

**El fracaso del federalismo en Latinoamérica. Un estudio comparado con la cultura federal de los Estados Unidos de Norteamérica \***

Jorge Chaires Zaragoza<sup>2\*\*</sup>

**Fecha de recepción:** 23 de marzo de 2017

**Fecha de evaluación:** 30 de junio de 2017

**Fecha de aprobación:** 30 de junio de 2017

**Para citar este artículo**

Chaires, J. (2017). El fracaso del federalismo en Latinoamérica. Un estudio comparado con la cultura federal de los Estados Unidos de Norteamérica. *Revista Via Iuris* N° 23), pp. 1-36.

**Resumen**

El federalismo en los países de Latinoamérica no ha funcionado. La autonomía de las provincias ha sido hábilmente utilizada por la élite gobernante local como subterfugio político-jurídico para encubrir la corrupción e impunidad. El federalismo en Latinoamérica, en lugar de servir para defender las diferentes culturas y tradiciones de las regiones y establecer límites al poder, ha impedido forjar los debidos pesos y contrapesos. La pregunta que siempre se hace cuando se analiza el sistema federal es ¿por qué en los Estados Unidos sí funciona y en nuestros países no? La respuesta pueda estar en que, a diferencia del país del norte, los países latinoamericanos no tenían una cultura federal propia, que justificara su adopción. Es decir, las provincias no contaban con una tradición de autogobierno, como sí la tuvieron las trece colonias que les permitió implantar una

---

<sup>1\*</sup> Artículo derivado del proyecto de investigación “Mitos y realidades del Sistema Federal Mexicano 2016”, realizado por el grupo de investigación Cuerpo Académico Consolidado UDG-476 Derechos Humanos y Estado de Derecho de la Universidad de Guadalajara. Guadalajara. (México).

<sup>2\*\*</sup> Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: [jchairesz@hotmail.com](mailto:jchairesz@hotmail.com)

cultura política y democrática entre sus ciudadanos. A fin de acabar con las áreas de opacidad e impunidad de los países latinoamericanos en el ámbito local, amparados en una falsa autonomía, es necesario romper con ciertos dogmas y reconocer que se requiere de un sistema de control y supervisión más eficaz, homologando y unificando principios, leyes y procedimiento, aunque ello signifique violar el sistema federal.

**Palabras clave**

Autonomía, centralismo, cultura federal, federalismo en Estados Unidos, federalismo en Latinoamérica, federalismo.

**The failure of federalism in Latin America. A study compared to the federal culture of the United States of America**

**Abstract**

Federalism in the countries of Latin America has not worked. The autonomy of the provinces has been cleverly used by the local ruling elite as a political-legal subterfuge to cover corruption and impunity. Federalism in Latin America, instead of serving to defend distinct cultures and traditions of the regions and to establish limits to power, has prevented forging the necessary checks and balances. The question that is always asked when analyzing the federal system is: why does it work in the United States and not in our countries? The answer may be that, unlike the northern country, the Latin American countries did not have their own federal culture, which justified their adoption. That is, the provinces did not have a tradition of self-government, as did the thirteen colonies that allowed them to establish a political and democratic culture among their citizens. To put an end to the areas of opacity and impunity of Latin American countries at the local level, protected by a false autonomy, it is necessary to break certain dogmas and recognize that a more effective control and supervision system is needed, standardizing and unifying principles, laws and procedure, even if it means violating the federal system.

## Keywords

Autonomy, centralism, federal culture, federalism in the United States, federalism in Latin America, federalism.

## **O fracasso do federalismo na América Latina. Um estudo comparado com a cultura federal dos Estados Unidos da América**

### **Resumo**

O federalismo nos países da América Latina não tem funcionado. A autonomia das províncias tem sido habilmente usada pela elite governante local com um subterfúgio político-legal para cobrir a corrupção e a impunidade. O federalismo na América Latina, em vez de servir para defender as diferentes culturas e tradições das regiões e estabelecer limites para o poder, tem impedido forjar os devidos freios e contrapesos. A pergunta que sempre é feita ao analisar-se o sistema federal é: por que ele funciona nos Estados Unidos e não em nossos países? A resposta pode ser que, ao contrário do país do norte, os países latino-americanos não tinham sua própria cultura federal, o que justificava sua adoção. Ou seja, as províncias não tinham uma tradição de autogoverno, como as treze colônias que lhes permitiam estabelecer uma cultura política e democrática entre seus cidadãos. A fim de eliminar áreas de opacidade e impunidade dos países latino-americanos no âmbito local, amparados em uma falsa autonomia, é necessário romper com certos dogmas e reconhecer que requer-se de um sistema de controle e supervisão mais eficaz, padronização e unificação de princípios, leis e procedimentos, mesmo que isso signifique violar o sistema federal.

## **Palavras-chave**

Autonomia, centralismo, cultura federal, federalismo nos Estados Unidos, federalismo na América Latina, federalismo.

## **L'échec du fédéralisme en Amérique latine. Une étude comparée à la culture fédérale des États-Unis d'Amérique**

### **Résumé**

Le fédéralisme dans les pays d'Amérique latine n'a pas fonctionné. L'autonomie des provinces a été habilement utilisé par l'élite dirigeante locale comme un subterfuge politico-juridique pour dissimuler la corruption et l'impunité. Le fédéralisme en Amérique latine, plutôt que de servir à défendre les différentes cultures et traditions des régions et fixer des limites au pouvoir, a empêché en raison de forger des freins et contrepoids. La question est toujours posée pourquoi le système fédéral fonctionne aux Etats-Unis et dans nos pays non ? La réponse est peut-être que, contrairement au pays du Nord, les pays d'Amérique latine n'avaient pas de culture fédérale elle-même, pour justifier son adoption. Autrement dit, les provinces ne disposaient pas d'une tradition d'autonomie gouvernementale entre ces citoyens, comme les avaient les treize colonies leur permettant de mettre en œuvre la culture politique et démocratique parmi ses citoyens. Con el fin d'éliminer les zones d'opacité et l'impunité locale des pays Latino-Américains couverts d'une fausse autonomie, il est nécessaire de rompre avec certains dogmes et reconnaître qu'on a besoin d'un système de contrôle et une surveillance plus efficace, en homologuant et en unifiant des principes, de lois et procédure, même si cela signifie violer le système fédéral.

### **Mots-clés**

L'autonomie, le centralisme, la culture fédérale, le fédéralisme aux États-Unis, le fédéralisme en Amérique latine, le fédéralisme

## Introducción

Como bien se sabe, el sistema federal en los países latinoamericanos, no ha tenido el mismo desarrollo que el de los Estados Unidos de Norteamérica. Mientras que, en el país del Norte, el federalismo sirvió no solo para defender las costumbres, tradiciones e instituciones locales, sino también como muralla de contención al poder central, en nuestros países fue visto como un instrumento ideal para impedir cualquier tipo de control externo e interno. La élite gobernante local utilizó hábilmente al federalismo como subterfugio político-jurídico para defender sus intereses y encubrir la impunidad y corrupción, amparados en una mal entendida autonomía y no como mecanismo de defensa de supuestas costumbres y tradiciones. Con el pretexto de la diversidad cultural regional de los países latinoamericanos, se ha diseñado un sistema de reparto de competencias sin los debidos mecanismos de pesos y contrapesos.

El desarrollo autónomo e independiente de las trece colonias sirvió para cimentar una cultura federal de autogobierno, en donde los ciudadanos participaron activamente en defensa de sus costumbres, tradiciones e instituciones locales. En los países latinoamericanos no hubo la oportunidad de construir esa cultura federal de autogobierno, ni una sociedad politizada que defendiera los intereses de la colectividad, lo que ha impedido la formación de instituciones locales sólidas, que sirvan de contrapeso al poder local y central.

Los alarmantes índices de corrupción de los países latinoamericanos, particularmente de los federales<sup>3</sup>, tienen que ser el punto de partida para la reflexión. La falta de instituciones de fiscalización y control fuertes y eficaces, concretamente en el ámbito local, responden a la falta de una cultura federal.

Se dice que existen tantas variantes configurativas del federalismo como países federales, por tanto, resulta difícil establecer pautas generales que lo identifiquen de manera unívoca (Carbonell, 2003). Sin embargo, permanecen elementos esenciales que deben caracterizar a estos países; uno de ellos es la existencia de una larga tradición de autogobierno, es decir, de una cultura federal.

El principal argumento de los defensores del federalismo es que la diversidad de culturas, costumbres y tradiciones justifica que países como Argentina, México, Brasil y Venezuela hayan adoptado el sistema federal como forma de Estado, por lo que se entiende que existan provincias autónomas o incluso “libres y soberanas”, como lo prescribe el artículo 40 de la Constitución mexicana, que explica la defensa de su régimen interior.

