

# Análisis comparativo

G. ALAN TARR

La Constitución de cada nación es, hasta cierto punto, única. Refleja la historia, la cultura y la población de un país. No obstante, como se ha expuesto en los artículos anteriores, también existen coincidencias significativas entre las diferentes constituciones. En muchos casos, las similitudes observadas en dichos documentos provienen del diseño, no de la casualidad. Debido a que la redacción de una constitución representa el máximo ejercicio de decisión política, se recomienda a los constituyentes que emprendan la tarea con la mayor amplitud de miras posible. Es común, por lo tanto, que los países que están en el umbral de nuevos regímenes constitucionales presten atención a las experiencias de otros países – aprendan de sus éxitos o de sus fracasos y adopten algunos de sus elementos – y adapten este aprendizaje a las circunstancias propias de su país. Dificilmente podríamos exagerar la importancia que tiene este proceso de aprendizaje, préstamo y adaptación para la discusión informada en materia constitucional. Al presentar una instantánea de los acuerdos y el desarrollo de las constituciones en 12 democracias federales, estos artículos sirven de guía a ciudadanos y funcionarios públicos tanto para el diseño como para el ejercicio constitucional en sistemas políticos de esta naturaleza.

En parte, los elementos comunes en las diversas constituciones son el reflejo de la particular función que desempeñan en la vida política de un país. Una Constitución plasma las decisiones fundamentales de una nación en relación con el gobierno, y en algunos países – Brasil, Sudáfrica y Estados Unidos, por ejemplo – su concepción es fuente de orgullo y símbolo de unidad nacional para los ciudadanos. La Constitución también establece cargos y especifica cómo se deben ocupar. Asigna competencias a las distintas dependencias y señala las metas en el ejercicio del poder político. En la mayoría de los países, también acota el ejercicio del poder gubernamental, particularmente a través de la seguridad de derechos contra violaciones gubernamentales.

Cuando un país adopta un sistema federal, las tareas de la Constitución de la federación se multiplican: además de las funciones ya mencionadas, determina las unidades constitutivas de ese sistema federal. Y podrá esta-

blecer dos órdenes de gobierno, como en Alemania y Estados Unidos, con gobiernos locales formados y controlados por cada gobierno constitutivo. O podrá instituir un sistema federal de tres órdenes, como los de Nigeria, Rusia y Sudáfrica, otorgando cierto estatus constitucional a los gobiernos locales y garantizándoles determinadas facultades. Incluso podría concebir variaciones más complejas, como la doble federación de comunidades lingüísticas y unidades territoriales de Bélgica.

La Constitución federal también determina el papel que deberán desempeñar las unidades constitutivas en la estructura y operación del gobierno nacional. En la mayoría de los sistemas federales, las unidades constitutivas participan en el proceso de enmienda constitucional, como lo ejemplifican los casos de Australia y Suiza, donde las reformas deben ser aprobadas en un referendo por la mayoría de los votantes a nivel nacional y, por mayoría también, en la mayor parte de los estados. Varios sistemas federales aseguran, además, un papel más amplio a sus unidades constitutivas a través de la institución de una legislatura federal bicameral, donde la cámara alta (federal) representa a las unidades constitutivas de la federación, sobre las que a menudo recae la responsabilidad de elegirla. En efecto, en Canadá y México, los reformadores que promueven el fortalecimiento del federalismo se centran en dar un mayor peso a la cámara federal. Para garantizar la participación de las unidades constitutivas en el gobierno federal, Suiza ha avanzado más que cualquier otro país: estableció un ejecutivo formado por varios miembros y compuesto por los representantes de siete cantones diferentes.

