

NOTICIAS DE LIBROS (*)

ANDERSON, George: *Una introducción al federalismo*, traducción de Isabel Vericat y Celorio Morayta, revisión de la traducción y presentación de Enric Fossas Espadaler, Marcial Pons, Madrid, 2008, 111 págs.

Ya sabíamos que no hay dos Estados federales idénticos; que cada uno, pese a denominarse así, presenta sus peculiaridades, consecuencia de su propio origen, de su evolución histórica, de sus características socioeconómicas, geográficas, políticas... Que los modelos, cuando hablamos de formas de organización territorial del poder, de maneras de distribuir las facultades legislativas y ejecutivas, sobre todo, pero también, llegado el caso, las judiciales, no sirven en su totalidad; que a lo sumo podemos tomar como referencia alguna técnica de reparto competencial, algún instrumento de colaboración o cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, algún mecanismo destinado a garantizar el mínimo de igualdad u homogeneidad entre las diferentes partes que componen el todo que un Estado requiere para seguir siendo considerado tal. Ya lo sabíamos. Pero por si aún quedase alguna duda este librito del Presidente del Foro de Federaciones, George Anderson, viene a despejarla, con una contundencia desapasionada que desde su aparente neutralidad, sin embargo, también intranquiliza. Afortunadamente, cabría añadir.

Intranquiliza a quienes se empeñan en demonizar al panegirista del federalismo, por considerar que con su defensa a ultranza de este modo de organizar territorialmente el poder lo único que pretende es desestructurar las mimbres bien trabadas que cohesionan el Estado, entendido como un bloque pétreo, monolítico. De igual modo que intranquiliza a quienes, por el contrario, aspiran a convertir el momento federal en un período de mero tránsito hacia otras estaciones... llamémoslas, imprecisiones al margen, soberanistas.

(*) La Sección cuenta con las colaboraciones permanentes de Francisco Javier Matia Portilla (coordinador), Ignacio Torres Muro, Ignacio Álvarez Rodríguez, Antonio Arroyo Gil, Ignacio García Vitoria, Alfonso Herrera García, Fran Ruiz-Risueño Montoya y Fernando Simón Yarza.

Intranquilidades que dicen mucho a favor de esta introducción al federalismo, capaz de (de)mostrarnos, desde un análisis eminentemente práctico y descriptivo, basado en una prolija aportación de datos objetivos, que el modo federal de organizar el poder en un Estado ni es adecuado para buscar a su través la desmembración de éste, ni sirve como mero transbordador entre la unidad y la separación.

Antes bien, el Estado federal, quizás con mejores razones que el Estado unitario, nace y vive con vocación de permanencia, lo que no quiere decir, ni mucho menos, que el inmovilismo sea su nota definitoria. Si, como muy bien destaca Enric Fossas en su afinada presentación de este libro, haciendo uso de una de las ideas fuerza que lo transitan, «una de las fortalezas del federalismo consiste en su enorme capacidad para la diversidad», la otra, qué duda cabe, radica en su no menos grande versatilidad o capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias sociales, políticas, económicas o de otra índole que vayan surgiendo en un Estado organizado de esta manera. Y es esto, precisamente, lo que convierte a la fórmula federal en una de las más adecuadas para los nuevos tiempos, en los que la flexibilidad de las formas organizativas y la cercanía a cada centro de toma de decisiones, con base en el principio de subsidiariedad, constituyen un valor en alza.

Sin embargo, el libro de George Anderson también intranquiliza por otro motivo. En él se hace un recorrido, cualitativamente ligero, como no podía ser de otra manera en una obra que a sí misma se caracteriza de introductoria, pero pretendidamente agotador desde una perspectiva cuantitativa, de todas aquellas federaciones que, llámense o no así, podemos encontrar a lo largo y ancho del planeta. Eso explica que en él se haga referencia, en plano de igualdad, a Estados federales como San Cristóbal y Nieves, Comores y Micronesia, junto a otros como Brasil, Rusia, Estados Unidos o México, sin olvidar a Suiza, Australia, Canadá o Alemania, así como tampoco a Nigeria, India, Etiopía o España. Y así hasta veintiocho.

