

AMÉRICA Y EUROPA: UN ESPEJO DEL FEDERALISMO INTEGRADOR

JULIO GUINEA BONILLO

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS

Entender el federalismo precisa de retornar a los acontecimientos que sucedieron en el continente americano durante los siglos XVIII y XIX y que fueron clave en su configuración. Comienza a ser compartido desde distintos proyectos políticos en el hemisferio, para después trasladarnos un par de siglos adelante al momento en que Europa inicia su proceso de integración y asienta sus particulares bases federalistas, llegando a suscribir a comienzos del siglo XXI la redacción de una Constitución Europea.

Los primeros pasos de la construcción integradora en América, guiados de un espíritu federalista, fueron los que dirigieron y vivieron desde el norte los padres fundadores de los Estados Unidos en una Convención, convocada solo y exclusivamente para reformar los artículos que no funcionaban en la Confederación, pero desde su comienzo, el 25 de mayo de 1787. Tras tres meses de debate en el Independence Hall en Filadelfia, el 17 de septiembre de 1787 articularon una Constitución Federal que superaba las ineficiencias de la Confederación y unía políticamente a perpetuidad a los Estados que habían luchado codo con codo por la Independencia frente al Reino de Gran Bretaña. Firmada por 38 de los 41 delegados presentes, dio con ello comienzo el proceso de ratificación, porque se trataba de un Tratado Internacional y su Artículo VII establecía que no sería vinculante hasta que lo hubieran ratificado nueve de los trece Estados de la Confederación.

Delaware, Pensilvania, Nueva Jersey, Georgia y Connecticut lo ratificaron en rápida sucesión, mientras que Massachusetts, Maryland y Carolina del Sur pidieron una inmediata enmienda para incorporar derechos fundamentales que habían sido omitidos durante la Convención, como la libertad de expresión, religión y prensa. El 21 de junio de 1788, Nuevo Hampshire se convirtió en el noveno Estado en ratificar el Tratado, y posteriormente se acordó que el gobierno, bajo la Constitución Federal de los Estados Unidos, comenzaría a operar el 4 de marzo de 1789. En junio, Virginia ratificó la Constitución, seguida de Nueva York en julio, coincidiendo con el estallido de la Revolución Francesa en Europa y poco antes de que comenzara la Revolución Haitiana¹.

A lo largo de todo este proceso surgió un debate enormemente enriquecedor, en el cual tuvieron un notable protagonismo Madison, Hamilton y Jay, autores de los *Papeles Federalistas*², donde defendieron el voto favorable a la Constitución Federal y dieron cuenta de los elementos más necesarios para articular una federación sólida. Sin ánimo de ser exhaustivos, identificaron un fuerte Poder Ejecutivo que dirigiese la

¹ TYRRELL, Ian. (2015). *Transnational nation: United States history in global perspective since 1789*. Palgrave Macmillan Education.

² HAMILTON, Alexander, MADISON, James, y JAY, John. (2008). *The federalist papers*. Oxford University Press.

defensa de la federación como un elemento esencial, así como una Política Exterior y de Defensa controlada para defender al conjunto de los Estados, junto a una Unión Económica y Monetaria completa asentada sobre una moneda común y una política fiscal, reforzada por una política comercial común. Todo ello con vistas a respetar las competencias de los Estados miembros y consiguiendo la mejor forma de integrar una pluralidad de entes que buscaban aliarse en beneficio del conjunto y de cada una de las partes.

La historia como federación de los Estados Unidos ha demostrado ser exitosa políticamente, porque partieron de trece Estados Confederados y hoy son cincuenta, llegando a ser el hegemón político del mundo occidental. No obstante, ello pudo realizarse partiendo del sistemático exterminio de los pueblos originarios³. Mientras, en América Latina, por causas que ahora desarrollaremos, este proceso no llegó a reproducirse aunque se intentó. Cuando estallaron las independencias no hubo unidad desde los comienzos en la lucha contra la presencia de la Monarquía Española.