Otro de los argumentos es que las grandes extensiones de los países latinoamericanos justifican la creación de centros administrativos y políticos que no dependan del poder central. Se dice también que el Estado unitario es más propenso a las formas autocráticas de gobierno, ya que supone una concentración del poder estatal en un mismo centro geográfico, en tanto que el federalismo favorece el control vertical sobre el poder. Bajo esta idea, la desconcentración territorial del poder estatal mediante un sistema federal sería más proclive al funcionamiento del sistema democrático, en tanto hay una participación más directa por parte de los habitantes en los problemas de su comunidad (Dalla, 2002).

Para otros, no es un tema que se tenga que debatir, sino que se da por sentado que el país debe ser federal, porque así lo consideraron los padres fundadores. Para aquellos,

---

<sup>3</sup> Aunque se debe reconocer que el federalismo no es la única variable que determina el que un país sea más o menos corrupto, puede ser significativo. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2016, elaborado por Transparencia Internacional, los países federales de América Latina están peor ubicados en relación con otros países que no lo son: (Uruguay, 21; Chile, 24; Costa Rica, 41; Brasil, 79; Colombia, 90; Argentina, 95; México, 123 y Venezuela, 166).

los principios constitucionales que definen el sistema federal no se cuestionan porque se consideran dogmas poco menos que religiosos. No obstante, es acertado lo dicho por Juan Linz (1999), en el sentido de que resulta esencial preguntarse por qué un país elige un sistema federal.

La problemática del federalismo en nuestros países no es simplemente doctrinal, sino que tiene un impacto directo en el reparto de competencias y en el grado de autonomía que deben y necesitan tener cada provincia y municipio, de tal manera que la autonomía no se convierta en áreas de impunidad, sin mecanismos de control y supervisión adecuados.

Este artículo busca dar respuesta a uno de los cuestionamientos más recurrentes en la doctrina constitucional: ¿por qué el federalismo en los países latinoamericanos (México, Argentina, ‘Colombia’<sup>4</sup>, Venezuela y Brasil) no ha tenido el mismo éxito que en los Estados Unidos de Norteamérica? La pretensión de realizar un análisis de la cultura federal en los países latinoamericanos y compararlo con el federalismo de los Estados Unidos no se reduce a resaltar las diferencias entre las dos regiones, sino que su objetivo va hasta demostrar, por un lado, que el fracaso de los modelos federales se debe a la falta de una cultura federal similar a la de los Estados Unidos, que posibilite el contar con provincias y municipios autogobernables y, por el otro lado, evidenciar que esa falta de cultura federal ha impedido la construcción del andamiaje de pesos y contrapesos, sobre todo, en el ámbito local, en donde existen zonas de impunidad alarmantes, amparadas en una mal entendida autonomía.

### **Metodología**

El presente estudio es parte de una investigación más amplia titulada “Mitos y realidades del sistema federal mexicano”, que involucra un análisis comparado con países federales en América y Europa, y en donde se parte de la premisa de Jean-François Gaudreault-DesBiens (2006), en el sentido de que la estructura federal se puede

---

<sup>4</sup> A pesar de que Colombia no es un país federal se incluye en el estudio debido a la mala experiencia que representó su implementación.

considerar notablemente apropiada en aquellos estados que son multinacionales, en donde las diferencias abundan entre los estados, lo cual llevó a formular la hipótesis de que los países latinoamericanos no tienen las características para ser federales. Para intentar comprobar la hipótesis, en el presente trabajo se analiza al federalismo desde el punto de vista histórico y cultural. El método de investigación parte de un estudio analítico del concepto del federalismo, así como de un estudio histórico-comparado sobre el desarrollo de este tanto en los Estados Unidos de Norteamérica como en los países latinoamericanos, en donde se toma en cuenta, además del pasado colonial, el tránsito a la independencia y la recepción de las ideas democráticas en los estos países.

## Resultados y discusión

### El federalismo como un proceso cultural

#### *Cultura federal*

Una definición que se ha tomado como guía para entender el federalismo es la que realizó Proudhon hace más de 150 años (1865):

Federación, del latín *foedus*, genitivo *foederis*, es decir, pacto, contrato, tratado, convención, alianza, etc., es un convenio por el cual uno o varios jefes de familia, uno o varios municipios, uno o varios grupos de municipios o Estados se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de cumplir uno o varios fines particulares que, desde entonces, pesan sobre los delegados de la federación de una manera especial y exclusiva (2011, p. 255).

Esta enunciación del federalismo tiene una connotación particularmente jurídica, al concebirla como un contrato, aunque de manera restringida y distinta a la regida por el derecho civil o mercantil. Al ser un contrato, se entiende que puede celebrarlo cualquiera que tenga capacidad jurídica para ello (jefe de familia, municipios o estados). Al asimilarse a un acto jurídico, de acuerdo con Proudhon, las partes se obligan no solo de manera sinalagmática, sino también de forma individual, pues se obtienen más derechos, más libertad, más autoridad y más propiedad de la que ceden. La definición jurídica del

federalismo la redujo a una simple técnica constitucional y la alejó de cualquier acepción de carácter histórico o cultural.

Ahora bien, cuando se habla de cultura federal no se hace referencia a la diversidad cultural existente en un país determinado. Es muy común escuchar que la diversidad de culturas, costumbres y tradiciones justifica que países como México, Brasil, Argentina o Venezuela hayan adoptado el sistema federal como forma de Estado, por lo que se entiende que existan provincias autónomas o, como en México, “libres y soberanas” en todo lo concerniente a su régimen interior (Raphael, 2016).

Se dice que esa es precisamente la esencia del federalismo, como lo señalaba el mismo Montesquieu (1993):

Esta forma de gobierno consiste en un convenio, según el cual, varios cuerpos políticos consienten en convertirse en ciudadanos de un Estado mayor que se propone formar. Se trata de una sociedad constituida por otras sociedades y susceptible de ir aumentando en virtud de la unión de nuevos asociados. (p. 99).

Sin embargo, surge la pregunta: ¿qué tanta diversidad cultural debe existir en un país que justifique la adopción del sistema federal? Es evidente que Montesquieu no estaba pensando en los territorios americanos. Él hacía alusión a poblaciones como Holanda, Alemania o Suiza, que tenían diferencias culturales importantes, como idioma, religión, historia, forma de gobierno o sistema de justicia.

En tal sentido, por cultura federal no se hace referencia a esa pluralidad o diversidad cultural que, en mayor o menor medida, existe en cada país, sino a la tradición que tiene un pueblo de autogobernarse y de resolver sus propios asuntos dentro de la democracia. Tocqueville (1998) atribuyó el éxito del sistema federal norteamericano, conformado por dos soberanías perfectamente trazadas, a un pueblo habituado desde largo tiempo a dirigir por sí mismo sus negocios y en el cual la ciencia política había descendido hasta las últimas capas de la sociedad. Refiere que México, por el contrario, copió el modelo norteamericano sin tomar en cuenta el espíritu que lo había vivificado.

Norberto Bobbio (1983), en su definición de federalismo, señala que el conocimiento de un Estado no es completo, si no se toman en cuenta las características de la sociedad que permiten mantener y hacer funcionar las instituciones políticas. Por consiguiente, aclara el jurista italiano, si el sistema federal tiene características propias, que lo distinguen de los demás, debemos suponer que la conducta de los que viven en ese Estado tiene cierto carácter federal.

De acuerdo con el profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto Canadá, Jean-François Gaudreault-DesBiens (2006), el federalismo puede prosperar solamente si es apoyado por una cultura federal, cuyo crecimiento depende no solamente de actores institucionales, incluyendo los judiciales, sino también de la presencia de una sociedad civil dinámica. Solo una verdadera cultura federal puede asegurar la preservación del federalismo en el mundo globalizado donde la presencia de las entidades subestatales parece un impedimento, más que una fuente de diversidad.

En consecuencia, por cultura federalista se debe entender como lo dice Tocqueville a una sociedad habituada desde largo tiempo a dirigir por sí mismo sus negocios. O como lo señala Norberto Bobbio (1983) en una sociedad que pueda mantener y hacer funcionar las instituciones. O como refiere Jean-François Gaudreault-DesBiens (2006), que el federalismo solo prospera con la presencia de una sociedad civil dinámica.

El éxito del sistema federal no puede reducirse a una mera técnica constitucional, basado en un sistema que se limite a enlistar en su texto constitucional las competencias de las partes integrantes del Estado, sino que, para que funcione, tiene que contar con una base fuerte de cultura de autogobierno en las provincias y municipios, tendiente a que el Estado, en su totalidad, se desempeñe. Ya no solo se habla de una cultura democrática, sino de la eficacia de los gobiernos y las instituciones locales para prestar los servicios públicos que la sociedad demanda (Aguilar, 2013); de manera que sea posible justificar o no, cuándo y de qué forma, puede y debe intervenir el gobierno central para apoyar a los gobiernos locales; finalmente, la cultura federal implica poner en práctica los elementos constitutivos de la democracia en el ámbito local.

