

El Sistema Federal en Estados Unidos: Niveles de Gobierno

Romeo Flores Caballero

1. Fundamento

Al concluir la Guerra de Independencia, las trece colonias, que durante la misma adoptaron el nombre de Estados Unidos de América, se aplicaron a la elaboración de un documento que diera lugar a la creación de un gobierno de elección, reflejo directo de la voluntad del pueblo. En septiembre de 1787 se terminó la redacción de la Constitución, la cual fue oficialmente adoptada en 1789, una vez ratificada por todos los estados.

Con base en su realidad social, surgió una nación con una gran diversidad de personas e intereses, con orígenes y convicciones muy diferentes. Gente con ideas liberales, con ideas monárquicas; desposeídos; unos imbuidos por un sentimiento de “inclusión”; otros contagiados con el germen de “sociedad de expulsión”. Todos constituían un problema social para Inglaterra; y todos emigraron a Estados Unidos en búsqueda de un nuevo margen de acción.

El gobierno creado por la Constitución logró conjuntar todos estos elementos disímiles, para formar una base de acción común, al mismo tiempo que otorgaba protección a los derechos fundamentales de cada individuo. De esta suerte, la Constitución cuenta con una cláusula para enmen-

dar el documento cuando lo demanden las condiciones sociales, económicas y políticas.

En el sistema de gobierno de Estados Unidos, cada nivel administrativo tiene un elevado grado de autonomía, y ciertos poderes únicos. No obstante, cuando se trata de cuestiones de interés nacional, la cooperación de todos estos niveles de gobierno se da en forma simultánea, como sería el caso, por ejemplo, de la política educativa. En este sentido, las escuelas públicas son administradas por jurisdicciones locales, que se adhieren a normas de alcance estatal, pero el Gobierno Federal también contribuye a su financiamiento, ya que la educación pública constituye una cuestión de interés nacional vital.

La clave para entender el sistema federal de Estados Unidos es la “división de poderes” (checks & balances), o sea, la asignación de atribuciones, funciones, responsabilidades y prerrogativas a cada nivel de la administración pública, de forma tal que se logre un equilibrio dinámico en el ejercicio del gobierno.

Así, la “división de poderes” fue la manera en que se evitó que la autonomía de cada estado hiciera fracasar el proyecto de nación en su conjunto. De esta manera, el gobierno quedó integra-

do por tres poderes separados: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, cada uno de los mismos con diferentes potestades para equilibrar a los otros dos.

En este sentido, por ejemplo, el Poder Legislativo tiene la capacidad de crear o abolir Secretarías del Ejecutivo. Asimismo, puede entablar juicio y juzgar a sus miembros. También puede anular un veto presidencial. Y, muy importante, asigna los fondos públicos. El Senado debe aprobar los nombramientos propuestos y los tratados concertados por el Presidente.

El Poder Legislativo puede crear o abolir tribunales federales menores, entablar juicio y juzgar a sus miembros, decidir cuántos jueces pueden formar la Suprema Corte de Justicia, así como determinar su jurisdicción en materia de apelaciones. También decide sobre la asignación de fondos al Poder Judicial.

En contrapartida, el Jefe del Ejecutivo propone leyes al Congreso, dicta órdenes presidenciales, reglas y reglamentos que tienen carácter legislativo. Igualmente, puede vetar leyes aprobadas por el Congreso.

Por lo que toca al Poder Judicial, el Ejecutivo tiene la facultad de nombrar a los jueces federales, así como condonar el castigo impuesto a personas por ofensas contra la nación.

El Poder Judicial, por su parte, tiene la capacidad de declarar como anticonstitucionales las leyes elaboradas por el Congreso. Asimismo, puede dictaminar que determinados actos del Poder Ejecutivo son contrarios a la Ley Suprema.

De esta manera, a partir de un equilibrio de fuerzas, denominado “checks and balances” (literalmente, “controles y equilibrios”), el sistema federal de Estados Unidos mantiene una relación de contrapesos o compensaciones, que favorece el equilibrio político entre los tres poderes, contribuye a la armonía de los intereses públicos, y evita la excesiva concentración de facultades en alguna de las ramas del gobierno.

