareas y competencias, con la consiguiente corresponsabilidad respecto de las actuaciones llevadas a cabo (E. Alberti Rovira, 1986). A través de la cooperación la colaboración se intensifica, propiciando un aumento de la eficacia y una disminución de la conflictividad entre los distintos poderes y niveles de gobierno.

El federalismo hace de la cooperación contractual y de la libre asociación de los grupos autónomos un principio de aplicación general en el terreno político, económico y social. Sin él una sociedad de grupos autónomos sería anárquica y atomizada. La *sociedad federal* trata de imbuir en sus miembros los valores de la cooperación, la negociación, el consenso y la solidaridad, que deben prevalecer sobre la desconfianza, el conflicto o la imposición. Se insiste en la necesidad de pensar más en términos de asociados que de rivales, y todo ello como consecuencia de una concepción del mundo y de la sociedad en términos de globalidad e interdependencia. El federalismo es, por definición, cooperativo.

La palabra federalismo procede del «foedus» latino que significa pacto, contrato, y en este sentido el federalismo es una filosofía de las relaciones sociales e intercomunitarias que pone el acento sobre el valor de la decisión libremente asumida, pactada, acordada. El orden federal tiende a reducir el derecho de subordinación en beneficio del derecho de coordinación. El contrato, la negociación y el acuerdo serán, en la medida de lo posible, sustituto de la decisión unilateral o de la imposición

hegemónica. A la superposición piramidal la sustituye una coordinación horizontal de niveles e instancias diferentes, y frente a la idea de poder jerarquizado surge la nueva concepción de un poder compartido, basado en la negociación, el consenso, el respeto y reconocimiento mutuo, por lo que el símil de la pirámide es reemplazado en el federalismo por el símil de la parrilla o matriz.

3.3.3. *La participación*

Existe participación cuando las colectividades integrantes son asociadas activamente a la toma de decisiones de la colectividad superior. El federalismo multiplica y generaliza este principio de participación aplicándolo a toda organización, institución o grupo social. El federalismo, como se indicó anteriormente, parte del reconocimiento de esta *pluri-appartenance*, de esta pluridimensionalidad de la vida humana, para justificar y defender el pluralismo social, cuya garantía es, precisamente, la participación.

La participación, por otra parte, ha de ser entendida en un sentido concreto y no demagógico, esto es, en el sentido de participación en el proceso de toma de decisiones de los diferentes peldaños y niveles del poder, y ello no sólo por parte de los representantes del pueblo federal, sino también por parte de los miembros de las colectividad que lo componen. Para Claude Nigoul este principio constituye la armadura del sistema, el que lo hace tener en pie y el que garantiza la cohesión del conjunto:

«Él es y representa el principio de unidad frente a la autonomía que acentúa la idea de diversidad. El significa y hace posible que las colectividades miembros sean asociadas activa y formalmente a la toma de decisiones de la colectividad o colectividades superiores de las que forman parte (C. Nigoul, 1978: pág. 13).

Si los principios anteriores hacían referencia de alguna manera a la actividad a desarrollar en el seno de cada colectividad, el principio de participación hace referencia a las modalidades y a los mecanismos de la decisión. El federalismo, propugnando la práctica participativa en todas la esferas de la vida humana, reconoce, no obstante, ciertos límites a la participación, entre ellos el no reconocimiento del derecho de veto ni tampoco la regla de la unanimidad: de no ser así se produciría la parálisis del conjunto. Ello, además, contradeciría el principio de cesión de poder que comporta todo sistema federal.

3.3.4. *El principio de subsidiariedad*

Por la importancia que este principio organizativo básico del orden federal tiene en sí mismo, y por la trascendencia y actualidad alcanzada tanto en los medios políticos como doctrinales, se merece un tratamiento aparte y en profundidad.

La historia del principio de subsidiariedad nos puede llevar a la Grecia clásica para descubrir en Aristóteles a uno de sus primeros formuladores. Más tarde será el pensamiento cristiano quien ahonde en este principio organizativo de las sociedades humanas, destacando principalmente la aportación de santo Tomás de Aquino. No debiera olvidarse tampoco en esta sucinta evocación la obra y aportación de J. Althusius así como de destacados pensadores liberales como Locke, Tocqueville o Stuart Mill, en cuyos escritos se pueden encontrar distintos planteamientos o conceptos muy próximos a la subsidiariedad. A este respecto es conveniente recordar que la subsidiariedad en su concepción más amplia constituye un principio auténtico y genuinamente liberal, según el cual el Estado no es más que una gran institución subsidiaria. La obra y la aportación de P.-J. Proudhon así como el personalismo de E. Mounier merecen ser destacadas también en este orden de cosas.

