

El moderno federalismo

(Especial para esta Revista)

Esta palabra "federalismo", como otras, señaladamente las de tecnicismo político, no ha mantenido idéntica significación a uno y otro lado del Atlántico. Y cual sucede con frecuencia es el Nuevo Mundo el que ha conservado la primera, directa, genuina y castiza idea.

En nada se puede percibir más ni tanto el influjo del hecho sobre las formas jurídicas, que aquél sugiere o reclama. El federalismo es en mínimo grado una teoría de pura atracción o de lógica deductiva, que especule sobre ideas: es, ante todo, la exigencia incontrastable de una realidad, y de una realidad diferencial. Por ello lo más absurdo, aunque con frecuencia olvidado, es querer convertirlo en una imitación, y en una imitación uniforme. Ha sido escrito —y en otro caso se borraría— por la obra de la historia, sobre el papel desigual y reciamente pautado del suelo.

La concepción federal y la unitaria de un Estado son más bien incompatibles en una fase dada de la evolución de aquél; y no son en rigor inconciliables en la gradual sucesión histórica de su vida. En un momento dado, para cada país, pueden enfrentarse las dos tendencias en cuanto son apreciaciones diferentes de la oportunidad conveniente y sentimental; para apresurar o no el proceso evolutivo, que encamina la una hacia la otra.

En realidad el federalismo es un medio, en muchos Estados indispensable, para acabar su proceso lento y difícil de unificación, respecto de la cual es aquél necesaria y prolongada etapa previa. En tal sentido, que es el exacto, podemos considerar al federalismo como insustituible andamia-

je histórico, para la obra de construcción política en las naciones. Con él se prepara, tras él se presiente, el edificio definitivo, cuya traza refleja y permite adivinar con toda su futura solidez.

Esa cabal noción del federalismo se labra primero en Europa y se trasplanta a América, donde se desenvuelve con insólito esplendor, favorecido por ambientes de realidad geográfica, por etapas más juveniles de la edad histórica, y aun por influjos modeladores, que se apoyan principalmente en el hecho demográfico y en el territorial; o mejor dicho, en la desnivelada relación que para ellos suponen una población escasa y un suelo amplio.

América recibe la fórmula pura del federalismo y la continúa con el ritmo acelerado de su total crecimiento. Así, en los Estados Unidos, dentro del propio siglo XVIII, al nacer se suceden rápidamente el vínculo confederado y el Estado federal, que lo reemplaza, para reforzarse en el XIX tras la guerra de secesión, y mostrarse en el XX, al favor de la conflagración mundial, y de las transformaciones económico-sociales, el más gigantesco poder presidencial, compatible con un régimen de constitución democrática. En la América hispana los mismos factores demográfico y territorial, favorecedores del federalismo, se conjugaron para impulsarlo en el camino unificador, merced al poder de concentración y de dinamismo que inevitablemente supone una gran ciudad, capital y rectora indiscutible del Estado.

* * *

En Europa hasta fines del pasado siglo, el proceso evolutivo del federalismo hacia su natural destino de preparar sólidas unidades políticas, se confirma: y preparado por más siglos de historia, parece avanzar aún más hacia su recorrido final. Es el caso de Holanda, donde bastaron el trono efímero de Luis Bonaparte y el reinado todavía más breve del hermano titán, para que al restaurarse la casa de Orange, un reino unitario substituyera a la aflojada relación de las antiguas provincias unidas. Es también el ejemplo de Alemania, donde Bismark en la constitución de Versalles afir-

ma un magno avance hacia la unidad, que acentuará la de Weimar, y que explota y extrema el régimen hitleriano. La tendencia unificadora gana hasta Suiza, triunfando en el derecho civil, así como en esferas político-sociales. Y no hablemos de Italia, donde la intuición de la dinastía de Saboya y la torpe estrechez del egoísmo en las otras casas reinantes, permitió pasar de atomismo particularista a la unidad total, sin otros recuerdos de aquél que algunos en tribunales capacitados para formar jurisprudencia, o en los bancos con autorización para emitir billetes.

Tan avanzado y seguro parecía el proceso unificador dentro de cada Estado federal, que ya se pensó en la utilización posible de ese gran instrumento y andamiaje de la historia para otra obra de más amplia y difícil construcción: los Estados unidos de Europa. Medio siglo antes de que apareciera lanzada por el espíritu efusivo y escéptico de Briand, está dibujada la fórmula por el genio frío y fervoroso a la vez de Pi y Margall: y sin duda por ser éste más idealista, su pensamiento era menos utópico en el sentido de surgir en época en que aún quedaba más conciencia y menos desgarrada por las luchas de cierta solidaridad europea.