2. Raíces

La Constitución de Estados Unidos contiene las leyes fundamentales de la nación. Establece la forma del gobierno nacional, define los derechos y libertades del pueblo estadounidense, especifica los objetivos del gobierno y los métodos para alcanzarlos.

Previo a la Constitución, los dirigentes del país habían creado un gobierno nacional bajo los Artículos de la Confederación. Sin embargo, estos le otorgaban independencia a cada estado y, además carecían de autoridad para hacer que los estados trabajaran conjuntamente en la resolución de los problemas nacionales.

Así, la Constitución fue redactada con el fin de organizar un gobierno nacional fuerte para los estados de la Unión Americana.

Después de la Guerra de Independencia (1775-1783), con la cual los estados obtuvieron su autonomía, tuvieron que encarar problemas comunes del gobierno en tiempo de paz: hacer cumplir la ley y el orden, recaudar impuestos; saldar una cuantiosa deuda pública; regular el comercio entre ellos mismos; y negociar con otros gobiernos. Esta realidad impulsó a estadistas como George Washington y Alexander Hamilton a proyectar la creación de un gobierno nacional fuerte, bajo una nueva Constitución.

La Convención Nacional, que se reunió en Filadelfia, Pennsylvania, en 1787, decidió redactar un nuevo plan de gobierno: la Constitución de Estados Unidos. Así, se avanzó más allá de una liga de estados, para configurar un gobierno que ejercería directamente su autoridad sobre todos los ciudadanos. Al mismo tiempo que la Constitución definió claramente los poderes del gobierno nacional, también dispuso la protección de los derechos de los estados, y de cada individuo.

La Constitución se compone de un preámbulo, siete artículos y 26 enmiendas. Establece un “sistema federal”, que divide los poderes entre el gobierno nacional y los estados. Asimismo, dispone un equilibrio para el gobierno nacional, al repartir la autoridad entre tres ramas independientes:

la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial. La rama Ejecutiva hace cumplir las leyes; la rama Legislativa las elabora; y la rama Judicial las interpreta. La primera está representada por el Presidente; la segunda por el Congreso; y la tercera por la Corte Suprema.

Entre los poderes federales que figuran en la Constitución, se incluye el derecho de recaudar impuestos, declarar la guerra y regular el comercio. Estas se conocen como “facultades delegadas o expresas” es decir, que constan en la Constitución.

Pero, además, el gobierno nacional tiene “facultades implícitas”, las que razonablemente se desprenden de la Constitución, y que contribuyen a mantener un equilibrio entre los niveles de administración. Las facultades implícitas permiten que el gobierno responda a las cambiantes necesidades del país. Por ejemplo, al Congreso no se le había delegado originalmente el poder de imprimir papel moneda, pero esta facultad va implícita en sus poderes delegados para tomar préstamos y acuñar monedas.

En adición, existen ciertas facultades que la Constitución no confiere al gobierno nacional ni prohíbe a los estados. Se trata de “facultades reservadas”, que corresponden directamente al pueblo o a los estados. Estos poderes estatales incluyen el derecho de legislar sobre divorcios, matrimonios y escuelas públicas. Los poderes reservados para el pueblo comprenden el derecho a la propiedad y el de ser juzgados por un tribunal.

Finalmente, en algunos casos, el gobierno nacional y los gobiernos de los estados tienen “facultades concurrentes”, es decir, que ambos niveles del gobierno pueden intervenir. En caso de conflicto, el gobierno nacional tiene la autoridad suprema.

Por su parte, la Corte Suprema posee la autoridad definitiva para interpretar la Constitución. Puede desechar cualquier ley federal, estatal o municipal, que antagonice con cualquier parte de la Constitución.

Así, la distribución lógica y funcional de las tareas de las diferentes ramas o niveles de gobierno coadyuva a asegurar el equilibrio del gobierno en su conjunto.

3. El “Gran Experimento” en la Práctica

Los autores de la Constitución de Estados Unidos la percibieron como un experimento que serviría para determinar “la cuestión largamente debatida sobre si los hombres se pueden gobernar a sí mismos”. Veían la respuesta a lo anterior en términos de la sabiduría, la moderación y el auto-control que pudieran demostrar los líderes y el pueblo estadounidenses. George Washington planteaba el dilema de la siguiente manera: “un buen gobierno general, sin una buena moral y sin buenos hábitos, no nos convertirá en un Pueblo feliz”.