Ya en nuestro siglo Pío XI, en su encíclica *Quadragesimo Anno* de 1931, contribuye significativamente a la formulación explícita de dicho principio. Puede decirse que a través de este importante documento, destinado a fijar y precisar un aspecto destacado de la doctrina social y política de la Iglesia católica, la subsidiariedad alcanza su forma contemporánea. Debe recordarse, a este respecto, que la idea de subsidiariedad —y no el término— aparece ya en los textos de la gran encíclica social *Rerum Novarum* de León XIII. La importancia de la subsidiariedad para Pío XI queda suficientemente reflejada en el hecho de considerarla como principio supremo de filosofía social (*gravissimum illud principium*). Podemos leer en la citada encíclica, y a propósito de la subsidiariedad o del «principio de función subsidiaria» —según la propia expresión pontificia— lo siguiente:

«Pues aun siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos.

Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás, perdería mucho tiempo, con lo cual lograría realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija. Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función «subsidiaria», el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación» (Iribarren, J. y Gutiérrez García, E., 1973: pág. 92).

Las ideas básicas que se pueden extraer de este texto acerca de la aplicación de dicho principio son, principalmente, las siguientes:

— No se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria.

— Sería cometer una injusticia, al mismo tiempo que quebrantar de manera muy perjudicial el orden social, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y dárselo a una sociedad mayor y más elevada.

— La autoridad del Estado debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social pero no destruirlos y absorberlos.

Se contiene aquí todo un programa de organización de la sociedad en su más amplia acepción, y según el cual las colectividades superiores deben limitar su actuación a todas aquellas actividades que sobrepasan las posibilidades de las colectividades inferiores. La organización política de la sociedad, fundamentada en el reconocimiento del principio de subsidiariedad, implica por una parte un límite o una prohibición a la intervención del nivel superior siempre y cuando el nivel inferior, el más próximo al individuo, pueda actuar satisfactoriamente; por otra parte, implica una obligación o un deber de intervención por parte del nivel superior respecto de los niveles inferiores cuando éstos se muestren incapaces o desbordados por la tarea a realizar.

Todo esto, naturalmente, guarda estrecha relación con la llamada doctrina de los cuerpos intermedios elaborada y defendida por la Iglesia, de una forma incipiente aún con León XIII y ya con mayor nitidez y precisión por Pío XI en la citada encíclica. Dicha doctrina sostiene que el ciudadano podrá superar su indigencia e incapacidad sólo si en cada campo se desarrollan organismos intermedios —o intermediarios— dotados de poder, y en un nivel donde le sea posible participar. En consecuencia, el Estado no debe impedir la formación y la actividad de agrupaciones menores en las funciones y tareas que les correspondan (P. Bigó, 1967; J. M. Ibáñez Langlois, 1990). Según la doctrina social de la Iglesia, el principio de subsidiariedad no está referido exclusivamente a los poderes públicos sino que implica, además, un deber y una responsabilidad para el individuo y los grupos de los que forma parte. La subsidiariedad es consustancial con la idea de responsabilidad y participación en las distintas esferas de la vida social. Tanto la naturaleza como la dignidad de la persona humana reclaman el máximo margen de libertad y autodeterminación posible.

El principio de subsidiariedad, al que Guy Héraud prefiere denominar *exacta adecuación*, y al que otros autores pretenden sustituir ahora por la noción de proximidad, establece de forma general que lo que en una sociedad puede ser adecuadamente realizado por los responsables de un nivel próximo no debe transferirse a otro más lejano o superior. La colectividad inferior debe conservar para sí todas las competencias y poderes que ella es capaz de ejercer eficazmente, transfiriendo todo lo demás a la colectividad superior, que actuaría subsidiariamente.

Según este principio la sociedad debe construirse de abajo arriba, y el poder político debe situarse a ser posible allí donde se generan los problemas y donde están

las personas que los sufren, los conocen y, en consecuencia, mejor pueden resolverlos. Cada colectividad es competente para resolver los problemas específicos que se le plantean, y en consecuencia debe producirse una adecuación de los poderes jurídicos a las tareas específicas a realizar. En todos los niveles de la sociedad el federalismo conjuga la competencia, la autonomía y la responsabilidad, de manera que la corriente social se hace ascendente, a partir de las comunidades de vida cotidiana, gracias a sucesivas delegaciones de poder. Ninguna autoridad superior interviene en la esfera de acción de una autoridad inferior mientras ésta sea eficaz y operativa por sí misma.