Pues bien, esa cultura federal, como un elemento determinante en el éxito del federalismo, no solo no la tuvieron los países latinoamericanos al momento de

emanciparse, sino que siguen sin tenerla, además de que no ha sido tomada en cuenta para el diseño de reparto competencial en estos países.

### La cultura federal en los Estados Unidos

La cultura democrática y federal en los Estados Unidos es el fruto de un proceso histórico que se forjó con los siglos, desde mucho antes de que llegaran los colonizadores a América, no obstante, como bien observa Emilio Rabasa (1986), en América Latina se le ha minimizado: “mucho se ha dicho, ora con desdén que entraña rencor, ora con ligereza que descubre prejuicio, que los Estados Unidos ha sido un pueblo sin tradición cultural de respeto y sin ascendencia espiritual de rango” (pp. 11 y 12).

Las tradiciones y costumbres de los emigrantes europeos no solo les dieron identidad a las colonias norteamericanas, sino que determinaron la existencia misma de su sistema federal, el cual tuvo un sentido y razón de ser muy distinto al de los países latinoamericanos, si se considera la heterogeneidad de sus pobladores provenientes de Europa. A los primeros colonos o inmigrantes ingleses se les unieron después holandeses, franceses, escoceses, irlandeses, alemanes, galeses, flamencos, suecos, españoles, etc., con culturas, tradiciones, idiomas y costumbres ancestrales europeas muy distintas entre sí, a diferencia de la colonización exclusivamente española y portuguesa de América Latina (Rovila, 1986)<sup>5</sup>.

El pasado democrático y federal norteamericano se encuentra en el liberalismo europeo que lo alimentó. Los ingleses que llegaron a América eran conscientes que, no obstante su condición de súbitos de la corona inglesa, el derecho consuetudinario les garantizaba sus derechos individuales frente al monarca. Gozaban de ciertos derechos y libertades, no por la gracia del rey, sino tradicionalmente reconocidos y defendidos por el *common law* y el parlamento, a través de las decisiones de los tribunales y leyes

---

<sup>5</sup> Lo mismo se puede decir de países federales como Alemania, Suiza, Bélgica, Rusia; en los que su etnogénesis se remonta a las diversas tribus pre-romanas, y que su creación se debe a un proceso de unificación de diferentes pueblos con culturas y tradiciones muy distintas (Rovila, 1986) y Dominice (1979).

consideradas como fundamentales del reino. La *Carta Magna* (15 de junio de 1215); *Petition of Rights* (7 de junio de 1628); *Habeas Corpus Amendment Act* (26 de mayo 1679) y *Bill of Rights* (13 de febrero de 1689).

El sistema del *checks and balances* era una realidad en Inglaterra. Los colonos ingleses sabían del contrapeso que ejercían tanto el parlamento como los jueces sobre el monarca. Los ingleses llegaron a América siendo testigos del poder del parlamento, quien en 1649 no solo depuso a un monarca, sino que lo mandó ejecutar acusado de alta traición. La casa de los comunes se convirtió en el gran ejemplo a seguir por las colonias americanas, y le hizo ganar el apodo de *Mother of Parliaments* (Chiaramonte, 2016).

De acuerdo con Hartz, los colonizadores norteamericanos eran hombres con una fuerte tradición liberal, resultado de la larga evolución institucional medieval (1994). Weckmann (1993) afirma que los historiadores están hoy de acuerdo en que en Europa la relación entre los periodos medieval y moderno es de continuidad, y en que el problema de transición del Medievo a la época que le siguió es de énfasis y grado, no de transmutación de valores. Señala, además, que el Renacimiento italiano, que sirvió de puente ente la Edad Media y los tiempos modernos en la mayor parte de los países europeos —excepto en España y América— representó una gradual secularización de la cultura, “un neoclasicismo y un homocentrismo vestidos con espléndidos ropajes de humanismo” (p. 18).

Esta tradición liberal de los colonos norteamericanos se vio reflejada incluso desde antes de que desembarcaran en América, como sucedió con el famoso Pacto de Mayflower, firmado el 21 de noviembre de 1620, por cuarenta y un peregrinos adultos que venían a bordo. En el documento se encuentran elementos embrionarios de un pacto social y ciertos principios semidemocráticos, que sentaron las bases para la edificación del sistema de autogobierno de los primeros habitantes asentados en Massachusetts.

Como se sabe, la colonización en Norteamérica fue patrocinada, en gran medida, por grupos privados, quienes inicialmente gobernaron los territorios en América del Norte. Cada colonia norteamericana forjó su propia identidad, de acuerdo con las muy particulares circunstancias en las que se asentaron en el Nuevo Mundo. Nunca hubo un

virrey de las trece colonias, sino que cada una se gobernaba de manera “autónoma”, quienes promulgaron sus propias leyes e instituciones semidemocráticas de forma muy distinta a las demás, mientras no contravinieran las leyes del reino de Inglaterra.

Diferentes cartas o documentos dan cuenta de cómo los propios colonos nombraban a sus gobernantes y decidían la forma en que se debería gobernar. Virginia, por ejemplo, estableció en 1619 la *House of Burgesses* (cámara de los ciudadanos o cámara de burgueses), formada por el gobernador, un consejo de estado y dos representantes elegidos por cada asociación y plantación, la cual es considerada por algunos como la primera asamblea legislativa del Nuevo Mundo. En Connecticut, en 1639, se instaló la corte general, un órgano colegiado compuesto por hombres libres para dictar leyes y reglas para su autogobierno, conocidas como Mandatos Fundamentales de Connecticut. En Pensilvania, Willian Penn promulgó en 1682 lo que se conoce como “marco de gobierno”, un tipo de estatuto o constitución en donde se fijan las bases para un gobierno colegiado, además de prever la existencia de una asamblea provincial compuesta por el gobernador y 72 hombres “libres” de la provincia (*freemen of the said province*), responsable de elaborar todas las leyes y elegir a los funcionarios del gobierno (Rey, 2002).

Como bien lo hacer ver Eduardo Tejera (2005), con estos documentos se creó, desde temprana fecha, un sistema de autogobierno parlamentario, así como de gobiernos provinciales y locales en la vieja tradición inglesa, un comportamiento y experiencia muy distinta al centralismo autoritario y elitista del sistema implantado en las colonias españolas de América hispana, de ahí la diferencia entre los dos modelos políticos y de civilización que tanta importancia tendría en el futuro cuando las colonias hispánicas se independizaron en nuevas repúblicas, sin ninguna experiencia y tradición democrática parlamentaria. Tejera considera que esta es una de las grandes causas del desarrollo de los dos mundos, entre los Estados Unidos y el resto de las naciones hispanas.

El federalismo fue el basamento de la soberanía interna de las trece colonias independientes, que se prolongó a los estados que conformaron la nueva nación. Sirvió de muro de contención a la imposición de otras formas de pensar, nuevas religiones, diversas lenguas, otras formas de gobierno y diferentes sistemas de justicia, etc. Solo así

se explica que hoy en día todavía haya estados que practican la pena de muerte o legalicen el uso de la marihuana. El multinacionalismo de las trece colonias solo fue posible superarlo a través de la expectativa que generaba la creación de una nueva nación, la identidad de una nueva nacionalidad y la exaltación del orgullo norteamericano; por encima de su propia nacionalidad y descendencia. Finalmente, los distintos sentimientos nacionalistas se desdibujaron para conformar una nueva nacionalidad. Para cuando estalló la independencia y a pesar de las grandes diferencias culturales, los beneficios que representaría la unión de las trece colonias permitieron que se consumara la alianza federalista, sin que cada colonia perdiera su propia identidad. El lema *E pluribus unum*, inscrito en el Gran Sello de los Estados Unidos, resume la historia de una nueva nación (Grant, 1972).

El rompimiento con Inglaterra no trastocó de forma radical la vida interna de las colonias, sino que representó más bien una adaptación de sus instituciones y leyes preconstitucionales o semidemocráticas a las nuevas reglas del Estado constitucional. Aun después de firmar el pacto federal, mantuvieron prácticamente: su misma estructura política y jurídica, la forma de elegir a sus servidores públicos, el sistema de justicia, así como los principios y valores en los que se regirían como el *checks and balances* o la libertad de culto. Por esa razón, la Constitución de los Estados Unidos es muy concisa, con tan solo siete artículos y veintinueve enmiendas, ya que cada estado reguló su propia forma de gobierno.

Conscientes de que someter a los distintos estados de la unión a un régimen centralista o unitario similar al de Inglaterra, en donde operaran las mismas leyes para todos, era más que imposible por las grandes diferencias entre uno y otro, por lo que, se pensó en un sistema de “soberanías” con ciertos fines en común: la prosperidad política y la protección contra los peligros extranjeros (Madison, 1994, p. 37).

