

# I. ESTUDIOS



**DEL FEDERALISMO COMPETITIVO  
AL FEDERALISMO GLOBAL  
DE MERCADO**

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA HERRERA  
GONZALO MAESTRO BUELGA

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: MÉTODO INSTITUCIONAL Y PODER TRANSNACIONAL. 2. LOS LÍMITES DEL FEDERALISMO COMPETITIVO. 3. LAS FORMAS DE PODER TRANSNACIONAL. 3.1 El poder global. 3.2 La gobernanza global. 3.3 La estructura de la gobernanza global. 3.4 La gobernanza multinivel. 4. EL FEDERALISMO GLOBAL DE MERCADO 4.1 El federalismo global de mercado como federalismo transnacional. 4.2 El federalismo global como federalismo de mercado. 4.3 El federalismo global de mercado como federalismo híbrido. 4.4 Federalismo competitivo y federalismo global de mercado: la erosión de los poderes subestatales. 5. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 7.02.2013  
Fecha aceptación: 3.09.2013

# DEL FEDERALISMO COMPETITIVO AL FEDERALISMO GLOBAL DE MERCADO\*

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA HERRERA  
GONZALO MAESTRO BUELGA

(Universidad del País Vasco)

## 1. INTRODUCCIÓN: MÉTODO INSTITUCIONAL Y PODER TRANSNACIONAL

La crisis económica y social, con visos de convertirse asimismo en crisis institucional, impone revisar los conceptos con los que hemos analizado los períodos históricos anteriores en los que han primado el desarrollo y práctica de determinadas técnicas institucionales de relación entre los poderes territoriales.

Esta afirmación inicial no está exenta de contradicciones: por una parte, la pervivencia e incluso el agravamiento de la crisis imposibilita alcanzar un nivel de consolidación suficiente; por otra parte, resulta obligado confrontarse con los acontecimientos e identificar las tendencias que se afianzaron en las décadas finales del siglo XX y durante los primeros años del siglo XXI.

Al fin y al cabo, los avances se realizan manteniendo la referencia del pasado, con el que hay que sostener un diálogo tenso y complejo. Asimismo los nuevos retos nunca se afrontan con las herramientas del pasado sino con las novedades

---

\* Los autores realizaron este trabajo como contribución a libro *Constitución y Democracia. Ayer y Hoy. Homenaje al Profesor Torres del Moral*. Su inclusión en la citada obra no fue posible por razones temporales. Con su publicación en esta Revista, los autores se suman al homenaje que 180 profesores de distintas universidades españolas y extranjeras tributaron al prof. A. Torres del Moral.

que se improvisan para adecuarse a las nuevas condiciones. En este marco agitado y contradictorio es en el que debe desenvolverse ineluctablemente la reflexión sobre el reparto territorial entre los diversos niveles institucionales.

Este punto de partida reclama consideraciones conceptuales y metodológicas insoslayables que comportan revisar premisas que han fundamentado la reflexión federal en los tiempos precedentes. Y a esta tarea debemos aplicarnos para establecer los cimientos que consientan, al menos como aproximación y a la espera de tiempos menos turbadores, detectar las tendencias que inspiran las reacciones normativas al desmantelamiento de las paredes maestras alumbradas en el ya superado siglo XX.

Resulta por ello pertinente recordar las agudas consideraciones que hace años realizó el notable jurista italiano Antonio La Pergola. A su juicio, la comprensión del federalismo es insuficiente cuando la atención se polariza excesivamente hacia los aspectos técnicos e institucionales. No se trata de minusvalorar el análisis de las técnicas que relacionan a los titulares de las competencias deslindadas constitucionalmente y cuyo examen exige rigurosas disquisiciones jurídicas. Se trata, antes bien, de compensar su estudio con otras referencias que nos proporcionen una lectura más clarificadora.

El tránsito del federalismo dualista al cooperativo no se debió a una depuración de las técnicas jurídica de articulación constitucional sino al impulso político del New Deal. No se trató de desarticular el modelo federal sino de aprovechar sus potencialidades al mantener la separación y acentuar una colaboración que potenciara la cooperación entre los diversos niveles de poder. Como subraya nuestro autor, las exigencias económicas impusieron la sobreposición de unidades funcionales sobre los poderes territoriales. La voluntad de superar la crisis económica reclamó el abandono del esquema abstencionista, propició la intervención pública en la economía y demandó nuevas formas de relación entre poderes. En consecuencia, el esquema institucional es más fértil cuando se vincula a una concepción más general que tome en consideración un período histórico del constitucionalismo en el que aquél se inscribe<sup>1</sup>.

Años después, Lucio Levi se hizo eco de un imponente esfuerzo reflexivo desplegado en Europa durante décadas para reiterar las limitaciones del enfoque institucional e insistir en la necesidad de ampliar la perspectiva de análisis del federalismo. En este planteamiento recuerda a autores que han protagonizado algunos de los esfuerzos más brillantes para sostener la idea federal en los tiempos difíciles de las dictaduras europeas de entreguerras, como Roselli, a quienes

---

<sup>1</sup> A. LA PERGOLA, *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 277 ss.

han intentado la renovación teórica como Friedrich y Elazar, a quien ha transformado la teoría federal en bandera institucional como Spinelli, a quienes han soñado y proyectado el futuro federal a escala mundial como Reves, Clark, Sohn y Kelsen<sup>2</sup>. La conciencia de las limitaciones del enfoque institucional comporta la necesidad de concentrar la atención sobre las formas de adaptación del federalismo a los cambios producidos.

Las limitaciones del enfoque se intentan compensar con la integración de las técnicas federales en el cuadro de la forma de Estado. Es la toma en consideración de la identidad estatal la que dota de sentido a la distribución territorial del poder: Qué competencias se distribuyen y por qué, qué poderes se reservan a la instancia central y cuáles se asignan a los Estados miembros, qué tareas públicas son atribuidas a los niveles institucionales, que fórmulas de integración y conflicto se contemplan. Estas son preguntas propias de la construcción federal que reciben una respuesta más profunda cuando se analizan a la luz de los contenidos de la forma de Estado.

Pero este enfoque pierde su utilidad cuando toma como referencia a los «valores» de la forma de Estado<sup>3</sup>. Es preciso concentrarse en las relaciones entre política y economía como decisión constitucional relevante que identifica los intereses, los relaciona y define las mediaciones públicas<sup>4</sup>. De esta forma la inconcreta dialéctica entre la unidad y la diversidad, tan presente en la analítica federal, adquiere un sentido diverso. Se hace emerger una tensión que no se limita a los aspectos culturales, sociales, identitarios, sino que explicita la contradicción consustancial a la reproducción social, la distribución del producto económico, la materialización de los derechos sociales. El carácter parcial e instrumental de la técnica federal es completado con la idea global de la forma de Estado que, a su vez, recibe de la aportación federal una indicación precisa sobre la responsabilidad de los distintos niveles institucionales en la realización de las tareas públicas.

Sin embargo, este fructífero maridaje puede resultar en nuestros días insuficiente para la comprensión de la distribución y ejercicio del poder. Aunque no podemos analizar en este momento el problema de la crisis del Estado y su supuesto declive, es inevitable referirnos brevemente a esta situación.

---

<sup>2</sup> L. LEVI, *Il pensiero federalista*, Laterza, Bari, 2002, p. 107 ss.

<sup>3</sup> G. BOGNETTI, «Federalismo», en *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol VI, 1991, UTET, Turín, p. 275.

<sup>4</sup> Sobre la relevancia de la articulación de los intereses públicos y privados, cfr. M. LUCIANI, «Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana», *La produzione della ricchezza nazionale*, en <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 2011.

Sería discutible recuperar el tema de la crisis de la soberanía como referente de análisis para abordar la distribución actual del poder. Hay que desprenderse de conceptos desvaídos y concentrarse en la transformación del poder del Estado, que sufre internamente el condicionamiento exterior y experimenta, a su vez, la capacidad de proyectarse en una esfera transnacional.

Baste en esta ocasión con constatar el ejercicio conjunto interestatal de los poderes públicos para abordar los problemas económicos, sociales, medioambientales, etc., que son irresolubles en una óptica aislada estatal. La puesta en común de las supremacías internas y el relajamiento de la independencia que caracterizaba al añejo esquema de la soberanía, comporta la integración estatal en estructuras que deben conciliar la tensión entre la preservación de la identidad del Estado y su incorporación al colegio de poderes estatales que adoptan preferentemente acuerdos consensuados. En suma, la nueva situación mal se concilia con el monolitismo del Estado federal que entiende el ejercicio del poder de manera introspectiva.

La comprensión del federalismo ya no debe identificarse con el ordenamiento estatal, una vez que el poder se ha enriquecido en sus formas de expresión y en su ejercicio. El análisis del orden federal resulta insuficiente si se reduce al estudio de la distribución interna de las competencias que es tan solo una expresión parcial e insuficiente de la realidad del poder. Proseguir con el esquema institucional significa renunciar a comprender la verdad del poder.

Se manifiesta con nuevos matices la crónica y pertinaz distancia entre teoría y práctica del federalismo. La heterogeneidad de las manifestaciones del federalismo y la eclosión de otras formas de distribución territorial del poder ponen en dificultad las construcciones interpretativas que se han mostrado incapaces de abarcar la heterogeneidad federal<sup>5</sup>.

La teoría federal debe, pues, abordar la nueva distribución del poder y las ineludibles consecuencias que la inserción del Estado en las estructuras transnacionales genera en el orden interno. En caso contrario, ello significaría renunciar, en aras de un formalismo institucional, al análisis de la interrelación de los niveles institucionales en la pluralidad de formas que se manifiesta.

Conserva su utilidad la construcción de Friedrich del proceso federal como esquema abierto con el que captar la inserción del federalismo estatal en el orden surgido de la globalización<sup>6</sup>. Para la comprensión de las condiciones de reproducción surgidas en el último tercio del siglo XX resulta prioritario superar la

---

<sup>5</sup> J.A. SANTAMARIA DE PAREDES, «La naturaleza jurídica del Estado autonómico», en J. RODRÍGUEZ-ARANA y P. GARCÍA, *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 138 ss.

<sup>6</sup> C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Frederick A. Praeger Publishers, New York 1968, pp. 8.



identificación entre Estado federal y federalismo que responde a razones políticas —la consolidación del modelo federal por antonomasia desde su matriz confederal—, y a razones teóricas —una visión en la que convergían los razonamientos empíricos y dogmáticos—. Es de escasa operatividad un esencialismo federal que prime una ontología institucional obsesionada con la dialéctica entre primacía federal y participación estatal. El carácter instrumental del federalismo se recupera cuando se confronta con una enriquecida complejidad que impone desprenderse de resabios esencialistas.

La aportación de Friedrich proporciona una rampa de lanzamiento para integrar las manifestaciones del poder porque se desentiende de la soberanía y de la estatalidad y focaliza su atención «en el plano concreto de los procesos de transformación de las relaciones entre niveles institucionales y las causas que las determinan».<sup>7</sup>

Pero la confluencia de las transformaciones finiseculares y la explosión de la crisis económica y de la deuda soberana imponen avanzar en la comprensión de las nuevas articulaciones institucionales. El ejercicio del poder se desplaza ostensiblemente hacia el exterior del Estado, en una dinámica que abduce su autonomía e impone la creación de formas de articulación.

Proliferan sedes institucionales y fácticas que emiten decisiones de valor jurídico desigual pero con incuestionable capacidad de condicionar.

Esta articulación repercute en la función de los Estados forzados a practicar una forma directa de ejercicio colectivo del poder y una forma indirecta, porque interviene otros sujetos cuyos fundamentos normativos y recursos económicos están fijados por los Estados. Este poder enmascarado se materializa, por ejemplo, en el FMI o en el BCE, cuya autonomía de gestión reposa, en última instancia, en el consentimiento y en las decisiones básicas que corresponde adoptar a los Estados.