El principio de subsidiariedad escalona el ejercicio del poder de abajo arriba, imponiendo una doble disuasión: no delegue o traslade el nivel o la instancia inferior al superior tarea alguna que puede hacer exitosamente por sí mismo; no haga el superior sino lo que el inferior no pueda hacer adecuadamente, no entrometiéndose en lo que es propio del nivel inferior y para lo que éste se basta. No hay subsidiariedad si no se respeta en el inmediatamente inferior tanto la facultad como la responsabilidad de resolver en la medida de sus posibilidades sus propios problemas. Según ello, toda ordenación y toda construcción político-administrativa ha de efectuarse en sentido ascendente, gestionando en cada nivel cuanto sea posible, y siempre lo más cerca posible de la base, así como de los intereses legítimos correspondientes. De esta manera habrá que acordar que lo más íntimo y básico sea resuelto a nivel personal o familiar; lo más inmediato y próximo a nivel municipal o de barrio..., y así sucesivamente, pasando por los niveles comarcales, provinciales, regionales, estatales y supraestatales hasta llegar a los mundiales o globales.

La subsidiariedad, entendida como norma y regla de organización social y política, tiene como objeto principal ordenar las relaciones entre las distintas partes y niveles integrantes del cuerpo social. Partiendo del nivel y de la realidad más básica, la persona, y progresando escalonadamente hacia los niveles y esferas superiores, la subsidiariedad establece con carácter general que las colectividades superiores asumirán el poder y las competencias únicamente en los casos en los que las entidades inferiores muestren su incapacidad, o irresponsabilidad, para ello.

El término de *subsidiariedad* hace referencia, por una parte, a la idea de sustitución y supletoriedad y, por otra parte, hace referencia también a la idea de auxilio y ayuda. Pues bien, ambos significados y dimensiones han sido adecuadamente analizados desde una perspectiva básicamente filosófica por Chantal Millon-Delson (1992). Según este autor, tomada la subsidiariedad en el primer sentido parece indicar que se está ante un claro mecanismo de sustitución de un grupo social por otro más apto para llevar a cabo la realización de determinadas tareas. La idea de sustitución (*suppléance*) implica que una colectividad es sustituida por otra en el ejercicio de las competencias, cediendo, así, sus prerrogativas en favor de una instancia más idónea para asumirlas de manera eficaz y satisfactoria. En todo caso, el mecanismo de sustitución no significa ni tiene que implicar la exclusión o pérdida del poder, de la titularidad o competencia que corresponde originariamente a la instancia sustituida.

Contemplada la subsidiariedad en el segundo sentido, es decir, como sinónimo de auxilio y ayuda (*secours*), hace referencia a unas relaciones de poder diferentes a las que se fundamentan y nacen de la idea de supletoriedad, que como se apuntó anteriormente implican siempre un mecanismo de sustitución. Entendida como ayuda, la subsidiariedad constituye un procedimiento encaminado al reforzamiento y potenciación de la comunidad inferior. Esta idea aparece suficientemente explicitada por otro destacado especialista en el tema:

«La subsidiariedad implica que la colectividad superior debe —en caso de incapacidad de una colectividad inferior para ejercer correctamente una competencia que le ha sido atribuida—, acudir en auxilio y ayuda de esa colectividad imposibilitada por sí misma para llevar a cabo una determinada tarea» (V. Constantinesco, 1991: pág. 38).

Según este mismo autor, en este tipo de relación la colectividad inferior no es, en modo alguno, declarada incompetente y, por lo mismo, desposeída de sus poderes y atribuciones en beneficio del nivel superior. Lo único que sucede es que la instancia superior viene a completar y apoyar una actuación, a «restaurar la capacidad» de un grupo social imposibilitado —frecuentemente, sólo de manera circunstancial y pasajera— para ejercer eficazmente por sí solo sus competencias y prerrogativas. En este sentido, la noción de ayuda y auxilio hace referencia a una prestación que, si bien ha de considerarse determinante y decisiva, no por eso deja de ser algo accesorio, complementario y eventual, y manifestándose nada más que en aquellos casos en los que es expresamente requerida (M. Cornu, 1993).

