

# FEDERALISMO TERRITORIAL, FEDERALISMO IDENTITARIO Y FEDERALISMO INTERCULTURAL. INTRODUCCIÓN CRÍTICA\*

Lucio Pegoraro

*Profesor afiliado a la Universidad Autónoma de Nuevo León*  
[luciopegoraro@hotmail.com](mailto:luciopegoraro@hotmail.com)

## Sumario:

I. EL MARCO GLOBAL. II. FEDERALISMO METODOLÓGICO. III. TIPOS DE ESTADO. IV. LAS TEORÍAS SOBRE EL FEDERALISMO Y EL ESTADO POLICÉNTRICO. V. PROTOTIPOS Y MODELOS DE ESTADO FEDERAL. VI. LA DIFUSIÓN DEL ESTADO FEDERAL. VII. OTROS “FEDERALISMOS”. VIII. EL ESTADO REGIONAL. IX. DIFERENCIAS ENTRE ESTADO FEDERAL Y ESTADO REGIONAL Y EXPERIENCIAS EXCÉNTRICAS. X. ESTADO UNITARIO Y “FEDERALISMO MUNICIPAL” FUERA DE OCCIDENTE. XI. TERRITORIALIDAD, ESTATUTO PERSONAL Y REPRESENTACIÓN. XII. FEDERALISMOS DE ASIMILACIÓN Y DE RECONOCIMIENTO. XIII. FEDERALISMO Y DIFUSIÓN DE LAS GARANTÍAS.

5

\* Artículo escrito en el marco del PRIN 2017 “From Legal Pluralism to the Intercultural State. Personal Law, Exceptions to General Rules and Imperative Limits in the European Legal Space” (PI – prof. Lucio Pegoraro – CUP J34I19004200001).

## RESUMEN

El artículo destaca la imposibilidad de reconducir las experiencias contemporáneas de los Estados compuestos a los modelos tradicionales y la debilidad de las clasificaciones tradicionales. Además, el eurocentrismo de dichas clasificaciones obstaculiza el análisis de los ordenamientos distintos a los liberales-democráticos. Presenta un análisis crítico de los modelos clásicos, y sugiere emplear, para clasificar, elementos ulteriores, como la homogeneidad cultural. Con la utilización de dicho criterio, es posible descomponer y componer los sistemas descentralizados prescindiendo de las características formales (representación, segunda cámara representativa de los intereses locales, garantías constitucionales etc.), e incluir dentro de esta categorización a los ordenamientos diversos a los occidentales o aquellos que representan distintas formas de Estado. En particular, el artículo se detiene sobre la escasa capacidad del federalismo de representar identidades culturales difuminadas en el territorio, como pasa ahora en Occidente con la inmigración y en otras regiones del mundo las reivindicaciones indígenas, y sugiere como nivel óptimo el local.

### Palabras clave:

Federalismo, Derechos culturales, Interculturalismo, Extra-territorialidad, Nivel local.

## ABSTRACT

### TERRITORIAL FEDERALISM, IDENTITY FEDERALISM AND INTERCULTURAL FEDERALISM. A CRITICAL INTRODUCTION

The article focuses on the impossibility of absorbing the contemporary experiences of composite states within traditional models and the weakness of traditional classifications. Furthermore, the Eurocentrism of these classifications hinders the analysis of systems other than liberal-democratic ones. It presents a critical analysis of classical models, and suggests using, in order to classify, further elements, such as cultural homogeneity. With the use of this criterion, it is possible to compose and decompose decentralized systems regardless of formal characteristics (representation, second chamber representative of local interests, constitutional guarantees, etc.), and include within this categorization the different Western systems or those that represent different forms of state. In particular, the article focuses on the limited capacity of federalism to represent blurred cultural identities within the territory, as is now the case in Western countries with immigration and in other regions of the world indigenous claims, and suggests the local as the optimal level.

### Key Words:

Federalism, Cultural rights, Interculturalism, Extra-territoriality, Local level.

## I. EL MARCO GLOBAL.

En su expansión, el constitucionalismo consigue adaptar su índole monoclasa y “monoterritorial” a la llegada de nuevas clases sociales a la arena política, fundando la liberal-democracia, sin embargo no consigue aceptar el pluralismo cultural y proporcionar soluciones distintas a las que se basan en la división de poderes y el respeto a los derechos humanos. No sabe cómo conciliar respeto del hombre y respeto de las culturas, e impone la prevalencia del primero<sup>1</sup>. El constitucionalismo ha sido *formalmente* adoptado en todas partes o casi, pero limitadamente a la idea de que en la cúspide de la jerarquía de las fuentes se sitúa un texto llamado “Constitución”, casi siempre rígida.

Hoy en día, el apoyo a la globalización, defendido por la doctrina constitucionalista, en su primera fase se traduce en la elaboración de un núcleo de valores absolutos, que reconduce a una única *Grundnorm* el pluralismo occidental, dando una estructura jurídica a una híper-constitución de construcción docta y jurisprudencial, resistente a cualquier modificación incluso super-mayoritaria<sup>2</sup>. En una segunda fase, implica la atribución a tal *Grundnorm* de un valor global, a través de la circulación/imposición doctrinal de una versión actualizada pero distorsionada del constitucionalismo<sup>3</sup>, y su sanción positiva, por el trámite del derecho de los tratados y transnacional, confiada sobre todo a las jurisdicciones internacionales y regionales y a las constitucionales internas.

El jurista occidental prefiere continuar usando, a pesar de las transformaciones en proceso, una dimensión etnocéntrica de los ordenamientos como una práctica puramente euroatlántica<sup>4</sup>; no parece entender, en toda su gravedad, los cambios que cada vez más afectan a los fenómenos jurídicos. En otras palabras, le preocupa delimitar y especificar en qué consiste el “Occidente jurídico”: como escribe M. Bussani, “los argumentos con los que Occidente, máximo artífice [de] la ley global, se enfrenta a otras experiencias y tradiciones jurídicas [...] son modalidades y argumentos que a menudo parten del supuesto de que solo nosotros tenemos el Derecho, mientras que los demás solo intentan imitarnos o estúpidamente resistirnos”<sup>5</sup>.

1 Crítica este enfoque S. BAGNI, «Dal Welfare State al Caring State?», en ID. (ed.), *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Filodiritto, Bologna, 2013, p. 25, que observa: “El problema no es de contenido, sino de método, pues se impone interpretar una cultura y una tradición jurídica a través de parámetros propios de otra, a menudo del todo incompatibles entre ellos”.

2 Sobre la construcción de la híper-constitución vid. L. PEGORARO Y A. RINELLA, *Costituzioni e fonti del diritto*, Giappichelli, Torino - Astrea, Buenos Aires-Bogotá-Porto Alegre, 2018, p. 128 ss., trad. esp. *Constituciones y fuentes del derecho*, en ID. (eds), *Derecho constitucional comparado*, tomo III, *Constituciones y fuentes del derecho*, Giappichelli, Torino - Astrea, Buenos Aires-Bogotá-Porto Alegre, 2019, p. 189 ss.

3 Sobre el neoconstitucionalismo vid. entre tantos M. CARBONELL (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, 4ª ed., Unam-Trotta, Madrid, 2009; en perspectiva crítica, R. GUASTINI, «A proposito di neo-costituzionalismo», *Teoria pol.*, n. 1, 2011, p. 147 ss., y –con enfoque diverso– A. REPOSO, «Dal costituzionalismo al neocostituzionalismo», en S. BAGNI, G. A. FIGUEROA MEJÍA Y G. PAVANI (eds), *La ciencia del derecho constitucional comparado. Estudios en homenaje a Lucio Pegoraro*, 3 vols, Tirant lo Blanch-México, México, 2017, I, 1251 ss.; cfr. también S. SASTRE ARIZA, *Ciencia jurídica positivista y neoconstitucionalismo*, McGraw Hill, Madrid, 1999.

4 Recojo la calificación de R. TONIATTI, «Per una concezione aperta, plurale ed eterodossa del metodo comparato nel diritto costituzionale», *DPCE online*, n. 42 (1) 2020, p. 836.