Otra consecuencia reseñable consiste en reconocer el proceso de desformalización y de degradación normativa. En la tradición federal es obligado referirse al acuerdo constitucional. Pero el rigor de la forma constitucional cede ante las exigencias del intercambio económico en un contexto de desajuste entre la esfera económica y la esfera política. La asimetría entre el poder político y económico se traduce en la de un derecho surgido fuera de los cauces institucionales democráticos. El pragmatismo impulsa una regulación sin rango constitucional que cuestiona la exigencia del acuerdo federal.

En consecuencia, de la confluencia de los vectores institucionales e históricos surge la bisectriz que materializa el nuevo desafío de la teoría federal. Hay que

---

<sup>7</sup> A. PIERINI, *Federalismo e Welfare State nell'esperienza giuridica degli Stati Uniti*, G. Giapichelli, Torino, 2003, p. 19.

interpretar la clásica distinción entre federalismo dual, cooperativo y competitivo desde el prisma de la luz de la forma de Estado y sustituirla por el federalismo del Estado liberal del capitalismo industrial, el federalismo del Estado social del capitalismo fordista y el federalismo de la crisis del Estado social del capitalismo financiarizado. A ello habría que añadir las concreciones que demanda la actual crisis del modelo neoliberal. O sea, que estamos ante la doble tarea de comprender la distribución del poder en el nuevo orden capitalista y las consecuencias derivadas de la crisis de los postulados y políticas neoliberales.

Esta situación está produciendo ya una dislocación de las relaciones institucionales. El momento presente está presidido por la necesidad, sobre todo en Europa, de recomponer el proceso de producción aquejado por los problemas del sistema financiero y las dudas de la deuda soberana. Y los interrogantes del sistema financiero son la expresión de las dificultades del propio sistema capitalista de ordenar su propia reproducción en un contexto de crisis sistémica y civilizatoria con problemas crecientes de redistribución de la riqueza y de sostenibilidad medio ambiental.

Cualquier observador detecta un proceso de centralización competencial que pone en cuestión las previsiones constitucionales estatales. La elevación vertical de la decisión hacia centros políticos, como el dualismo francoalemán, o el protagonismo del G-20 se traducen en la exigencia de profundizar en la unión fiscal y presupuestaria en la Unión Europea o en reforzamiento del FMI como agente del colectivo de Estados. De estas iniciativas surgirán los pilares de lo que va a ser el ajuste de la técnica federal a las necesidades de recomposición del capitalismo financiarizado.

En síntesis, el debate federal se desenvolverá en un contexto caracterizado por: a) el desplazamiento del centro nuclear desde los Estados a las formas institucionales de ejercicio colectivo del poder y la consiguiente centralización de la toma de decisiones; b) sustitución del fundamento constitucional por reglas jurídicas y acuerdos pactados por los sujetos estatales; c) adecuación instrumental del federalismo a las exigencias de solución de la crisis del capitalismo financiarizado.

## 2. LOS LÍMITES DEL FEDERALISMO COMPETITIVO

El federalismo competitivo es una propuesta teórica elaborada en la segunda mitad del siglo pasado. Abarca tanto las contribuciones de Tiebout<sup>8</sup> como las formulaciones vinculadas a las transformaciones de las relaciones entre el Estado

---

<sup>8</sup> C. TIEBOUT, «A pure theory of local expenditures», en *Journal of Political Economy*, 1956, n.º 64, pp. 416-424.

y el mercado consolidadas en los años 90<sup>9</sup>. Asimismo, hay que valorar la revisión que la literatura económica realiza desde finales de los 70 de la crisis fiscal del Estado y el gasto público en bienestar social<sup>10</sup>.

Esta construcción teórica es básicamente económica, al menos en la configuración de sus elementos fundamentales. Su núcleo esencial consiste en proponer la competencia entre los niveles horizontales y verticales de la organización territorial del Estado, entre la Federación y los Estados federados y entre estos entre sí. Con independencia de su carácter de sugerencia, su vinculación con la recuperación de las propuestas liberales del Estado mínimo y la fundamentación de las decisiones públicas en la lógica del funcionamiento del mercado<sup>11</sup> hacen del federalismo competitivo una propuesta ideológica vinculada a la extensión del paradigma neoliberal<sup>12</sup>. La correspondencia cronológica entre la consolidación teórica de la propuesta y la hegemonía del proyecto neoliberal lo confirman. No en vano, los pretendidos análisis de eficacia de la competencia interterritorial defendidos por el federalismo competitivo desembocan en una crítica al Estado social y su intervención en la vida económica y social. Se pone de relieve la contraposición de modelos: federalismo cooperativo vinculado al Estado social versus federalismo competitivo vinculado a la crisis del Estado social.

Las elaboraciones de los teóricos iniciales del federalismo competitivo se centran sobre todo en la competencia de los entes subestatales en sus relaciones horizontales. Asimismo, rescatan la lógica del federalismo dual en el sentido de recuperar el conflicto en las relaciones verticales<sup>13</sup>, con el fin de restringir el poder federal. Sin embargo, sus análisis incorporan unas condiciones ideales de competencia que son irreales, la aplicación de las sanciones es escasamente viable en situaciones como la europea, y son incapaces de describir la articulación política del Estado en las postrimerías del siglo XX.

Las reelaboraciones del modelo de Tiebout así lo indican. La competencia vertical también se construye en un escenario ideal de equivalencia de poderes

<sup>9</sup> T. R. DYE, *American Federalism: Competition among Governments*, Lexington Books, Lexington MA, 1991

<sup>10</sup> P. SALMON, «Decentralization as a incentive scheme», en *Oxford Review of Economy Policy*, 1978, vol 3, n.º 2, pp. 24-43; A. BRETON. «Toward a theory of competitive federalism», en *European Journal of Political Economy*, 1987, n.º 3, pp. 263-329.

<sup>11</sup> J. M. BUCHANAN, «Federalism and individual sovereignty», en *Cato Journal*, 1995-6, n.º 2-3, pp. 259-68.

<sup>12</sup> A. PIERINI, «Il federalismo competitivo: un approccio neoliberista all'analisi dei processi di federalizzazione», en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1999, n.º 4, pp. 1410-28.

<sup>13</sup> E.S. CORWIN, «The passing of dual federalism», en *American Constitutional History*, Harper Torchbooks, New York, 1964, pp. 148.

entre los distintos niveles en un marco de autonomía fuerte entre ellos<sup>14</sup>. Todo ello revela la sustancial dimensión ideológica de la propuesta del federalismo competitivo.

Su problema principal es que se formula de espaldas a las transformaciones que acontecen en el tránsito del Estado social a la forma de Estado-mercado. La relación vertical de los poderes cambió desde que la crisis del 29 sancionó el fin de la autonomía del mercado. La consecuencia fue que la interrelación entre dinámicas cooperativas y competitivas es inevitable en las relaciones interterritoriales. Aunque la teoría del federalismo competitivo insiste en la tesis de la ruptura, es innegable la pervivencia de la cooperación territorial. Hay, pues, una coexistencia entre continuidad y ruptura.

Sin embargo, lo que interesa destacar es la esencia del federalismo como mecanismo de distribución-reparto del poder. En los momentos iniciales de su génesis americana, el federalismo dual es considerado como una técnica limitadora del poder del Estado que complementa y refuerza el principio de separación de poderes. «Una tal interpretación «dualista» del principio federal partía de una concepción minimalista del papel del Gobierno federal que funcionaba como garantía para una sociedad civil separada del Estado aparato y anclada en el principio de libertad e igualdad formal»<sup>15</sup>. El reparto territorial del poder era funcional a la garantía de la autonomía social y del mercado en la concepción liberal.

Esta perspectiva del federalismo dual es recogida por el federalismo competitivo. Sus análisis tienen como objetivo afirmar la competencia como requisito de la eficacia del funcionamiento del poder estatal e introducir un modelo idealizado de mercado como parámetro de valoración de la acción estatal<sup>16</sup>. Se trata de recuperar el federalismo como instrumento de control del poder estatal y como técnica de reparto del poder. ¿Cuál es, entonces, el límite de la teoría del federalismo competitivo que obliga a revisar el debate sobre el federalismo en las actuales circunstancias? El problema fundamental es que el federalismo competitivo es un discurso sobre el reparto del poder estatal y, como tal, insuficiente.

La organización del poder en el mundo de los mercados globalizados ha mutado sustancialmente en las últimas tres décadas y ha asumido una concepción limitada del poder estatal. Frente al constitucionalismo económico del Estado

---

<sup>14</sup> B. BALDI, «Il federalismo competitivo: L'Italia in prospettiva comparata», en *Teoria Politica*, 2009, n.º 2, pp. 95-126.

<sup>15</sup> A. PIERINI, «Il federalismo competitivo: un approccio neoliberista all'analisi dei processi di federalizzazione», *op. cit.*

<sup>16</sup> J. M. BUCHANAN, «Federalism and individual sovereignty», *op. cit.*

social se contraponen tres propuestas. La primera responde a la lógica del discurso del federalismo competitivo: la tensión entre el poder unitario de intervención y los poderes territoriales subestatales. La segunda consiste en la aparición de poderes transnacionales que operan como instancias condicionadoras del poder público, ya sea este unitario o descentralizado. La tercera se traduce en la aparición de poderes privados que compiten con el poder público y son protagonistas de la recomposición global del poder. Todo ello es lo que representa un desafío para el discurso federal.

La teoría de la globalización ha sido consciente de la complejidad de la articulación y ha intentado captar su dificultad con fórmulas como glocalización. Se pretende expresar la interconexión entre las dos tendencias que son una manifestación del fenómeno de la transformación de la forma de Estado: «The emergence of regional and local economies within some national economies (...) whether such reemergence is part of the overall globalisation process (...) All these changes have their own material and/or strategic basis and thus contribute to the complex ongoing rearticulation of global-regional-national-local economies»<sup>17</sup>.

La reflexión que permite englobar esta dinámica aparentemente contradictoria es la de la reterritorialización o, si se prefiere, la reordenación espacial del poder debida a la conclusión del ciclo histórico del capitalismo fordista. De esta forma, la intensificación de las presiones locales-federales debe ser entendida en el seno de la estrategia globalizadora como funcional a la emergencia del Estado-mercado. Con fundamento se ha insistido en la complejidad de la globalización<sup>18</sup>, ya que supone un proceso de reterritorialización de las relaciones económicas que afecta simultáneamente a la esfera estatal y global porque desde ambas dinámicas se pretende una limitación de la capacidad de intervención económica del poder público y su subordinación a las exigencias del proceso de acumulación del capitalismo financiero<sup>19</sup>. Naturalmente, esta reordenación espacial supone la intensificación de la competencia económica tanto en el interior del Estado como en el espacio global. La vinculación del federalismo competitivo con la competencia interterritorial para la captación de capitales<sup>20</sup> permite esta inserción de

<sup>17</sup> B. JESSOP, *The future of capitaliste State*, Cambridge U.P., Cambridge, 2002, p. 182.

<sup>18</sup> B. JESSOP, «The spatiaotemporal dynamics of capital and its globalization —and how the challenge state power and democracy», publicado por el Departamento of Sociology, Lancaster University. <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc132rj.pdf>

<sup>19</sup> N. BRENNER, «Glocalization as a state spatial strategy: urban entrepreneurialism and the new politics of uneven development in western Europe», en (VV. AA.), *Remaking the global economy*, Sage Publication, Londres, 2003.

<sup>20</sup> T. R. DYE, *American Federalism: Competition among Governments*, op. cit.

las propuestas federales en un contexto más amplio, porque ambas son estrategias convergentes.