El principio de subsidiariedad, por otra parte, sugiere y da lugar a distintas concepciones relativas, por ejemplo, al reparto de poderes entre las diferentes comunidades existentes. Según ello, a la subsidiariedad se pueden atribuir dos importantes funciones en términos de competencias, a saber, una función de atribución o asignación y una función de ejercicio y acomodación de dichas competencias. Considerada en su función atributiva, la subsidiariedad aparece como un importante principio rector, filtro o criterio en el proceso de reparto de competencias, señalando e imponiendo al constituyente las materias que deben corresponder a una u otra esfera o nivel de poder y decisión. Pero, al mismo tiempo, este principio puede actuar también de mecanismo de regulación o gradación de las competencias ya atribuidas, orientando así el ejercicio de las mismas (J. Barnes, 1993). En esta función de ajuste o *exacta adecuación* —según la conocida expresión de Guy Héraud— la subsidiariedad reconoce y autoriza, de alguna manera, el ejercicio de una competencia por el nivel o instancia más apropiada, y siempre que se den las condiciones requeridas al respecto, aportando así ese necesario criterio de racionalidad y justicia y contribuyendo al mismo tiempo a la consecución de ese siempre deseado equilibrio institucional entre poderes y niveles de gobierno.

Aithusius, uno de los primeros formuladores de la teoría moderna del federalismo, al que considera un principio básico de configuración política, elabora una teoría normativa escalonada y ordenada de las diferentes comunidades que conforman la sociedad, contribuyendo de esa manera a clarificar la noción misma de subsidia-

riedad, dentro de la teoría general federalista (Thomas O. Hueglin, 1999). Oponiéndose explícitamente al concepto de soberanía absoluta formulado en la misma época por Jean Bodin —muy preocupado por encontrar la manera de superar los antagonismos y fracturas políticas de su tiempo—, Althusius concebió un sistema político alternativo, de soberanía compartida, un sistema en el cual una diversidad de comunidades o *consociaciones*, parcialmente autónomas, pudiesen cooperar en una forma de gobierno de múltiples niveles, y sobre la base de la negociación y el consentimiento.

Para Althusius el concepto político fundamental es la comunidad de vida, siendo el matrimonio la más pequeña y simple, y a partir de ahí se desarrolla orgánicamente la totalidad social. Al matrimonio siguen la familia y el gremio, el municipio, la provincia y el Estado o el Imperio, según los casos. Por otra parte, la comunidad superior está formada por la unión de las inferiores, las cuales, y a pesar de ello, preservan siempre su individualidad y autonomía. En este sistema, por último, la autoridad y el poder surgen desde abajo, y el poder del Estado o, en su caso, el de la comunidad superior o más amplia, siempre será un poder derivado y, naturalmente, cada una de estas organizaciones cumpliría, según el principio de subsidiariedad, el papel que el nivel inferior no pudiera satisfacer debido a su menor tamaño o capacidad.

Las diversas colectividades que conforman nuestras sociedades, muy diferentes entre sí en razón a su extensión territorial y humana, aparecen superpuestas y escalonadas en conjuntos adecuadamente estructurados. Este orden y esta superposición supone y exige un principio distribuidor de competencias, el cual, asignando a cada nivel y a cada tipo de colectividades unas tareas determinadas, realiza la justicia y al mismo tiempo previene los conflictos. Este reparto de competencias no debiera resultar de una norma positiva arbitraria, fruto y reflejo de unas relaciones de fuerza y de una serie de situaciones adquiridas. Debiera resultar más bien de una idea racional y justa, sobre la cual habrá de establecerse el derecho positivo. Esta idea y este concepto racional y justo a la vez es, naturalmente, la subsidiariedad. En virtud de esta idea «cada tipo de colectividad y cada nivel deben recibir y disponer de competencia para resolver las cuestiones que, bien sea en razón de su naturaleza y capacidad, o bien en razón a sus dimensiones, no sean solubles más que allí» (Guy Héraud, 1968: pág. 50). Consecuentemente, los poderes jurídicos deben en todos los casos mostrarse «adecuados» a las tareas a desempeñar, y lo mismo cabe decir de los medios materiales, económicos, financieros, etc.

Se trata, por tanto, de un principio que no sólo confía en la capacidad de los hombres para solucionar sus propios problemas, sino que además considera que aquéllos, a quienes dichos problemas les son más próximos, son los más aptos y capacitados para resolverlos. La intervención del nivel superior sólo tiene que producirse de forma supletoria, a saber, cuando la colectividad de rango inferior se muestra incapaz para abastecer con sus medios las necesidades y exigencias de la realidad. Dicho de otra manera, con la subsidiariedad se persigue delimitar y definir las diferentes esferas de competencias entre los componentes de un cuerpo social en

atención a criterios de necesidad, eficacia y equilibrio, de tal manera que partiendo del individuo se vaya remontando gradualmente hacia la colectividad superior, a fin de determinar el nivel justo en que ha de tomarse una decisión (J. M. Sobrino Heredia, 1995).