En un sistema federal, la Constitución nacional también determina el rango de discrecionalidad de las unidades constitutivas en la creación de sus propios sistemas de gobierno. El grado de determinación de la forma de gobierno de las unidades constitutivas, los propósitos para los cuales ejercen su poder político y los derechos que deben proteger, varían de un sistema federal a otro. En India y Nigeria, por ejemplo, las Constituciones de las unidades subnacionales no sostienen posturas independientes. Las decisiones sobre la estructura y operación de los gobiernos de las unidades constitutivas están consagradas en la Constitución federal – de la que se puede decir que "incluye" a las constituciones subnacionales – o contenidas en la legislación federal. En contraste, en Australia y Estados Unidos (entre otros casos), las unidades constitutivas conciben y revisan sus propias constituciones. Aunque en Brasil y México los estados también tienen esta posibilidad, varios pormenores de gobierno estatal son prescritos por la Constitución federal. Rusia y Sudáfrica son pioneros en arreglos especiales. Algunas de las unidades constitutivas (repúblicas) rusas están autorizadas para redactar sus propias constituciones, mientras que otras (p.ej., las regiones) sólo pueden establecer estatutos. En Sudáfrica, las provincias pueden adoptar constituciones provinciales aunque no están obligadas a hacerlo y de hecho, sólo una ha aprovechado esta opción (Cabo Occidental).

De forma más general, la Constitución nacional distribuye competencias entre el gobierno federal y los gobiernos constitutivos. Los sistemas federales descritos en este volumen difieren drásticamente en el grado de centralización. Aquellos sistemas comprometidos con la tarea de lograr transformaciones sociales y económicas – como India y Sudáfrica – han tendido a elegir un federalismo altamente centralizado. Las recientes reformas centralizadoras llevadas a cabo en Rusia por el presidente Vladimir Putin muestran lo atractivo que es este modelo para los países que están emprendiendo un cambio fundamental. En contraste, los sistemas federales que procuran dar cabida a la diversidad de sus poblaciones – como Bélgica y Suiza – usualmente han optado por una forma más descentralizada de federalismo. Evidentemente, no existe un grado óptimo de centralización o descentralización; las circunstancias dentro de cada sociedad particular deben ser definitorias. No obstante, resulta interesante que los estudios de Canadá, Alemania y Nigeria, presentados en este volumen, coincidan en señalar los problemas asociados con la centralización excesiva y enfatizan la necesidad de delegar facultades.

Al fijar atribuciones, una Constitución determina cuáles serán prerrogativa exclusiva de cada gobierno y cuáles serán compartidas o concurrentes. La Constitución nacional también define la manera en que deberán ser resueltos los conflictos entre los gobiernos, con respecto a la distribución de poderes. Pero tanto en la concurrencia como en la separación de esferas pueden presentarse ciertos problemas. Cuando se dividen las competencias entre el gobierno federal y las unidades constitutivas, la Carta Magna suele prever un mecanismo de vigilancia para la distribución de autoridad, generalmente un tribunal constitucional o una corte suprema. Los fallos del árbitro judicial pueden alterar radicalmente el equilibrio federal, promoviendo una mayor centralización del poder (como ocurrió en Brasil y, hasta hace poco, en Estados Unidos) o una descentralización más grande (como en Canadá). Más aún, una Constitución que ponga énfasis en esferas separadas para el gobierno federal y los gobiernos de las unidades constitutivas puede desalentar los tipos de coordinación intergubernamental necesarios para enfrentar distintos problemas, como se señaló en el estudio de la Constitución de Brasil. Sin embargo, aunque las facultades sean compartidas (concurrentes), puede existir un dominio federal sobre la formulación de políticas. La mayoría de los sistemas federales reconocen la supremacía de la ley federal sobre aquéllas de las unidades constitutivas, lo que impone un modelo jerárquico a los arreglos cooperativos. Aunque usualmente la instauración de facultades concurrentes estaba destinada a permitir al gobierno federal fijar los marcos legislativos, al tiempo que garantizaba una discrecionalidad significativa para las unidades constitutivas dentro de dichos marcos, en la práctica – como sugieren las experiencias de Rusia y Sudáfrica– una legislación federal detallada puede dejar poco margen a las iniciativas de los gobiernos consti-

tutivos. La tendencia hacia la supremacía federal puede ser particularmente intensa en los sistemas donde el gobierno nacional domina la recaudación y distribución de los ingresos fiscales, como sucede en Alemania e India.