Retomemos ahora la interpretación del federalismo como forma de reparto del poder. Resulta evidente que la reorganización político-espacial que significa la glocalización representa, así mismo, una nueva reorganización del poder en la que conviven tendencias en apariencia divergentes, pero que son realmente convergentes. El marco contextual de la reflexión sobre el federalismo debe ser la reorganización del poder consumada según la lógica glocal y que ahora incorpora una interacción entre distintos niveles de poder. Poderes que también son diversos, pues concurren en el nuevo reparto no solo sujetos institucionales sino también parainstitucionales y privados.

El límite fundamental de la propuesta del federalismo competitivo es, pues, su dimensión esencialmente estatal y los escenarios ideales y artificiales de la configuración de los poderes en competencia.

Desde esta perspectiva resulta difícil entender la afectación de los poderes subestatales en el espacio global por los poderes privados y su dinámica de jerarquización, porque no puede responder a los mecanismos competitivos pensados en la teorización federal. No es de extrañar que empiecen a emerger nuevas propuestas de interpretación de los nuevos desafíos del federalismo que resaltan, precisamente, el contexto en el que hay que situarlo. El federalismo transnacional<sup>21</sup> pretende responder a esta insuficiencia al ubicar el debate sobre el federalismo en un nuevo marco contextual. Intenta comprender la nueva organización del poder que deriva de las relaciones económicas gestadas en el final del siglo pasado. La escasa literatura sobre el federalismo transnacional utiliza el ideario federal para construir un marco conceptual en el que insertar la aparición, como fenómeno ligado a la globalización, de una pluralidad de actores que ejercen autoridad pública en niveles diversos.

Desde una perspectiva federal se aborda el nuevo reparto del poder generado en el contexto global. Transciende a las interpretaciones que quieren ver en la globalización tendencias a la federalización desvincula el federalismo del Estado: «Un concepto de federalismo transnacional no centrado en el Estado puede servir como un marco estructural-funcional y, en términos jurídicos, como una base constitucional para la cooperación horizontal y vertical de los distintos actores que ejercen autoridad pública más allá de los Estados»<sup>22</sup>. Delsüeck pretende dife-

---

<sup>21</sup> J. DELSÜECK, «Transnational federalism: problems and prospects of allocating public authority beyond the State», en *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2004, n.º 53, vol II, pp. 31 y ss.

<sup>22</sup> J. DELSÜECK, «Transnational federalism: problems and prospects of allocating public authority beyond the State», *op. cit.*

renciarlo de las prácticas de lo que denomina *multilayered*, concepto próximo a la gobernanza multinivel, aunque la construcción es más ambiciosa. También resulta próximo a la perspectiva de las propuestas del cosmopolitismo jurídico en la forma de concebir la cooperación entre los actores que convergen en este nuevo mapa del poder global y de los espacios de actuación preferente.

De esta reflexión nos interesa recoger específicamente los elementos de la propuesta que subrayan la dimensión del federalismo como reparto del poder y la imposibilidad de contener esta nueva realidad en el marco del federalismo estatal y competitivo.

¿Qué aporta esta perspectiva de análisis? Es una descripción más ajustada de la realidad. Apela al federalismo como técnica de reparto del poder, pero opera en un contexto diverso de aquel en el que se desarrolló la teoría federal. Posibilita comprender fenómenos recientes propiciados por la crisis y las novedades respecto al federalismo competitivo.

Asistimos a una erosión del poder local, antes actor fuerte en la competencia vertical del federalismo competitivo, lo que parece abrir un nuevo frente de conflicto en nuestro inestable modelo autonómico. Los poderes supranacionales, extraestatales y privados actúan con una función disciplinaria, menos notoria en la fase anterior a la crisis, cuando era menos evidente la demanda de intervención racionalizadora. Ahora emerge la nueva función de estos poderes: la función de disciplina. La imposición de parámetros de recuperación-apuntalamiento que garanticen la supervivencia del modo de acumulación del capitalismo financiero, ha reordenado la relación de los poderes en su dimensión vertical, evitando vías de distorsión que comprometan la continuidad del modelo impuesto desde los años 90. La disciplina de los poderes locales es, simultáneamente, una premisa con la que evitar las distorsiones de la competencia territorial y el desencadenante de la erosión los sujetos locales que se insertan ahora en el sistema global en una posición subalterna. El federalismo transnacional corrige al federalismo competitivo al reconstruir la relación vertical de poderes mediante la afirmación de la función disciplinaria como garantía de la acumulación capitalista.

### 3. LAS FORMAS DE PODER TRANSNACIONAL

El reparto de poder de la globalización incorpora las características de la forma federal porque preserva los dos momentos definidores: el de la diferenciación y el de la unidad<sup>23</sup>. Estos rasgos se corresponden con la exigencia de la

---

<sup>23</sup> J. DELSÜCK, «Transnational federalism: problems and prospects of allocating public authority beyond the State», *op. cit.*

acumulación capitalista en los momentos de emergencia: la competencia y la disciplina. El primer momento expresa la tensión entre los niveles de poder que emergen en el escenario global, se refiere a las relaciones entre los poderes estatales y subestatales y es funcional a la consolidación del paradigma antiintervencionista y a la afirmación de la centralidad del mercado. El segundo, la disciplina, representa la unidad, la ordenación interna, la jerarquización del microcosmos de poder que conforma la globalización. A pesar de la aparente desestructuración y de su carácter líquido, se construye una instancia unificadora y de disciplina capaz de salvaguardar la coherencia del «modelo» y las exigencias de la acumulación.

### 3.1 *El poder global*

Las primeras teorizaciones sobre el poder global se basan en dos conceptos relevantes: el imperio y la triadización. Estas interpretaciones se distancian de la lógica internacionalista porque dibujan un mapa complejo, con actores plurales pero interdependientes, y una ordenación jerárquica que expresa la unidad y coherencia del poder global y su subordinación a la extensión del mercado incondicionado.

La forma del poder global está todavía centrada en el Estado ya que la hegemonía del «Estado imperial» identifica a la constelación del poder global y se convierte en la instancia unitaria del proyecto del capitalismo financiero. Por su parte, la triadización plantea una articulación basada en el reparto de influencia en el mercado global. La conformación de poder se realiza en el interior del espacio regional (tríada) y se funda en relaciones de hegemonía interna. La insuficiencia explicativa de la triadización para comprender la nueva conformación del poder global explica su evolución y que sea interpretada como un reescalamiento espacial del poder impuesta por la globalización.

El concepto de «transtriadización»<sup>24</sup> reacciona frente a estos límites, establece una interconexión entre las tríadas e incorpora los rasgos antes mencionados en la conformación del poder global. La relación entre las tríadas está traspasada por la dualidad competencia-unidad y expresa tanto el conflicto en el reparto de influencia en el mercado global como un momento de unidad en la extensión del mismo, su funcionamiento y centralidad.

Ciertamente, las bases de estas teorizaciones han sido erosionadas y mermada su capacidad de explicar la nueva articulación del poder. La hegemonía esta-

---

<sup>24</sup> B. JESSOP, «La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas», en *Eure*, 2004, n.º 89, pp. 25-48.



tal en las que ambas se basaban, ha decaído y carece del vigor que presentaba en la década de los noventa. Las nuevas relaciones interestatales no se corresponden ya con la superada organización del poder de los comienzos de la teorización de la globalización. Sin embargo, como antecedente que concebía el poder superador del ámbito estatal y portador de la lógica dual de la diferencia y la unidad, merece ser rescatado en la reflexión sobre el federalismo global de mercado.

La formulación más acabada sobre la forma del poder global se encuentra en las reflexiones de Negri y Hardt. Se procede a definir la nueva estructura de poder como una constelación formada por muy diversas instancias públicas y privadas, estatales e internacionales. En este complejo sistema de poder global interviene un conglomerado de sujetos que interactúan con funciones coadyuvantes tendentes a crear tanto las condiciones jurídicas de legitimación como la estructura real de control. Conviven en este entramado organizaciones internacionales, Estados nación y el poder económico representado por la gran empresa global organizada reticularmente. A pesar de la aparente dispersión, es un poder global dotado de una estructura relativamente ordenada y organizado en círculos jerarquizados. La nueva estructura de poder está articulada piramidalmente y diferenciada en tres niveles<sup>25</sup>. En el primer nivel, en la cúspide se sitúa destacadamente «una superpotencia, los Estados Unidos, que tiene la hegemonía del uso global de la fuerza»<sup>26</sup>, aunque dentro de este nivel, la cúspide se ensancha para dar cabida a «un grupo de Estados-nación que controla los principales instrumentos monetarios globales»<sup>27</sup>. En el segundo nivel se encuentran los Estados-nación no integrantes de la cúspide piramidal, junto al nuevo poder económico «estructurado principalmente por las redes que han extendido a través del mercado mundial las grandes empresas capitalistas transnacionales»<sup>28</sup>, que actúan bajo la tutela del primer nivel. Por último, el tercer nivel está compuesto por grupos que representan los intereses populares, filtros y mecanismos de representación que permiten una inserción controlada de la multitud en el sistema<sup>29</sup>. Esta estructura, sin embargo, conforma un poder único, funcionalizado a la extensión del mercado global y su garantía, un poder que «ultradetermina a todas las potencias y las estructura de manera unitaria»<sup>30</sup>.

Ciertamente, las formulaciones realizadas en 1997 deben ser necesariamente corregidas, aunque aceptamos que esta comprensión de la estructura del poder

<sup>25</sup> A. NEGRI y M. HARDT, *Empire*, Cambridge, Cambridge U.P., 2000, pp. 309.

<sup>26</sup> A. NEGRI y M. HARDT, *Op. cit.*, pp. 309.

<sup>27</sup> A. NEGRI y M. HARDT, *Op. cit.*, pp. 310.

<sup>28</sup> A. NEGRI y M. HARDT, *Op. cit.*, pp. 310.

<sup>29</sup> A. NEGRI y M. HARDT, *Op. cit.*, pp. 310.

<sup>30</sup> A. NEGRI y M. HARDT, *Op. cit.*, pp. 309.

global conserva su utilidad. La relativización y limitación del poder global de los Estados Unidos fueron reconocidas posteriormente por Negri<sup>31</sup>. La aparición en esta reflexión del concepto de «constitución global» abre conceptualmente la reflexión sobre el poder a un discurso diverso, que resulta sugerente en la reflexión sobre el federalismo. El concepto de Negri de «constitución global» incorpora una tensión entre deslocalización institucional-territorial y organización de poderes dispersos, entre otros los económico-privados y los parainstitucionales: «El proceso de constitución imperial está en curso. Aquel es el límite que encuentran los instrumentos del capital global que ya funcionan efectivamente». Esta fórmula evoca la necesidad de regular la relación de estos poderes, que aunque materialmente ordenados, jurídicamente resultan no estructurados. La constitución global representa una demanda de juridificación de la constelación de poderes que coexisten en el nuevo escenario. Esta demanda deriva de una exigencia contradictoria, pero evidente en la crisis. Por una parte la necesidad de racionalizar la intervención de los poderes en el ámbito económico, por ejemplo, la propuesta de hace un año de Gordon Brown de instaurar una constitución global que regulase el sistema financiero; y, por otra parte, la incorporación de los elementos de sostenibilidad social que la constitución global debería incorporar. En suma, lo que interesa conservar de la reflexión sobre el *Imperio* es la idea de reordenación jurídica del poder global, que influye necesariamente en la relación territorial y en la jerarquía interna establecida, lo que contribuye a la creación de unidad por el nuevo poder.

Ciertamente, las aproximaciones realizadas resultan afectadas por la erosión del poder militar de Estados Unidos, consecuencia del ejercicio de su función de gendarme global, y de su hegemonía económica. Ello impone una ordenación del poder menos vinculada al concepto de hegemonía estatal y a la propia noción de imperio, lo que a su vez complica la relación de los poderes dispersos que confluyen en el mundo global.