De esta consideración del principio de subsidiariedad se desprenden dos importantes ideas. Por una parte, se constata que sería perjudicial para el buen funcionamiento del orden social el substraer a las agrupaciones inferiores o de base las tareas y funciones que pueden desempeñar adecuadamente por sí mismas, encomendándoselas a colectividades más extensas. Las instancias superiores únicamente se atribuirían aquellas funciones que no pueden asumir efectivamente los niveles inferiores. Por otra parte, queda evidenciado que la única razón justificativa de intervención es la de ayudar a los miembros del cuerpo social, y no la de tutelarlos, suplantarlos o destruirlos.

La subsidiariedad, en cuanto principio organizativo sobre el que opera el modelo federalista, proclama que en la distribución y en el ejercicio del poder debe primarse siempre la dimensión y la esfera más cercana al ciudadano, a la persona, atribuyéndole el máximo de competencias posibles. El fundamento y motivo de ello estriba en el hecho de que el compromiso cívico del ciudadano, su actuación responsable y creativa está en relación directa con la cercanía del poder o, lo que es lo mismo, con la posibilidad real de participar e influir en la toma de decisiones. Con la subsidiariedad se garantiza al ser humano la capacidad para poder desplegar su propia personalidad y potencial en aquella esfera más cercana a sus propios intereses, otorgándole al mismo tiempo la facultad de controlar y aportar sus iniciativas a aquel ámbito al cual se siente más inmediatamente vinculado. La subsidiariedad facilita la aparición de un contexto favorable a la libertad, a la creatividad y a la participación, y constituye así la condición indispensable para la plena realización cívica, tanto en su dimensión individual como colectiva. A través de esta consideración asoma claramente el componente personalista, casi omnipresente en toda la doctrina federalista, principalmente desde la perspectiva globalista o integral.

Esta última reflexión nos permite adentrarnos de lleno en la importante cuestión del fundamento o causa última del principio de subsidiariedad. Para Johannes Messner se trata, ante todo, de un principio real, esto es, fundado en la naturaleza objetiva y determinado por la realidad misma:

«La plena realidad del bien común consiste en la realización del ser plenamente humano de los miembros de la sociedad. Pero el ser plenamente humano es para el hombre el ser que se realiza de forma autónoma y bajo el principio de la propia responsabilidad al cumplir las tareas que se encuentran trazadas por los fines existenciales. Por esta razón el bien común resulta menoscabado en su realidad siempre que se trate de alcanzarlo limitando las esferas de responsabilidad y competencia de los miembros de la sociedad» (J. Messner, 1968: pág. 333).

Por el hecho de estar fundado en el mismo orden del ser y de los fines, puede considerarse como un principio material de justicia y como criterio delimitador o distribuidor de competencias y tareas en el seno de la sociedad. Además, tiene un

alcance general ya que afecta a todas las relaciones de poder, y no sólo a la relación del Estado con las otras unidades sociales y con el hombre considerado individualmente. Se opone así este principio a la omnipotencia y al totalitarismo, tanto del Estado como de cualquier otra organización e institución. Según ello, el principio de subsidiariedad puede quedar en cierto modo resumido en la siguiente fórmula: «tanta libertad como sea posible, tanto Estado como sea necesario», lo que equivale en definitiva al principio de inspiración liberal de «tan poco Estado como sea posible».

La comunidad estatal es una unidad de personas individuales y sociales o jurídicas que poseen sus propios fines existenciales y sus propias funciones, así como también sus propios derechos y facultades; en consecuencia, aquéllas sólo pueden conseguir la plenitud esencial de su ser respondiendo a las responsabilidades derivadas de estos fines. El Estado, por consiguiente, debe limitar su función a facilitar, impulsar, completar y coordinar la actividad de estos individuos y grupos sociales, y nunca a imponer, tutelar o eliminar. Como hace notar Johannes Messner, la vigencia del principio de subsidiariedad implica la riqueza de vida de una comunidad estatal, por lo que siempre que se impida la actuación de este principio por el exceso de unificación, dirección y reglamentación de la realidad, «se ciega la fuente de la riqueza, desarrollo y fuerza de su vida».

De esta manera, y según las exigencias derivadas del principio de subsidiariedad se va configurando una sociedad *libre y abierta*. Una sociedad donde, por una parte, se garantice la libertad de los ciudadanos, de sus comunidades naturales y de sus asociaciones, para conseguir libremente sus fines e intereses en el ámbito cultural, espiritual, político, económico y social; y una sociedad donde, por otra parte, se garantice a los individuos y a sus diversas asociaciones «la libertad de un trato ilimitado con el extranjero» (J. Messner, 1968: pág. 952), es decir, el libre contacto internacional de los ciudadanos, grupos y entidades sociales y territoriales del Estado con las de los demás países en todos los ámbitos de la vida (cultural, científico, comercial, económico, deportivo, etc.).