Los Virreinos organizaron cada uno sus propios ejércitos para resistir o expulsar a los españoles y hubo pocos que abogaron por la unificación política de los territorios tras la contienda. No obstante, Simón Bolívar, el Libertador, fue uno de aquellos hombres dotados de visión y clarividencia para convencer a sus coetáneos en favor de la federalización del hemisferio americano. Partiendo de su propio pensamiento, se puede trazar la estela que siguió defendiendo que el amor ligase “con un lazo universal a los hijos del hemisferio de Colón, y que el odio, la venganza y guerra se alejen de nuestro seno y se lleven a las fronteras a emplearlos contra quienes únicamente son justos, a saber, contra los tiranos”⁴.

Durante el proceso de expansión, conquista y brutal colonización castellana⁵, los colonizadores habían llevado consigo su cultura y una singular lengua con la que se consigue homogeneizar las inmensas extensiones de territorio americano, articulando al mismo tiempo el orden social y la unificación jurídica sobre la que descansa un derecho común, cimentado por el respeto a las instituciones clave de la monarquía y la iglesia.

El aglutinante de la rebelión en la América Hispana fue la lengua, la religión y las costumbres, en vez del odio a la monarquía española o el descontento humano de los más de diez millones de esclavos que fueron introducidos desde el continente

³ DUNBAR-ORTIZ, Roxanne. (2014). *An indigenous peoples' history of the United States*. Beacon Press.

⁴ BOLÍVAR, Simón. (1992). *Doctrina del libertador*. Fundación Biblioteca Ayacucho, p.43.

⁵ LINDQVIST, Sven. (2014). *The Dead Do Not Die: “Exterminate All the Brutes” and Terra Nullius*. The New Press.

africano fruto de un lucrativo negocio que comienza en 1518, cuando Carlos I aprueba las primeras licencias en favor de Lorenzo de Gouvenot, para comerciar con seres humanos⁶. En 1812, en Cartagena, Bolívar proclamó su pensamiento unificador panamericano en un manifiesto en el que aseguraba que “mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los adversarios obtendrán las más completas ventajas”⁷ y no le faltó razón. Esta visión le llevó a liderar el movimiento en favor de un Congreso Americano que discutiese la unificación continental, pero exclusivamente entre aquellos países de habla hispana.

Hasta tal punto llegó a desearlo que lo expuso con estos términos: “yo deseo más que otro alguno, ver formarse en América la más grande nación del Mundo, menos por su extensión y riqueza que por su libertad y su gloria”⁸. En 1818, Bolívar confesó a Juan Martín Pueyrredón, entonces Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, que una “América así unida, si el cielo nos concede este deseado voto, podrá llamarse la reina de las naciones, la madre de las repúblicas”. Cuya unión “no vendrá por prodigios divinos sino por efectos sensibles y esfuerzos bien dirigidos”⁹.

Bolívar, desde el Perú en 1824, está convocando a los gobiernos de las repúblicas americanas a un Congreso histórico en la ciudad de Panamá, que será conocido con el nombre de anfictiónico, en honor a la Liga Anfictiónica Déléfica de la Grecia Clásica, y que se celebraría en el convento de San Francisco de la ciudad vieja de Panamá desde el 22 de junio al 15 de julio de 1826, contando con poco más de tres semanas de discusión política al término de las cuales no se logró un Tratado Constitucional que construyese una confederación, ni tampoco una federación, si lo comparamos con los tres meses de la Convención de Filadelfia de Estados Unidos.

Hubo dos representantes diplomáticos por parte de la Gran Colombia, Perú, México y las Provincias Unidas del Centro de América. Bolivia, cuyo máximo dirigente era el mariscal Antonio José de Sucre, era favorable a las tesis de Bolívar, pero padecía gran inestabilidad interna y no pudo enviar a tiempo a delegados al Congreso. Mientras Estados Unidos envió dos delegados: Richard Clough Anderson murió antes de llegar a Panamá, y John Sergeant estuvo presente en el Congreso que se abrió en Tucubaya, continuador del de Panamá, en donde pudo abiertamente oponerse a cualquier tipo de confederación construida en América del Sur.