A pesar de este escenario disperso y aparentemente desestructurado, la reflexión sobre la constitución global tiene ya una cierta consolidación. Dos son las líneas de reflexión: la primera está vinculada al cosmopolitismo jurídico que, sobre la base de la dinámica de la globalización, pone el acento en la necesidad de colmar el espacio de control y la participación en la nueva esfera abierta. El ámbito fundamental de reflexión son los derechos fundamentales y su inserción en el escenario global, en el que juega un papel central la propuesta de consti-

---

<sup>31</sup> A. NEGRI y D. ZOLO, «Dialogo su impero», en *Cinque lezioni su impero e dintorni*, Raffaello Cortina Edt., Milan 2003, pp. 11 y ss.

tución global<sup>32</sup>. La segunda pretende, sobre la base de la descripción de la constelación de poderes que emergen en el nuevo escenario, comprender las consecuencias de la afirmación del nuevo orden e introducir las demandas de regulación normativa y de relación en el microcosmos del poder global. Sin duda, esta segunda, que se distancia del voluntarismo de la primera, resulta más útil para analizar la inserción de la reflexión sobre el federalismo en el reparto del poder.

Un intento de aproximación sugerente es realizado por Sabino Cassese<sup>33</sup>. De su reflexión destacamos algunos de los rasgos de esta constelación del poder global emergente que servirán de base para el discurso posterior. La idea de constitución global es obviamente vista como un proceso incipiente desde el que reflexionar las tendencias que se imponen en la ordenación del poder. Por otra parte, las referencias a la democracia global y a la legitimación de los poderes globales denotan una dimensión ética no siempre compatible con la lógica del poder global.

El primer elemento que conviene subrayar y que constituye un lugar común en esta reflexión, es la descripción del poder global. Es visto como un microcosmos de entes privados, para públicos, públicos, estatales, supraestatales, internacionales, territoriales y globales. Este carácter heterogéneo impide establecer niveles y ordenar su interacción. La teorización del constitucionalismo multinivel y de su gobernanza resulta insuficiente para comprender el juego de relaciones que se establecen en el interior de este microcosmos.

El segundo es que la interrelación preferente que se establece en el poder global es preferentemente de tipo horizontal. Aunque no faltan las relaciones verticales, la relación prevalente de los entes del poder global es la horizontal. Ello permite la reiterada afirmación, que también constituye un lugar común en la literatura, de que el poder global no se estructura jerárquicamente.

El tercero está referido a la conformación jurídica del orden global del que se afirma que carece de un cuerpo de reglas generales que regule sus relaciones y garantice la eficacia de su intervención.

Su comprensión del orden jurídico global consiste en reconocer que se expresa mediante una yuxtaposición de órdenes diversos, prevalentemente sectoriales. Esta tesis plantea la dificultad de localizar el momento de la unidad del poder global. La aparente paradoja consiste en intuir una lógica global pero presentarla como dispersa. A pesar de ello, encuentra mecanismos de afirmación de la unidad en el orden global. Los órdenes jurídicos sectoriales, especialmente aque-

<sup>32</sup> L. FERRAJOLI, «Entrevista (M. Barberis)», *Il Mulino*, 2011, n.º 3, pp. 519-526.

<sup>33</sup> S. CASSESE, *Oltre lo Stato. Verso una costituzione globale?*, Ed. Scientifica, 2006, Napoli.

llos más importantes, imponen una lógica de unidad. Igualmente los mecanismos de interrelación tanto horizontal como vertical contribuyen a la definición de la coherencia del poder global. Pero este reconocimiento no consigue superar la débil construcción de la unidad del poder global.

### 3.2 *La gobernanza global*

Posiblemente la reflexión más abundante, aunque indirecta, sobre el poder global sea la que se ha realizado en torno a la «gobernanza global», como forma de actuación del poder en la globalización. La aproximación a la gobernanza global permite desvelar los mecanismos de unidad y de disciplina que se establecen en el magma fragmentado del poder en la globalización.

Las dos afirmaciones iniciales del análisis del discurso sobre la gobernanza son: en primer lugar, que la gobernanza significa un cambio radical de la concepción de la política y, en segundo lugar, que debe ser interpretada como un proceso de privatización de las decisiones políticas.

Como ruptura con el paradigma de la política construido durante el siglo XX, la gobernanza significa que los soportes y legitimaciones del poder público y de sus decisiones desaparecen, al menos tal y como se configuraron en el constitucionalismo democrático de la postguerra: «El cambio hacia una gobernanza postmoderna global ha sido completamente realizado. El cambio ha sido de tal intensidad como para disolver no solo el «moderno» sino también su memoria, y destruir todo dispositivo legal y político del socialdemócrata siglo XX»<sup>34</sup>. Esta metamorfosis ha conducido a la desaparición de la construcción conflictual del derecho<sup>35</sup>. El proyecto político y social del constitucionalismo democrático emergido en la construcción del Estado social, basada en la integración del conflicto, resulta definitivamente cancelado y expulsado el sujeto débil del conflicto. Gobernanza significa introducir una lógica política radicalmente diversa de la anterior y desligada de las bases de legitimación sobre las que se había construido el funcionamiento del poder.

Esta consideración de la gobernanza excede de la mera referencia a la territorialidad y la globalización. A pesar de los intentos de disfrazar la forma de disolución de la política que el nuevo ejercicio del poder revela, y de presentar a la gobernanza como una suerte de superación de una lógica autoritaria de la política sustituida por la permeabilidad social, lo cierto es que la gobernanza

---

<sup>34</sup> A. NEGRI, «Postmodern global governance and the critical legal project», en *Law and Critique*, 2005, n.º 16, pp. 27-46.

<sup>35</sup> A. NEGRI, «Postmodern global governance and the critical legal project», op. cit.

expresa esta disolución de la política que estaba vinculaba al constitucionalismo democrático: «el término gobernanza ha sido usado como una especie de cajón de sastre que se refiere a cualquier estrategia, táctica, proceso procedimiento o programa para controlar, regular, modelar, dominar o ejercer autoridad en una nación, organización o una localidad determinada. En general, una «buena gobernanza» se materializa cuando las estrategias políticas buscan reducir al mínimo el papel del Estado, de impulsar mecanismos de regulación no gubernativa (...) de introducir un nuevo «management» público, de cambiar el papel de la política en la gestión de la seguridad social y de las cuestiones económicas»<sup>36</sup>.

La segunda afirmación define a la gobernanza como una estrategia de privatización de la política. La doctrina ha establecido una relación entre la idea de gobernanza y el proceso de privatización de la decisión política<sup>37</sup>. Los elementos que caracterizan las nuevas formas de gobernanza son: su tendencia a sustraerse a los vínculos jurídicos y la privatización que expresa la inserción de sujetos privados en el proceso decisional.

El rastreo de dichas características permite delinear un recorrido que, en el caso europeo, comienza en la «comitología», el MAC (Método Abierto de Coordinación) y la gobernanza, y continúa por otros mecanismos como la nueva concepción de la armonización que interioriza fórmulas del «private transnationalism»<sup>38</sup>.

Estas formulaciones se inspiran en los análisis de la crisis del derecho interventor y el derecho reflexivo realizados por Teubner<sup>39</sup>. Este autor también señala la lógica privatizadora de la política presente en la construcción de la gobernanza como propuesta de reestructuración de la política. La interacción de los sistemas sociales en el contexto de la globalización intensifica la dinámica destructiva del sistema económico y afecta a la construcción de la racionalidad política y sus principios legitimadores: «Estos problemas son causados por el funcionamiento de sistemas funcionales fragmentados y operacionalmente cerrados en su fervor expansionista en el interior de una sociedad global»<sup>40</sup>.

La capacidad invasiva del mercado reordena el proceso de decisión e introduce cambios radicales en la política. Aunque la construcción del nuevo orden

---

<sup>36</sup> R. CICCARELLI, «Riformulare la libertà política nell'analisi della governamentalità», en *European Journal of Legal Studies*, 2008, n.º 3, pp. 1-29.

<sup>37</sup> C. JOERGES, «Integration through de-legalisation? An irritated heckle», en *European Journal of Legal Studies*, 2008, n.º 3.

<sup>38</sup> C. JOERGES, op. cit.

<sup>39</sup> G. TEUBNER, «Substantive and reflexive elements in modern law», en *Law and Society Review*, 1983, n.º 2, pp. 239 y ss.

<sup>40</sup> G. TEUBNER, «Giustizia nell'era del capitalismo globale», en *European Journal of Legal Studies*, n.º 3.

emergente —*Societal constitutionalism*<sup>41</sup>— no se interpreta de esta forma, resulta evidente la influencia de los poderes privados en la ordenación del poder global y en el escenario del nuevo orden sin Estado. Lo que caracteriza la gobernanza global es la emergencia de los poderes privados en la escena política, su capacidad de condicionar la decisión y de colonizar la esfera pública. Desde esta perspectiva, se postula la necesidad de reformular conceptos, que hasta ahora eran esenciales en la construcción de la legitimación del poder político, «expresiones como política, gobierno y representación no pueden ser entendidos en el estrecho sentido de un sistema político institucionalizado»<sup>42</sup>. De esta forma, los poderes privados se insertan en el nuevo poder global y adquieren una capacidad de determinación de la decisión que traduce la privatización de la política. La emergencia de los poderes privados en el constitucionalismo global es el rasgo distintivo de la gobernanza global<sup>43</sup>. Esta privatización del poder en el nuevo orden significa también la introducción de una nueva jerarquía entre los actores que conforman el nuevo poder global. La gobernanza global introduce nuevos poderes fuertes en contraposición al orden político-institucional<sup>44</sup>.

Junto a estos rasgos de la gobernanza global deben destacarse otros dos. El primero hace referencia a la legitimidad de los nuevos poderes, y el segundo es la compleja relación que establecen con el derecho y la interacción territorial-global.

La primera cuestión se plantea en una doble dimensión: por un lado, la desconexión de los poderes emergentes en el escenario global con el derecho y, por otro lado, la destrucción del vínculo democrático, siquiera formal, en el que estos operan. La desconexión jurídica de los poderes globales significa la desvinculación del derecho<sup>45</sup>, su naturaleza ajurídica que implica la ausencia de mecanismos de control. La resistencia a su regulación viene vinculada a la afirmación de la centralidad del mercado como espacio no condicionado de distribución acción económica. La caracterización de los poderes económicos como poderes salvajes<sup>46</sup> que realiza Ferrajoli, incide en este aspecto, que afecta radicalmente a la ausencia

<sup>41</sup> G. TEUBNER, «Societal constitutionalism: alternatives to State-centred constitutional theory?», en *Constitutionalism and transnational governance*, Hart, Oxford, 2004, pp. 3-28.

<sup>42</sup> G. TEUBNER, «The corporate codes of multinational: company constitution beyond corporate governance and co-determination», en *Conflict of law and law of conflict in Europe and beyond: Patterns of supranational and transnational juridification*, Hart, Oxford, 2009.

<sup>43</sup> G. TEUBNER, «Hybrid laws: constitutionalizing private governance networks», en *Legality and community*, Berkeley Public Policy Press, 2002, pp. 311-31.

<sup>44</sup> A. NEGRI, «Postmodern global governance and the critical legal project», op. cit.

<sup>45</sup> C. JOERGES, «Integration through de-legalisation? An irritated heckel».