Lógicamente, esta diversidad resulta, cuando menos, algo desconcertante, pues aun asumiendo que todos esos Estados gravitan en la órbita federal, cabe imaginar que entre ellos existen diferencias tan sustanciales desde un punto de vista geográfico, económico, político e, incluso, social, que el común denominador federal no puede ser suficiente como para permitir un análisis de los mismos a partir de idénticos parámetros, ya que ello nos podría ofrecer una imagen fuertemente distorsionada del auténtico significado del federalismo, que, más allá de preconcepciones esencialistas, sí que ha de encontrarse en condiciones de ofrecer pautas hermenéuticas homologables, al menos, parcialmente.

Y tanto es así que, pese a la frecuentemente indiferenciada mención de todos y cada uno de esos Estados federales, tampoco a ello renuncia George Anderson, al enumerar una serie de características comunes de los sistemas federales que permite distinguirlos de otras formas de gobierno, y que puede resumirse en la siguiente conclusión: «Si hay una esencia del federalismo, ésta es la existencia de *dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos con un grado de auténtica autonomía respecto del otro, siendo los gobiernos de cada nivel responsables ante sus respectivos electorados*» (p. 22).

En efecto, ahí se encuentra la esencia del federalismo, en la división horizontal del poder democráticamente adquirido (y ejercido) entre los órganos centrales de gobierno y los llamados periféricos, trasunto del reparto o distribución de facultades legislativas,

en primer lugar e inexcusablemente, ejecutivas, por regla general, y, en su caso, judiciales, que se encuentre garantizada constitucionalmente frente a cualquier intento de alteración unilateral.

Podríamos decir que el resto de notas que se consideran asimismo características del federalismo no están sino para mejor servir a esa división horizontal del poder, para garantizarla, hacerla efectiva, más operativa, mejor cohesionada. Entre ellas podríamos destacar la necesidad de que en una Constitución escrita las partes relativas a las unidades constitutivas del Estado federal no puedan ser unilateralmente modificadas por el gobierno central, sin intervención de aquéllas. O que se prevea la existencia de una Cámara de representación de estas unidades constitutivas a fin de que las mismas puedan contribuir a la formación de la voluntad federal. O que los conflictos entre las distintas partes integrantes de la Federación se resuelvan por un árbitro imparcial, que adoptará, normalmente, la forma de tribunal. O, en fin, que se prevean una serie de mecanismos destinados a facilitar las relaciones de colaboración intergubernamentales, necesarias en un Estado que, pese a su organización descentralizada, precisa funcionar de manera coherente y efectiva.

Funcionamiento coherente que demanda, como señala acertadamente Anderson, «que una parte significativa de la población adquiera un sentido de identidad con el conjunto del país». Una identidad que, tal y como aquí la queremos entender, nunca ha de ser excluyente, sino más bien integradora de la pluralidad, a lo que contribuirá muchas veces el hecho de que la misma se predique no de la nación, en tantas ocasiones cuestionada, sino de los valores democráticos que imperan en el Estado, así como de los derechos humanos, cuya protección y defensa asumen los poderes públicos como fin primero y último de su actuación. Resulta indudablemente más fácil compartir el amor racional por la democracia y el respeto a los derechos humanos que la pasión desahogada por unos distintivos nacionales que suelen buscar su propia afirmación en la negación de los de los demás, entre los que se pueden encontrar los propios o característicos de las diversas partes que integran ese Estado.