Muchos compartían un sentimiento de optimismo reservado, con respecto al dilema de si los ciudadanos responderían al desafío de las grandes responsabilidades que debían encarar. Benjamín Franklin, por ejemplo, comentaba en 1788 que los “americanos” estaban dispuestos a prestar demasiada atención a sus derechos, y demasiada poca a sus deberes como ciudadanos. Habían demostrado su habilidad para derrocar gobiernos, pero ahora se trataba de algo más difícil, decía Franklin: la capacidad para someterse a limitaciones a su libertad, y para ceder y a obedecer las leyes que ellos mismos habían elaborado.

James Madison lo plantearía desde otro ángulo: el desafío fundamental para la habilidad política de los líderes “americanos” era unir “las mentes de hombres acostumbrados a pensar y actuar en forma diferente”. El uso de la palabra “nacional” por el propio Madison sería cuestionado en la Cámara de Representantes en 1789, ya que el término había sido omitido deliberadamente de la Constitución Federal para evitar controversias.

Los “Federalistas”, es decir, los hombres responsables de la convocatoria a la Convención Constitucional, la redacción de la Constitución, y su ratificación por las convenciones estatales, estaban al tanto de la magnitud de la tarea por realizar. Pero los graves problemas que enfrentaba la naciente República los motivaban a perseverar en su empresa.

Desde 1783, al finalizar la Guerra de Independencia, la nación entró a un periodo de inestabilidad comercial y política. Cada estado se con-

ducía casi como país independiente, manejaba sus asuntos como le parecía más conveniente, circulaban más de una docena de monedas diferentes, e incluso en casos como la “Rebelión de Shays”, en Massachusetts, diversos grupos retomaban las armas para resolver sus problemas. Pero, de hecho, fueron estos problemas los que impulsaron la campaña en favor de una nueva Constitución, ya que la otra alternativa implicaba graves consecuencias para todos.

También existían elementos a favor del “Gran Experimento”. Durante la Convención Constitucional, en 1787, se había logrado el “Convenio de Connecticut” o “Gran Avenimiento”, por el cual se formó un Congreso con dos Cámaras. El “Gran Avenimiento” fue promovido, entre otros, por James Madison, llamado el “Padre de la Constitución”, y por Benjamín Franklin.

De esta manera, mediante una fórmula de equilibrio, se alcanzó un acuerdo entre los estados grandes y los pequeños. En la Cámara Baja, el número de representantes por estado estaría determinado proporcionalmente por la magnitud de la población; en el Senado, cada estado enviaría el mismo número de delegados. Así, el Gran Avenimiento sintetizaba la fórmula de los contrapesos, que ha sido clave en los procesos políticos de Estados Unidos.

Para 1789, la economía se recuperaba de los efectos de la depresión de la posguerra. Las elecciones de 1788, que dieron el triunfo a George Washington, otorgaban garantías de buen gobierno; asimismo, los “Federalistas” habían obtenido la mayoría en la Cámara de Representantes y en el Senado.

Una de las principales objeciones a la Constitución por parte de los antifederalistas había sido que carecía de una “Declaración de Derechos”. Madison encabezó al nuevo Congreso al proponer enmiendas. Las enmiendas son agregados que se hacen a la Constitución; pueden ser propuestas por dos terceras partes de cada Cámara del Congreso, o por una Convención Nacional convocada por éste. La enmienda se vuelve parte de la Constitución después de ser ratificada por las legislaturas de las tres cuartas partes de los estados, o bien por convenciones celebradas en la misma proporción de éstos.

Para 1791, 10 enmiendas habían sido aprobadas por un número suficiente de estados, como adición permanente a la Constitución; estas enmiendas se conocen como la “Declaración de Derechos”. La adopción de este documento no garantizaba, por sí misma, que las libertades civiles permanecerían sacrosantas en Estados Unidos; ahora correspondía al Poder Judicial interponer su autoridad cuando las libertades fundamentales se encontraban en peligro. Pero la “Declaración de Derechos” ha servido para inculcar en la conciencia pública, el hecho de que el poder del gobierno de Estados Unidos tiene un alcance limitado; esta es la mejor garantía contra el totalitarismo.