5 M. BUSSANI, *Il diritto dell'Occidente. Geopolitica delle regole globali*, Einaudi, Torino, 2010, p. XII. Dentro de los sistemas euro-atlánticos, la doctrina actúa en sinergia con los formantes socio-político, económico, y jurídico-normativo, dándoles legitimación. La *Grundnorm* elaborada por los profesores è la descrita en la economía, el alejamiento de la política, la sociedad ya sin los cuerpos intermedios, el énfasis en el individuo aislado, la traslación de los poderes de decisión a cuerpos privados de representatividad y control. Los profesores participan en esta *Grundnorm*, asumiéndola como regla de conducta, y consideran entonces el derecho como ciencia prescriptiva. Fuera de los sistemas euro-atlánticos, para justificar su elaboración y apoyo, la doctrina está obligada a una *factio*: ignorando los hechos, y abandonando cualquier visión descriptiva del derecho, afirma que tal *Grundnorm* vincula a todos; participa de tal manera en la elaboración de un derecho impuesto, desconectado de la realidad empíricamente demostrable y responde así a funciones de política del derecho. Reenvío a mi artículo «Constituciones (y reformas constitucionales) “impuestas” o “condicionadas” (para una re-clasificación interdisciplinaria de la categoría)», en R. ESCUREDO RODRÍGUEZ Y J. CANO BUESO (eds), *Crisis económica y modelo social: la sostenibilidad del Estado de bienestar (Actas del Congreso, Aguadulce, Almería, 2, 3 y 4 de Julio de 2012)*, Un. de Almería, Almería, 2013, p. 75 ss., y en *Pensamiento const.*, n. 18, 2013, p. 331 ss.

Esta concepción permea tanto la praxis como la elaboración teórica de la descentralización territorial y el federalismo, que –coherentemente con la base estatualista del derecho occidental– representa uno de los *topoi* del constitucionalismo contemporáneo<sup>6</sup>.

## II. FEDERALISMO METODOLÓGICO.

Algunas aclaraciones terminológicas son necesarias para diferenciar las expresiones que normalmente se usan para hablar de “federalismo”<sup>7</sup>. En la doctrina de distintos países no hay unanimidad de posturas al respecto: las experiencias para llegar a definiciones compartidas son muchas y muy abigarradas. A menudo el léxico se contamina por opciones políticas<sup>8</sup>.

El término “federalismo” normalmente se distingue de “Estado federal”. Con el primer concepto se entiende “aquél movimiento de pensamiento que ampara una forma de organización social capaz de compaginar dos tendencias opuestas de la sociedad moderna: la de la globalización económica y de coparticipación de los recursos por un lado, y la defensa de la identidad histórico-cultural de los grupos y de los individuos por el otro”<sup>9</sup>. Se estructura, pues, como una categoría político-filosófica, pero al mismo tiempo también como teoría jurídica, o como modelo, método o filosofía social y económica. No coincide, por eso, con una de sus actuaciones: el Estado federal<sup>10</sup>; se realiza también mediante otras formas, como el Estado regional y sus variantes<sup>11</sup>, o el Estado compuesto en general, y hasta en agregaciones cuyo objetivo es

- 
- 6 Reenvío a mi artículo «Blows against the empire. Contro la iper-costituzione coloniale dei diritti fondamentali, per la ricerca di un nucleo interculturale condiviso», *Ann. dir. comp. st. legisl.* 2020, trad. esp. «Blows against the empire. Contra la hiperconstitución colonial de los derechos fundamentales, en búsqueda de un núcleo intercultural compartido», *Rev. Cubana de Der.*, Nueva Época, n. 1, 2021, p. 53 ss. (y con un título en parte distinto en *Teoría y realidad const.*, n. 47, 2021, p. 97 ss.); y a S. BAGNI, «Lo Stato interculturale: primi tentativi di costruzione prescrittiva della categoria», en S. BAGNI, G. A. FIGUEROA MEJÍA Y G. PAVANI (eds), *La ciencia del derecho constitucional comparado*, op. cit., II, p. 111 ss. Acerca del federalismo, las bases del presente artículo se encuentran en mi ensayo «Para una teoría integradora del federalismo y la plurinación», *Federalismi. it*, n. 19, 2016, p. 1 ss., también en L. PEGORARO, *Teoría y modelos de la comparación. Ensayos de Derecho constitucional comparado*, Olejnik, Santiago-Chile, 2016, p. 325 ss.; en C. MURGIA (ed.), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 737 ss.; en *Judicatus. Rev. del Poder Judicial del Estado de Nuevo León*, n. 9, 2017, p. 3 ss.; en G. ETO CRUZ Y J. DE JESÚS NAVEJA MACÍAS (eds), *La Evolución del Constitucionalismo Social en el Siglo XXI. La influencia de la Constitución mexicana al ordenamiento constitucional comparado. A cien años de su vigencia*, Grijley, Lima, 2018, p. 1075 ss.; en L. ESTUPIÑÁN ÁCHURY Y G. PAVANI (eds), *Plurinacionalismo y centralismo. Tensiones del Estado unitario en América Latina*, Un. Libre, Bogotá, 2017, p. 31 ss.
- 7 Para las definiciones, vid. W. H. RIKER, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown & Co., Boston, 1964; A. ALBERTINI, *Il federalismo. Antologia e definizioni*, 2ª ed., il Mulino, Bologna, 1993; D. DE ROUGEMONT Y F. SAINT-OUEN (eds), *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruylant, Bruxelles, 1994; L. PEGORARO, S. BAGNI Y G. PAVANI (eds), *Glossario di amministrazione locale comparata*, Giuffrè, Milano, 2002; T. GROPPI, *Il federalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2004.
- 8 Por ejemplo, los juristas del Quebec definen Canadá como una “Confederación”; los juristas anglófonos lo reconocen como “Estado federal”; en Italia se ha hablado de “federalismo” y de “devolución” para referirse a cosas mucho más heterogéneas y sobre todo distintas de algunas experiencias concretas.
- 9 S. BAGNI, voz «Federalismo», en L. PEGORARO, S. BAGNI Y G. PAVANI (eds), *La ciencia del derecho constitucional comparado*, op. cit., p. 64.
- 10 Las distintas Constituciones cualifican de manera variada los ordenamientos que respectivamente disciplinan, usando expresiones como Federación, Unión, *Commonwealth* (además de “Confederación”, como en Suiza).
- 11 Cfr. S. HUBERY P. PERNTHALER (eds), *Föderalismus und Regionalismus in Europäischer Perspektive*, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 44, Braumüller, Wien, 1988; P. HÄBERLE, *Föderalismus, Regionalismus und Kleinstaaten in Europa*, en *Europäische Rechtskultur, Nomos*, Baden-Baden, 1994, p. 257 ss. En la doctrina italiana, G. AMBROSINI, «Un tipo intermedio di Stato tra l’unitario e il federale, caratterizzato dall’autonomia regionale», *Riv. dir. pubbl.*, 1933, p. 67 ss.; G. LUCATELLO, «Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato», en AA.VV., *Atti del primo convegno di studi regionali, Bressanone, 1954*, Cedam, Padova, 1955, p. 111 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, 7ª ed., Cedam, Padova, 2000, p. 3 ss.; Z. CIUFFOLETTI, *Federalismo e regionalismo*, Laterza, Bari, 1994; M. VOLPI, «Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto», *Quad. cost.*, n. 3, 1995, p. 367 ss. En castellano, G. ROLLA, «Características del regionalismo en los sistemas constitucionales a varios niveles. Una aproximación de derecho comparado», en P. HÄBERLE Y D. GARCÍA BELAUNDE (eds), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, 2 vols, Unam, México, 2011, p. 3 ss., y Ildc-Un. Inca Garcilaso de la Vega-Iustitia, Lima, 2012, II, p. 853 ss. En la doctrina española, AA.VV., *Federalismo y regionalismo*, Cec, Madrid, 1979; J. FERRANDO BADÍA, *El Estado*

valorizar la diversidad de las comunidades nacionales, étnico-lingüísticas, culturales, territoriales, en marcos institucionales más amplios (*devolution*, Estado autonómico, entidad supraestatal, etc.)<sup>12</sup>.

La definición deriva de la estratificación y superposición de teorías distintas, estáticas o dinámicas, jurídicas o “sociológicas”, que a veces –las dinámicas y sociológicas– toman en consideración elementos no estrictamente jurídicos como la cultura y la nacionalidad.