⁶ PIQUERAS, José Antonio. (2020). *La esclavitud en las Españas: un lazo trasatlántico*. Los Libros de la Catarata.

⁷ BOLÍVAR, Simón. *Doctrina... Op. Cit.*, p.11.

⁸ *Ibíd.*, p.58.

⁹ *Ibíd.*, p. 63.

Ni las Provincias Unidas del Río de la Plata, con Bernardino Rivadavia al frente, ni Chile, con Ramón Freire, mostraron interés o simpatía por la iniciativa del Libertador. Paraguay no fue invitada porque su propio Dictador, Gaspar Rodríguez de Francia, se encontraba inmerso en una política aislacionista. El Imperio del Brasil, gobernado por una rama de los Braganza, aceptaba la esclavitud y se oponía a cualquier construcción política que fuera en contra de ella¹⁰. Gran Bretaña, con el observador diplomático Edward James Dawkins, estaba más preocupada por buscar acuerdos comerciales y disuadir a la Gran Colombia y México de apoyar expediciones a las islas de Cuba o Puerto Rico, para independizarlas de España, que de defender una construcción federalista. Los Países Bajos, por su parte, mandaron a Jan van Veer, admitido a título personal porque no habían reconocido la independencia de ninguna de las repúblicas.

Esta división de enfoques muestra lo que en realidad ocurrió desde el comienzo, y es la total incapacidad por parte de los territorios de fraguar una unidad política por mucho de que hubiera visionarios que la ambicionasen. Además, el propio Bolívar optó por quedarse gobernando el Perú y no acudir a Panamá para defender sus postulados, hecho que le restó fuerza política integradora a la cita histórica.

De los diez puntos que se abordaron en el Congreso, destacaremos la Renovación de los Tratados de Unión, Liga y Confederación. Tratados que ya habían comenzado a firmarse desde el 6 de julio de 1822 y que culminarían con el de 15 de julio de 1826 entre las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y Estados Unidos Mexicanos por el que se ligan y confederan mutuamente, en paz y guerra, y contraen, para ello, un pacto perpetuo de amistad firme e inviolable y de unión íntima y estrecha con y cada una de las dichas partes.

La clave del fracaso de este Tratado se encuentra después de la primera parte del artículo 11 cuando expresan lo que convienen, diciendo así: “Deseando las partes contratantes, hacer cada vez más fuertes e indisolubles los vínculos y relaciones fraternales, por medio de conferencias frecuentes y amistosas, han convenido y convienen en formar, cada dos años, en tiempo de paz, y, cada año, durante la presente y demás guerras comunes, una Asamblea general compuesta por los Ministros Plenipotenciarios de cada parte...”¹¹

¹⁰ SCHULTZ, Kirsten. (2005). “La independencia de Brasil, la ciudadanía y el problema de la esclavitud: A Asamblea Constituyente de 1823”, en *Revolución, independencia y las nuevas naciones de América*. Madrid, Fundación Mapfre Tavera, pp. 425-449.

¹¹ PETRAS, James F. (1974). *Política de poder en América Latina*. Editorial Pleamar, p. 78.

Como vemos, hay un deseo de hacer más fuertes e indisolubles los vínculos, pero la premisa a continuación es errónea y es la de solidificar la Unión sobre la base de Conferencias frecuentes de Ministros de Asuntos Exteriores, esto es, la América de los Congresos que habría comenzado en Panamá, imitando la fórmula de la Europa de los Congresos de Viena de aquel tiempo. Para ello, Bolívar apostaba por una ciudadanía hispanoamericana, reuniones periódicas de ministros y con órganos de fuerza propios, como ejércitos y flotas confederales, un confederalismo que fracasaba ante la escasa voluntad de compartir soberanía. La América Hispana, debido a sus egoísmos nacionales entre sus caudillismos y los países con sus independencias recién conquistadas, no estaba dispuesta a compartir atributos del poder, volviendo irrealizable la gestación de cualquier proyecto de índole confederal y mucho menos federal. Hubo una carencia absoluta de peso intelectual que apoyase fórmulas de integración panamericana, hispanoamericana o andina, más allá de la que defendió el libertador.

