

La Crisis del Federalismo Norteamericano

Por JOSE FELIX ESCOBAR ESCOBAR

Noción y orígenes del federalismo

Se conoce como federalismo el sistema de organización política adoptado por la Constitución norteamericana de 1787. Su esencia consiste en una división de la **soberanía** entre el gobierno central y los gobiernos estatales en virtud de la cual el primero ejerce poderes "delegados" y los segundos "retienen" o "reservan" toda la autoridad no delegada. Para comprender las razones por las que se llegó a depositar la soberanía primordial en los gobiernos locales, debemos analizar, aunque sea en forma breve, la historia norteamericana inmediatamente anterior a la Convención constituyente de Filadelfia. El triunfo de las colonias sobre el opresor británico, en 1781, hizo entrar a la recién libertada América en una especie de delirio democrático en el que todo elemento ordenador era mal visto. Era la lógica reacción contra siglo y medio de imperialismo inglés. Por todas partes se preconizaba el retorno al estado natural, al pacífico quehacer campesino en que cada hombre disfrutara de su riqueza sin hallar más limitaciones que las de su propia actividad.

Pero, como generalmente ocurre, un período de acción revolucionaria viene seguido por un gobierno partidario del orden. Los líderes norteamericanos bien pronto se dieron cuenta de que tal estado de cosas no podía continuar sin poner en serio peligro la estabilidad de la joven república y ante la constante amenaza que la anarquía implicaba para el franco ejercicio del derecho de propiedad, los burgueses de todas las latitudes formaron un sólido bloque que apoyaba una Constitución fuerte y unificadora, en la que se cediera parte de la libertad a cambio de la tan anhelada seguridad. Se perseguía el establecimiento de un Gobierno nacional dotado de los poderes suficientes para ejercitar la facultad reguladora que la economía demandaba. Sin embargo, la gran autonomía alcanzada por los estados después de la Guerra de la Independencia era un factor altamente adverso a la anterior pretensión. Para solucionar el problema, los convencionistas de Filadelfia decidieron idear un sistema que, conservando al máximo la autonomía estadual, hiciera posible la creación de un poder nacional suficientemente fuerte. Tomaron entonces el concepto de **soberanía**, tan en boga a la sazón, y dividieron lo que aparentaba ser indivisible. Hablaron de

una soberanía **primordial** o **básica**, radicada en cabeza de los estados, y de una **soberanía derivada** adquirida por el Gobierno central en virtud de **delegaciones** hechas por las autoridades estatales. Mediante esas delegaciones fueron transmitidos al Gobierno central amplísimos poderes, que lo convirtieron en elemento ordenador y racionalizador que faltaba en el panorama político norteamericano. Y como los estados eran en últimas los depositarios de la soberanía, su autonomía había quedado, al menos en teoría, intacta.

El sistema federalista, indudablemente original, respondía a cabalidad a la problemática política de la época. El país predominantemente agrícola que lo ideó, se sentía cómodo dentro de los marcos Jurídicos de la Constitución de Filadelfia. El éxito del federalismo se auguraba para siempre, pero la historia muy pronto demostraría la poca exactitud de esa predicción.

Surge la crisis

En realidad, el federalismo parecía destinarse a perdurar. Su base teórica se presentaba sólida e incontrovertible. El principio de la división de la soberanía entre los estados y el Gobierno central aparece claro y sencillo, ya que sobre el papel los dos niveles de autoridad tienen sus campos de acción perfectamente delimitados. Pero la premisa en que se apoya el sistema federal se encuentra con el mismo obstáculo hallado por los pensadores medievales al tratar de precisar las zonas de influencia de la autoridad secular (**imperium**) y de la eclesiástica (**sacerdotium**): **quien** determina cuál es cuál? Puede el Gobierno central, sin despertar resistencia, imponer su voluntad a los estados que, en teoría, son los depositarios de la soberanía nacional? Les es dado a los estados oponerse a las decisiones de un poder federal que, cuando en teoría solo ejerce facultades **delegadas**, es en la práctica infinitamente más potente y vigoroso que ellos?

Lo que en Filadelfia se ideó como una **colaboración** de poderes se convirtió en la realidad en **rivalidad** de autoridades. Muchos factores de orden político no previstos en la Convención constituyente de 1787, desvirtuaron el federalismo en su tránsito del campo especulativo al de la aplicación práctica. Los gobernantes advirtieron rápidamente que, aunque los depositarios de la soberanía eran los estados, el Gobierno central disponía de la autoridad efectiva, y por lo tanto sus decisiones debían acatarse aun en contra del parecer de los estados. Estos, por su parte, argüían un supuesto derecho de oposición a tales decisiones nacido de la Constitución.