* * *

La gran guerra, es decir, la postguerra, que la sigue... o la continúa, hace resurgir otro federalismo europeo, hecho al parecer sorprendente y en el fondo natural. Es que aquél (sigue siempre el símil constructivo) puede ser andamiaje parcial para rehacer lo que se quiere conservar y aun mejorar y para ello necesita reedificarse. Es también que a veces el federalismo, con esencial inversión de su noble, creadora y esperanzada significación, se presenta no como andamiaje, sino como valla, que facilita la desolada tarea del derribo. Y como Europa en parte se ha rehecho, y en parte se ha deshecho, ha aparecido en ella, o se han dibujado para ella, federalismos andamiajes para reconstrucciones parciales, y también federalismos vallas (éstos del todo inconfundibles con aquéllos) aunque unos y otros eleven o alcen tabiques de aislamiento.

La diferencia apuntada es siempre de fin, de propósito, impulsado por el amor patrio hacia la concordia, o por el odio mezquino hacia la desunión. Lo es también de autores: en el federalismo constructivo se ejercitan los nacionales de fecunda energía, y en el de disociación los expatriados del alma y los enemigos hábiles de fuera. El ejemplo se ve claro en dos fases del federalismo germánico: en la Westfalia (1648) para pulverizar a Alemania y destruir su poderío durante dos siglos, se suman bajo la dirección de Richelieu suecos, daneses, y príncipes teutónicos, cuyo particularismo ha cegado su ambición; en la de Versalles (1871) Bismark va a la reconstrucción, con el auxilio de pueblos enseñados por la adversidad y de soberanos que en ella aprendieron también a engrandecer el egoísmo.

Por la necesidad de rehacer, y a veces por el impulso de deshacer, las dos nuevas formas de federalismo europeo se desenvuelven o se inician. Federal es la organización de las repúblicas soviéticas, aunque toda libertad oficial de aquéllas esté, cual toda otra libertad humana, sometida de hecho a la omnipotencia del gobierno de Moscú, de signo distinto, pero de autoridad superior a la de los zares. Durante veinte años se ha pensado en vano establecer una federación danubiana, un andamiaje para haber reconstruido Austria-Hungría, cuyo hundimiento han deplorado los más de sus enemigos vencedores y aprovechado su principal aliada de 1914. Federal pudo ser y no quiso serlo Checoslovaquia, que sólo bajo aquella forma, de tanta amplitud como duración, hubiese hallado, siempre con grandes dificultades, el camino para renacer peligrosamente engrandecida, por su ambición propia y por el rencor de los autores de la paz de 1919, con la anexión de minorías difícilmente asimilables; todavía más difícilmente en contacto de vecindad con su propia raza y ésta cuando menos en igual grado de cultura y fuerza, y desde luego con más vitalidad que la naciente creación diplomática hoy mermada, casi destruída y refugiada para subsistir en lo que queda en una tardía solución federal.

Otra causa sorprendente, que tendrá repercusiones enormes en la futura y aun próxima historia europea, ha dado origen a un nuevo e inesperado caso de federalismo: el que

se dibuja en Bélgica. Allí mantuvieron los valores el estado unitario, que crearon hace un siglo, mientras la superioridad cultural y numérica les aseguraba la primacía de influjo; pero después, al pasar a ser minoría nacional, propugnan el federalismo como único medio para evitar que el predominio se ejerza por los flamencos, antes sometidos. La fórmula valona ha sido sucesivamente o ejercer la hegemonía o gozar de autonomía. En el fondo de este nuevo y difícil problema, tan complicado en lo interior como en lo internacional, late con violencia la desigual natalidad de las dos razas. Pero esa causa ha sido, va a ser y será siempre una de las más hondas y trascendentales para renovar el curso de la historia, y al serlo, tenía que reflejar su influjo (aunque de momento sólo sea como aspiración discutida y difícil) sobre este gran medio de hacer y de rehacer aquélla.

¿Y España? ¡Ah! el problema en lo que a ella se refiere nos toca tan de cerca y es tan complejo, tan paradójicamente complicado, que merece con harta razón ser examinado algún otro día separadamente.

NICETO ALCALA ZAMORA

París, abril, 1939.