4. La Estructura de Niveles de Gobierno en Estados Unidos

El caso de Estados Unidos es el primer ejemplo de pacto federal entre estados soberanos y, al mismo tiempo, la experiencia constitucional más importante en la historia de las instituciones federales. Los ensayos de *The Federalist* entre 1787 y 1788 constituyen una de las más completas formulaciones de la teoría del estado federal.

Destaca un planteamiento central en las aportaciones de la práctica federalista en Estados Unidos: la necesidad, como garantía de relaciones equitativas entre las ramas del poder público, de que exista una pluralidad de centros de poder soberano coordinados entre sí.

Las variaciones de poder conferido van de acuerdo con el alcance de la acción de cada rama de gobierno. Así, al Gobierno Federal, cuyo ámbito de operación se extiende a lo largo de todo el territorio de la Federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes, indispensables para garantizar la unidad política y económica. A los estados federales, que tienen una competencia propia en su territorio, se les asignan los poderes restantes.

Es claro que hay esferas de incumbencia que, por necesidad, gravitan hacia el Gobierno Federal. Este disfruta un monopolio de competencia relativa a la política exterior y a la política militar. Por

otro lado, se da una transferencia de ciertas competencias en el campo económico a los órganos federales, con el objetivo de brindar cohesión a la política económica nacional. Ocurre que en ocasiones la competencia se transfiere a la órbita intra-federal, y termina en una rivalidad entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Como resultado de lo anterior, a menudo se manifiesta una duplicidad en la distribución de competencias: centros de poder independientes y coordinados, el Federal y el estatal, que confluyen en las jurisdicciones territoriales, y que precisan de un proceso de negociación para dilucidar jurisdicciones y concertar la unidad de decisión sobre problemas comunes.

A fin de cuentas, implícita en el modelo federal se encuentra una verdadera división del poder soberano, acorde con la división territorial, de forma tal que sólo la primacía de la Constitución permite un equilibrio constitucional. Claro está, sin olvidar que el poder de definir los límites que no pueden rebasar los dos órdenes de poderes soberanos, el central y el estatal, recae en los tribunales, que se constituyen como autoridad neutral. El Poder Judicial, en virtud de sus propias decisiones, es capaz de restablecer el equilibrio entre los poderes, definido por la Constitución.

En el caso de Estados Unidos, todos los mecanismos constitucionales, y la práctica establecida a partir de los mismos, coinciden en que el principio de autonomía está basado en el equilibrio entre el poder central y los poderes periféricos. Los diversos niveles de gobierno desempeñan en forma eficiente sus funciones, en tanto ninguno en particular prevalezca sobre sus rivales de manera decisiva.

Los poderes de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno del Poder Ejecutivo en Estados Unidos, le proporcionan los requisitos de fuerza y estabilidad necesarios para desempeñar una función aglutinadora y equilibradora de la vida social, y cumplir en forma coherente con el programa de gobierno. Pero, en contrapartida, la atribución de poderes soberanos a los estados, a través del Poder Legislativo o directamente en los órganos estatales y

municipales de gobierno, es capaz de restablecer el equilibrio entre los poderes definido por la Constitución.

De esta manera, se concreta una garantía, o freno, contra el abuso del poder por parte del gobierno central. Se trata del equilibrio constitucional que permite conciliar el principio de la unidad de la comunidad política con el de la autonomía de sus partes. Este cobra forma a través del Poder Legislativo.

La distribución del poder sobre la base territorial, significa que el Gobierno Federal y los estados fundan su propia independencia en una base social distinta. En palabras de Alexander Hamilton, el régimen federal permite “ampliar la esfera del gobierno popular”, y superar el principio de la indivisibilidad de la soberanía, al coexistir en la misma área constitucional dos órdenes de poderes soberanos.

En contraste, en los estados centralizados, o unitarios, que basan su ordenamiento jurídico en las funciones, no existe ningún centro autónomo de poder fuera del gobierno central: el Ejecutivo y el Legislativo tienden a ser controlados por las mismas fuerzas políticas, en tanto el Judicial se reduce a un ramo de la administración pública. El ejercicio de la democracia, de limitarse al nivel nacional, no pasa de ser nominal; sólo a partir de la base de autogobierno local se concreta en la praxis.