El conflicto estaba planteado en forma de un anhelo por la supremacía. La historia norteamericana de las siguientes décadas se llena con la lucha por la **preponderancia** entre el Gobierno central y los estados. El federalismo había entrado en crisis.

Desarrollo del problema

En un principio el conflicto favoreció a los estados. Difícilmente podían ellos olvidar la plena libertad de que habían gozado en los seis años trans-

curridos entre la rendición de Cornwallis en Yorktown y la expedición de la Carta de Filadelfia. Las reminiscencias de ese período, en el que se rechazó cualquier noción de autoridad, fortalecieron la enconada lucha de los estados contra los deseos del Gobierno central de imponer sus decisiones a toda costa.

Apenas once años después de la Convención de Filadelfia, Jefferson y Madison encabezan el primer desafío abierto a las pretensiones de supremacía del poder federal. Debido a sus insinuaciones, las legislaturas de sus respectivos estados, Virginia y Kentucky, denunciaron las leyes de **extranjeros** y de **sedición** como violatorias de la libertad personal y de la de prensa, amparadas ambas por la Constitución. Y camuflados tras esa denuncia, afirmaron la tesis de que los estados tenían derecho a oponerse al cumplimiento de las leyes federales que considerasen inconstitucionales.

En 1814, los representantes de Nueva Inglaterra en la Convención del partido Federalista celebrada en Hartford, dejaron entrever la posibilidad de una secesión. Algunos años después Maryland y Ohio se opusieron abiertamente a que las sucursales del Banco de los Estados Unidos, reglamentada por el poder federal para toda la nación, operaran dentro de sus fronteras. Ohio llegó a usar la fuerza cuando se incautó las oficinas y el dinero disponible. Los gobernantes de Carolina del Sur amenazaron con declarar nulos los aranceles aduaneros, mientras que, durante la administración de Jackson, el estado de Georgia desafió a la Corte Suprema y burló las disposiciones de un tratado federal al condenar y ahorcar a un indio cherokee, obrando de acuerdo con la ley estadual.

Estos desafíos fueron resueltos pacíficamente y, en términos generales, de un modo satisfactorio para los intereses de los estados, debido a que los gobiernos federales anteriores a la Guerra de Secesión se caracterizaron por su profundo respeto al poderío estadual.

Conviene anotar aquí que la doctrina de los derechos estatales no fue programa de un partido político determinado, sino que se convirtió en arma obligada de la colectividad minoritaria. Pero cuando ésta llegaba al poder, asumía una posición diametralmente opuesta. A causa de esta situación, la doctrina de los derechos estatales es explicada de muy diferentes maneras y con fundamentos teóricos que varían de autor a autor. Así, por ejemplo, el jurista **George Tucker** justifica la oposición de los estados a las medidas hegemónicas del Gobierno central alegando que se trata del ejercicio de un simple derecho natural reconocido desde la Edad Media, cual es la resistencia a la opresión de un sistema político. **John C. Calhoun**, por su parte, defiende el derecho de oposición estadual diciendo que la soberanía es indivisible y reside íntegramente en los estados. Pero éstos se han desprendido por un acto voluntario de ciertos poderes para darlos a un Gobierno central, que mediante órdenes y regulaciones, garantice el disfrute de la soberanía por parte de sus únicos depositarios.

Empero, la posición más acertada es la que explica los derechos estatales de oposición como una consecuencia necesaria en la división de la soberanía principio que sustenta el federalismo según los pensadores que lo idearon. Si la soberanía primordial o básica reside en los estados y el

Gobierno central ejerce solamente poderes delegados, en uso de su soberanía derivada, es apenas obvio que los estados pueden oponerse a las decisiones federales que, excediendo los términos de la delegación, vayan en desmedro de su soberanía.

En un comienzo, los estados llevaron la iniciativa dentro de la lucha por la supremacía que libraban contra el Gobierno nacional. Sus desafíos fueron resueltos, como vimos favorablemente, hasta que surgió al primer plano el problema de la esclavitud, el que por su importancia, merece un análisis específico.