El jurista no puede ser el dueño del lenguaje, y tampoco puede dar a las palabras un sentido no confirmado por el uso; sin embargo, la doctrina puede actualizar las palabras, como pasó por ej. con la fórmula “forma de gobierno constitucional”, consagrada en algunas Constituciones ochocentistas, que se traduce hoy con “parlamentaria”<sup>13</sup>. Entonces, pese a que todas las tipologías enfatizan el elemento territorial en las definiciones relativas a la forma de Estado “compuesta”, o “policéntrica” (el “tipo de Estado”), se puede proponer una interpretación del federalismo no estrictamente conectada a la territorialidad, o cuando menos donde el territorio no es el único elemento, retomando así la genuina tipología de la palabra “federalismo”, del latín “*foedus*”, pacto, en sentido amplio y no solo limitado a un convenio entre pueblos residentes en un territorio, sino también entre “*gentes*”, tribus, comunidades, minorías, individuos aislados pertenecientes a culturas distintas.

El Estado occidental moderno, surgido de la paz de Westfalia, está estrictamente conectado con la territorialidad y la estatalidad: con una organización unitaria, ha superado el particularismo medioeval asociado a otras categorías de pluralismo, derivadas de la clase social, del arte practicada, del estatus, etc. En los siglos siguientes el Estado contemporáneo ha recalado la territorialización de manera especular a sí mismo, creando a veces –desde los Imperios británico y austriaco al otomano– soluciones atentas a la plurinacionalidad y al estatuto personal para la gestión de determinadas materias.

El constitucionalismo ha incluido el concepto de descentralización como valor, pero no supo elaborar soluciones institucionales alternativas a la territorialidad, salvo la tutela general de las minorías étnicas, lingüísticas y culturales, que forman parte de su patrimonio sustancial. De hecho, se acoge a conceptos elaborados por la dogmática clásica, como la ciudadanía o la soberanía<sup>14</sup>, o incluso el Estado, que no se pueden comprender fuera de sus confines y a los que la globalización debilita bastante. En el pasado el colonialismo ha uniformado las culturas autóctonas organizándolas en las formas de los Estados occidentales.

La doctrina –como las Constituciones– trata distintamente el tipo de Estado y la tutela de las minorías: la organización territorial y los libros y artículos correspondientes son objeto de particiones normativas y publicaciones incluso “materialmente” separadas. A veces los caminos se entrecruzan, cuando se ponen

9

---

*unitario, el federal y el Estado autonómico*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1986; J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *El Estado unitario-federal*, Tecnos, Madrid, 1985; E. ARGULLOL MURGADAS, *Federalismo y Autonomía*, Ariel, Barcelona, 2004.

12 En cambio, en algunos contextos se puede hablar de “regionalismo” como teoría y de “Estado regional” como su principal manifestación. El Estado regional se diferenciaría del Estado federal o bien por razones esencialmente jurídicas relativas a la dislocación de la soberanía, o bien por razones prácticas: la menor autonomía de la que gozarían los entes descentralizados con respecto a los que participan en la unión federal. “Confederación” indica una organización de Derecho internacional, formada por más de un Estado, que toma sus decisiones por unanimidad y que por eso contempla el poder de secesión en cualquier momento.

13 V. por ej. el art. 2 del Estatuto albertino: “Lo Stato è retto da un Governo Monarchico Rappresentativo”, que la doctrina mayoritaria ha interpretado como definición de una forma de gobierno distinta de aquella de la monarquía parlamentaria, aunque G. LUCATELLO, «Momento fenomenologico e momento sistematico dell’indagine giuridica», en ID., *Scritti giuridici*, Cedam, Padova, 1983, p. 264, demuestra, con base en los trabajos preparatorios, que los *conditores* se referían a las experiencias inglesa, belga y de Francia durante la monarquía orleanista.

14 A veces, de “ciudadanía” se propone sin embargo por parte de la doctrina un sentido más amplio (y sociológico): vid. W. KYMLICKA, *La citoyenneté multiculturelle: une théorie libérale du droit des minorités*, Boréal, Montréal, 1999; L. BONET Y E. NÉGRIER (eds), *La fin des cultures nationales? Les politiques culturelles à l’épreuve de la diversité*, La Découverte-Pacte, Grenoble, 2008; F. QUESADA (ed.), *Estado plurinacional y ciudadanía: constitucionalismo y cuestión nacional*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003; sobre minorías, descentralización, globalización y soberanía, M. KEATING, *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford U.P., Oxford, 2001. Acerca del multiculturalismo en general v. también, desde una perspectiva sociológica y/o politológica, N. GLAZER, *We are All Multiculturalists Now*, Harvard U.P., Cambridge, 1997; C. GALLI (ed.), *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, il Mulino, Bologna, 2006.

reglas (y se escriben ensayos) sobre la tutela de las minorías en un territorio descentralizado. Las teorías sobre el federalismo plurinacional representan una prueba de ello: en su mayoría, ellas también defienden el “compact”, la naturaleza genuinamente federal de un ordenamiento y la tutela de lenguas, culturas, tradiciones, sociedades distintas (casi) solo si están concentradas en una parte (importante) del territorio “nacional”<sup>15</sup>. El resultado es que los Estados basados en un “pacto” entre culturas distintas no se consideran “federales”, aunque otorguen amplia autonomía a las (pequeñas) comunidades que lo componen, si no están organizados según los criterios clásicos de los modelos territoriales llamados “policéntricos” o “compuestos”, en sus declinaciones tradicionales de Estado federal o regional.

Específicamente, el Estado federal se reconoce por algunas características, atribuidas a la génesis, al reparto de la soberanía, a la presencia de una Cámara de representación autonómica, a la participación en los procesos de revisión constitucional, etc. Por ej., Canadá se considera por los juristas tradicionales “federal” porque cumple con las características clásicas del modelo federal; sin embargo, nadie considera “federal” a Ecuador, porque otorga autonomía política a las culturas, lenguas, “naciones”, comunidades campesinas tradicionales en el marco de una organización estatal que no prevé “estados”, “provincias”, “regiones” u otras entidades territoriales titulares de poder normativo primario y otras características propias de los Estados llamados “federales”, si bien esta autonomía, por las razones explicadas en el § X, puede ser a veces incluso más amplia que la que se otorga a los Estados miembros de EE.UU o los Cantones suizos.

Hoy en día, se calcula que la lengua más hablada será el español en los Estados Unidos en los próximos años, pero sobre todo se constata que los *latinos* mantienen sus tradiciones culturales y objetan la asimilación. Ha resurgido la temática de las comunidades indígenas en África y América Latina (normalmente, como se encuentran en Canadá y Australia, dispersas, esparcidas por el territorio sin estar concentradas en una sola o ciertas regiones bien definidas), que reivindican representación en las instituciones territoriales, y a veces logran conseguirla. En cambio, el Islam se ve obligado a enfrentarse a ajustes territoriales, de vez en cuando, centralizados o pseudo-federales (Iraq), junto al problema de agregar tribus o religiones y no tanto territorios en la misma zona implicada.

Al mismo tiempo, los flujos migratorios difunden en Occidente culturas ajenas a sus valores, desconectadas del territorio de regiones específicas y sin ninguna representación<sup>16</sup>. Más de 25 millones de musulmanes viven en Europa, así como un millón de chinos habitan en el viejo continente, y muchísimos en el nuevo. El Oriente Medio y Próximo, y África, junto a los migrantes exportan incluso las distintas culturas, que sobreviven en sus comunidades, al margen de los fundamentos territoriales y sociales de Occidente: con las migraciones en masa, el Islam exporta comunidades que viven sus derechos *dentro* de los Estados occidentales, de vez en cuando organizados territorialmente de forma concentrada, regional, federal en sentido estricto. La crisis del Estado-nación (si bien descentralizado) –junto también a un nuevo gobierno mundial de la economía– no se alivia con soluciones transitorias o parciales, ni mucho menos por una imposición de uniformidad.

En las últimas décadas, la historia acentúa las diferencias culturales cada vez más fuertemente. Tras los impulsos globalizadores, que persiguen la unificación de la cultura junto a la uniformización económica y política, corresponden pulsiones centrífugas y reivindicaciones identitarias. Éstas se registran entre sistemas y familias, entre Estados, dentro de los Estados<sup>17</sup>.

15 Vid. por ej. A.-G. GAGNON, *Au-delà de la nation unificatrice. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2007, trad. it. *Oltre la “nazione unificatrice” (in difesa del federalismo multinazionale)*, Bup, Bologna, 2008; ID., *L’Âge des incertitudes: Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Les Presses de l’Un. Laval, Québec, 2011, trad. it. *Letà delle incertezze. Saggio sul federalismo e la diversità nazionale*, Cedam, Padova, 2013.