## **La cultura federal en Latinoamérica**

### ***El pasado colonial***

La edificación de los estados latinoamericanos transitó por senderos muy distintos al de los Estados Unidos. Los habitantes de aquellos estados provienen prácticamente de una misma cultura (española o portuguesa). Salvo las comunidades indígenas que merecen un estudio especial. Se habla entonces de características de identidad nacional propias, un mismo origen mestizo, idéntico idioma, igual religión y un mismo sistema de justicia. El mestizo de América Latina se inclinó por las costumbres y tradiciones españolas y portuguesas, ya sea por imposición, adaptación, convencimiento o identidad, pero siguió con los mismos idioma, religión y sistema de justicia, etc.

A esto se suma lo ya indicado, la cultura democrática y federal en los Estados Unidos es fruto de un proceso histórico que se forjó con los siglos, mucho antes de que desembarcan los colonos en América, mientras que en los países latinoamericanos la cultura democrática y federal inició con las ideas liberales, que se materializaron en los textos constitucionales de principios del siglo XIX.

Prácticamente todos los autores defienden la adopción del federalismo en los países latinoamericanos, con el argumento de la diversidad de culturas y tradiciones, que permitieron la existencia de provincias con un cierto grado de autonomía. En el caso concreto de México, la historiadora norteamericana Nettie Lee Benson (2012), en su obra *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, refuta las posturas, sobre todo, de autores norteamericanos, como J. Lloyd Mecham o K. C. Wheare, quienes sostuvieron que el federalismo mexicano había sido una “imitación extralógica” del federalismo norteamericano, ajeno a la cultura institucional y gubernativa del país, por lo que su adopción impuso una descentralización artificial. La historiadora norteamericana, por el contrario, asegura que el federalismo mexicano es una consecuencia natural de una tradición jurídica e institucional, que se cristalizó cuando se constituyeron las diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz de 1812. Para Benson, las diputaciones provinciales dieron forma al federalismo mexicano, pues lograron que cada

provincia tuviese independencia política y un gobierno representativo. Además, afirma que la idea de una distribución territorial de la Nueva España en pequeños reinos o provincias es argumento suficiente para pensar en un sistema federal propio; las conclusiones de la historiadora norteamericana respecto a México bien se pueden trasladar a todos los países de Hispanoamérica, incluso a Brasil.

La obra de Benson les dio a los historiadores y a los constitucionalistas nacionalistas mexicanos los argumentos suficientes para querer demostrar que el federalismo mexicano contaba con una identidad histórica, y que no era una simple imitación servil y extralógica del sistema norteamericano. Juristas como Jesús Reyes Heróles, Antonio Martínez Báez, Jorge Carpizo, Mario de la Cueva, Emilio Rabasa, Ignacio Burgoa y José Gamas Torruco, tomaron como referencia la obra de Benson para criticar duramente los argumentos de los autores norteamericanos.

Así, por ejemplo, José Gamas Torruco (2012), en la presentación de la tercera edición en español de la obra, destacó que para toda una generación de profesores y estudiantes del derecho constitucional, las investigaciones de Benson abrieron nuevos horizontes, al develar hechos pasados que habían conducido a la historiografía mexicana “nublada por partidismo, incertidumbres en la identificación nacional y actitudes ideológicas dogmáticas”, a la contundente afirmación de que el federalismo mexicano fue una imitación extralógica de las instituciones estadounidenses y que el país fue y ha sido centralista por la historia y por la persistente —casi inevitable— acción política.

En el mismo sentido, Tena Ramírez (2001) intentó justificar la adopción del régimen federal con el argumento de que no necesariamente era un fenómeno histórico, sino una técnica constitucional, por lo que el sistema norteamericano bien podía ser importado y utilizado por pueblos que no habían recorrido una trayectoria histórica similar a la del país vecino. Afirma que, si el federalismo sirvió para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en los Estados Unidos, también podía ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, como en el caso de México. Incluso, afirma que la conveniencia y eficacia del sistema federal para cada país no se mide

conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo<sup>6</sup>.

Ignacio Burgoa (1996), por su parte, pese a reconocer que el federalismo mexicano no se encauzó por los senderos naturales similares al federalismo norteamericano, asegura que no por ello debe considerarse al federalismo mexicano ajeno a la evolución política del país, ni efecto de un simple deseo de emulación.

Al contrario de lo que dicen estos autores, en América Latina no hubo una evolución paulatina de instituciones y prácticas democráticas que sentaran las bases del federalismo, sino que la idea de crear estas instituciones llegaron en barco, a través de los libros que traían consigo quienes tenían oportunidad de estudiar en Europa o extranjeros partidarios de la Ilustración; lo que sí hubo fue una continuidad de las prácticas despóticas y autoritarias heredadas del feudalismo español y portugués.

La dependencia de la América española con la corona era diametralmente distinta a la relación que tenían las trece colonias con la monarquía inglesa. Los territorios peninsulares en América gozaban de una relativa, pero importante, autonomía frente a las metrópolis española y portuguesa, sobre todo por la distancia y los extensos territorios que les impedía tener el pleno control, no obstante, dicha autonomía terminó volviéndose en autarquía que se sigue arrastrando como un lastre (Chiaramonte 2016). El federalismo en los países latinoamericanos, como bien observa Aspásia Camargo (1993), parecen haber estimulado la creación de estructuras superpuestas: una centralizadora, heredada de la antigua metrópoli, y otra basada en las autonomías regionales y locales, pero las dos con prácticas autoritarias. A diferencia de las colonias inglesas en donde su autonomía sirvió para sustituir las viejas instituciones medievales europeas con nuevas estructuras liberales democráticas, en las regiones de la América española y portuguesa se le dio continuidad a las viejas instituciones feudales medievales, caracterizadas por una estructura piramidal oligárquica y hasta hereditaria, incluso en algunos casos aún más agudas.

---

<sup>6</sup> Tena Ramírez (2001), a pesar de que inicia el capítulo VII señalando que el federalismo es ante todo un fenómeno histórico, más adelante afirma que el sistema federal se independizó del fenómeno que lo hizo aparecer, por lo que había llegado a ser una mera técnica constitucional.

Para Weckmann (1993) en la península ibérica, a diferencia de la Europa central, no hubo el otoño de la Edad Media. Considera que por ello los españoles y portugueses pudieron transmitir al nuevo mundo instituciones y valores arquetípicos de la Edad Media, no solo aquellas que estaban en plena vigencia en la metrópoli, sino incluso algunas de ellas ya decadentes y hasta caducas, que en el Nuevo Mundo recuperaron su antiguo valor, como la imposición de la religión católica como la única y verdadera; la intensa devoción a la Virgen María; el escolasticismo en la enseñanza y en los debates teológicos-políticos; las bases medievales de la estructura de la sociedad; la tendencia feudal y señorial de la tierra, la existencia de una nobleza, así como instituciones como las capitanías hereditarias, los adelantados; mayorazgos o *morgados*, la encomienda, entre otras muchas, que en España y Portugal ya estaban en desuso.

Los virreinos, capitanías, provincias o intendencias de ultramar se regían prácticamente por las mismas leyes, decretos u ordenanzas emitidas en las metrópolis de España o Portugal (que no se cumplieran o respetaran es otra cosa). Salvo algunas excepciones, no tuvieron autodeterminación plena para gobernarse. Cuando se les otorgó esa potestad se utilizó como un feudo privado que fue ejercido de una manera aún más despótica y dictatorial que la misma corona, como fue el caso de las capitanías hereditarias en Brasil. Aunque tuvieron mucha libertad para gobernar sus territorios no lo hicieron a partir de bases predemocráticas que forjara una cultura federal. El mando siempre fue personal y lineal de arriba hacia abajo, con el rey a la cabeza para todo el reino y los virreyes, capitanes e intendentes en las diferentes regiones, pero nunca colegial y horizontal, como sí sucedió en las trece colonias.

La historia de las colonias latinoamericanas está caracterizada por una tensa relación entre el poder central y el de las regiones. La formación del Estado brasileño, señala Aspásia Camargo (1993), revela una singularidad sorprendente, al crear una paradoja, a primera vista indescifrable, que es la presencia de dos tendencias contradictorias en la vida política, el centralismo exacerbado y el cacicazgo local. Portugal tuvo que acudir a la iniciativa privada para hacerse del control del extenso territorio por medio de capitanías vitalicias y hereditarias. Ante las amenazas de potencias como Holanda, Francia y España, el rey Juan III dividió en 1534 la colonia brasileña en capitanías, las cuales fueron entregadas a nobles ricos que las pudieran defender y

colonizar. A cambio, los capitanes recibían amplia jurisdicción local que iba hasta el grado de exentarlos de cualquier inspección de la Corona. La colonia portuguesa adoptó un sistema que algunos consideraban feudal, en donde cada capitanía correspondía a un feudo y cada donatario, a un barón ligado al rey por un pacto de lealtad y cooperación. Incluso, para José Murillo de Carvalho (1993), el sistema se aproximaba al de una federación, si de la expresión se conserva tan solo el aspecto de autonomía política de las unidades componentes de todo.