Democracia y esclavitud

Los esclavos fueron traídos a los Estados Unidos para que trabajaran en las grandes plantaciones del Sur. En la época de la emancipación existían ya grandes masas de infelices sometidos al yugo de la aristocracia terrateniente de la región meridional. La campaña libertadora, no obstante su carácter netamente democrático, no tocó el problema, ya que para la burguesía que obtuvo la emancipación, la esclavitud era un hecho socio-económico que merecía respeto. Este criterio se reflejó en la Constitución de 1787, la que en el Artículo 4º., Sección 2º., numeral 3º., reconoce implícitamente el fenómeno de la esclavitud. Para los esclavos la Independencia no significó libertad sino cambio de amos.

El Norte de los Estados Unidos, dedicado primordialmente al esfuerzo manufacturero, comenzó a sentirse molesto con la cuestión de la esclavitud. Las clases trabajadoras se resentían con la competencia que les hacía la mano de obra casi gratuita de los esclavos, mientras que los granjeros se daban cuenta que en las regiones donde se introducía la esclavitud las plantaciones desmesuradas iban copando toda la tierra libre. Empezó a formarse una campaña antiesclavista de gran envergadura. Los intereses materiales que la crearon fueron camuflados con elementos de enorme impacto emocional. Se trachó a la esclavitud de inhumana y anticristiana y pulularon los panfletos antiracistas. Hubo incluso obras literarias de valía como la famosa "Cabaña del Tío Tom", de la novelista Harriet Beecher-Stowe.

La campaña nortea fue respondida por el Sur con similar empeño. Los defensores de la esclavitud intentaron medios muy diversos para justificar su existencia. Hubo desde razonamientos dirigidos a probar que los hombres no son iguales, hasta libros escritos como contestación a la novela de la Señora Beecher-Stowe, en los que se trataba de demostrar que los negros encontraban condiciones superiores de vida en las plantaciones del Sur que en los barrios libres de las ciudades del Norte.

Sin embargo, la cuestión debatida en la política práctica no era la justicia o injusticia de la esclavitud. En un principio ningún dirigente importante propuso su abolición en los estados en que estaba en vigor. El problema que inquietaba era el de saber hasta qué punto podía la autoridad federal permitir la extensión del sistema esclavista a los territorios del Oeste, recién adquiridos por la Unión. Este fue el problema que en definitiva condujo a la ruptura y a la Guerra civil.

El método utilizado en un comienzo para solucionar este asunto fue el pacto o **compromiso**. Los compromisos eran acuerdos entre los diferentes estados tendientes a buscar un **equilibrio** entre los estados libres y los esclavistas. Es célebre el **compromiso de Missouri** de 1820, según el cual los estados situados al norte de los 36° 30' desconocían la esclavitud, y los estados colocados al sur de esta línea, la aceptaban. Los partidos políticos acataron ese compromiso e hicieron caso omiso del problema hasta que la adquisición de los nuevos territorios del Oeste patentizó la necesidad de revisar el estado de cosas existente. En 1850 se aprobó un nuevo compromiso que favorecía ligeramente a los estados libres. Sin embargo, en 1854 se logró la aprobación del proyecto denominado Kansas-Nebraska por medio del cual se introducía la esclavitud en territorios situados al norte de la línea trazada por el compromiso de Missouri. Este hecho movilizó las fuerzas antiesclavistas y motivó la creación de un partido nuevo, llamado **republicano**, cuyo líder era Abraham Lincoln. Los años siguientes nos muestran la activa campaña de esta nueva colectividad, en la que por fin se habló sin tapujos de la **abolición** de la esclavitud. En 1860, Abraham Lincoln fue elegido presidente de los Estados Unidos. Uno de los primeros actos de gobierno fue decretar la suspensión de la esclavitud en todo territorio de la Nación. Los estados del Sur proclamaron la secesión y comenzó la Guerra civil.

La Guerra de Secesión: culminación de la crisis

La Guerra de Secesión, además de ser el aspecto final del problema de la esclavitud, es la fase culminante de la crisis del federalismo. En efecto, la medida tomada por Lincoln en 1860 por medio de la cual abolió la esclavitud, es en el fondo un acto federal de claros perfiles hegemónicos. Una posición de supremacía como esta no podía ser tolerada por los estados, los del Sur en el presente caso, que alegaban en su favor el derecho de oposición a normas federales violatorias de su soberanía.