16 Véase R. ZAPATA-BARRERO (ed.), *Immigration and Self-Government of Minority Nations*, Les Presses un. européennes-Lang, Bruxelles, 2009. D. AMIRANTE Y M. PASCALI, *Alien. Immigrazione clandestina e diritti umani*, Ed. scientifica, Napoli, 2015, p. 10, destacan que “Il dibattito politico, la vulgata multimediale e talora anche la ricerca scientifica ignorano o sottovalutano fondamentali contraddizioni dialettiche che impediscono di cogliere nella sua realtà, tutt’altro che ideologica, la presenza degli immigrati nel territorio nazionale”. Cfr. también el análisis histórico y jurídico de A. COLOMER VIADEL, *Inmigrantes y emigrantes. El desafío del mestizaje*, Ciudad Nueva, Buenos Aires, 2016.

17 Remito a mi ensayo «Constitucionalización del derecho y cultura constitucional», en E. BLUME FORTINI (ed.), *XII Congreso nacional de Derecho constitucional. En homenaje a Sigifredo Orbegoso Vanegas y Victor Julio Ortecho Villenas. Desafíos del*

Estas evoluciones sugieren reconsiderar las coordenadas clásicas del federalismo. Esto comporta un cambio de óptica. Pues, hay que dejar ya de preguntarse dónde situar el ordenamiento x, para cuestionarse si es o no “federal”, “regional” o “concentrado”, conforme a las coordenadas clásicas ancladas a los modelos históricos. Ahora, hay que reconstruir los modelos. Por tanto, comporta: en primer lugar, buscar cuáles son hoy los elementos importantes (pertinentes) a considerar; en segundo lugar, analizar cómo se articulan las experiencias concretas; y, en tercer lugar, reagruparlas en función de la importancia que asumen dichos elementos<sup>18</sup>.

La temática de la autonomía no puede ser afrontada considerando por separado la territorialidad y la culturalidad, partiendo de los esquemas procedentes de los siglos pasados, elaborados teniendo mentalmente presente experiencias homogéneas, mantenidos en parte a día de hoy, pero que fuera de éstos no encuentran cabida.

Mi propuesta es utilizar el lema “federalismo” en un sentido actualizado, centrado en los cambios desde el “modelo Westfalia” hasta la dispersión y difuminación en los territorios de las culturas (y minorías) distintas. Entonces, considerar no tanto (o no solo) los elementos clásicos (poder normativo primario, bicameralismo representativo de los territorios, participación en la reforma constitucional, etc.), ni solo la índole plurinacional y la representación asimétrica de “naciones” territoriales distintas, sino las más o menos amplias autonomía y representatividad pactadas entre comunidades culturales, aunque no concentradas en una región específica y a pesar del *nomen* y de la amplitud de las instituciones que las representan.

Sin embargo, antes cabe resumir los *topoi* tradicionales del federalismo y el Estado policéntrico.

### III. TIPOS DE ESTADO.

El concepto de “forma de Estado” evoca la relación fundamental en el interior del Estado que se determina entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, existe una segunda dimensión de esta relación, que focaliza las relaciones entre el aparato central del Estado y las autonomías territoriales. Desde esta perspectiva, a veces se cualifica –para no confundirlo con la forma de Estado en sentido horizontal– con la expresión “tipo de Estado”<sup>19</sup>.

Normalmente, se suele oponer el Estado centralizado, o unitario, con el Estado descentralizado, o compuesto, o policéntrico, o autonómico. Por “Estado unitario” se entiende una organización estatal caracterizada por la ausencia de autonomías políticas expresivas de la territorialidad. (Esto no significa

11

*constitucionalismo peruano a los 25 años de la Constitución de 1993*, 2 vols, Upao, Trujillo, 2018, II, p. 1321 ss., en *Rev. dominicana der. const.*, n. 1, 2018, p. 17 ss., y en *Rev. der. pol.*, n.104, 2019, p. 13 ss.

18 Para profundizar en los aspectos metodológicos v. mis escritos: *Diritto costituzionale comparato. La scienza e il metodo*, Bup, Bologna, 2014, trad. esp. L. PEGORARO Y A. RINELLA (eds), *Derecho constitucional comparado*, tomo I, L. PEGORARO, *La ciencia y el método*, Astrea, Buenos Aires, 2016, y Unam-Ilij, Ciudad de México, 2016; «Premisas metodológicas para una investigación de derecho comparado de las garantías constitucionales y legislativas de los entes locales», *Letras jurídicas. Rev. investigadores Inst. inv. jur. U.V.*, n. 6, 2002, *Rev. der. const.*, n. 6, 2002, y en L. PEGORARO, *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades*, Porrúa, México, 2006; «Diritto comparato e studio del governo locale», en G. PAVANI Y L. PEGORARO (eds), *Municipi d'occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Donzelli, Roma, 2006, trad. esp. «Derecho comparado y estudio del gobierno local», en ID., *Municipios de Occidente. El gobierno local en Europa y en las Américas*, Un. Libre, Bogotá, 2008, y varios capítulos en L. PEGORARO, *Teoría y modelos de la comparación*, op. cit. Al respecto, he aplicado una metodología similar durante el estudio de la justicia constitucional desarrollada en mi monografía *Sistemi di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019, trad. esp. L. PEGORARO, A. RINELLA (eds), *Derecho constitucional comparado*, op. cit., tomo IV, L. PEGORARO, *Sistemas de justicia constitucional*, Astrea, Buenos Aires-Bogotá-Porto Alegre, 2020. Finalmente, es útil revisar la teoría de Michael Burgess, sobre “los grados de descentralización”, que ha sido adaptada y actualizada en el ámbito doctrinal español por M. E. Seijas Villadangos. Véase M. BURGESS, *Comparative Politics: Theory and Practice*, Routledge, London, 2006, y M. E. SEIJAS VILLADANGOS, «Crisis, federalidad, cultura federal y federalismo asimétrico: odisea constitucional 2013», *Rev. gen. der. const.*, n. 16, 2013, p. 9 ss.

19 Primero, en relación a la Constitución española de 1931, G. AMBROSINI, «Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale», op. cit.; pasado bastante tiempo, F. LANCHESTER, voz «Stato (forme di)», *Enc. dir.*, LXIII, Giuffrè, Milano, 1990, y M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, 4ª ed., Giappichelli, Torino, 2013, p. 6.

que no existan formas de descentralización del poder, sino que ello siempre se refiere y depende del ordenamiento central.) Al revés, está el Estado que reconoce la descentralización política o institucional para conferir a los principales entes territoriales –o a algunos de ellos– poderes propios, comprensivos de potestades legislativas y de dirección política<sup>20</sup>.

También donde el Estado no reconoce autonomía política a los entes territoriales periféricos, las funciones nunca o casi nunca son totalmente centralizadas. Se define “descentralización” aquel modelo organizativo que consta en la mera delegación de funciones dentro de la organización administrativa estatal. El centro, sin trasladar la titularidad de las funciones, continúa dirigiendo la actividad de la periferia mediante los poderes de control y de dirección debidos a la relación jerárquica. En un segundo sentido, la descentralización administrativa comporta el traslado de un efectivo poder decisorio, y no solo ejecutivo<sup>21</sup>.

#### IV. LAS TEORÍAS SOBRE EL FEDERALISMO Y EL ESTADO POLICÉNTRICO.

Las teorías clásicas (estáticas) para clasificar las modalidades organizativas del Estado policéntrico se dividen en tres direcciones: por un lado, se colocaron los que –como en los Estados Unidos de América J.C. Calhoun<sup>22</sup>– reputaban que la soberanía competía a los Estados miembros, pero no al Estado central. En una posición intermedia estaban quienes suponían una soberanía dividida entre el centro y la periferia<sup>23</sup>. Y al final hay quien sostiene –y la mayoría lo sostiene todavía– que la soberanía, siendo indivisible, pertenece solo al Estado federal: único titular, este, tanto del poder interno como del externo, único también en gozar de personalidad internacional<sup>24</sup>.

20 Los entes territoriales periféricos de naturaleza política tienen nombres distintos en los distintos países: Estados (Estados Unidos, México, Brasil), Comunidades (Bélgica), Comunidades Autónomas (España), *Länder* (Alemania, Austria), Cantones (Suiza), Provincias (Canadá, Argentina), Regiones (Bélgica, Italia), y equivalentes en otros idiomas.