5. Proyección y Reflejo de los Niveles de Gobierno

Estados Unidos posee un sistema de gobierno federal. Este, por definición, también adopta las características de un régimen presidencialista. Es decir, el Poder Ejecutivo pertenece al Presidente de la República, que ostenta simultáneamente las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Para propósito de análisis, podríamos enfocar la separación de poderes, o el equilibrio entre los diversos niveles de gobierno en Estados Unidos, a partir de la órbita de acción del Poder Ejecutivo.

Antes que nada, el Presidente es Jefe de Estado: la cabeza ceremonial del gobierno de Estados Unidos. Como tal, participa en actividades que van desde lo solemne hasta lo ridículo. A menudo se contrasta la situación dual del Primer Mandatario norteamericano con la presencia de Rey-Primer Ministro, o Presidente-Primer Ministro, en los sistemas parlamentarios de otros países.

A pesar de las funciones aparentemente triviales que desempeña como Jefe de Estado, éste es un papel que lo mantiene en contacto con el pueblo, que es a fin de cuentas el origen fundamental de todo su poder. Los autores de la Constitución tomaron una decisión trascendental al fusionar la dignidad de un rey y el poder decisorio de un Primer Ministro en un mismo cargo de elección.

El segundo rol del Presidente es el de Jefe del Ejecutivo. Es decir, reina pero también manda; simboliza al pueblo, pero también administra su gobierno. En esta área sus poderes no alcanzan a cubrir sus responsabilidades. La Constitución y el Congreso reconocen su autoridad para supervisar las actividades cotidianas de la rama Ejecutiva.

De la Constitución el Presidente recibe, explícita o implícitamente, los dos poderes de nombramiento y destitución. Sólo él puede designar, con la asesoría y el consentimiento del Senado, a los varios niveles de funcionarios que hacen posible el funcionamiento del gobierno; sólo él puede destituir a aquellos que no están ejecutando las leyes correctamente, o en el caso de los Secretarios de Estado, generales y abogados directamente bajo su égida, que no las ejecutan en forma consistente con sus propias políticas.

Su tercera función de importancia, designada por la Constitución, es como "Comandante en Jefe del Ejército y la Marina de Estados Unidos, y de la milicia de los estados cuando se convoca al servicio nacional". En tiempos de guerra y de paz, es el comandante supremo de las fuerzas armadas, y el garante de la creencia estadounidense en "la supremacía de la autoridad civil sobre la militar".

En cuarto lugar, el Presidente es el Jefe Diplomático. La autoridad en el campo de las relaciones exteriores es compartida constitucionalmen-

te por tres órganos (el Presidente, el Congreso y, para dos propósitos especiales, el Senado), pero la posición del Presidente es suprema, si no es que dominante. Se trata de la formulación de la política exterior y de la conducción de los asuntos internacionales, es decir, la transacción de negocios con otras naciones.

El campo de las relaciones exteriores podría dividirse, para lograr un mejor entendimiento, en dos sectores: la formulación de las políticas y la conducción de las acciones correspondientes. El primero de estos es tarea común en la cual el Presidente propone, el Congreso dispone, y prevalecen los deseos del pueblo a fin de cuentas. En este proceso, usualmente el liderazgo del Presidente queda reafirmado.

Por su propia naturaleza, resulta difícil para el Congreso ejercer un control efectivo o expresar críticas constructivas en este ámbito operativo. En la conducción de los procesos relativos a las relaciones exteriores, el Departamento de Estado desempeña muchas actividades en nombre del Presidente.

Los deberes del Presidente no son estrictamente de naturaleza ejecutiva. También se encuentra íntimamente asociado, por Constitución y por costumbre, con el proceso legislativo. En cierta forma, se puede considerar al Presidente como el Principal Legislador. Debido a la complejidad de los problemas que debe resolver el Congreso, a menudo necesita de "liderazgo externo" como requisito para una operatividad efectiva. Sólo el Presidente está en una posición política, constitucional y práctica para ejercer este liderazgo, y así lo hace, dentro de los límites constitucionales y políticos debidos. De esta manera, el Presidente "guía" al Congreso en buena parte de sus funciones legislativas.

Claro está, el éxito en el área de las relaciones ejecutivas-legislativas depende de variables volátiles, de carácter, tiempos políticos, conformación partidista y la habilidad del Presidente para dirigir.