Cuando el Congreso Anfictiónico de Panamá terminó, se le dio continuidad en Tacubaya, pero el clima allí comenzó a enrarecerse porque solo Colombia aceptaría ratificar el Tratado confederal. América Latina no se federó y en pocos años comenzó su ruptura y fragmentación en pequeños Estados que lucharon entre sí en interminables conflictos que desangraron el hemisferio, y débiles como se encontraban fueron presa fácil de las grandes potencias coloniales de la época. Recordemos, los florecientes Estados Unidos que, en pocas décadas, desde sus iniciales Trece Colonias, se expandirían hacia el oeste y por todo el norte a expensas de los nativos americanos, de México y las derrotas de Antonio López de Santa Anna; y años más tarde, ocuparían Cuba, se anexarían Puerto Rico, intervendrían en Nicaragua, Haití, República Dominicana o Panamá.

Tan solo cuatro años después del Congreso, en 1830, la Gran Colombia se había roto en tres países, y en 1834 las Provincias Unidas del Centro de América se desmembraron en cinco Estados. La falta de federalismo permitió a los poderes europeos hacerse con un preciado botín y realizar importantes incursiones. Inglaterra ocuparía las islas Malvinas en 1833, y a pesar de las guerras siguen manteniéndolas en su poder. También actúan en Belice, en la América Central, sobre la Guayana de Venezuela, en cuyas costas sufrieron ataques por impago de deudas en el s. XX por naves de países como Alemania, Francia, Inglaterra e Italia. Francia por el Río de la Plata realizará incursiones entre 1838 y 1841 y 1845 a 1847, entronizaron a Maximiliano de Habsburgo, como Emperador de México entre 1861 a 1867, y España, sin querer permanecer al margen de todo este marco de Relaciones Internacionales dominado por potencias imperialistas intervencionistas, se anexa Santo Domingo entre 1861 y 1865 e interviene en Perú entre 1863 y 1867.

En esos tiempos, Europa no se vio movida a federalizarse porque no había motivos para ello. Las vetustas naciones europeas coloniales sacaban mucho más provecho con la organización política y económica que mantenían que buscando otra mejor¹². Cuando el *statu quo* no les benefició, se dieron cuenta de que era menester comenzar con un proceso federalizador y este se iniciaría después de la Segunda Guerra Mundial, cuando habían llegado al borde de su autodestrucción. Los líderes europeos se enfrentaron a su propia calamitosa situación de la posguerra reconociendo que la única forma de acabar con los demonios que les asaltaban una y otra vez era uniéndose de una vez y para siempre mediante una federación. Las bases de esta se pueden observar en la Declaración de 9 mayo de 1950, leída por Robert Schuman, con la que se avanza en la consecución de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero, construida por seis Estados miembros, contando con el apoyo de los Estados Unidos, que era el primer interesado, en un contexto de Guerra Fría, en tener aliados fuertes frente al comunismo.

Este sería el primero de los desarrollos supranacionales exitosos a partir del cual se intentan extender a otros ámbitos como la Comunidad Europea de la Salud, la Comunidad Europea de la Defensa, la Comunidad Política Europea, la Comunidad Europea de los Transportes o la Comunidad Agrícola Europea... Uno tras otro, todos fueron cayendo sin éxito y no se logró articular más Comunidades supranacionales de corte federal hasta el 25 de marzo de 1957, momento en el cual se firmaron los Tratados de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Estas tres Comunidades fueron el principio unificador federal de Europa, pero se encontraron permanentes obstáculos, como aquel que tuvo lugar tras el fracaso de los planes Fouchét propuestos por el general De Gaulle, a partir de los cuales Francia se negó a participar en una mayor integración e incluso generó una de las mayores crisis que se recuerda en sus inicios: *La Crisis de la Silla Vacía*, por la que se ausentaría de las instituciones durante medio año, desde mediados de 1965 hasta enero de 1966. El clima de confianza se rompió y tardaría en restituirse hasta que los acontecimientos de los años 90 facilitaron a los líderes europeos articular una Unión Europea que en poco menos de una década se plantearía elaborar una Constitución.