21 Entre las monografías comparatistas acerca de la descentralización administrativa y los entes locales, en español: G. PAVANI Y L. PEGORARO (eds), *Municipios de Occidente*, op. cit.; G. PAVANI Y L. ESTUPINÁN ACHURY, «Mutaciones del Estado unitario en América Latina. Nuevos rasgos metodológicos para el estudio de los procesos de descentralización – Transformations of Unitary State in Latin America. New Methodological Paths to Study Decentralization Processes», *Rev. gen. der. publ. comp.*, n. 19, 2016, y los otros ensayos del mismo número monográfico, coordinado por ellas, «Las tendencias del Estado Unitario en América Latina»; A. M. HERNÁNDEZ, *Derecho municipal. Parte general*, Unam, México, 2003; L. ESTUPINÁN ACHURY Y G. GAITÁN BOHÓRQUEZ (eds), *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*, Un. del Rosario, Bogotá, 2010; en clave histórica R. FERRERO MICÓ, *Autonomía Municipal en el mundo mediterráneo. Historia y perspectivas*, Fundación Broseta, Valencia, 2002; en italiano, L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria; le prospettive nell'Europa delle regioni*, il Mulino, Bologna, 1990; S. GAMBINO (ed.), *L'organizzazione del governo locale: Esperienze a confronto*, Maggioli, Rimini, 1992; L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, 2ª ed., Laterza, Roma-Bari, 2004; H. KUDO, G. LADU Y L. PEGORARO (eds), *Municipi d'oriente. Il governo locale in Europa orientale, Asia, Australia*, Donzelli, Roma, 2008; en alemán, S. VON ZIMMERMANN-WIENHUES, *Kommunale Selbstverwaltung in einer Europäischen Union: deutsche Gemeinden und spanische «Municipios» im europäischen Integrationsprozeß*, Duncker & Humblot, Berlin, 1997; T. SCHÄFER, *Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union*, Kohlhammer, Stuttgart, 1998; W. DRECHSLER (ed.), *Die selbstverwaltete Gemeinde: Beiträge zu ihrer Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in Estland, Deutschland und Europa*, Duncker & Humblot, Berlin, 1999; A. BOVENSCHULTE (ed.), *Demokratie und Selbstverwaltung in Europa. Festschrift für Dian Schefold zum 65Geburtstag*, Nomos, Baden-Baden, 2001; en francés S. FLOGÁITIS, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, Lgdj, Paris, 1979; G. J. GUGLIELMI Y J. MARTIN, *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales. Aspects de droit public comparé*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2015. Acerca del Reino Unido K. B. SMELLIE, *A History of Local Government*, Allen & Unwin, London, 1968; R. ROSE, *Understanding the United Kingdom – The Territorial Dimension in Government*, Longman, London, 1982; G. W. JONES Y J. STEWART, *The Case for Local Government*, Allen & Unwin, London, 1985; J. STEWART Y G. STOKER (eds), *Local Government in the 1990s*, Macmillan, Basingstoke, 1995; D. WILSON Y C. GAME, *Local Government in the United Kingdom*, Macmillan, London, 1998; en italiano A. TORRE (ed.), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Giappichelli, Torino, 2007.

22 J. C. CALHOUN, *A Disquisition on Government and a Discours on the Constitution and Government of the United States (1843-1848)*, Cralle, Charleston, 1851, reimpr. St. Augustines Press, South Bend, 2007, trad. it. *Disquisizione sul Governo e Discorso sul Governo e la Costituzione degli Stati Uniti*, Ist. enc. it., Roma, 1986.

23 El deseo de una “more perfect Union” conducía a A. HAMILTON, J. JAY Y J. MADISON (PUBLIUS), *The Federalist; or, The New Constitution*, McLean, New York, 1788, a sostener que la soberanía estaba dividida.

24 Acerca de las teorías estáticas del federalismo, ver G. LUCATELLO, *Lo Stato federale*, I (1939), reimpr. Cedam, Padova, 1967; ID., voz «Stato federale», *Nss. dig. it.*, XVIII, Utet, Torino, 1971.

La más conocida de dichas teorías dinámicas del federalismo es la de C. Friedrich que no se centra en el concepto de Estado, sino en el de comunidad política, e interpreta el federalismo como un proceso basado en el consenso de la comunidad central y de las comunidades periféricas sobre las normas constitucionales que regulan la distribución de las competencias<sup>25</sup>. A estas teorías se pueden también juntar otras marcadamente sociológicas, fuertemente ancladas en el concepto de nación<sup>26</sup>. Este último diferencia las organizaciones federales “territoriales” –que se proponen tratar indistintamente todos los ciudadanos de un mismo país (EE.UU., Alemania, Australia)– de las “multinacionales”. Según estas teorías estamos en presencia del verdadero federalismo cuando se hace referencia “a las diferencias de tradiciones, cultura, espíritu y comportamiento, es decir, a una ideología”. Incluso estas teorías pagan sin embargo el precio del eurocentrismo: casi nunca consideran realidades diversas a las estatales, y parten del presupuesto, frecuentemente pero no siempre, que la base y el punto de partida radica en la estatalidad y en la ciudadanía.

## V. PROTOTIPOS Y MODELOS DE ESTADO FEDERAL.

Parece entonces útil analizar cómo estas teorías se desarrollan en la praxis, acompañando o rechazando en los distintos modelos la expulsión del pluralismo y de lo que podríamos llamar “federalismo cultural”.

Se consideran prototipos de Estado federal Estados Unidos, Suiza, y en cierto sentido Alemania<sup>27</sup>.

El tipo de Estado estadounidense tiene sus orígenes, después de la Revolución, en el otorgamiento de algunas competencias comunes al Congreso continental, en la codificación de éstas en los *Articles of Confederation* aprobados el 15 de noviembre de 1777 y en la posterior ratificación por parte de los 13 Estados.

25 Sobre las teorías dinámicas, C. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, New York, 1968; ID., «Federal Constitutional Theory and Emergent Proposals», en A. W. MCMAHON (ed.), *Federalism: Mature and Emergent*, McMahon, New York, 1955, p. 510 ss. y Russell & Russell, New York, 1962. A su vez G. BOGNETTI (voz «Federalismo», *Dig. pubbl.*, Utet, Torino, 1991, IV, p. 273 ss.; ID., *Federalismo*, Utet, Torino, 2001) –centrándose sobre todo en el caso estadounidense– imputa al cambio de la tabla de los valores (el mercado en la fase “liberal”, los valores de la democracia social en la fase “democrática”) la transformación del tipo de Estado que se ha registrado allí, si bien en ausencia de formales revisiones constitucionales.

26 Con respecto a las teorías sociológicas, además de W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon, Oxford, 1995, trad. it. *La cittadinanza multiculturale*, il Mulino, Bologna, 1999, y de A.-G. GAGNON, *Au-delà de la nation unificatrice*, op. cit., e ID., *L'Âge des incertitudes*, op. cit., en particular, atendiendo a las relaciones entre el federalismo, la plurinación y el multiculturalismo: M. FORSYTH (ed.), *Federalism and Nationalism*, Leicester U.P., Leicester, 1989; D. GOLDBERG (ed.), *Multiculturalism*, Blackwell, Oxford, 1994; J. LINZ, *Democracy, Multinationalism and Federalism*, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, Madrid, 1997; T. FLEINER (ed.), *Federalism and Multiethnic States*, 2ª ed., Institut du fédéralisme, Fribourg, 2000; A.-G. GAGNON Y J. TULLY (eds), *Multinational Democracies*, Cambridge U.P., Cambridge, 2001; M. KEATING, *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford U.P., Oxford, 2001; F. REQUEJO (ed.), *Democracy and National Pluralism*, Routledge, London, 2001; M. SEYMOUR (ed.), *États-nations, multinationals et organisations supranationales*, Liber, Montréal, 2002; R. MAIZ Y F. REQUEJO (eds), *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Routledge, London, 2005; J.-F. GAUDRAULT-DESBIENS Y F. GÉLINAS, *Le fédéralisme dans tous ses états: gouvernance, identité et méthodologie – The States and Moods of Federalism: Governance, Identity and Methodology*, Blais-Bruylant, Montreal-Bruxelles, 2005. En cierta medida, con una perspectiva diversa P. LOGROSCINO, *Spazi macroterritoriali e coesione. Premesse di comparazione costituzionale*, Pensa, Cavallino, 2007; también F. PALERMO Y M. NICOLINI, «La semantica delle differenze e le regole diseguali: dall'egualitarismo nel diritto all'eccezione culturale», en AA.VV., *Studi in onore di Maurizio Pedraza Gorlero, I, I diritti fondamentali fra concetti e tutele*, Esi, Napoli, 2014, p. 513 ss.