La autonomía de las capitanías fue revertida por el mismo rey Juan III a los pocos años. En 1549 creó la figura del gobernador general de las colonias, con el propósito de unificar el territorio ultramarino en manos del monarca de Portugal. Las capitanías hereditarias no fueron abolidas inmediatamente, sino que algunas de ellas perduraron hasta mediados del siglo XVIII y luego pasaron al control total de la corona. Se estructuró así un sistema piramidal, en donde el rey estaba en la cúspide y, por debajo de él, el gobernador general o virrey, con sede en Río de Janeiro, los gobernadores y capitanes generales en las capitanías y los capitanes-mayores en los poblados. No obstante, el poder del gobernador general o virrey se constreñía a Río de Janeiro y algunas capitanías subalternas, como Río Grande y Santa Catarina. Las otras se comunicaban directamente con la corona en Lisboa. Incluso, capitanías-mayores también escapaban al control de los gobernadores. Murillo Carvalho (1993) considera que una de las causas de esa falta de control y unidad administrativa probablemente se debía a una simple táctica política. La debilidad de la metrópoli no le permitía mantener una burocracia proporcional al tamaño de la colonia, y también aconsejaba evitar que las autoridades coloniales se volvieran excesivamente poderosas. Asevera que, dada la desigualdad de recursos, un virrey que tuviera en las manos el control de la corona se volvería más poderoso que el mismo rey, por lo que, los conflictos de jurisdicción y la tensión entre autoridades eran deseables políticamente, por más que tuviera consecuencias negativas para la administración.

Los pactos interprovinciales de Argentina son el ejemplo clásico de una unión para defender los intereses de la clase dominante, en donde, si bien se busca la unidad nacional, también se reconoce la autonomía de las provincias. Dichos pactos eran esencialmente tratados de paz y acuerdos comerciales firmados entre provincias, los cuales sentaron las bases de la organización futura del país. Eran sobre todo alianzas

defensivas y ofensivas, por lo que las provincias se comprometían a prestar ayuda mutua en caso de ataques provenientes del extranjero, además de establecer acuerdos sobre el libre tránsito de productos y reciprocidad económica.

El Tratado del Pilar, celebrado entre los gobernadores de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, el 23 de febrero de 1820, fue el primer tratado pre-existente de la República Federal de Argentina. En este se reconocía que la forma de gobierno sería la confederación y el nombramiento de diputados por la libre elección de los pueblos de las provincias. Se acordó el cese de las hostilidades entre las provincias y la defensa mutua del territorio, además de prohibir la navegación en los ríos de Uruguay y Paraná a buques que no fueran de las “provincias amigas”. Las cláusulas de los posteriores tratados no fueron muy distintas, versaron, de igual manera, sobre alianzas militares, de comercio, unidad nacional, administrativas o de gobierno, pero nada que tuviese que ver con temas de identidades nacionales o regionales. Al igual que toda la América española, se trata de una sociedad con la misma identidad, la misma lengua, la misma religión, el mismo origen común, el mismo sistema de justicia, salvo las comunidades indígenas que merecen un estudio y trato especial.

Venezuela ha transitado entre el federalismo y el centralismo, sin poder encontrar la fórmula adecuada según las características históricas propias del pueblo venezolano (La Roche, 1972). Simón Bolívar (1815), como se sabe, se oponía al sistema federal para las nuevas naciones latinoamericanas. Consideraba que no se estaba preparado para un sistema demasiado perfecto ya que exigía “virtudes y talentos políticos muy superiores a los nuestros”. Su opinión, al respecto, fue que las instituciones representativas y federales no eran adecuadas “a nuestro carácter, costumbres y luces actuales”. Afirmaba que, así como Venezuela había sido la república americana más adelantada en sus instituciones políticas, también era el más claro ejemplo de la ineficacia de la forma demócrata y federal, debido a las excesivas facultades de los gobiernos provinciales y a la falta de centralización en lo general, que habían conducido al país al estado en que se encontraba. Y sentenciaba:

En tanto que nuestros compatriotas no adquieran los talentos y las virtudes políticas que distinguen a nuestros hermanos del Norte, los sistemas

enteramente populares, lejos de sernos favorables, temo mucho que vengan a ser nuestra ruina. Desgraciadamente, estas cualidades parecen estar muy distantes de nosotros en el grado que se requiere; y por el contrario, estamos dominados de los vicios que se contraen bajo la dirección de una nación como la española, que solo ha sobresalido en fiereza, ambición, venganza y codicia. (Bolívar, 1815).

Parece ser que el tiempo le dio la razón al libertador. Los poderes regionales-caudillistas-militares siempre han estado en pugna con el poder central, al grado que se dice que el federalismo ha sido una completa utopía, asumida e impuesta, plagada del debate entre caudillos regionales y centralistas (Rodríguez, 2012). La falta de una postura clara sobre la forma de Estado, el reparto de competencias entre el poder central y las provincias, así como las constantes pugnas intestinas ha llevado a Venezuela a tener 26 constituciones, entre federalistas y centralistas, con una descentralización administrativa o de autonomías progresivas. El regreso a un modelo unitario o centralista en Venezuela se vislumbra bastante difícil, si se considera que fue precisamente la bandera federalista la que permitió que se convirtiera en un país soberano e independiente de la Gran Colombia.

Colombia, como se sabe, no tuvo una buena experiencia federalista, por lo que muy pronto se decidió por la unificación. Como todos los países recién emancipados de la corona española, hubo voces que pedían la implementación del sistema federal, como rechazo al férreo centralismo colonial. La provincia de Cartagena, en una circular de fecha 19 de septiembre de 1810, recomienda la adopción del sistema federal: “El sistema federal es el único que puede ser adoptable a un reino de población tan dispersa, y de una extensión mucho mayor que toda España” (Camargo, 1972, p. 342). Sin embargo, también había quienes consideraban esta idea como “imaginaria, extemporánea y mal combinada, llamada a producir solo ‘el triunfo a nuestros enemigos’”.

Al igual que todos los países latinoamericanos, Colombia tomó como ejemplo el sistema federal norteamericano, al grado que, se dice que el Acta de la Confederación de las Provincias de la Nueva Granada de 1811 no fue otra cosa que una copia de los *Articles of Confederation*, suscrito por los trece estados de la Unión Americana en 1777. Los

problemas que ello implicaba los expuso el diputado Ignacio Herrera, al emitir su voto negativo:

El gobierno de Norteamérica es, sin duda, uno de los más sabios que se presentan entre los pueblos ilustrados; pero no basta conocer las ventajas que él proporciona para que, sin examen, lo adoptemos. Es preciso medir con atención la índole de las provincias de la Nueva Granada, su posibilidad y actuales circunstancias para no comprometer nuestra libertad. La revolución de Norteamérica encontró sus trece provincias divididas entre sí, independientes y sujetas a sus respectivos jefes; y el Nuevo Reino de Granada obedecía todo a su virrey y no tenía más que dos tribunales de justicia. En Norteamérica retenía cada provincia los fondos de su erario; y en el Nuevo Reino de Granada ha reconcentrado los intereses de toda su demarcación. (Camargo, 1972, pp. 333 y 344).

La Constitución de Cúcuta, inspirada en las ideas del Libertador en 1821, estableció un sistema de gobierno completamente centralista. Los departamentos se convirtieron en simples entidades administrativas, sometidas al gobierno central a través de un funcionario llamado intendente. Sin embargo, las pugnas con los bandos bolivarianos (centralistas) y santanderistas (federalistas) estaban lejos de solucionarse. Bajo el lema “federación o separación”, se inició la revuelta al régimen centralista de la Constitución. Bolívar, en una carta fechada el 30 de enero de 1828, anticipaba las consecuencias de apostar por un sistema federal.

En la práctica, las ideas federales encontraron una realidad que impedía su ejecución. El caso del estado de Santander fue paradigmático:

Su práctica mostró una incapacidad para adaptar el liberalismo a unas condiciones locales que eran muy contrarias a la idea misma de autoridad legítima, a la existencia de las libertades públicas, a una tributación que financiara un Estado fuerte, renunciando a las funciones económicas que debía tener un gobierno que enfrentaba grandes obstáculos geográficos y sociales para el logro del desarrollo regional. (Kalmanovitz, 2006, p. 108).