La crisis del federalismo se motivó por la entrada en juego de factores políticos no previstos por los convencionalistas de 1787, que desvirtuaron el sistema en su paso de la teoría a la práctica. Como consecuencia de este fenómeno del resquebrajamiento de bases, el federalismo convirtió en lucha lo que se había ideado como colaboración de poderes. El fin perseguido por el Gobierno central y los estados de esa lucha era la supremacía. Los estados comenzaron llevando la mejor parte en el forcejeo por la preponderancia, debido a un variado número de razones, siendo quizás la más valedera la que encuentra un serio temor en el poder federal por la fortaleza de los estados. La aparición del partido **republicano** de Lincoln planteó las cosas de otro modo. Dentro de su programa figuraba la necesidad de robustecer el Gobierno central para asegurar el futuro de la Unión norteamericana, amenazada por las tendencias separatistas de los estados sureños. Por primera vez un partido político prometía que si llegaba a la Presidencia, impondría su voluntad a toda la Nación incluso a los estados reacios. Se había perdido el respeto y el temor por el poder de los estados. Cuando el partido republicano subió, con Lincoln, a la Presidencia y

comenzó a cumplir sus promesas, el problema llegó a un punto de tensión insoportable. Los estados del Sur proclamaron la secesión y el Gobierno nacional contestó con la guerra. La crisis del federalismo como doctrina política y constitucional había llegado a su punto culminante. Si la guerra era ganada por el Norte, el sistema perdía sus fundamentos ideológicos. Si, por el contrario, los estados obtenían la victoria, los razonamientos de los convencionalistas de Filadelfia reafirmaban su validez y el federalismo continuaba siendo una teoría de organización política. La respuesta a este dilema nos la da la historia: derrotados los estados del Sur tras varios años de feroz contienda, el sistema federal entró en bancarrota.

Ahora bien, ¿desde el punto de vista jurídico fue legítima la oposición estadual a la medida nacional abolicionista de la esclavitud? Contestemos que sí, sin dilaciones. ¿Los estadistas sureños no encontraban acaso, inspirándose en las elaboraciones teóricas que a fines del siglo XVIII dieron origen al sistema federal, que los estados eran los depositarios de la soberanía y que el poder central ejercía tan solo funciones delegadas? ¿Podía pensarse, en sana lógica, que el delegatario se atreviese a imponer una decisión a aquellos de quienes recibió la delegación? Era evidente que la abolición de la esclavitud a escala nacional violaba la soberanía básica o primordial detentada por los estados, porque se producía con esa medida una intromisión flagrante del Gobierno federal en el campo de la libertad de trabajo y sus restricciones, expresamente reservado a la regulación estadual por el Artículo 4º. Sección 2ª. de la Constitución de 1787. En resumen, de acuerdo con los cimientos racionales del federalismo, la oposición de los estados del Sur a las medidas hegemónicas del Gobierno federal era, a nuestro parecer, perfectamente legítima.

La explicación de la crisis del federalismo y de su fase final, la Guerra de Secesión, corre a cargo de la práctica y nunca de la teoría. La realidad cotidiana rompió los moldes jurídicos de 1787, ajustados a la sociedad agrícola que los impulsó, pero no a la comunidad ya bastante industrializada de mediados del siglo XIX. Los argumentos que sustentaron el federalismo en la época de su creación no convenían a los hombres de 1860.

Si una economía predominantemente agrícola puede sobrevivir sin una fuerte dirección estatal, el movimiento industrializador, por el contrario, requiere la continua presencia de elementos ordenadores y reguladores, debido entre otras cosas, a la incrementación de la población urbana producida por la industrialización. La experiencia había demostrado que la facultad de oposición a las leyes nacionales, ejercitada por los estados, era un serio escollo para la intervención ágil y rápida que la industria del Norte reclamaba del poder federal. Por eso, bajo el comando de Abraham Lincoln, el poderío manufacturero norteamericano aprovechó el candente problema de la esclavitud para lanzarse a suprimir por la fuerza el derecho de resistencia esgrimido por los estados del Sur.

El federalismo surgió, como vimos al comienzo, por la necesidad de crear un gobierno intervencionista en un país en el que era rechazada toda autoridad y decayó precisamente por no haber podido aumentar el grado de

intervención hasta el punto requerido por la actividad manufacturera. El intervencionismo, en síntesis, hizo posible el federalismo pero también estuvo presente en su declinación.