Esta característica de una sociedad libre y abierta, tanto espacial como territorialmente, y conforme a la exigencia del principio de subsidiariedad, constituye un elemento clarificador más respecto a la cuestión de fondo abordada en este estudio. En efecto, es en este contexto de *una sociedad libre y abierta a un trato ilimitado con el exterior*, y lejos de cualquier concepción totalitaria y hegemónica del Estado, donde la nueva realidad mundial emergente, plural y entrelazada, de múltiples niveles e identidades, puede encontrar cauce y garantía adecuada a su configuración y despliegue.

Son varios los autores que, después de destacar la importancia y también la incommensurable actualidad del principio de subsidiariedad, no dudan en llamar la atención sobre su gran plasticidad y versatilidad, o quizás ambigüedad, lo que ayuda a explicar su enorme atracción y fascinación ejercida en diversos medios e instancias (J. Barnes, 1993). Estamos ante un principio que de entrada parece contentar a todos, siendo susceptible en consecuencia de ser utilizado por entidades o instancias con pretensiones opuestas. Así, y según unos u otros, la subsidiariedad puede, o

bien, ser aplicada a todos los niveles (local-regional-estatal-supraestatal y mundial) o, por el contrario, circunscribirse a un único nivel; unos acentúan el movimiento o proyección hacia arriba (unificación) y otros hacia abajo (federalización-descentralización); en fin, unos y otros difieren respecto de los criterios que pueden fundamentar dicho principio (eficacia, necesidad, equilibrio, interés general, dignidad humana, etc.). Todo esto ha dado pie para considerar a la subsidiariedad como un principio poliédrico (filosófico, político y jurídico a la vez), plurifuncional y polimórfico, recurriendo incluso a la figura del dios Jano para mejor caracterizarlo.

En relación con todo lo anterior puede afirmarse que una progresiva positivación de dicho principio contribuirá a una mayor concreción y claridad del mismo. Por otra parte, no debe olvidarse una premisa y exigencia formulada anteriormente, y según la cual el federalismo constituye una doctrina coherente y convenientemente estructurada, pero siempre y cuando esté basada, no en uno, sino en los cuatro principios anteriormente enunciados y explorados (autonomía, subsidiariedad, participación y cooperación). En consecuencia, la subsidiariedad, en su aplicación y despliegue ha de ir siempre acompañada, complementada y aderezada por los otros tres principios restantes, de lo contrario se producirán flagrantes deformaciones e incluso perversiones de la misma. La construcción de la *politeya mundial* no admite, en este sentido, equivocaciones ni ligerezas.

4. CONCLUSIÓN

Decía al iniciar este estudio que mi intención principal era la de provocar el interés y la reflexión sobre la importancia de la teoría y modelo federalista en la etapa actual de la humanidad, calificada de postwesfaliana y postestatal. ¡Ojalá lo haya conseguido! Una avalancha de nuevas realidades y desafíos (globalización, procesos de integración regional, crisis del Estado, el agravamiento de los llamados problemas globales de la contemporaneidad...) están demandando la creación del *gobierno de la Tierra*, del sistema político mundial. Se necesitan nuevas estructuras político-institucionales capaces de ejercer eficazmente funciones de dirección, integración, mediación y control en el conjunto del planeta, y capaces también de establecer democráticamente en el ámbito mundial los supuestos reguladores de la vida social.

A mi juicio, el federalismo constituye esa doctrina y ese modelo en el que deberíamos fijarnos y al que deberíamos seguir explorando —este trabajo pretende ser una aportación más en este sentido—. Y ello porque el federalismo suministra modelos de gobierno plural y multinivel, de cooperación y de consentimiento mutuo; porque consigue conciliar diferentes sentimientos identitarios, aceptando la existencia de realidades asimétricas y de geometría variable e integrándolas en una realidad superior y global; porque permite establecer esa división y organización territorial del poder, atribuyendo competencias y tareas a cada nivel o esfera de gobierno territorial (local, regional-autonómico, estatal, supraestatal y mundial); en fin, porque

ofrece la posibilidad de crear una sinergia entre dos polos de atracción opuestos: la atracción de la globalización y la fascinación por lo local y cercano. La factibilidad del federalismo, por otra parte, es absolutamente incuestionable: la historia es su mejor aval. Desde las ligas de la Grecia clásica o las experiencias federalizantes medievales, pasando por el gran acontecimiento que supuso la construcción de los Estados Unidos de América, hasta llegar a los procesos de formación de las grandes confederaciones o federaciones de los siglos XIX y XX, queda suficientemente demostrada esta larga e incesante aplicación de los principios federalistas, así como su utilidad, universalidad y permanencia.