De acuerdo con Salomón Kalmanovitz (2006) los resultados fueron desastrosos: una crisis fiscal, el despido de muchos funcionarios públicos, la disminución de la educación pública y el deterioro de la justicia, la policía y el ejército del Estado soberano, que propiciaron las insurrecciones por parte de los conservadores. Se dice que el fracaso del federalismo en Colombia se debió al enfrentamiento entre oligarquías regionales y sus caudillos. La situación conflictiva era producto de la desconfianza manifiesta entre los dos partidos y del surgimiento de caudillos militares en las regiones, a lo que Kalmanovitz denomina “soberanía de los caudillos” (p. 89).

Si bien, la experiencia federal no dejó buen sabor de boca, el actual modelo unitario o centralista no termina por convencer. Pedro Pablo Camargo (1972), pese a estar convencido de que el sistema federal en Colombia fue un evidente fracaso, tiene claro que el sistema centralista adoptado no ha dado los resultados esperados, pero ello, afirma, no se debe a las instituciones, sino más bien a los medios en que se instauran y a las épocas en que rigen. Por su parte, Salomón Kalmanovitz (2006), considera que, después de hacer un análisis de los hechos históricos, se puede deducir que se cuenta con una vocación más federalista que la permitida por la historia, incluso llega a cuestionar: “¿será que debemos hablar de federalismo nuevamente?” (p. 117).

En la Nueva España la situación no era muy diferente, como lo hace ver Josefina Zoraida Vázquez (2004), quien afirma que entre las distorsiones de la historiografía mexicana ha estado la de asumir que la monarquía hispánica funcionó bajo un sistema centralista, el cual legó a la nueva nación. Para la historiadora, el enorme territorio, cuya orografía y carencia de ríos navegables dificultó las comunicaciones, creó regiones aisladas pobladas por diferentes etnias y grupos españoles, lo que consolidó un regionalismo en el que surgieron élites provinciales que la guerra de independencia agudizaría. En el mismo sentido, Jaime Olveda (2014) señala que la estructura y el funcionamiento del virreinato no puede entenderse si no se toman en cuenta las relaciones cambiantes que se dieron entre el centro y las provincias. Afirma que:

La naturaleza de esos lazos dependieron de la forma como se efectuó la conquista, de los proyectos personales de los adelantados, de las instituciones con las que

contó cada región, de los recursos naturales y de la fortaleza que alcanzaron las élites regionales. (p. 11).

Incluso, el historiador afirma que las ideas aún predominantes de que la corona española centralizó el poder y de que los reinos americanos vivieron asfixiados por el férreo control real deben matizarse.

### *El tránsito a la independencia*

Si bien los distintos virreinos de América Latina transitaron a la independencia de una manera muy diferente y particular, en ellas se halla un factor común: el que respondieron a los intereses personales caciquiles de cada una de las regiones. Los nuevos gobernantes independientes intentaron, por todos los medios, mantener los feudos y privilegios coloniales, dándole continuidad a las viejas prácticas feudales. Todavía a principios del siglo XIX, los grandes hacendados en México utilizaban la tienda de raya como una variante del feudalismo o de esclavización. Incluso, hoy en día, se han reportado casos de explotación semejantes a los de la Edad Media.

No obstante, la promulgación de los primeros textos constitucionales, en donde se recogen los principios liberales democráticos de la Ilustración, estos no encontraron un terreno fértil para su florecimiento en los países de América Latina, sino que se toparon con una losa muy pesada de costumbres y prácticas autoritarias heredadas del más férreo feudalismo medieval. Al contrario de que se ha dicho, la transición del antiguo régimen colonial al nuevo estado constitucional y democrático, no significó, en esencia, un cambio radical en las formas de gobernar; cambiaron las leyes, pero no las prácticas. La autonomía o descentralización se utilizó como argumento jurídico-político perfecto para encubrir los abusos de distintos poderes caciquiles de las regiones, herederos de un pasado colonial que no solo se prolongó más allá de la independencia, sino que hoy en día se niega a morir, alimentado bajo los principios constitucionales federalistas.

Como dice Antonio Annino (1984), la aspiración de las élites regionales era conservar sus propias formas de dominio informales frente al intento unificador y

centralizador del Estado; sin embargo, los poderes territoriales no estaban dispuestos a aceptar un ejecutivo y un estado superior y autónomo respecto al pacto interoligárquico que, a primera vista, tiene las características de ser una simple alianza política. Incluso, Annino estima que las elecciones que se realizaron para elegir a los representantes del nuevo estado independiente fueron pensadas como una nueva forma para legitimar las jerarquías sociales y que la competencia electoral se consideró más la excepción que la regla. De acuerdo con Jaime Olveda (2012) las élites regionales del momento continuaron viendo sus respectivos espacios y sus recursos fiscales como un patrimonio exclusivo que no debía compartirse. Precisa que, con las actitudes que asumieron los estados, impidieron la concentración del poder y la consolidación de un control en la nueva unidad política, que significaban pasos fundamentales para formar el Estado-nación.

Por su parte, Chiaramonte (2016) asevera que, en el mundo político de Iberoamérica, en el que las instituciones representativas modernas eran inexistentes y sus primeras versiones carecían de solidez, la figura peninsular del *caudillo*, que había sido trasplantada a América durante la conquista, se impuso con frecuencia. En ese sentido, precisa que, el caudillismo fue una de las formas en que las sociedades emergentes de los territorios de ultramar organizaron la vida social en comunidades en las que, a diferencia de las colonias angloamericanas, las prácticas representativas populares eran por demás recientes y débiles y las viejas formas corporativas se debilitaban.

Los intentos separatistas o la idea de proclamar como autónomas a las provincias no responden a una verdadera defensa de sus costumbres y tradiciones, que justificaran crear gobiernos autónomos e independientes. Responden, más bien, a las pugnas entre fracciones y a la defensa de ciertos intereses particulares, que se podían ver afectados con la intromisión de la autoridad central.

Era evidente que, al momento de la independencia, los pueblos latinoamericanos no estaban preparados para asumir la responsabilidad de autogobernarse, como bien lo alertó Simón Bolívar (1812), en su *Manifiesto de Cartagena*. El pueblo de Latinoamérica, a diferencia de los habitantes de las trece colonias, no estaba habituado a dirigir por sí mismo sus negocios, mucho menos era un lugar en donde la ciencia política hubiese descendido hasta las últimas capas de la sociedad, como lo hizo ver Tocqueville. Ni los

españoles ni los portugueses habían experimentado prácticas democráticas previas, mucho menos los súbditos de los territorios americanos. Las coronas de España y Portugal nunca tuvieron instituciones paralelas que contrarrestaran los poderes del monarca. No contaron con un parlamento y tribunales independientes de la corona que equilibraran el ejercicio del poder. Existieron, eso sí, poderes *de facto* que compartían, de alguna manera, el poder, como la Iglesia o la nobleza. Finalmente, los derechos eran simples concesiones que los reyes otorgaban a sus súbditos americanos y que podían revocar o suspender en cualquier momento.

De acuerdo con Mauricio Merino:

A lo largo de aquellos periodos en los que se forjó el perfil singular de nuestro federalismo acotado, los partidarios de la autonomía regional la entendieron casi siempre como un espacio cerrado; como una frontera que los poderes centrales no debían penetrar. (1997, p. 147).

Afirma Merino que, lo que se debatía no era tanto la eficacia de los gobiernos locales para resolver problemas concretos, sino una suerte de distribución de cuotas de autoridad a lo largo del territorio. Incluso, de acuerdo con José Carlos Chiaramonte (2016) las fallas del federalismo latinoamericano no proceden solo de la intromisión de una de las dos partes de la relación, es decir, el gobierno central, sino también, y principalmente, de la debilidad de la otra parte, la de las provincias; pues advierte que si se les compara con los estados angloamericanos, en el momento de la independencia la mayoría de las provincias latinoamericanas poseían menor solidez institucional y menor poderío económico.

En la Constitución de los Estados Unidos se habla de que los estados retienen la gran mayoría de los poderes no delegados por el gobierno federal, porque esos poderes los venían ejerciendo las trece colonias desde mucho tiempo atrás. La décima enmienda de la Constitución de Norteamérica que dispone que “Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los estados, quedan reservados a los estados respectivamente o al pueblo”, le dio sentido al federalismo dual que se quiso transpolar a

las constituciones latinoamericanas, con muy poco éxito. En los países latinoamericanos no es posible hablar de retener, porque sencillamente nunca tuvieron esos poderes.

Se debe tomar en cuenta que, en los países de Latinoamérica, a diferencia de las trece colonias inglesas, la independencia representó un rompimiento total con el sistema anterior. La independencia significaba dejar atrás las reglas del antiguo régimen, para pasar a un nuevo modelo basado en las ideas del Estado constitucional y democrático totalmente desconocidas en el Nuevo Mundo. Se tenía que comenzar a experimentar con nuevas instituciones y leyes que nunca antes se habían implementado en América y adaptarlas a una realidad muy distinta, sobre todo, dentro de la conciencia colectiva, que los hiciera conscientes de su nueva condición de ciudadanos y no de súbditos, con todos los derechos y obligaciones que ello implicaba.