Los autores de una Constitución pueden establecer una división de autoridad entre el gobierno federal y las unidades constitutivas, pero dicha separación probablemente evolucionará con el tiempo, en respuesta a los acontecimientos que se den tanto en el país, como más allá de sus fronteras. Diversos factores generales han contribuido – y seguirán contribuyendo – a las transformaciones en las constituciones y los sistemas federales sujetos a ellas y han dado origen a nuevas constituciones o cambios dentro de los arreglos existentes. Algunos de los acontecimientos más importantes han sido de índole económica, puesto que las constituciones federales han intentado adaptarse y manejar la transición de economía local a nacional y, más recientemente, a la globalización. Los cambios políticos también han tenido un impacto significativo. El desarrollo de la Unión Europea ha producido efectos radicales en las federaciones europeas, y la democratización ha dado ímpetu a las nuevas o reanimadas federaciones de África, del antiguo bloque soviético y de América Latina. Por último, el resurgimiento de lealtades étnicas, lingüísticas y religiosas ha planteado desafíos para prácticamente todos los sistemas federales, que intentan combinar unidad con diversidad.

Algunas democracias federales maduras – Australia e India, por ejemplo – han dado vida a constituciones perdurables que no han necesitado reformas sustanciales. Estados Unidos también podría entrar en esta categoría, si su historia no hubiera sido marcada por una guerra civil y por los cambios constitucionales que surgieron a raíz de este conflicto. Otra antigua democracia federal, Suiza, adoptó una nueva Constitución en 1999, pero lo logró manteniendo sus fundamentos constitucionales.

Los órdenes constitucionales de otras democracias federales maduras han tenido que enfrentar nuevos retos. Tras la reunificación, Alemania tuvo que lidiar con el rezago económico de los "nuevos *Länder*", lo que condujo a un nuevo análisis de la estructura federal y, de forma particular, del sistema de nivelación fiscal. En Canadá, el surgimiento de sentimientos separatistas en Quebec llevó en las décadas de 1980 y 1990 a una política "mega constitucionalista" en la que los canadienses debatieron una serie de propuestas para modificar radicalmente la estructura de su Constitución. Aunque eventualmente ninguna de las propuestas prosperó, la adopción de la Carta de Derechos y Libertades en 1982 marcó el inicio de un viraje constitucional fundamental para Canadá.

Otras democracias federales se han dado a la difícil tarea de crear un orden constitucional perdurable tras un periodo de dictadura. En algunos casos – por ejemplo, Rusia en 1993 y Sudáfrica en 1996 – las nuevas constituciones reflejan la intención nacional de formar una democracia consti-

tucional viable. En otros lugares – verbigracia, Brasil desde 1988 y Nigeria a partir de 1999 – el reto era restaurar la democracia constitucional después de que el fracaso o derrocamiento de los arreglos constitucionales anteriores condujera a dictaduras militares. El éxito de estas democracias federales dependerá de su habilidad para resolver los problemas económicos y los conflictos étnicos que heredaron de dichas dictaduras.

Por último, algunas democracias federales, como Bélgica y México, atraviesan por cambios constitucionales significativos, diseñados para fortalecer la autoridad de sus unidades constitutivas. Sin embargo, en Bélgica el objetivo es asegurar que la transferencia de facultades a las unidades constitutivas no dispare las divisiones etnolingüísticas que llevarían a la disolución del país. En México, la mirada está puesta en la revitalización del federalismo, después de un largo periodo de dominio de un gobierno federal controlado por un mismo partido político. Cualquiera que sea el resultado de estos esfuerzos, no cabe duda de que pueden servir de guía – o lecciones preventivas – para los ciudadanos que estén dispuestos a aprender cómo sus contrapartes en otros países han enfrentado problemas e inquietudes comunes.