<sup>46</sup> L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

de legitimación. Así mismo, la relación compleja entre derecho y poder global ha sido analizada desde la perspectiva de la Critical Legal Studies americana, que destaca como características su indeterminación, fragmentación y la resistencia control jurídico y a la regulación, como exigencias de su carácter de poder global. Fragmentación del derecho que se corresponde, en palabras de Negri, a un exceso constituyente<sup>47</sup>, es decir, con la crisis de la idea misma de orden y de los mecanismos de absorción-exclusión del trabajo en el modelo de acumulación postfordista. La pugna contra el poder del capital global incorpora reacciones no solo fragmentadas sino también ajurídicas, vinculadas a la preservación de la acumulación. Poder global como poder ajurídico que se expresa en la irrupción del mercado global como poder fuerte y ordenante en la constelación-dispersión de poderes del nuevo orden global.

La ajuridicidad de los poderes de la nueva gobernanza global, se corresponde con la ausencia de legitimación de los mismos. La desconexión radical con el principio democrático es considerada un rasgo genético de la gobernanza «Bien se entiende entonces el llamado déficit democrático que la Comunidad europea no ha logrado colmar, que afecta vistosamente al WTO y a cualquier autoridad internacional de la que depende el funcionamiento del mercado global: no es en absoluto un incidente en el recorrido, un defecto destinado a encontrar rápidamente un remedio; es, por el contrario un «*elemento progettuale*», sin el cual el proyecto no sería realizable, no funcionaría»<sup>48</sup>. La contradicción entre legitimación, responsabilidad, principio democrático y poderes globales se ha intentado justificar teóricamente con un ejercicio difícilmente sostenible. La pretensión de que decisiones transcendentales para el conjunto de la población se sustraigan al principio mayoritario se justifiquen en criterios de eficacia técnica<sup>49</sup>, resulta inadmisibles. La apelación al criterio técnico, como forma de legitimación que preserva la eficacia de la intervención, se corresponde con la afirmación de la autonomía del sistema económico y la ausencia de condicionamiento de un mercado que debe estar sustraído a la dinámica política. La proliferación de organismos integrados en la constelación del poder global con capacidad de imponer decisiones transcendentales en nombre de exigencias técnicas expresa esta desvinculación del control y la sustitución de la ordenación jurídica por una decisión

<sup>47</sup> A. NEGRI, «La filosofia del diritto contro le sovranità: nuove eccedenze, vecchie frammentazione», en *European Journal of Legal Studies*, 2008, n.º 3.

<sup>48</sup> R. BIN, «Ordine giuridico e ordine politico nel diritto costituzionale globale», en P. CARTA y F. CORTESE (a cura di), *Ordine giuridico e ordine politico: esperienze lessico e prospettive*, Cedam, Padova, pp. 157-170.

<sup>49</sup> G. MAJONE, «Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'“integrazione europea”», en *Stato e Mercato*, 2003, n.º 67, pp. 3-38.

técnica que fundamenta la legitimidad de su autonomía y legitimidad. Este discurso es funcional a la incondicionabilidad del mercado y a la imposición de los mecanismos que articulan un proceso de acumulación en el modelo del Estado-mercado, ajeno a la decisión democrática.

La otra característica de la gobernanza global es su concepción del poder como forma de desagregación vertical y su desvinculación parcial de la forma estatal. Gobernanza global significa la emergencia de poderes no territoriales a-estatales. En la interpretación teórica de la gobernanza global se subraya la característica de la a-estatalidad y de la forma no jerarquizada del poder global. La gobernanza, como mecanismo que manifiesta una alta hibridación del poder, se configura como un microcosmos de organismos públicos en el que conviven los Estados con otros sujetos privados y parainstitucionales vinculados al funcionamiento del mercado global. La afirmación de la forma híbrida de la gobernanza global y su a-estatalidad se traduce en la creación de sedes de decisión ajenas al espacio estatal, que es en el que se construye la legitimación del poder y la esfera política. La ausencia de jerarquía es más aparente que real.

### 3.3 *La estructura de la gobernanza global*

Una descripción útil de la estructura de la gobernanza global nos la proporciona Kazancigil<sup>50</sup> al distinguir entre el espacio interestatal y el espacio público transnacional.

En el primer espacio, los actores fundamentales son los Estados y junto a ellos se colocan las Organizaciones Intergubernamentales, creadas y controladas por ellos mismos. Lo que caracteriza este espacio es la desigualdad, la asimetría de poder que despliegan estos actores. Aunque la situación es fluctuante, la hegemonía expresa la capacidad de influir en el reparto del mercado global y de garantizar externamente su funcionamiento. El tránsito de las interpretaciones sobre el Imperio a la emergencia de una cierta multilateralidad expresa la fluidez de este espacio. La incertidumbre afecta al modo en que se articulan las funciones de garantía del orden global y el reparto del poder del mercado.

Las Organizaciones Intergubernamentales no pueden separarse de los Estados como actores fundamentales en este espacio porque, aunque contribuyen al funcionamiento del mercado global, simultáneamente son transmisores de intereses estatales. Su actividad se desarrolla en una multiplicidad de campos, pero el fundamental es el económico caracterizado por una fuerte asimetría interna. El

---

<sup>50</sup> A. KAZANCIGIL, *La gouvernance pour ou contre le politique?*, Arman Colin, Paris, 2010, pp. 174-81.



poder interno es expresión de las fluctuaciones en la pugna por la hegemonía interestatal. Las normas de derecho internacional son el marco jurídico de actuación del espacio interestatal. Conviven ámbitos juridificados por las normas internacionales con ámbitos de sesgo más político. La debilidad de este marco jurídico y su fuerte dependencia de la influencia estatal le incapacitan para vehicular la construcción de la constitución global, aunque es el espacio más articulado.

Por otra parte, las OI se comportan con un doble carácter, aparentemente contradictorio, como entes en los que se dirimen las pugnas intergubernamentales y como actores con una pretensión de neutralidad, que está legitimada por la lógica técnica que justifica sus decisiones. Las OI centrales en este espacio son las económicas surgidas de los acuerdos de Bretton Woods (FMI y Banco mundial). En ellas esta doble dimensión se expresa con más evidencia. La pretendida legitimidad técnica de su funcionamiento ha favorecido la extensión del mercado global al imponer el pensamiento económico que ha sustentado la construcción del mercado global. Desde esta perspectiva, su función en la gobernanza global debe ser apreciada en toda su magnitud debido a su capacidad de sobre determinar las decisiones políticas estatales desde la lógica técnica derivada de las exigencias de la acumulación global. Este escenario se completa con la consolidación de formas de intergubernamentalidad nuevas y abiertas a la expresión de las fluctuaciones en la pugna por la hegemonía. Es el caso de los «grupos G», de los que la forma más reciente, en consonancia con la erosión del liderazgo USA y la emergencia de nuevos actores estatales, es el «G-20». Estas agrupaciones estatales se sitúan a medio camino entre los dos actores señalados.

En esta interpretación, el espacio público transnacional se construye sobre la base de un voluntarismo que permite destacar el papel de actores vinculados al altruismo y al cosmopolitismo jurídico y de movimientos sociales emergidos al calor de la contestación frente a la globalización económica<sup>51</sup>. Aunque resulta evidente que no puede hablarse de un espacio político global, la contradicción radical con la democracia, de este espacio, excluye el término público en la configuración del mismo. El espacio transnacional, pues, está representado esencialmente por los poderes económicos globales y su expresión más visible son las empresas transnacionales, las grandes corporaciones económicas, financieras y comerciales. Estas empresas constituyen el poder fuerte global capaz de determinar las decisiones del resto de los actores en los dos niveles descritos. Son, en la radicalidad de la expresión, un poder autónomo, que responde a su propia

---

<sup>51</sup> Ver VV.AA., *Governance, società civile e movimenti sociale. Rivendicare il commune*, Ediesse, Roma, 2009.

lógica y constituyen el corazón del mercado global. Expresan la metáfora del capital global y condicionan el magma, la constelación heterogénea de los actores de la gobernanza global.

Su poder normativo en el orden global es notable y pervierte las pretensiones de ordenación global del poder. La *lex mercatoria* se constituye como la constitución autónoma del mercado que subordina el conjunto del orden global. Es el espacio de la opacidad y de la ausencia de control, en el que los problemas de legitimación se expresan con extrema radicalidad.

### 3.4 *La gobernanza multinivel*

Los intentos de aproximación al poder global pueden completarse con la propuesta interpretativa de la gobernanza multinivel. Esta interpretación no incorpora novedades fundamentales a la hora de caracterizar al poder global, pero adapta una perspectiva diferente de análisis en algunos aspectos.

La teorización de la gobernanza multinivel tiene su origen en las reflexiones sobre la articulación de las diversas instancias de poder público en la Unión Europea, primariamente, en las consecuencias que estas relaciones tienen para el propio concepto de constitución. La noción de «constitución multinivel»<sup>52</sup> se aplica al concepto de gobernanza, lo que posibilita la utilización de los contenidos que hemos reseñado en la construcción inicial.

A pesar del aparente éxito de esta teoría y de la extrapolación al orden global, se ha cuestionado<sup>53</sup> la utilidad de esta construcción para comprender el poder global. La comprensión del orden global no se logra por medio de la ordenación del poder en niveles y de las interrelaciones que se establecen entre ellos. «El orden jurídico global no se sobrepone, como otro Estado, al estatal. Estos no son dos niveles, porque la desigualdad y la fragmentación son fuertes, porque los Estados no son los únicos sujetos (...) porque ningún nivel de gobierno llega a mantener el monopolio con las partes que lo componen»<sup>54</sup>. En definitiva, la estructura multinivel es una descripción simplificada del sistema de poder. El significado de la participación estatal en la institucionalización supranacional y

---

<sup>52</sup> I. PERNICE, «Multilevel constitutionalism and the treaty of Amsterdam: European constitution-making revisited?», en *Common Market Law Review*, 1999, n.º 36, pp. 703 y ss. También «De la Constitution composée de l'Europe », en *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, 2000, n.º 36, pp. 623 y ss. Más recientemente, « The Treaty of Lisbon : Multilevel constitutionalism in action », en *The Columbia Journal of European Law*, 2009, n. 3, p. 349 y ss.

<sup>53</sup> S. CASSESE, *Oltre lo Stato. Verso una costituzione globale?*, op. cit., pp. 11-16

<sup>54</sup> S. CASSESE, *op. cit. ult.*, pp. 15-6.

su capacidad conformadora ponen en cuestión la validez de esta propuesta para el análisis del poder global.

Sin embargo, algunas consideraciones de esta teoría aproximan su discurso al de la gobernanza global. Aunque la reflexión sobre la gobernanza multinivel es fuertemente tributaria de los estudios sobre la integración regional y, en especial de la UE, contiene, no obstante, sugerencias interesantes.

El propio concepto de «gobernanza multinivel», al menos en alguna de sus formulaciones, abre considerablemente la definición de los actores: «Multi-level Governance» puede ser definida como un acuerdo para la preparación de las decisiones que incorpora a una multiplicidad de sujetos políticamente independiente, pero en todo caso actores independientes, públicos y privados, a diferentes niveles de agregación territorial en, más o menos, continua negociación/deliberación/implementación y que no asignan exclusivas competencias políticas o imponen una jerarquía estable de autoridad política en alguno de estos niveles»<sup>55</sup>. Como puede observarse, la definición de Schmitter es más compleja porque subraya el carácter híbrido del conjunto de los actores de la gobernanza multinivel. En consecuencia, en esta propuesta el carácter mixto público-privado logra relativizar el peso institucional y la referencia territorial en los niveles de poder.

Además, uno de los rasgos comunes que habitualmente se subraya en la gobernanza multinivel, es la ausencia de jerarquía entre los niveles y en su interior. Aunque éste es posiblemente uno de sus aspectos más débiles de esta propuesta, sus defensores aceptan formas de ordenación que garantizan la coherencia, racionalidad y unidad del sistema, definida como supremacía funcional<sup>56</sup>. En cualquier caso, esta convivencia de actores dificulta la expresión formal de la ordenación del poder. Sin embargo, la clarificación de las relaciones en su interior permite ordenar la interacción tanto pública-privada como entre los niveles. Algunas reflexiones sobre las mutaciones en el sistema de fuentes en el constitucionalismo multinivel<sup>57</sup> sugieren el cambio de una perspectiva formal por otra material, debido a «la inconsistente importancia de las formas», «la imposibilidad de comprender la esencia de las relaciones internormativas «multilivello»

---

<sup>55</sup> P. SCHMITTER, «Neo-neo-functionalism», en *European integration theory*, Oxford U.P., Oxford, 2003, pp. 45-74.