Sin embargo, la obra de la Ilustración no logró despertar esa conciencia colectiva. La Ilustración llegó a los territorios de ultramar solo a una pequeña minoría de criollos, pertenecientes a las élites sociales. Los libros liberales provenientes de Europa fueron sometidos a una rigurosa vigilancia por parte de la autoridad civil y eclesiástica, quienes, en muchos casos, los consideraron prohibidos y heréticos, lo que impidió que el pueblo tuviera acceso a las ideas liberales (Alamán, 1985).

Como lo señala Chiaramonte (2016), el peso del absolutismo monárquico y de la Iglesia limitó la posibilidad de generar un ambiente de discusión intelectual y político, y produjo en España y en sus territorios ultramarinos, además de una censura, una autocensura nociva para el debate político. Incluso, advierte que, otra de las características de la debilidad de la cultura ilustrada española es la grave preocupación entre los ilustrados mismos por evitar que las nuevas ideas llegaran al pueblo, no solo porque muchas doctrinas de la ilustración iban en contra de las ideas teológicas del catolicismo, sino de la misma estructura estamental de la sociedad colonial. Soberanía popular, libertad, igualdad, división de poderes, democracias, etc., significaban el derrumbamiento y fin de un sistema jerárquico basado en el reconocimiento divino de las desigualdades.

Además, como lo hacen ver Ferrer y Carrasco (1996), las ideas liberales se expandieron en la Nueva España, en gran medida, por la obra del clero insurgente, lo que significó que se rechazaran las ideas afrancesadas anticlericales y no llegara la libertad de religión a los primeros textos constitucionales. La población relacionaba al movimiento revolucionario francés con el “terror”, ateísmo, anticlericalismo e imperialismo, que lejos de ser modelo para un nuevo orden, representaban un peligro para los pueblos católicos de Latinoamérica (Rodríguez, 1996).

A la distancia se puede decir que lo que pensaba el Libertador de América sobre el federalismo era un presagio. En 1812, en su primer manifiesto a los neogranadinos, señala:

El sistema federal, bien que sea el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad, es, no obstante, el más opuesto a los intereses de nuestros nacientes estados. Generalmente hablando, todavía nuestros conciudadanos no se hallan en aptitud de ejercer por sí mismos y ampliamente sus derechos; porque carecen de las virtudes políticas que caracterizan al verdadero republicano; virtudes que no se adquieren en los gobiernos absolutos, en donde se desconocen los derechos y los deberes del ciudadano. (Bolívar, 1812).

Unos años después, en el Congreso de Angostura de 1819, insistía en su oposición al sistema federal y pedía que se expidiera un código político central para la Gran Colombia. En su famoso discurso, Bolívar brillantemente expuso sus argumentos en contra de copiar el modelo federal norteamericano:

Pero sea lo que fuere de este Gobierno con respecto a la Nación Americana, debo decir que ni remotamente ha entrado en mí idea asimilar la situación y naturaleza de los estados tan distintos como el Inglés Americano y el Americano Español. ¿No sería muy difícil aplicar a España el código de libertad política, civil y religiosa de la Inglaterra? Pues aún es más difícil adaptar en Venezuela las leyes del Norte de América. ¿No dice el Espíritu de las Leyes que estas deben ser propias para el pueblo que se hacen? ¿Qué es

una gran casualidad que las de una nación puedan convenir a otra? ¿Que las leyes deben ser relativas a lo físico del país, al clima, a la calidad del terreno, a su situación, a su extensión, al género de vida de los pueblos?, referirse al grado de libertad que la Constitución puede sufrir, a la religión de los habitantes, a sus inclinaciones, a sus riquezas, a su número, a su comercio, a sus costumbres, a sus modales, ¡He aquí el Código que debíamos consultar, y no el de Washington! (Bolívar, 1819).

Por su parte, el fraile liberal mexicano Servando Teresa de Mier (2013) alerta: “federarnos nosotros estados unidos, es dividirnos, y atraernos los males que ellos procuran remediar con esa federación” (p. 437). El 13 de diciembre de 1823, Teresa de Mier se pronunció sobre los problemas que el federalismo podría acarrear en una nación que no estaba preparada para dicho sistema, por lo que consideraba que se debería continuar con un modelo de Estado centralista, con una lenta y progresiva tendencia hacia el federalismo:

En el mejor de los casos, podemos pensar que había defensores del federalismo que verdaderamente creían que era el mejor camino para la nueva república. Que realmente pensaban que cada provincia podía atender y resolver sus asuntos internos y, con ello, romper con las fuertes ligaduras de la autoridad central. El problema es que, a pesar de que hubo muchas personas instruidas, que habían tenido acceso a diferentes lecturas liberales relativas a los asuntos públicos, como Suárez, Vitoria, Bentham, Rousseau, Montesquieu, Tomas Paine o la misma Constitución de los Estados Unidos; lo cierto es que el éxito del federalismo, como bien lo observó Tocqueville, dependía de un pueblo habituado desde largo tiempo a dirigir por sí mismo sus negocios y en la cual la ciencia política había descendido hasta las últimas capas de la sociedad, lo que, en definitiva, no sucedió en los países de Latinoamérica.

En definitiva, como bien lo advierte, Pedro Pablo Camargo (1972) “bajo el federalismo de la independencia se estableció el divorcio entre reinos y virreinos, lo cual produjo el nacimiento de varios países hermanos en la sangre, la historia, la geografía, el idioma y las comunes tradiciones” (p. 337). Afirma que, en realidad se trata

de un conjunto de 20 naciones separadas unas de otras, cuando, en verdad, hubiesen podido estar unidas por un mismo derecho constitucional.

### Conclusiones

Ante el planteamiento del problema del presente trabajo, en el sentido de ¿por qué el federalismo en los países latinoamericanos (México, Argentina, Colombia, Venezuela y Brasil) no ha tenido el mismo éxito que en los Estados Unidos de Norteamérica?, debemos comenzar por decir que estos países no tienen las características para ser federales, debido a que no cuentan con una cultura federal que los soporte.

El fracaso de los sistemas federales en los países latinoamericanos no se debe, como se ha insistido, solo al centralismo de los gobiernos nacionales; incluso se podría afirmar que ello es la causa y no la consecuencia. Su fracaso se tiene que encontrar, principalmente, en la falta de una cultura federal.

Los países latinoamericanos adoptaron el sistema federal a partir de un concepto eminentemente jurídico, derivado de su propia raíz etimológica latina *foedus-eris* (pacto, alianza). Sin embargo, el federalismo no se puede reducir a una simple técnica jurídica, sino que tiene una connotación histórica y cultural que no es posible desconocer.

El éxito de un sistema federal dependerá del grado de evolución de la sociedad en los asuntos públicos, como lo hizo ver Tocqueville respecto al pueblo norteamericano; es decir, de una cultura federal de autogobierno, que se traduce en una sociedad habituada desde largo tiempo a resolver sus asuntos públicos, como puede ser el establecer mecanismos de control y supervisión a sus propios gobernantes.

Los países latinoamericanos no tuvieron la oportunidad de forjar esa cultura federal y democrática debido a su pasado colonial. Incluso hoy en día ello es patente, precisamente por la falta de mecanismos eficaces de control. Debido a esa falta de cultura federal es que no saben cómo estructurar un sistema de reparto de competencias que permita la adecuada colaboración entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales y municipales.

A diferencia de los Estados Unidos, en los países latinoamericanos se adoptó un modelo federal sin tener las características necesarias que lo hicieran viable. Las trece colonias contaban con una larga tradición liberal, de autogobierno, que les permitió establecer un federalismo dual. Junto con la libertad que les concedió la corona inglesa pudieron crear instituciones predemocráticas que les permitió autogobernarse. En Estados Unidos hubo un proceso de continuidad de sus leyes e instituciones, que se consolidaron con la implementación del Estado constitucional y democrático.

Los territorios de España y Portugal, en América Latina, por el contrario, no contaban con ninguna experiencia de representatividad democrática y de autogobierno. No hubo una evolución paulatina de instituciones y prácticas democráticas, sino que estas llegaron en barco, a través de los libros provenientes de Europa. A diferencia de los Estados Unidos, después de la independencia se vivió bajo las mismas prácticas y valores arquetípicos del feudalismo.

Las trece colonias norteamericanas estaban conformadas por un abanico de culturas y tradiciones, provenientes no solo de colonos o inmigrantes ingleses, sino también de holandeses, franceses, escoceses, irlandeses, alemanes, galeses, flamencos, suecos, españoles, etc.; quienes llegaron a América con culturas, tradiciones, idiomas, religiones y costumbres ancestrales europeas muy distintas entre sí, que les permitió edificar un Estado-nación-federal.