El viejo orden internacional se resquebraja, y en su lugar parece no existir más que un preocupante vacío político e institucional. Tengo la sensación de que tanto el universo social como el físico-natural empiezan a reflejar ya las consecuencias derivadas de ese vacío y de esa absurda arquitectura política del mundo actual. Un mundo anárquico y excesivamente atomizado, con sus ecosistemas seriamente amenazados y absolutamente desvertebrado por numerosos ejes de fractura (económicos, sociales, políticos, culturales, ideológicos, etc.). Si para los asuntos locales, regionales y nacionales hemos sido capaces de crear gobiernos locales, regionales y estatales, y si incluso ahora ya somos capaces de construir gobiernos supranacionales para hacer frente a problemas y desafíos de ámbito continental, ¿por qué no se empieza ya con la construcción del gobierno mundial para hacer frente a los problemas y desafíos de la humanidad en su conjunto?

En estos momentos de apertura de la historia es necesario volver a reivindicar la presencia y el protagonismo de la política, entendida como ciencia y también como arte, y capaz de proporcionarnos nuevos e innovadores paradigmas y modelos de arquitectura e ingeniería institucional que hagan posible la gobernabilidad global. La tarea es ingente; ahora bien, y en mi opinión, el federalismo puede facilitar notablemente las cosas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTI ROVIRA, E.: *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*, CEC, Madrid, 1986.
- ALBROW, M.: *The Global Age*, Polity Press, Cambridge, 1996.
- APARISI MIRALLES, A.: *La revolución norteamericana*, Centro de Estudios Constitucionales/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995.
- ARBÓS, X. y GINER, S.: *La gobernabilidad*, Siglo XXI, Madrid, 1996.
- ARCHIBUGI, D. y HELD, D. (comps.): *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Polity Press, Cambridge, 1995.
- BARNES, J.: *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas, Madrid, 1993.
- BECK, U.: *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona, 1998.
- BIGÓ, P.: *Doctrina social de la Iglesia*, Instituto Católico de Estudios Sociales, Barcelona, 1967.

- BONANATE, L.: *Etica e Politica internazionale*, Einaudi, Turín, 1992.
- BORJA, R.: *Enciclopedia de la política*, F.C.E., México, 1997.
- BREHERTON, Ch. y PONTON, G. (Ed.): *Global Politics*, Blackwell Publishers, Oxford, 1996.
- BRETON, G.: «Mondialisation et science politique: la fin d'un imaginaire théorique», en *Études Internationales*, vol. 24, núm. 3, 1993.
- BULL, H.: *A Study of Order in World Politics*, MacMillan Press LTD, Londres, 1995.
- CAGIANO, R.: «La sociedad federal», en CÉSAR DIAZ-CARRERA: *El federalismo global*, op. cit.
- CLEVELAND, H.: *Birth of a New World: An Open Moment for International Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, 1993.
- COLOMER, J. M.: «Las instituciones del federalismo», en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 1, 1999.
- CONSTANTINESCO, V.: «Le principe de subsidiarité: un passage obligé vers l'union européenne», en *L'Europe et le droit, mélanges offerts à Jean Boulouis*, Dalloz, París, 1991.
- CORNU, M.: *Compétences culturelles en Europe et principe de subsidiarité*, Bruylant, Bruselas, 1993.
- DAHL, R. A.: «Federalism and the democratic process», en *Democracy, liberty and equality*, Norwegian University Press, 1986.
- DÍEZ DE VELASCO, M.: *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1997.
- DROR, Y.: *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona, 1994.
- DUCLOS, P.: «Le fédéralisme politique dans le monde contemporain», en *L'Europe en Formation*, núm. 61, 1965.
- ELAZAR, D. J.: *Exploring federalism*. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, Alabama, 1987.
- «Les objectifs du fédéralisme», en *L'Europe en Formation*, núm. 190, 1976.
- FALK, R. A.: *On Human Governance: Towards a New Global Politics*, Polity Press, Cambridge, 1995.
- FLEINER-GERSTER, Th.: «Le fédéralisme suisse: la influence du fédéralisme américain», en AA.VV.: *Le fédéralisme en Europe*, Institut de Ciénces Politiques i Socials, Barcelona, 1991.
- FORSYTH, MURRAY: *Schools of Thought of Federalism*, University of Leicester, Leicester, 1996.
- FRIEDRICH, C. J.: *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, Nueva York, 1968.
- GALEANO, C.: *Ordenamiento jurídico del Mercosur*, Asunción, 1995.
- GIDDENS, A.: *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Polity Press, Cambridge, 1994.
- GUÉHENNO, J.-M.: *El fin de la democracia*, Paidós, Barcelona, 1995.
- HAMPHERMONK, I.: *Historia del pensamiento político moderno*, Ariel, Madrid, 1996.
- HAAS, E. B.: *Integración*, en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1979.
- HELD, D.: *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona, 1997.
- HÉRAUD, G.: *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Presses d'Europe, París, 1968.
- HUEGLIN, T. O.: «Le fédéralisme d'Althusius dans un monde post-westphalien», en *L'Europe en Formation*, núm. 312, primavera, 1999.
- IBÁÑEZ LANGLOIS, J. M.: *Doctrina Social de la Iglesia*. Ed. Eunsa, Pamplona, 1990.
- JAGUARIBE, E.: *Hacia la sociedad no represiva*, F.C.E., México, 1980.