Cinco funciones básicas, pues, conforman la carga constitucional del Presidente: Jefe de Estado; Jefe del Ejecutivo; Comandante en Jefe; Jefe

Diplomático; y Principal Legislador. Y confluyen en la figura presidencial para otorgarle un poder agregado envidiable.

En adición, lo cual ilustra la complejidad de la política estadounidense, podríamos enumerar cuatro funciones adicionales: el papel del Presidente como Jefe de su Partido; en buena medida, la Voz del Pueblo; Administrador de la Prosperidad de la nación; y Líder Mundial.

A estas prerrogativas, claro está, se contraponen limitantes sustanciales. El Presidente y el Congreso, gracias a la independencia que cada uno disfruta bajo la Constitución, especialmente cuando provienen de diferente partido político como es el caso en la actualidad, se encuentran perennemente en pugna. Es una especie de antagonismo incorporado naturalmente al sistema. La combinación de poder e independencia en un grado peligroso en el Ejecutivo, lo hacen especialmente vulnerable al escrutinio constante de los otros dos poderes, de los estados de la Federación, de su Partido, y de la opinión pública.

6. Poder y Equilibrio

El sistema de gobierno estadounidense, en la práctica más que en la teoría, es responsable por algunas notables contribuciones al arte de gobernar. Las más sobresalientes son: el federalismo como un equilibrio dinámico operativo; el aferramiento al imperio de la ley, especialmente a través de la técnica de “revisión judicial” (“judicial review”) por parte de cortes estatales y federales; la convención Constitucional como mecanismo para formular y revisar la ley fundamental; el sistema bipartidista como método para asegurar la libertad de la oposición política y organizar el poder y su transferencia; el gobierno presidencial en contraposición al parlamentarismo, y el liderazgo y la responsabilidad presidencial contra la inestabilidad del gobierno de gabinete; y la creación de agencias administrativas semiindependientes para ocuparse de los asuntos socioeconómicos de ingerencia gubernamental.

En síntesis, la gran contribución estadounidense al arte de la política no ha sido en materia de doctrina, sino de práctica y administración, de adaptación de viejas formas a nuevas condiciones operativas. Ha sido en términos del mantenimiento de un equilibrio fundamental ante los desafíos del cambio, del crecimiento económico, del poder político; de contrapesos entre los impulsos contrarios de la propiedad y la democracia, del poder de la mayoría y la libertad individual.

Al referirnos al sistema de gobierno, y sus diversos niveles, en Estados Unidos, lo que resalta es la habilidad para conjuntar patrones divergentes de pensamiento y acción política: la creencia en el gobierno de la mayoría con la idea democrática; la convicción en las libertades civiles con la imagen de una sociedad libre; todo esto en el marco de un enfoque pragmático hacia el poder y la administración, que se demuestra en el arte del equilibrio entre fuerzas centrífugas y en el uso del liderazgo presidencial y otras técnicas *sui generis* para alcanzar un gobierno efectivo.

En el sistema político estadounidense persiste, como fuente original de fortaleza, y ahora a finales del Siglo XX como posible flanco de vulnerabilidad, la tensión interna entre los dos aspectos esenciales de la idea de la democracia: libertad e igualitarismo.

Por una parte, con base en sus orígenes y su trayectoria histórica, los estadounidenses sostienen el énfasis en un gobierno constitucional libre, en las salvaguardas para la expresión de la libre voluntad del pueblo, en los derechos naturales de los individuos, en la separación de poderes, en la limitación a los poderes del gobierno, en las libertades civiles, en el imperio de la ley y en la protección de la libertad y la propiedad contra las instrucciones arbitrarias del Estado.

Por la otra, la fase igualitaria del sistema pone énfasis en el gobierno de mayoría, en la igualdad de oportunidades, sin importar religión, origen étnico o nivel social, y en la promoción de la voluntad colectiva para organizar un gobierno más justo y sensible.

Se trata ahora, de una confrontación abierta y profunda entre estos dos aspectos del ideal democrático de Estados Unidos, sin salidas fáciles a la vista. ¿Será el resultado un desgarramiento fatal para el sistema estadounidense, con consecuencias

insospechadas a nivel nacional, regional y mundial? ¿O podrá recomponerse el sistema en torno a los viejos y probados mecanismos de equilibrio, la división del poder y los contrapesos?