La cultura y tradiciones de la colonización latinoamericana, como se sabe, fueron exclusivamente españolas y, en su caso, portuguesas (un mismo idioma, una misma religión, un mismo sistema de justicia, la misma forma de gobierno y prácticamente las mismas instituciones). Pero nada que justifique la creación de un Estado federal, con provincias con un alto grado de autonomía o, como en México, de estados libres y soberanos; a excepción de las comunidades indígenas quienes contaban, ellas sí, con culturas y tradiciones ancestrales propias.

Los principios democráticos establecidos en los textos constitucionales de principios del siglo XIX (en Latinoamérica) o bien se quedaron en el papel como elementos abstractos de un ideal, o bien fueron utilizados hábilmente por la élite

gobernante como subterfugio político-jurídico para defender sus intereses y encubrir la impunidad, por lo que, en lugar de servir para establecer límites al poder, han impedido forjar los debidos pesos y contrapesos. El principal problema se presentó en las regiones en dónde los caciques supieron defender sus feudos, amparados en una mal entendida autonomía.

El peso de este pasado colonial, caracterizado por la continuidad de las viejas instituciones feudales españolas y, en su caso, portuguesas, ha sido minimizado por el constitucionalismo latinoamericano. Para la construcción de los estados federales en América Latina no se estimó que fuera determinante ese legado colonial que forjó una cultura cimentada en prácticas despóticas y autoritarias, las cuales aún hoy en día siguen arrastrando como grilletes en los tobillos. Se dio por hecho que cada provincia o estado bien podía hacerse cargo de las responsabilidades de gobierno, independientemente de su desarrollo cultural, social o político; solo bastaba que las dejaran desarrollarse y no ser oprimidas por el poder central.

Es necesario replantear los sistemas federales, para apostar por un modelo (si se quiere federal) que se adecúe a la realidad, y la realidad es que los mecanismos de pesos y contrapesos en el ámbito provincial o municipal son muy débiles o, incluso, inexistentes; precisamente, porque carecen de esa cultura federal que caracterizó al pueblo de los Estados Unidos.

Una opción puede ser un federalismo mixto, en donde sea posible aplicar, en una misma área (seguridad pública, fiscalización, educación, electoral, etc.), diferentes federalismos, ya sean: dual, de coordinación y colaboración, simétrico o nacional; y dependiendo de las necesidades y las posibilidades otorgarles autonomía a los gobiernos locales.

### **Referencias bibliográficas**

Aguilar, L. (2013). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: FCE.

Alamán, L. (1985). *Historia de México*, t. I. Ciudad de México: FCE.

- Annino, A. (1984). El pacto y la norma. Los orígenes de la legalidad oligárquica en México. *Revista de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, 05, 3-31.
- Benson, N. (2012). *La diputación provincial y el federalismos mexicano*. Ciudad de México: Colegio de México.
- Bobbio, N. (1983). *Diccionario de política*. Madrid: Siglo XXI.
- Bolívar, S. (1815, septiembre 6). *Carta de Jamaica*. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Recuperado de [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/doctrina-del-libertador--0/html/ff6f5f94-82b1-11df-acc7-002185ce6064\\_28.html#I\\_21\\_](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/doctrina-del-libertador--0/html/ff6f5f94-82b1-11df-acc7-002185ce6064_28.html#I_21_)
- Bolívar, S. (1812). *Manifiesto de Cartagena. Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño*. Recuperado de [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/doctrina-del-libertador--0/html/ff6f5f94-82b1-11df-acc7-002185ce6064\\_27.html#I\\_5\\_](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/doctrina-del-libertador--0/html/ff6f5f94-82b1-11df-acc7-002185ce6064_27.html#I_5_)
- Bolívar, S. (1819). *Congreso de Angostura*, 15 de febrero de 1819. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Recuperado de [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/doctrina-del-libertador--0/html/ff6f5f94-82b1-11df-acc7-002185ce6064\\_29.html#I\\_32\\_](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/doctrina-del-libertador--0/html/ff6f5f94-82b1-11df-acc7-002185ce6064_29.html#I_32_)
- Burgoa, I. (1996). *Derecho constitucional mexicano*. Ciudad de México: Porrúa.
- Camargo, A. (1993) La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. En Marcelo Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Ciudad de México: FCE.
- Camargo, P. (1972). La federación en Colombia. En *Los sistemas federales del continente americano*, 335-380. Ciudad de México: UNAM-FCE.
- Carbonell, M. (2003). Federalismo en México: principios generales de distribución de competencias. En *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 379-396. Uruguay: Konrad-Adenauer-Stiftung.

- Chiaramonte, J. (2016). *Raíces históricas del federalismo latinoamericano*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Dalla, A. (2002). Actualidad del federalismo Argentino. En José María Serma de la Garza (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 39-104). Ciudad de México: UNAM.
- Dominice, Ch. (1978). El federalismo en Suiza. *Boletín de Derecho Comparado*, 33, 255-311.
- Ferrer, M. y Luna J. (1996). *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*. Ciudad de México: UNAM.
- Gamas, J. (2012). Presentación. En Lee Benson, N., *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. Ciudad d México: UNAM.
- Gaudreault-DesBiens, J. (2006). Federalismo y democracia. *Boletín de derecho comprado*, 117, 671-691.
- Grant, J. (1972). El sistema federal de los Estados Unidos de Norteamérica. *Los sistemas federales del Continente Americano*, 381-462. Ciudad de México: UNAM-FCE.
- Hartz, L. (1994). *La tradición liberal en los Estados Unidos*. Ciudad de México: FCE.
- Kalmanovitz, S. (2006). La idea federal en Colombia durante el Siglo XIX. En Sierra Mejía, R. (editor). *El radicalismo colombiano del siglo XIX*, 89-118. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- La Roche, H. (1972). El federalismo en Venezuela. *Los sistemas federales del Continente Americano*, 549-650. Ciudad de México: FCE-UNAM.
- Linz, J. (1999). Democracia, multinacionalismo y federalismo. *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (1), 7-40.
- Madison, J. (1994). *El federalista*. Ciudad de México: FCE.
- Merino, M. (1997). Federalismo: tener presente el pasado. *Gaceta mexicana de*

*administración pública estatal y municipal. Modernización Administrativa*, 56, 145-151.

Mier, S. (2013). Profecía del doctor Mier sobre la federación mexicana, *La revolución y la fe. Una antología general*, Fray Servando Teresa de Mier. UNAM-FLM-FCE.

Montesquieu. (1993). *Del espíritu de las leyes*. Barcelona: Altaya.

Murillo de Carvalho, J. (1993). Federalismo y centralización en el imperio brasileño: historia y argumento. En Marcelo Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, 51-80. Ciudad de México: El Colegio de México-FCE.

Olveda, J. (2012). Jalisco y su primera experiencia federalista. En Vázquez, J. y Serrano, J. (coord.), *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1823-1835)*, 199-228. Ciudad de México: El Colegio de México.

Olveda, J. (2014). *Autonomía, soberanía y federalismo, Nueva Galicia y Jalisco*. Ciudad de México: Colegio de Jalisco.

Proudhon, P. (2011). *Escritos federalistas*. Madrid: Akal.

Rabasa, E. (1986). *El pensamiento político del constituyente de 1824*. Ciudad de México: UNAM.

Raphael, R. (2016, abril 21). Federalismo incongruente, *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/ricardo-raphael/nacion/politica/2016/04/21/federalismo-incongruente>

Rey, F. (2002) La ética protestante y el espíritu del constitucionalismo. La impronta calvinista en el constitucionalismo norteamericano. *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*. Vol. 1. España: Congreso de los Diputados. Recuperado de [http://contramundum.org/castellano/libros/Etica/Etica\\_Prot\\_Const\\_EUA.pdf](http://contramundum.org/castellano/libros/Etica/Etica_Prot_Const_EUA.pdf)

Rodríguez, E. (2012). Federalismo venezolano. *Revista Electrónica Guayana Moderna*, 1 (1), 59-97.

Rodríguez, J. (1996). *La independencia de la América española*. Ciudad de México: El Colegio de México-FCE.

Rovila, A. (1986). *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Tejera, E. (2005). *Causas de dos Américas: modelo de conquista y colonización hispano e inglés en el Nuevo Mundo*. Madrid: Dykinson.

Tena, F. (2001). *Derecho constitucional mexicano*. Ciudad de México: Porrúa.

Tocqueville, A. (1998). *La democracia en América*. Ciudad de México: FCE.

Weckmann, L. (1993). *La herencia medieval del Brasil*. Ciudad de México: FCE.

Vázquez, J. (2004). *El federalismo mexicano: respuesta al regionalismo. Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*. México: Colegio de México-Servicio Alemán de Intercambio Académico-UNAM.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)