El sistema federal en sí mismo fue, pues, el gran derrotado en la Guerra de Secesión. Careciendo los estados del derecho de oposición a las leyes hegemónicas del poder federal, no podía sostenerse que ellos fueran los depositarios de la soberanía. Esto, porque el derecho de oposición era consecuencia lógica del principio de división de la soberanía que radicaba en los estados la **primordial** y en el gobierno central la **delegada**. Un poder federal avasallador e indiscutido surgía entre las cenizas de la conflagración civil. Desprovistos de su arma más eficaz, los estados eran ahora débiles instrumentos de políticas nacionales y de no haber mediado las consideraciones que haremos más adelante, seguramente habrían desaparecido.

Subsistencia del federalismo después de 1865

El presente trabajo ha estado encaminado a demostrar que el sistema federal perdió sus bases teóricas a raíz de la derrota del Sur en la Guerra de Secesión. Ahora bien, si es cierto que el federalismo agotó su contenido conceptual hace poco más de un siglo, por qué motivos ha perdurado como forma de organización política en los Estados Unidos?

Digamos en primer término que siendo Norteamérica una nación eminentemente **consuetudinaria**, prefirió dejar intactos los textos constitucionales (salvo los referentes a la esclavitud) y lanzarse a encontrar en la vida nuevas explicaciones. De ahí que sea la palabra **federalismo** la que continúa denominando a la organización política norteamericana y subsistan todavía los estados, el poder federal, etc.

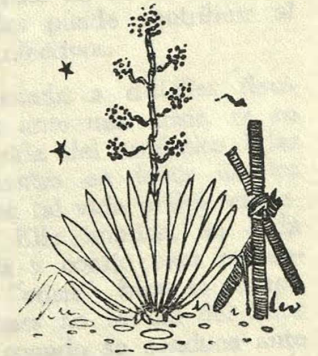
En la práctica los estados ejercen gran poder, no porque él se encuentre fundamentado teóricamente, sino debido a que en los Estados Unidos los estados son las **unidades efectivas** de la estructuración política, ante la ausencia de verdaderos partidos organizados a escala nacional. Este problema, tan apasionante como el que venimos tratando, no puede ser abordado por nosotros a causa de obvias limitaciones de espacio y tiempo. Conténtenos con afirmar que en la actualidad un gobierno estadual norteamericano ejerce una enorme cantidad de poder, muy superior a la ejercida por un departamento francés, por ejemplo, y que tal poder responde a consideraciones de tipo político y práctico, pero nunca a ideologías o fundamentos racionales.

Anotemos de paso que la famosa doctrina de los derechos estaduales fue invocada en unas cuantas ocasiones, después de 1865, para limitar el poder del Gobierno nacional. Sin embargo, desde 1936 la Corte no utiliza tal doctrina en ninguno de sus fallos pues ha encontrado razones distintas para frenar la omnipotencia federal. Pero en el campo político la doctrina sigue teniendo vigencia, como lo demostró en las recientes elecciones el candidato **George Wallace**, quien adujo como uno de los puntos de su programa el respeto por los derechos estaduales.

Conclusión

El federalismo norteamericano, al perder sus bases teóricas en la Guerra de Secesión encontró en la realidad política de los Estados Unidos nuevos puntos de apoyo que aseguraron su subsistencia. Ante la falta de colectividades políticas sólidamente organizadas a escala nacional, el campo estadual se presentó propicio para el desarrollo de la actividad política. Incluso hoy en Estados Unidos no existen auténticos partidos, sino grupos de personas precariamente unidos con motivo del juego electoral. Los obstáculos adquirieron, pues, por virtud de circunstancias políticas la importancia que perdieron a raíz de la Guerra civil. Los dos niveles de autoridad continúan operando y sus relaciones son continuamente supervigiladas por la Corte Suprema y los Jueces, lo que garantiza una solución imparcial para los problemas surgidos entre los estados y el Gobierno.

El federalismo, en suma, continúa dando a los Estados Unidos su nota típica de organización política. Aunque dejó de ser un sistema ideológico desde hace mucho tiempo, ha perdurado como resultado de la compleja realidad política norteamericana. Este cambio de causas con conservación de efecto se nos antoja provocado por el carácter **consuetudinario** del Derecho norteamericano. Solamente esta peculiaridad pudo lograr que el federalismo subsistiera después de agotar sus fundamentos teóricos, basado en las necesidades prácticas del complejo sistema político de los Estados Unidos.



Problemas de Actualidad