La redacción de una Carta Magna para los Estados miembros de la Unión fue una tarea compleja, ya que intentaba emular el mismo acto que le había precedido tres siglos antes en los Estados Unidos. Los europeos convocaron una Convención en la que discutieron un borrador de texto constitucional y aunque duró cinco veces más que la

¹² TROUILLOT, Michel-Rolph. (1995). *Silencing the past: Power and the production of history*. Beacon Press.

norteamericana, desde febrero de 2002 hasta junio de 2003, se logró cerrar un texto borrador bastante ambicioso que se facilitó a los jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Tesalónica de junio de 2003, con la petición de no alterar su sustancia. A continuación, se iniciaría una Conferencia Intergubernamental en octubre, para discutir aspectos menores que los Estados no aprobaban del borrador de la Convención y que se demoró un año en culminar hasta la firma del Tratado, el 29 de octubre de 2004.

El problema con el que se enfrentó Europa no solo fue el tiempo que se demoró para cerrar una Constitución, sino ratificar el texto porque entonces no hubo un James Madison escribiendo unos *European Federalist Papers* en 2005, pero sí un Jean Claude Piris analizando el Tratado y detallando sus avances¹³. El texto constitucional fue rechazado en dos referéndums, uno en Francia y otro en los Países Bajos, lo que supuso un durísimo golpe al federalismo europeo del que todavía no se ha logrado recuperar. Ahora, con la Conferencia sobre el Futuro de Europa, estamos a tiempo de retomar el proceso federalizador que los padres fundadores de Europa apoyaron decididamente¹⁴.

En conclusión, el federalismo americano nos lleva siglos de ventaja y la integración europea bebe de él. El federalismo podría ser la formulación a través de la cual los europeos y los latinoamericanos pudiéramos integrar más estrechamente a los actores de Derecho internacional de nuestros respectivos Continentes para evitar los riesgos que corremos en un mundo globalizado frente a crisis políticas, económicas, sociales, climáticas, sanitarias... que son desbordantes para las capacidades de los pequeños Estados nación.

Un proceso federalizador exige en América Latina y en Europa líderes visionarios, con voluntad política, dispuestos a realizar cesiones soberanas en la articulación de ejecutivos federales, y precisa, además, de circunstancias que unan a esos líderes en torno a un objetivo común de unificación y de un deseo de prosperidad y ayuda mutua compartido. En ausencia de estas características, y prevaleciendo los egoísmos de todo tipo, tanto nacionales como identitarios, federalizar será una quimera y todos dirán que es utópico, pero la realidad es que federalizar es posible: solo es cuestión de voluntad.

¹³ PIRIS, Jean-Claude. (2006). *El Tratado Constitucional para Europa: un análisis jurídico*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

¹⁴ GUINEA BONILLO, Julio. (2021). “El espíritu federalista europeo de los años 50: La construcción de la Comunidad Europea de Defensa (1950-1954)” en *Revista Aequitas. Estudios sobre Historia, Derecho e Instituciones*.

Deberíamos concluir este breve escrito con una frase de Valery Giscard d’Estaing, que ha fallecido en diciembre de 2020 a los 94 años. En el acto inaugural de la presidencia de la Convención Europea, en febrero de 2002, pronunció aquello de: “Imaginemos un continente pacificado, libre de sus muros divisorios y sus barreras, donde la historia y la geografía finalmente se reconciliarán, para permitir que todas las naciones construyan su futuro juntos”. Yo también sueño con ese escenario, pero a ambos lados del Atlántico. Esperemos que América y Europa entera, en su conjunto, logren algún día reconciliarse, unirse y construir un futuro común y solidario mediante un proyecto federal a escala transcontinental.