<sup>56</sup> I. PERNICE, «Multilevel constitutionalism in the european law», en *European Law Review*, 2002, n.º 27, pp. 511-529.

<sup>57</sup> A. RUGGERI, «Dinamiche della normazione e valori, nella prospettiva di una ricomposizione «multilivello» del sistema delle fonti», en G. D'INAZIO (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè, Milan, 2011, pp. 16-55.

en el plano formal-abstracto, debiéndose desplazarse el objetivo al plano sustancial»<sup>58</sup>.

Por ello se ha resaltado que la ampliación de la escala de la actividad económica y política produce cambios en la relación y ordenación entre los actores que se movilizan en estos niveles<sup>59</sup>. La ósmosis entre público y privado, que obliga a trascender sus fronteras, impone una visión material del poder que escapa a la definición formal institucional de las relaciones establecidas entre los actores y niveles.

Sin embargo, esta evolución en los procesos de decisión no es una dinámica natural que se impone espontáneamente en la globalización, sino una redefinición buscada del poder: «estas dinámicas no ocurren automáticamente, sino que son dirigidas por los actores que encuentran en la redefinición/confusión de estos niveles la vía para reforzar su propia posición»<sup>60</sup>.

Desde esta perspectiva, hay que destacar la estrategia de la reordenación del poder presente en la gobernanza multinivel<sup>61</sup>: una forma de elusión de las exigencias de la legitimación democrática del poder mediante el reenvío de la toma de decisiones a instancia supraestatales o espacios económicos globales capaces de imponer un orden gestado en la opacidad irresponsable. Este es el significado de la ingeniería institucional de la gobernanza global<sup>62</sup>.

Vincular las nuevas formas de organización del poder a las exigencias de integración económica global y a sus mecanismos regionales de integración, permite comprender la reordenación unitaria y coherente de acuerdo con las necesidades del mercado global, es decir, permite entender mejor estos procesos y su esencia común.

## 4. EL FEDERALISMO GLOBAL DE MERCADO

### 4.1 *El federalismo global de mercado como federalismo transnacional*

Definir los rasgos que caracterizan al federalismo global de mercado es difícil. Al poder global es aplicable la caracterización de realidad «líquida», con

---

<sup>58</sup> A. RUGGERI, «Dinamiche della normazione e valori, nella prospettiva di una ricomposizione «multinivello» del sistema delle fonti», *op. cit.*

<sup>59</sup> S. PIATTONI, «Multilevel governance in the EU, does it work?», en *Globalization and politics: a conference in honor of Suzanne Berger*, MIT, 8-9 de mayo de 2009.

<sup>60</sup> S. PIATTONI, «Multilevel governance in the EU, does it work?», *op. cit.*

<sup>61</sup> G. BUCCI, «La sovranità popolare nella trapola delle reti multilevel», en *Costituzionalismo.it*, n.º 1, 2008.

<sup>62</sup> G. BUCCI, *Ibidem*

contornos borrosos, con una tendencia acusada a la evasión de los controles jurídicos, con un sesgo aconstitucional, en parte como expresión de su desconexión del marco estatal, y con una presencia relevante de poderes privados y semiinstitucionalizados. La ordenación de las instancias territoriales y su interacción con los poderes extraterritoriales resulta compleja, pero es el marco de referencia que define la nueva experiencia federal.

La necesidad de trascender al Estado en la aproximación al nuevo momento del proceso federal no es nueva. El federalismo integral también adopta el término global e incorpora junto a su ampliación hacia las dinámicas sociales en su más amplio sentido, una propuesta política de trascender al Estado<sup>63</sup>. Esta perspectiva ha influenciado los movimientos federalistas europeos y mundiales<sup>64</sup>, pero se sitúa en la línea de un voluntarismo utópico-político ajeno a las transformaciones que el nuevo momento federal registra.

Otra línea de pensamiento, en principio ajena al federalismo, pero que aborda la necesaria corrección del reparto del poder global y la traslación al espacio global de los imperativos democráticos es el cosmopolitismo jurídico. Es una respuesta a la globalización y a los fenómenos de opacidad política y ajuridicidad. Pone el acento en los derechos, la democracia y el control de los poderes globales.

A pesar de su dimensión propositiva, de reacción a la aparición del poder global ademocrático, estas propuestas incorporan la interrelación territorial, en sus diferentes niveles, y su relación con las formas de organización global<sup>65</sup>. La definición de los centros concurrentes en la construcción de la democracia cosmopolita sitúa también los espacios de relación en el federalismo global de mercado. Los espacios subestatal, estatal, interestatal, regional y global<sup>66</sup> definen también los perfiles de la nueva etapa federal. Singularizar el espacio interestatal es, sin perjuicio de reconocer su carácter problemático y su resistencia a la democracia, es relevante en la definición del federalismo global de mercado. La dimensión interestatal enmarca las prácticas de intergubernamentalidad que transcurren en el seno de las organizaciones internacionales, que se organizan ajenas al principio democrático. Curiosamente su carácter ademocrático es una exigencia

<sup>63</sup> Ver *El federalismo global* (Cesar Diaz-carrera edit.), Unión Editorial, Madrid 1989.

<sup>64</sup> J. PINDER, «Federalismo mundial y federación europea», en *El federalismo global*, op. cit. pp. 267-78

<sup>65</sup> D. ARCHIBUGI, «Cosmopolitismo. Teoria e prassi della democrazia nell'età globale», en *Democrazia. Storia e teoria di un'esperienza filosofica e politica*, Il Mulino, Bolonia, 2011, pp. 375-94.

<sup>66</sup> D. ARCHIBUGI, «Cosmopolitismo. Teoria e prassi della democrazia nell'età globale», op. cit.

de su función: eludir los problemas de legitimación de las políticas que expresan las exigencias del modelo de acumulación del capitalismo financiero global. La evasión del control democrático de la decisión, la sustracción al debate democrático de las decisiones estratégicas respecto al apuntalamiento del modelo construyen una relación entre instancia estatal y subestatal y entidades caracterizadas por la intergubernamentalidad en la que se distingue el momento de la decisión (intergubernamental) y el momento de aplicación, la traslación al espacio de la construcción política del consenso (Estado), que precisa ser separado en esta forma de reparto del poder. En esta fase de globalización, se revela la paradoja incontestable de que los Estados son los agentes globalizadores fundamentales y quienes articulan el proceso de exportación de la decisión a las instancias extraestatales. Contradicción que se resuelve si se tiene en cuenta que, una de las funciones del Estado es, precisamente, la extensión del mercado global.

Al margen del papel que juegan los entes intergubernamentales en el nuevo federalismo, cuestión sobre la que volveremos más tarde, lo que interesa subrayar es que el reparto del poder en el seno del proceso federal trasciende el marco estatal. Asimismo, el federalismo, como forma de organización del poder, ya no se desarrolla solo en el interior del Estado.

Necesariamente se impone una relativización de la relación entre federalismo y Estado. Esta desconexión se ha producido en el ámbito de los proyectos y en el voluntarismo de la acción política. En estos momentos, los movimientos federalistas europeos y mundiales basan su propuesta precisamente en las exigencias democráticas que implican la trascendencia de la forma estatal por el federalismo político. Se trata ahora de construir una teoría del modelo federal que asuma la organización del poder que imponen la globalización y la crisis. Si la forma y organización del poder se complica, si se absorbe la dimensión estatal y se integra en el contexto global con la inclusión de nuevos sujetos que determinan las decisiones políticas, el marco de definición del federalismo no se agota en el Estado. Esta aproximación excede a la retórica de la dificultad de construir una teoría global del federalismo<sup>67</sup> para trasladarlo al escenario de organización del poder. En otro caso, la descripción institucional del reparto del poder sería estéril pues obviaría sus transformaciones y condicionantes. La revisión por un sector doctrinal de la vinculación del federalismo y la estatalidad y la referencia a las nuevas formas de articulación del poder<sup>68</sup> confirman la progresión de la tesis que

---

<sup>67</sup> A. GAMPER, «A global theory of federalism: the nature and challenges of a federal State», en *German Law Journal*, 2005, n.º 10, pp. 1297-1318.

<sup>68</sup> J. DELSÜCK. «Transnational federalism: problems and prospects of allocating public authority beyond the State», *op. cit.*

concibe al federalismo en el contexto global como premisa de su redefinición. Esta redefinición debe ir más allá de la mera constatación del contexto y de su influencia y repercusión en el Estado federal. La caracterización del Estado federal basada en la nueva realidad tiene que superar también la distinción entre Estado federal y sistemas federales<sup>69</sup>, con la que se verifica la aparición de estructuras extraestatales de naturaleza profederal. La dimensión extraestatal y transnacional del federalismo obliga a distinguir dos niveles, el global y el regional, si bien para el supuesto de la UE se puede utilizar el término supranacional por su alto grado de formalización institucional y la capacidad de absorción de los niveles nacionales. Ciertamente esta consideración es ajena a las interpretaciones y propuestas sobre la UE como experiencia federalizante, cuestión que no vamos a abordar en este trabajo.

#### 4.2 *El federalismo global como federalismo de mercado*

Ya desde su nacimiento el federalismo fue vinculado con el mercado y fue considerado como la forma institucional de organización del poder más acorde con las exigencias de la economía. La simbiosis de la teoría político-constitucional y económica es resaltada por varios autores que destacan la congruencia entre la interpretación del mercado de Smith y las reflexiones sobre el poder del Federalista<sup>70</sup>.

Hayek refuerza esta vinculación con desarrollos posteriores<sup>71</sup>. La teorización del federalismo competitivo profundiza en esta relación al convertir al federalismo en el marco institucional más idóneo del mercado. Su funcionamiento interioriza la lógica del mercado al establecer la competencia entre los niveles de poder territorial, limitar el poder estatal y contener la intervención económica. El federalismo competitivo es, por tanto, una teorización del federalismo de mercado. No en vano, en este marco teórico nace el propio término<sup>72</sup>. El federalismo de mercado propicia el desarrollo de una estructura de poder en competencia que impone la actuación limitada y desnaturalizada de los poderes públicos para favorecer el funcionamiento y autonomía del mercado.

---

<sup>69</sup> A. GAMPER, «A global theory of federalism: the nature and challenges of a federal State», *op. cit.*

<sup>70</sup> R.L. BISH, «Federalism: a market economic perspective», en *Cato Journal*, 1987, vol 7, n.º2, pp. 377-396.

<sup>71</sup> F. HAYEK, «The economic conditions of interstate federalism», en *Individualism and economic order*, 1948, University of Chicago Press, pp. 255 y ss.

<sup>72</sup> B. WEINGAST, «The economic role of political institutions: markets-preserving federalism and economic development», en *Journal of law, economics and organization*, 1995, vol. 11, n.º 1, pp.

La teoría del federalismo es enriquecida con los siguientes contenidos: a) la garantía de un mercado común es responsabilidad del poder federal, que debe evitar la introducción de obstáculos a su funcionamiento por parte de los poderes federados; b) la «dura restricción presupuestaria»<sup>73</sup>, es decir, la restricción competencial en materia monetaria y las limitaciones crediticias y financieras para favorecer la competencia horizontal; c) la limitación de la intervención económica del poder central como consecuencia de las competencias limitadas de la Federación en el marco del modelo del federalismo dual y de la obligada la concurrencia con los poderes federados.