Esa identidad con el conjunto del país por parte de la mayoría de la población que vive en él difícilmente se va a producir si las cuotas de poder que se atribuyen a los gobiernos de cada unidad constitutiva son diferentes, porque la apelación al agravio comparativo resulta muy fácil. También de ello se hace eco George Anderson, al afirmar los límites de la asimetría constitucional y los problemas de gestión de la federación que la misma puede provocar en caso de ser muy pronunciada (pág. 47). Lo que llevado al terreno de la financiación podría dar lugar a tensiones insoportables entre las distintas partes que componen el todo, de ahí que, por lo general, en los sistemas federales el gobierno central se reserve un cierto poder redistribuidor de la riqueza, por la vía de la transferencia, que permita acercar posiciones entre el nivel de financiación de cada unidad constitutiva. La conclusión necesaria a que nos llevaría esta argumentación no puede ser otra que la necesidad de que el gobierno central disponga de recursos financieros suficientemente potentes como para cumplir con ese cometido equilibrador. Cuestión ésta no siempre fácil de solventar si es que se quiere dar también satisfacción a ese otro principio que aspira a vincular causalmente los ingresos con los gastos de cada entidad integrante de la Federación.

En fin, consideraciones de este calibre, junto con otras que se refieren a la diversidad de cámaras de representación de las partes en la formación de la voluntad del todo que se pueden encontrar a nivel comparado, al trascendental papel que desempeñan los partidos políticos en la articulación de la federación y en el poder efectivo que dentro de la misma puede corresponder a los órganos legislativos y/o ejecutivos, a la resolución de las disputas federales por un árbitro independiente y respetado por todas las partes, a la reforma constitucional, etc., constituyen el núcleo de las observaciones que se pasean por las páginas de esta introducción al federalismo. Y lo hacen de manera sosegada, como es lo propio de quien —según nos hace ver Enric Fossas— adopta «una visión desmitificadora del federalismo, sin caer en la ingenuidad o el voluntarismo estéril», descargando a aquél de «los prejuicios y las prevenciones que aún hoy suscita en muchos países por razones históricas, ideológicas o estrictamente políticas».

Sosiego que tanto nos gustaría que fuera el elemento predominante en ese momento crítico al que deben hacer frente algunas federaciones: el desafío a la unidad. Aunque pueden ser muy variados los motivos que explican por qué un Estado democrático de Derecho, en el que sea una realidad constatable la garantía de los derechos individuales y los de aquellos otros que —en sentido siempre impropio— correspondan a las unidades constitutivas, puede verse sometido a tensiones secesionistas, y pese a que las respuestas a las mismas puedan ser asimismo muy diferentes, en función del Estado en que nos encontremos, estaríamos dispuestos a aceptar con Anderson, aun a riesgo de ser tildados, esta vez sí, de ingenuos, que «[l]a aceptación de la diversidad como un valor nacional puede reforzar la unidad», lo que conlleva tanto una «construcción hacia el exterior», acomodando las exigencias de autogobierno, como una «construcción hacia el interior», garantizando que las minorías clave estén integradas en los símbolos, las instituciones y las políticas del gobierno central (págs. 95 y sigs.). Y aunque esto puede no ser suficiente, sí que parece necesario para promover ese mantenimiento de la unidad, bien muy apreciado por quien considera que los vientos de la historia, al menos en la vieja Europa, soplan en este momento a favor de la superación de los nacionalismos atávicos que urgen la identificación del Estado (organización política) con la nación («ser vivo colectivo») y de la apuesta decidida, aunque crítica, por la integración en estructuras que bien podríamos caracterizar de supranacionales, en las que lo común sean los valores democráticos y el respeto y garantía de los derechos humanos, arcadia de los apátridas que quieren serlo.—Antonio Arroyo Gil.

ARANGÜENA FANEGO, Coral (coord.): *Garantías procesales en los procesos penales en la Unión Europea*, Lex Nova, Valladolid, 2007, 408 págs.; DE HOYOS SANCHO, Montserrat (coord.): *El proceso penal en la Unión Europea: garantías esenciales*, Lex Nova, Valladolid, 2008, 431 págs.

Los libros que han coordinado las Profesoras Coral Arangüena y Montserrat de Hoyos forman parte de una fértil línea de investigación auspiciada por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid y que ha merecido la concesión de