27 Algunas publicaciones que analizan diversos sistemas federales son: A. W. MCMAHON (ed.), *Federalism: Mature and Emergent*, op. cit.; A. NORTON, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Elgar, Aldershot, 1994; N. OLIVETTI RASON Y L. PEGORARO (eds), *Esperienze federali contemporanee*, Cedam, Padova, 1996; R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, McGill-Queen's U.P., Montreal, 1999; B. FREY Y R. EICHENBERGER, *The New Democratic Federalism for Europe: Functional Overlapping and Competing Jurisdictions*, Elgar, Cheltenham, 1999; T. H. HUEGLIN Y A. FENNA, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Broadview, Toronto, 2006; J. ERK, *Explaining Federalism: State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, Routledge, London, 2008; N. GUTIÉRREZ CHONG (ed.), *Estados y autonomías en democracias contemporáneas*, Plaza y Valdés, México, 2008; R. BIFULCO (ed.), *Ordinamenti federali comparati. I. Gli Stati federali classici*, Giappichelli, Torino, 2010. En clave teórica y crítica, M. BURGESS, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Routledge, London, 2006; M. BURGESS Y A.-G. GAGNON (eds), *Federal Democracies*, Routledge, London, 2010.

En mayo de 1777 los representantes de los 13 Estados se reunieron en Filadelfia y terminaron aprobando un texto radicalmente nuevo, caracterizado por la inclusión de una *Supremacy clause* que designaba a la Constitución como Ley Suprema. El reparto de las competencias se estableció en la sección VIII del art. 1: al Congreso se atribuyeron pocas pero muy importantes competencias (materia fiscal, de comercio exterior, de acuñación de moneda, de institución de una Corte suprema, de un ejército y de una marina). La clausula de los “poderes implícitos” otorga al Congreso el poder de “elaborar todas las leyes necesarias y oportunas para el ejercicio de los poderes susodichos”. Todo lo demás permanece en las competencias residuales de los Estados miembros<sup>28</sup>.

La columna portante del sistema se fijó en la institución de dos Cámaras: una (la *House of Representatives*) representativa de los ciudadanos, la otra (el Senado) de los Estados de manera equitativa (dos senadores por cada Estado). Los Estados miembros coparticipan además en las elecciones del Presidente y en el complejo mecanismo de revisión constitucional. El federalismo estadounidense presenta algunas características que se han enfatizado para elevarlo a modelo: en el contexto de una sociedad homogénea, su proceso instituyente es agregativo (“*e pluribus unum*”); el reparto de competencias se estructura sobre los poderes residuales de los Estados; una Cámara los representa equitativamente; siempre los Estados participan en el proceso de revisión constitucional.

Suiza también conoce un proceso de tipo agregativo, que hace de ella un Estado federal aun manteniendo el anterior (y en parte engañoso) nombre de Confederación Suiza (o Helvética), heredado de una antigua experiencia de pactos federativos entre varias ciudades y comunidades rurales que empieza en los siglos XIII-XIV y se consolida en 1815 y en 1874 con una nueva Constitución que otorga al “centro” la disciplina unitaria del mercado y de la moneda, la defensa común y la política exterior<sup>29</sup>.

El tradicional orden de las competencias residuales a los Cantones se ha ido consolidando en el tiempo a través de posteriores revisiones constitucionales, hasta a la re-escritura de la Constitución vigente de 1999. Estructuralmente, Suiza eligió un sistema bicameral paritario: la Cámara baja (Asamblea Federal, elegida según la población) y la Cámara alta (Consejo de los Estados), donde cada Cantón envía dos representantes (20 en total) más uno de los que hasta la revisión del 1999 se llamaban “medio Cantones”, para un total de 26 unidades territoriales. El poder ejecutivo es un poder colegial (Consejo federal) y la forma de gobierno directorial sigue siendo una peculiaridad de este país. Otros factores jurídicos (pero también extra-jurídicos, como la homogeneidad social) influyen en el federalismo suizo: el amplio recurso a la democracia directa, las prácticas asociativas que supervisan la composición de los órganos federales; pero sobre todo su índole cooperativa y no dual.

El federalismo alemán también tiene sus raíces en la historia: el más reciente antecedente después de la caída del Sacro Imperio Romano fue la Confederación germánica fundada en 1805 por unos cuarenta Estados alemanes. Después de la I guerra mundial, la Alemania de Weimar dejó pronto paso a la trágica

28 Sobre los EE.UU., para el proceso formativo vid. F. MC DONALD, *E Pluribus Unum: The Formation of the American Republic, 1776-1790*, Liberty Press, Indianapolis, 1979. Además J. R. GRAHAM, *Free, Sovereign and Independent States: The Intended Meaning of the American Constitution*, Pelican, Gretna, 2009. Resulta útil la revista *Publius: The Journal of Federalism* (Oxford U.P.). En italiano A. LA PERGOLA, *Residui “contrattualistici” e struttura federale nell’ordinamento degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1969; ID., *Sistema federale e “compact clause”. Premesse allo studio degli accordi conclusi dagli Stati membri della Federazione statunitense*, Giuffrè, Milano, 1961. Para un examen histórico, político y jurídico de la conquista vid. A. BURATTI, *La frontiera americana. Una interpretazione costituzionale*, Ombre corte, Verona, 2016.

29 Para los perfiles históricos, E. R. PAPA, *Storia della Svizzera. Dall’antichità ad oggi. Il mito del federalismo*, Bompiani, Milano, 2004. Sobre federalismo suizo, además de los manuales [J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 3 vols, Ides et calendes, Neuchâtel, 1967-1993; A. AUER, G. MALINVERNI Y M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, 3ª ed., 2 vols, Stämpfli, Berne, 2013; D. THÜRER, J.-F. AUBERT Y J. P. MÜLLER (eds), *Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse*, Schulthess, Zürich, 2001], vid. B. KNAPP, *Le fédéralisme*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1984, trad. it. *L’ordinamento federale svizzero*, Giappichelli, Torino, 1994; L. R. BASTA FLEINER Y T. FLEINER (eds), *Federalism and Multiethnic States: The Case of Switzerland*, 2ª ed., Institut du fédéralisme, Fribourg, 2000; V. MARTENET, *L’autonomie constitutionnelle des cantons*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 2000; G. GUIGLIA Y B. KNAPP, *L’organizzazione dei poteri e il federalismo in Svizzera secondo la nuova Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2000; A. REPOSO (ed.), *La revisione della Costituzione federale svizzera*, Giappichelli, Torino, 2000; R. L. FREY, G. KREIS, G. R. PLATTNER Y R. RHINOW (eds), *Le fédéralisme suisse. La réforme engagée. Ce qui rest à faire*, Le Savoir suisse, Lausanne, 2006.

experiencia del nazismo que en seguida canceló del escenario del III *Reich* cualquier mínimo resto de descentralización. Actualmente, según el *Grundgesetz*, el reparto de las competencias entre *Bund* y *Länder* se inspira en el principio por el que el *Bund* (Estado central) goza de una posición preponderante en la actividad legislativa y los *Länder* en la actividad ejecutiva. Estructuralmente el federalismo se traduce en la institución de dos Cámaras: la baja representa la población, la alta los *Länder* de manera no uniforme, ni proporcional (cada *Land* tiene de tres a seis votos, dependiendo de la población). En el ámbito legislativo, el *Bundesrat* goza de poder de veto. Ambas Cámaras participan en la revisión constitucional. El federalismo alemán, así como el austriaco, con el que comparte algunas características, es muy poco conflictivo (y por tanto cooperativo), y sobre todo “ejecutivo”<sup>30</sup>.

En los tres casos –EE.UU., Suiza, Alemania– hubo agregación y transformación de Confederación a Federación. Además de ser simétricos, al menos los dos primeros de modo integral: a una sociedad homogénea debe corresponderle representación, poderes y funciones homogéneas<sup>31</sup>.

## VI LA DIFUSIÓN DEL ESTADO FEDERAL.

En el mundo anglosajón (Canadá, Australia, la India, el Suráfrica, y otros ordenamientos de la *Commonwealth*) la circulación del federalismo se debe no tanto a la imitación de la estructura de la madre patria (que es centralizada), si no, a veces (India y Sudáfrica) al influjo del bien conocido modelo de los Estados Unidos, como demuestran los trabajos preparatorios de las respectivas Constituciones. Éstos, a su vez, constituyen objeto de imitación y permean, por razones distintas, América Latina y otros ordenamientos.