Merece la pena destacar de esta interpretación, más allá de las críticas que se han realizado al federalismo competitivo, es que en su acercamiento al federalismo prima más una perspectiva real, *de facto*, de las exigencias económicas, que institucional, *de iure* que permite integrar otros elementos que los meramente constitucionales<sup>74</sup>. Coloca al mercado en la posición central de su reflexión de la que extrae los requisitos del federalismo que resultan favorecedores de la actividad económica. Federalismo de mercado como centralidad del mercado incondicionado que emana prescripciones institucionales de reparto, organización y funcionamiento del poder. Desde esta óptica, trasladar el federalismo de mercado al contexto global no supone más que un ejercicio de continuidad reclamado por el propio contexto de funcionamiento y organización del mercado. Esta propuesta ha sido contemplada como hipótesis en alguna literatura, calificada como la única propuesta federal posible en la Unión europea<sup>75</sup>. Extrapolar el federalismo de mercado al contexto global (federalismo global de mercado) significa otorgar al mercado una posición central en el reparto de poder capaz de condicionar la actuación de los distintos niveles territoriales que deben adecuar sus decisiones a las exigencias de éste. No solo coloca en un contexto territorial distinto al momento federal, sino que en éste rediseña la organización del poder en un doble sentido. Por una parte, en consonancia con la propuesta del federalismo de mercado, configura un poder público limitado, en sus niveles estatal y subnacional, que impide una intervención condicionadora del mercado; por otra parte, introduce nuevos poderes extraterritoriales, que no solo superan los confines estatales, sino que también los coloca como centros de poder que subordi-

---

<sup>73</sup> B. WEINGAST, «The economic role of political institutions: markets-preserving federalism and economic development», *op. cit.*

<sup>74</sup> J. ROSE y S. ROSE-ACKERMAN, «Does federalism preserve markets», en *Virginia Law Review*, 1997, vol 83, pp. 1521-72.

<sup>75</sup> G. MAJONE, «Integración económica internacional, autonomía nacional, democracia transnacional: ¿una trinidad imposible?», en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 2002, n.º 184, pp. 21-99.



nan a la estructura federal, configurando una jerarquía en su interior que no solo favorece a los poderes que expresan la lógica del mercado global, sino que también subordina a los poderes territoriales a sus exigencias y limita su autonomía. Desde esta perspectiva, el federalismo global de mercado sobrepasa las exigencias del federalismo de mercado de inspiración competitiva. «Se desprende que la actual UE ya es un ejemplo de federalismo «conserva mercado», aunque sus políticas de integración positiva van un poco más allá de este modelo»<sup>76</sup>.

### 4.3 *El federalismo global de mercado como federalismo híbrido*

Con este concepto identificamos la emergencia de poderes extraestatales de naturaleza diversa a la del poder público clásico, que adoptan la forma de entes institucionales intergubernamentales (Organización Internacional de Comercio...), entes intergubernamentales informales (representados por los «grupos G» cuya última manifestación es el «G» 20) y entidades de naturaleza privada<sup>77</sup>.

Los primeros plantean su conexión con el Estado, en la medida en que formalmente emanan de éste. Su configuración y la determinación estatal de su composición permite caracterizarlos como una extensión de los Estados. Sin embargo, su actuación les sitúa en un plano diverso, porque la lógica de su actuación es global y, por ello, es posible el conflicto concreto con intereses estatales. Aportan una contribución relevante a la legitimación de las políticas impuestas por el modelo de acumulación del capitalismo financiero del Estado mercado. Su actuación es reforzada por las decisiones basadas en una pretendida lógica técnica que amortigua los problemas de legitimación política del sistema de decisiones del federalismo global de mercado. Deben, pues, considerarse como actores específicos que configuran una instancia de poder en la nueva morfología del federalismo global.

Otra característica de estas nuevas formas de poder consiste en su naturaleza ajurídica y en su rechazo al control político y a la regulación jurídica, en coherencia con la función que cumplen en el nuevo diseño. Los entes informales intergubernamentales están acompañados por entes formalmente técnicos, que representan a organismos técnicos estatales dotados de autonomía. Aunque actúan mediante formas cercanas al *soft law* (recomendaciones y configuración de estándares de actuación), se configuran como instancias de decisión política de indudable relevancia, con capacidad de imponer disciplina en los niveles estatales.

<sup>76</sup> G. MAJONE, *op. cit.*, pp. 82.

<sup>77</sup> J. DELSÜCK. «Transnational federalism: problems and prospects of allocating public authority beyond the State», *op. cit.*

Posiblemente, el ejemplo más notorio de estos entes es el BCBS (*Basel Committee on Banking Supervision*), constituido por representantes de los bancos centrales de los países del G-10, ahora ampliados a dos más entre ellos España, y órganos reguladores cuando no realizan esta función los bancos centrales. Los acuerdos Basilea III muestran claramente cómo estos entes extraestatales, de carácter global, se conforman como instancias de poder ajurídico de carácter disciplinario integrados en el sistema de reparto de poder global.

Sin embargo, la manifestación del carácter híbrido del poder del federalismo global de mercado está representada por el poder privado, metáfora del mercado global. Este tiene una singularidad que consiste en su capacidad de infiltrarse en el entramado formal del poder en el federalismo global y en su articulación específica y autónoma con formas extremadamente flexibles. De ahí la dificultad de identificarlos y someterlos a disciplina, a juridificarlos. En muchos caos, participan junto con los entes intergubernamentales, con la cualidad de intereses que se expresan técnicamente, legitimando su presencia; en otros casos se manifiestan de forma difuminada, como coalición de intereses a modo de lobbies, pero no por ello menos eficaces.

Esta nueva forma de poder puede calificarse de federalismo líquido, fluido, tanto por la mixtificación de las formas de poder como por la flexibilidad de sus procedimientos. La influencia de las grandes corporaciones, capaces de configurar un espacio normativo autónomo en competencia con el Estado, ejemplifican esta metáfora del capital global como nuevo sujeto del poder, que rediseñan el poder federal configurándolo como mosaico, como federalismo molecular<sup>78</sup>.

Como ya hemos afirmado, el problema de estas formas híbridas de poder es su capacidad de elusión de las normas, de escapar al condicionamiento jurídico y su disciplina. De hecho, la reacción de la doctrina ante estas formas de poder es el sometimiento al derecho de las mismas, la necesidad de construir un nivel constitucional-material de disciplina del privado capaz de restaurar la lógica democrática de actuación del poder en el mundo global<sup>79</sup>.

La fragmentación jurídica del federalismo global de mercado no debe impedir reconocer la emergencia de un nuevo modelo de organización del poder que ordena las relaciones de los niveles global, regional, estatal y subestatal. Ciertamente, en este nuevo espacio federal conviven ámbitos juridificados, el estatal y subnacional, que regulan sus relaciones constitucionalmente, con espacios ajurídicos, en los que imperan mecanismos fácticos del poder que muestran una

---

<sup>78</sup> D.V. SNYDER, «Molecular federalism and the structure of private lawmaking», en *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2007, vol 14, pp. 419 y ss.

<sup>79</sup> G.TEUBNER, «Hybrid laws: constitutionalizing private governance networks», *G.*

efectividad real e interaccionan con las estructuras políticas juridificadas. Esta combinación de poderes constitucionales y poderes atípicos en el nuevo momento federal plantea el doble problema de su comprensión teórica y de su transformación jurídica y democrática. Pero su insuficiente regulación no impide reconocerlo como nueva fase del federalismo.

#### 4.4 *Federalismo competitivo y federalismo global de mercado: la erosión de los poderes subestatales*

El federalismo global de mercado incorpora como una característica relevante la atenuación de la competencia vertical y horizontal propia del federalismo competitivo y la consecuente erosión del poder subestatal.

En la teorización del federalismo de mercado ya se habían introducido correcciones que relativizaban la competencia entre el poder central y los poderes federados necesarios para garantizar las funciones de preservación del mercado atribuidas al poder federal<sup>80</sup>. El debate sobre el nivel de autonomía y la competencia entre poderes en el federalismo de mercado<sup>81</sup> está abierto y permite introducir en el modelo la necesaria dimensión de la disciplina en la tutela del mercado en el federalismo.

Más allá de estas consideraciones, lo que interesa destacar en esta construcción teórica del federalismo global de mercado es que la crisis ha acentuado el momento de control, disciplina y la limitación de la competencia para garantizar el mercado, lo que obliga a revisar el propio modelo del federalismo competitivo.

Por su parte, el federalismo global de mercado incorpora una racionalización la acción de los poderes federales que consiste en la acomodación a las exigencias de la acumulación del capitalismo financiero, particularmente exigentes en la crisis actual. En el federalismo global la introducción de la disciplina adquiere rasgos propios porque incorpora nuevas relaciones entre los niveles territoriales de poder. Corresponde al nivel extraestatal la función de disciplina. Posteriormente, se atribuye a los niveles estatales la función de control de los poderes infraestatales y la limitación de la competencia entre ellos.

Esta tesis es confirmada fehacientemente en el seno de la Unión Europea. Mientras que en el ordenamiento comunitario el nivel supranacional disciplina

---

<sup>80</sup> J. RODDEN y E. WIBBELS, «Beyond the fiction of federalism macroeconomic management in multitiered system», en *World Politics*, 2002, n.º 54, pp. 494-529. También J. ROSE y S. ROSE-ACKERMAN, «Does federalism preserve markets», op. Cit.

<sup>81</sup> E. WIBBELS, «Bailouts, budget, and leviathans: comparative federalism and lessons from the early United States», en *Comparative Political Studies*, n.º 36, pp. 475-507.

y reordena las relaciones de poder, corresponde al orden estatal imponer mecanismos de poder y de estabilidad macroeconómica previstos en los Tratados. Las reformas constitucionales y legales, así como las presiones de hecho, alteran las relaciones de poder en los Estados compuestos.

En un reciente encuentro sobre el impacto de la crisis en los sistemas federales los rasgos antes mencionados se encuentran reconocidos en la mayoría de las intervenciones.

La afectación radical en los ingresos en el caso del EEUU conduce a un reforzamiento del poder federal y a una erosión de los poderes federados<sup>82</sup>. Respecto a los países de la Unión Europea, la confirmación de la disciplina y la afectación de la relación entre los poderes y su limitación no son discutibles. Por ejemplo, en España la crisis ha provocado una centralización del poder. El protagonismo en las políticas anticrisis, tanto en la primera como en la segunda fase de la crisis, se traslada al Estado, que interviene por medio de la introducción de una lógica de control limitadora del poder de la Comunidades Autónomas. La reforma constitucional y las imposiciones de las políticas de control del déficit ilustran estas transformaciones, aunque formalmente no se haya producido la modificación normativa del sistema competencial<sup>83</sup>. El federalismo alemán es afectado en términos similares.<sup>84</sup>

Estas referencias solo pretenden aportar un fundamento a las afirmaciones realizadas. En todo caso, se apuntan tendencias que deben estimular la elaboración teórica de la nueva estación del federalismo.

## 5. CONCLUSIONES

Las referencias realizadas a la evolución metodológica y material del análisis del federalismo indican que estamos en el vórtice de una transformación que afecta, entre otras cuestiones, a las formas institucionales de relación del poder territorial. Inevitablemente la crisis económica muta en una puesta en cuestión de los mecanismos de articulación de los niveles institucionales que han dirigido y gestionado la política en sus ámbitos territoriales. Las tendencias centralizadoras del ideario

---

<sup>82</sup> J. KINCAID, «The impact of global financial crisis on american federalism» *Annual meeting of centres of the international association of federal studies*, septiembre 2010; G.A. TARR, «The recession: a view from the American States», *Annual meeting of centres of the international association of federal studies*, septiembre 2010

<sup>83</sup> C. VIVER, «Impact of the financial crisis on the territorial power structure in Spain», *Annual meeting of centres of the international association of federal studies*, septiembre 2010.