- KING, A. y SCHNEIDER, B.: *La Primera Revolución Mundial. Informe al Club de Roma*, Plaza y Janés, Barcelona, 1991.
- LA PERGOLA, A.: *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- LAFONTAINE, O.: «Globalisierung und internationale Zusammenarbeit», en U. BECK (Com.): *Politik der Globalisierung*, Ed. Zweite Moderne, Francfort del Meno, 1997.
- LINZ, J. J.: «Democracia, multinacionalismo y federalismo», en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 1, 1999.
- LUHMANN, N.: *Observaciones de la modernidad*, Paidós, Barcelona, 1997.
- MARC, A.: *El porvenir de Europa y otros ensayos*, Centro de Estudios Constitucionales/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994.
- MESSNER, J.: *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, Ed. Rialps, S.A., Madrid, 1968.
- MILLON-DELSON, C.: *L'Etat subsidiaire*, P.U.F., París, 1992.
- MING, A.: *La mondialisation heureuse*, Plon, París, 1997.
- MISIIRA, R.: *El Estado de bienestar en crisis*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.
- MOREIRA NETO, D.: «Mercosul —Minilateralismo e Metaconstitucionalismo», en *Revista de Informação Legislativa*, Brasilia, núm. 128, 1995.
- NIGOU, C.: *A la découverte du fédéralisme*, Presses d'Europe, París, 1979.
- ORTEGA CARCELÉN, M.: *Hacia un Gobierno Mundial*, Edit. Hespérides, Salamanca, 1995.
- PANEBIANCO, A.: «Studi sull'integrazione sovranazionale», en *Rivista italiana di Scienza Politica*, núm. 2, 1972.
- PLAZA CERREZO, S.: *Los bloques comerciales en la economía mundial*, Editorial Síntesis, S.A., Madrid, 1997.
- PROUDHON, P.-J.: *Du principe fédératif*, Bossard, París, 1921.
- RIKER, W. H.: *Federalism: Origin, operation, significance*, Little Brown, Boston, 1964.
- ROJO SALGADO, A.: *El modelo federalista de integración europea*, Ed. Dikynson, Madrid, 1996.
- ROSENAU, J. N.: *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Brighton, Harvester, 1990.
- ROUGEMONT, D. DE: *Lettre ouverte aux Européens*, Albin Michel, París, 1970.
- *L'Europe eun jeu*, La Baconière, Neuchâtel, 1948.
- SAVATER, F.: *Institucionalización de la Humanidad. Protagonistas del siglo XX*, Diario «El País», 1999.
- SIDJANSKI, D.: *El futuro federalista de Europa*, Ariel, Barcelona, 1998.
- SOBRINO HEREDIA, J. M.: «Las entidades locales y regionales frente al principio de subsidiariedad», en *Xornadas de estudos sobre a Unión Europea, as CC.AA. E o principio de subsidiariedade*, EGAP, Santiago de Compostela, 1995.
- STEWART, W. H.: *Concepts of Federalism*, University Press of America, Nueva York, 1984.
- STRANGE, S.: *Casino Capitalism*, Blackwell, Oxford, 1986.
- TOFFLER, A.: *El cambio del poder*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990.
- TRUJILLO, G.: *El federalismo español*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1967.
- VALLESPÍN, F.: *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2000.
- VALVERDE, J. L.: «Introducción al federalismo global», en C. DIAZ-CARRERA (comp.): *El federalismo global*, Unión Editorial, Madrid, 1989.

VEGA GARCÍA, P. DE: «Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, abril-junio, 1998.

VOYENNE, B.: *Histoire de la idée fédéraliste*, Presses de'Europe, París, 1981.

WHEARE, K. C.: *Federal Government*, Oxford University Press, 1964.

ZOLO, DANILO: *Cosmópolis*, Paidós, Barcelona, 2000.