A diferencia de los Estados Unidos, en Canadá el elemento nacional, lingüístico y cultural, asume un relieve importante en la interpretación del federalismo y de la construcción del Estado federal. Canadá se desarrolló sobre la base de dos naciones distintas: el Quebec –francófono– y el “*Rest of Canada*”, anglófono; además, la *First Nation* (los indios nativos e inuit)<sup>32</sup>. Los constitucionalistas francófonos hablan de naturaleza confederativa del *British North American Act* del 1867, con el que el Parlamento inglés instituyó el *Dominion* del Canadá. El reparto de las competencias se basa en una lista de materias provinciales y en otra de materias centrales. La estructura organizativa de representación provincial evidencia la posición no paritaria de los entes descentralizados: el Senado, de hecho, no refleja el sistema de las Provincias. El procedimiento de revisión constitucional, en cambio, incluye las Provincias<sup>33</sup>.

Australia no presenta las características plurales del Canadá. La *Commonwealth* australiana se caracteriza por una (si bien mínima) asimetría, incluyendo, además de los seis Estados, también un Territorio y un Distrito federal. El criterio de reparto de las competencias sigue el modelo estadounidense, siendo las residuales

30 Entre los volúmenes sobre el federalismo en Alemania; en alemán, G. ZILLER, *Die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland*, Bouvier, Bonn, 1990; en francés, C. GREYWE-LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif en République d'Allemagne*, Economica, Paris, 1981; en español, E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Cec, Madrid, 1986; en italiano, C. PANARA, *Il federalismo tedesco della Legge Fondamentale*, Aracne, Roma, 2008.

31 Sobre este tema: A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Giuffrè, Milano, 2010.

32 R. TODD, *Aboriginal People and Other Canadians*, Un. of Ottawa Press, Ottawa, 2001; J. R. MILLER, *Compact, Contract, Covenant: Aboriginal Treaty-Making Power in Canada*, Toronto U.P., Toronto, 2009; en la doctrina italiana N. OLIVETTI RASON, «Il patrimonio multiculturale dei canadesi»; ID., «Remarks on the Idea of “Aboriginal Peoples of Canada”», ambos en ID., *Scritti 2005-2012*, Cleup, Padova, 2014, p. 151 ss. y p. 247 ss.

33 Acerca del federalismo canadiense cfr. F. ROCHER Y M. SMITH, *New Trends in Canadian Federalism*, 2ª ed., Broadview, Peterborough, 2003; G. STEVENSON, *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, 4ª ed., McGill-Queen U.P., Montreal, 2004; A.-G. GAGNON (ed.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 2006; en italiano J. FRÉMONT, ET AL., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997; T. GROPPI, *Canada*, il Mulino, Bologna, 2006; ID. (ed.), «Il federalismo canadese», n. espec. de la Revista *Amministrare*, 1-2, 2002. Desde una perspectiva *québécoise*, por ej. (además de los libros de A.-G. GAGNON citados *supra*), A. BURELLE, *Le droit à la différence à l'heure de la globalisation: le cas du Québec et du Canada*, Fides, Montréal, 1966; E. BROUILLET, *La négation de la nation: l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Septentrion, Québec, 2005; H. BAKVIS Y G. SKOGSTAD (eds), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 2ª ed., Oxford U.P., Don Mills, 2008.

atribuidas a los entes periféricos. La Cámara alta, dentro de un bicameralismo paritario, representa de manera igual a todos los Estados<sup>34</sup>.

Independiente solo desde la segunda posguerra (1947), la Constitución de la India reconoce su extraordinaria y poliédrica variedad lingüística, religiosa, étnica, social y cultural, recurriendo incluso a algunas normas dictadas *ad hoc* para determinados Estados (y las áreas tribales) que la constituyen. El federalismo indio se basa sobre instancias plurales radicadas en el multinacionalismo, con soluciones igualitarias hacia la racionalización propias de la tradición occidental, pero también el reconocimiento de la asimetría (28 Estados y siete Territorios y otras entidades menores)<sup>35</sup>.

También en más países del ex Imperio se han adoptado (más que nada formalmente) estructuras federales: entre estos se ve el Suráfrica, que desde el 1909 se constituye como *Dominion* de la *Commonwealth* y adopta la estructura de la *Union*, agrupando tanto las ex colonias inglesas (Cape Colony) como las holandesas o bóeres (Natal, Orange, Transvaal). La Constitución del 1996 reconoce autonomía a las Provincias dentro de un Estado declarado multiétnico y multicultural<sup>36</sup>.

En el *civil law*, el federalismo latinoamericano –que nominalmente caracteriza a México, Brasil, Argentina (y Venezuela)– se inspira bastante en el esquema de Estados Unidos en el marco de sistemas jurídicos, que han imitado también la forma presidencialista y la organización judicial, sin embargo distorsionando la configuración original<sup>37</sup>. En primer lugar su génesis. En México, “el federalismo no sirvió para conjuntar realidades anteriores y en cierta forma dispersas, sino para crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial”<sup>38</sup>; Brasil logra un

34 Acerca de Australia J. A. LA NAUZE, *The Making of the Australian Constitution*, Melbourne U.P., Carlton, 1972; W. G. MCMINN, *Nationalism and Federalism in Australia*, Oxford U.P., Oxford, 1994; J. HIRST, *The Sentimental Nation: The Making of the Australian Commonwealth*, Oxford U.P., Oxford-Melbourne, 2000; G. AITKEN Y R. ORR, *Sawyer's: The Australian Constitution*, 3ª ed., Australian Government Solicitor, Barton, 2002; N. ARONEY, *The Constitution of a Federal Commonwealth: The Making and Meaning of the Australian Constitution*, Cambridge U.P., Cambridge-New York, 2009; G. APPLEBY, N. ARONEY Y T. JOHN (eds) *The Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge U.P., Cambridge, 2012; en italiano, L. SCAFFARDI, *L'ordinamento federale australiano. Aspetti problematici*, Cedam, Padova, 2000.

16 35 Con respecto a la India vid.: V. P. MENON, *The Story of the Integration of the Indian States*, Orient Longman, Kolkata, 1956; K. R. BOMBWALE, *Foundations of Indian Federalism*, Asia Publishing House, Bombay, 1967; B. ARORA Y D. V. VERNEY (eds), *Multiple Identities in a Single State: Indian Federalism in Comparative Perspective*, Konark, New Delhi, 1995; H. M. RAJASHEKARA, «The Nature of Indian Federalism: A Critique», *Asian Survey*, n. 37 (3), 1997, p. 245 ss.; S. N. JHA Y P. C. MATHUR, *Decentralization and Local Politics*, Sage, New Delhi, 1999; L. SAEZ, *Federalism without a Centre: The Impact of Political and Economic Reform on India's Federal System*, Sage, New Delhi, 2002; B. D. DUA Y M. P. SINGH (eds), *Indian Federalism in the New Millennium*, Manohar, Delhi, 2002; M. G. RAO Y N. SINGH, *The Political Economy of Federalism in India*, Oxford U.P., Oxford, 2005. M. NICOLINI, «Regional Demarcation, Territorial Alteration, and Accommodation of Divided Societies», *Rev. der. pol.*, n. 94, 2015, p. 73, recuerda que los constituyentes de la India evitaron emplear la palabra “Federación” (o algo similar) porque la consideraban [citando la expresión de H. BHATTACHARYYA, «Federalism and Competing Nations in India», en M. BURGESS Y J. PINDER (eds), *Multinational Federations*, Routledge, Abingdon, 2007, p. 58] una “recipe for disintegration”.

36 Véase por ej. B. OOSTHUIZEN, «Federalism in South Africa», *Politikon: South African Journ. pol. st.*, n. 13 (2), 1986, p. 66 ss.; L. PEGORARO Y A. RINELLA, «Repubblica del Sudafrica: il *Constitution Act* del 1993 tra “federalismo” e “regionalismo”», *Quad. cost.*, n. 2, 1995, p. 277 ss.

37 Atendiendo a América Latina, J. CARPIZO, *Federalismo en Latinoamérica*, Unam, México, 1973; M. CARMAGNANI (ed.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1993; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *El federalismo en América Latina*, Unam-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 2003; E. L. GIBSON (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins U.P., Baltimore, 2004 (y espec. sobre Brasil C. SOUZA, *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*, St. Martin's, New York, 1997). Una visión comparada en L. MELICA, *Federalismo e libertà. I modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, Cedam, Padova, 2002.