<sup>84</sup> G. FABER, «Impacts of the global financial crisis in a federation: evidence from Germany», *Annual meeting of centres of the international association of federal studies*, septiembre 2010.

homogeneizador del Estado social habían sido sustituidas por el fortalecimiento territorial de los poderes regionales que eran invitados a competir entre sí y a favorecer las mejores condiciones de las inversiones económicas. Este debilitamiento del poder central iba acompañado de la ofensiva neoliberal contra la intervención pública y la paulatina sustitución de la financiación pública por el endeudamiento privado. En todo caso, la euforia económica basada teóricamente en el autocontrol del mercado y la «gran moderación» derivada de la aparente convivencia del crecimiento y de la contención de la inflación propiciaron una capacidad recaudatoria que facilitó el mantenimiento a la baja de las prestaciones sociales. Como consecuencia, en la reciente reforma estatutaria española se avivó una ambición competencial propiciada por la disposición de recursos económicos y se asumió una vocación prestacional que sirviera para soldar la relación poder autonómico-sociedad.

La crisis económica ha arrumbado este planteamiento y la dura realidad se ha enseñoreado del escenario político y económico. Las autonomías muestran sus carencias de gestión y sus dificultades presupuestarias para gestionar las competencias asumidas en tiempos de bonanzas. A falta de una alternativa correctora de la deriva neoliberal, el fracaso del capitalismo financiarizado se intenta corregir desde la propia lógica capitalista con la imposición de medidas fiscales y laborales y de reformas institucionales que, en ningún caso, afectan a las contradicciones intrínsecas al modo contemporáneo de producción capitalista.

En este contexto hay que admitir que estamos ante los inicios de una tendencia de derroteros inciertos, en el comienzo de un proceso en el que solo podemos apreciar unas novedades que generan unos cambios cuya concreción y estabilidad se alcanzará en el futuro. Será decisivo, asimismo, la propuesta económica que retoque las pautas actuales de funcionamiento del capitalismo financiarizado. Por todo ello, más que formular conclusiones, consideramos que hay que formular un programa y unas hipótesis de trabajo que permitan captar el significado de las alteraciones de los mecanismos institucionales, es decir, indagar la morfología del poder y sus manifestaciones.

En base a las anteriores consideraciones sugerimos los pilares fundamentales que pueden vertebrar una reflexión adaptada a la metamorfosis en curso del federalismo:

1. El eje central del análisis del federalismo es el reparto del poder. Concebimos, en consecuencia, al federalismo como una fórmula de organización y de reparto del poder territorial. Por ello, el núcleo de atención tiene que captar la mutación del poder en el escenario global porque el federalismo se despliega en un escenario muy diferente de aquel en el que surgió.

2. El estudio del modelo federal no puede limitarse sólo al estudio de la distribución y conflicto competenciales porque debe mantener una relación

inescindible con la articulación entre política y economía. El punto de partida viene dado por la forma de Estado que nos proporciona el encuadramiento de las relaciones poder-sociedad. Si hasta ahora se ha producido una construcción del federalismo coherente con la forma de Estado, los cambios materiales en ciernes generarán la aparición de una construcción articulada del poder territorial que sea funcional a las nuevas prioridades impuestas por los intereses hegemónicos. La evolución del federalismo solo se puede comprender desde la evolución de las formas de Estado en cuyo seno se han materializado las variantes federales. En este sentido cabe recordar la correlación entre el Estado liberal y el federalismo dual, el Estado social y el federalismo cooperativo, la crisis del Estado social y el federalismo competitivo y la conexión entre el Estado mercado y el incipiente federalismo global de mercado. Está por determinar, en consecuencia, la conformación de la Constitución material que precise las vías de consenso o imposición, la integración asimétrica del interés general y de los intereses privados, la relación horizontal y vertical de los poderes territoriales y las dosis de participación o dirección que se determinen.

En estos momentos, en circunstancias de incertidumbre económica y de indecisión política, se opta por una fuerte centralización focalizada en la materia financiera. La habilidad del capitalismo para desembarazarse de su responsabilidad y transformar la crisis financiera y de deuda privada en una crisis de las finanzas públicas ha promovido una legislación de control tanto en el nivel comunitario como estatal. El establecimiento de parámetro de control del déficit reduce significativamente la autonomía política regional y la decisión política soberana estatal. La pugna ya no es por la titularidad y ejercicio de competencias sino por la definición de los recursos económicos que condicionarán drásticamente el ejercicio del poder. Si prospera, sin resistencia social, esta propuesta se habría consumado un apartado más de la pretensión neoliberal de menguar la esfera pública y de apuntalar los dictados del mercado. Como ya hemos sugerido, después del fracaso del capitalismo asentado en la especulación y en la deuda privada, se convierte en prioritario la recomposición del proceso de acumulación que apuesta por la disciplina fiscal, el reajuste del sector financiero y la minoración de las prestaciones de los rescoldos del Estado social.

En los próximos años verificaremos el estado de las relaciones entre los poderes territoriales y si se mantiene el contenido de la autonomía política, las técnicas de control y dirección, la eficacia de las eventuales sanciones, la superación o no del pluralismo constitucional por la jerarquía, la imposición del directorio intergubernamental en el ámbito comunitario, el arrumbamiento del modelo social europeo como declive de la decisión política territorial. En suma, pues, la traducción en las relaciones institucionales del dilema capital que hay que afrontar: la afirmación de

un gobierno democrático de la economía o la pervivencia de las reglas de funcionamiento del capitalismo financiarizado y la transformación de los gobiernos democrático en comités gestores de los intereses financieros globalizados.

3. Otro aspecto relevante es la ampliación de la conformación del poder federal y la necesidad de superar la relación entre Estado federal y federalismo. Es innegable que la teoría federal se ha construido básicamente desde y para el Estado, como lectura introspectiva de la articulación del poder interno. Pero si quieren comprender las formas y la dimensión actual del poder, no cabe circunscribirse a los límites del Estado, o reducir la ampliación a las formas atípicas que exhibe la Unión Europea. Resulta imprescindible integrar el desarrollo del poder en las últimas décadas. Es lugar común recordar que los Estados aisladamente ya son incapaces de abordar la complejidad de los problemas pendientes. La apertura sugerida significa analizar la naturaleza del poder en su manifestación global y reflexionar sobre las formas espontáneas de ejercicio compartido de poder soberano que se han creado por medio de organizaciones compuestas por los Estado más relevantes.

En la articulación del poder no se puede olvidar el funcionamiento de instituciones creadas por los Estados para la gestión de esferas sociales y económicas que pretenden actuar técnicamente, si bien la medida y el sentido de su poder está determinado, y en su caso modificado, por sus creadores. A ellos se les encomienda en la actualidad cometidos capitales tan relevantes como, por ejemplo, la reforma del sistema financiero. Las decisiones devienen vinculantes, son asumidas por los grupos privados y condicionan a los órganos políticos estatales.

Por tanto, a la labor de comprender la reordenación del poder en la crisis de la deuda pública, se añade la tarea de analizar las formas en que articula el poder más allá de los pactos constitucionales. Primordial en este esfuerzo será atender al modo cómo se unifique la dinámica de transformación y las maneras de integración en coherencia con los intereses dominantes. Es la interpretación insoslayable de la irresoluble tensión entre la contradicción de los intereses y la pretensión de imponer una dirección consciente que ordene el proceso de reproducción.

En todo caso, pervive el Estado como espacio de articulación del poder en el que materializa su reparto en consonancia con las funciones atribuidas al Estado en el marco de la concepción y ejercicio del poder globalizado.

4. La perspectiva general del poder y la integración en ella del momento federal suscita otra cuestión: su regulación. En la teoría clásica el pacto federal se expresaba en el orden constitucional y el Estado federal no era pensable sin su cimiento constitucional. La constatación de la realidad del poder global comporta superar la base constitucional que fundamentó la estructura federal y comprender las formas jurídicas que regulan actualmente la articulación del poder. Asi-

mismo es obligado integrar los esfuerzos teóricos emprendidos para generalizar el constitucionalismo más allá del Estado, para implantar nuevas técnicas de participación de intereses como la gobernanza, para entender los intentos de unificación del poder como vías conscientes de dirección. El poder político se asienta en múltiples sedes y adopta formas organizativas alejadas de la pureza jurídica del acuerdo federal constitucional. Pero esta heterogeneidad condiciona al poder federal en el doble sentido de que se ejercita colegiadamente y se irradia hacia el exterior, y de que tiene que interiorizar las decisiones adoptadas externamente.

En el marco global no está presente el momento constitucional. También está ausente la lógica del pacto y del consenso porque la estructura del poder está condicionada por las exigencias del mercado global. Las formas de juridificación son flexibles y atípicas y soslayan las exigencias formales del constitucionalismo. La nueva exigencia consiste en actualizar la reflexión constitucional y verificar su supervivencia en los tiempos de la globalización.

5. De lo expuesto se infiere la propuesta teórica que intenta explicar la forma que adopta el poder federal en el marco del conjunto de factores que conviven en esta etapa de crisis. En nuestra opinión, el sintagma federalismo global de mercado expresa la organización territorial del poder funcional a la vigencia del capitalismo financiarizado.

Son múltiples las exigencias teóricas que se derivan de esta tesis. Se trata de fundir el fenómeno contemporáneo de la articulación integrada del poder en múltiples que abarcan el nivel estatal y global y la relación economía-política que caracteriza la primacía del mercado. De esta premisa deriva la compleja exigencia del seguimiento tanto de la organización de sedes de decisión para la integración político-económica del poder como la forma de afrontar las contradicciones del capitalismo financiarizado y su incidencia en la relaciones de poder territorial. Esta sugerencia subraya el protagonismo de la dialéctica entre las dos esferas de cuya evolución dependerá la forma histórica que adopte el federalismo global de mercado.

**Title:**

FROM THE COMPETITIVE FEDERALISM TO THE GLOBAL  
FEDERALISM OF MARKET

**Summary:**

1. Introduction: institutional method and transnational power.
2. The limits of competitive federalism.
3. The forms of transnational power. 3.1 The global power. 3.2 Global governance. 3.3 The structure of global governance. 3.4 The multilevel gover-



nance. 4. The global federalism of market. 4.1 Global market as transnational federalism. 4.2 Global federalism as federalism of market. 4.3 The global federalism of market as a hybrid federalism. 4.4 Competitive federalism and global federalism of market: the erosion of the sub-State powers. 5. Conclusions.

**Abstract:**

This work develops a theoretical proposal that attempts to explain the way that adopts the federal power in the framework of the set of factors that coexist in this stage of crisis. According to the authors, the statement «global federalism of market» expresses the territorial organisation of the functional power the validity of capitalism. The theoretical demands arising out of this thesis are multiple. It's melting the contemporary phenomenon of integrated joint power in multiple covering the State and global levels and the relationship Economy-Policy that characterizes the primacy of the market.

**Resumen:**

Este trabajo desarrolla una propuesta teórica que intenta explicar la forma que adopta el poder federal en el marco del conjunto de factores que conviven en esta etapa de crisis. Según los autores, el sintagma federalismo global de mercado expresa la organización territorial del poder funcional a la vigencia del capitalismo financiarizado. Son múltiples las exigencias teóricas que se derivan de esta tesis. Se trata de fundir el fenómeno contemporáneo de la articulación integrada del poder en múltiples que abarcan el nivel estatal y global y la relación economía-política que caracteriza la primacía del mercado.

**Palabras clave:**

Federalismo, capitalismo, crisis económica, federalismo global, federalismo de mercado.

**Key words:**

Federalism, capitalism, economical crisis, global federalism, market federalism.