38 F. TENA RAMÍREZ, «La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano», *Rev. Esc. nac. Jurispr.*, n. 25-28, 1945, p. 110 s., y J. CARPIZO Y M. CARBONELL, *Derecho Constitucional Mexicano*, 6ª ed., Porrúa, México, 2009, cap. II, § 5; L. BENSON NETTIE, *La diputación provincial y los orígenes del federalismo mexicano*, 2ª ed., El Colegio de México-Unam, México, 1994; M. CARBONELL, «El Estado Federal en la Constitución Mexicana: Una introducción a su problemática», *Bol. mex. der. comp.*, n. 91, 1998, p. 81 ss. (también en [www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont91/art/art4.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont91/art/art4.htm)); J. CÁRDENAS GRACIA Y M. FARAH GEBARA, «Comentario al artículo 115 de la Constitución»; J. CARPIZO, «Comentario al artículo 124 de la Constitución», ambos en AA.VV., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, II, Unam, México, 1997 (15ª ed., Porrúa-Unam, México, 2000).

orden federal no solo en el nombre después de antiguas experiencias unitarias y alternos acontecimientos constitucionales<sup>39</sup>; Argentina desde 1852 unió las 14 Provincias ya precedentemente confederadas y teniendo ella también acontecimientos discontinuos hasta la actual Constitución del 1994<sup>40</sup>; Venezuela ha sido precursor del federalismo con la Constitución del 1864, pero en un contexto centralizador de hecho, que, jurídicamente ha conservado solo el nombre “federal”. En segundo lugar, a pesar de la técnica de reparto competencial entre Federación y entes territoriales periféricos, el sistema político no siempre logra configurar el federalismo como freno al poder central: tanto por las cláusulas que de hecho limitan las competencias periféricas, como por la praxis democrática poco uniforme, o porque la división de los poderes está fuertemente desequilibrada a favor del ejecutivo y los partidos<sup>41</sup>. En todos estos casos, sin embargo, excepto Venezuela, actualmente se respetan aquellas condiciones generalmente consideradas esenciales para definir un ordenamiento como “federal”: la representación igualitaria de los Estados (o Provincias) y la participación al procedimiento de revisión constitucional por medio de la Cámara alta.

## VII. OTROS “FEDERALISMOS”.

El concepto del federalismo circula –aunque de manera distinta– también en algunas experiencias del socialismo real<sup>42</sup>. La Rusia hodierna hereda de la experiencia socialista y ya del Imperio zarista un orden federal muy complejo<sup>43</sup>. La elección de un Estado compuesto respondía a la exigencia de solucionar el problema de las distintas nacionalidades; sin embargo, en el Imperio y, después de 1917, en la Unión Soviética,

39 Acerca del federalismo brasileño A. CAVALCANTI, *Regime Federativo e a República Brasileira*, Un. de Brasília, Brasília, 1983; D. DE ABREU DALLARI, *O Estado federal*, Ática, São Paulo, 1986; P. BONAVIDES, *A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da actualidade, com ênfase no federalismo das regiões*, Malheiros, São Paulo, 1996; ID., *Constituinte e Constituição. A democracia. O Federalismo. A Crise Contemporânea*, 3ª ed., Malheiros, São Paulo, 2010; G. BERCOVICI, *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*, Max Limonad, São Paulo, 2003; ID., *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2004; N. T. DISCONZI RODRIGUES, *O Federalismo e o Desenvolvimento Nacional*, UniRitter, Porto Alegre, 2010; C. E. DIEDER REVERBEL, *O Federalismo numa visão Tridimensional do Direito*, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2012; diversos ensayos en M. FIGUEIREDO, *Direito Constitucional. Estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e Administração Pública*, Forum, Belo Horizonte, 2012.

40 Con respecto al federalismo argentino: en clave histórica, J. B. ALBERDI, *Elementos del Derecho público provincial*, Imprenta del Mercurio, Valparaíso, 1853; E. H. CELESIA, *Federalismo argentino*, Librería Cervantes, Buenos Aires, 1932; además, P. J. FRÍAS, ET AL., *Derecho público provincial*, Depalma, Buenos Aires, 1985; D. PÉREZ GUILHOU, ET AL., *Derecho Público Provincial y Municipal*, La Ley, Buenos Aires, 2003; A. M. HERNÁNDEZ, *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009; ID., «Presidencialismo y federalismo en Argentina», en P. HÄBERLE Y D. GARCÍA BELAUNDE (eds), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, op. cit., II, p. 37 ss. (Unam) y p. 883 ss. (Iidc-Un. Inca Garcilaso de la Vega-Iustitia); ID. (ed.), *Derecho Público Provincial y Municipal*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2008.

41 G. LINARES BENZO, «El sistema venezolano de repartición de competencias»; A. URDANETA, «El Poder Público Municipal en el Estado descentralizado»; M.J. VILLEGAS, «La Autonomía local y su configuración en la Constitución Venezolana de 1999», todos en AA.VV., *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al Profesor Allan R. Brewer Carías*, Civitas, Madrid, 2003, I.

42 Acerca de Europa Centro-Oriental, considerando los procesos de transición: AA.VV., *Federalismo e crisi dei regimi comunisti*, La Rosa, Torino, 1993; S. PIERRÉ-CAPS, *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Jacob, Paris, 1995; J. ROSE Y J.-CH. TRAUT (eds), *Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, Lit, Hamburg, 2001.

43 Atendiendo al periodo socialista vid.: T. K. KIS, *Le fédéralisme soviétique: ses particularités typologiques*, Un. of Ottawa Press, Ottawa, 1973; E. M. JACOBS (ed.), *Soviet Local Politics and Government*, Allen & Unwin, London, 1983, y también para la bibliografía, P. BISCARETTI DI RUFFIA (ed.), «L'URSS», en ID., *L'amministrazione locale in Europa, I, URSS, Repubblica socialista cecoslovacca, Repubblica popolare democratica tedesca*, Neri Pozza, Vicenza, 1964, p. 644 ss. El libro más orgánico sobre el tema del federalismo ruso es C. FILIPPINI, *Dall'Impero russo alla Federazione di Russia. Elementi di continuità e di rottura nell'evoluzione dei rapporti centro-periferia*, Giuffrè, Milano, 2004. Vid. también E. GRECO, *Il rapporto tra centro e periferia nella Federazione Russa*, Ist. Affari Internazionali, Roma, 1997; J. TRAUT, *Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit in Russland*, Nomos, Baden-Baden, 1997; H. E. HALE, *Why not Parties in Russia?: Democracy, Federalism, and the State*, Cambridge U.P., Cambridge, 2005; A. B. EVANS Y V. GELMAN (eds), *The Politics of Local Government in Russia*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2004.

los acontecimientos históricos y políticos han determinado una organización territorial de connotación fuertemente centralista. La unidad se puede mantener solo dentro de la entidad que ha representado el elemento de desequilibrio más evidente, o sea Rusia, que siempre ha sido la gran dominadora en el marco de la Federación. En la Rusia post-comunista, las competencias se han repartido a través de tratativas bilaterales entre los sujetos federados y el centro, según un criterio formalmente residual para los sujetos territoriales. Las tendencias son sobre todo centralizadoras, y se favorecen formas de concertación. La representación de los sujetos territoriales se garantiza en la Cámara alta (Consejo de la Federación) de manera paritaria, con dos miembros por cada entidad, uno por el ejecutivo y otro por el legislativo. Sin embargo, el Consejo tiene escasas competencias y la *Duma* (Cámara baja) puede aprobar la mayoría de las leyes sin su consentimiento. Se añaden, además, los desorbitados poderes centrales del Presidente.

A diferencia de la URSS, la ex Yugoslavia no ha renovado la experiencia federativa de la segunda posguerra, cuando, una vez fundada la Federación, las Repúblicas adoptaron Constituciones propias, unificadas en las federales del 1946, 1953, 1963 y 1974<sup>44</sup>. El centralismo, el papel del partido y sobre todo el carisma personal del Mariscal Tito, ascendían a verdaderos elementos unificadores. Una vez liquidado tal elemento y después de los conocidos acontecimientos internos e internacionales, el país estalló. La cuestión del federalismo yugoslavo se solucionó con la guerra y la separación de la Federación de Eslovenia, Croacia, Macedonia y Bosnia.

En otro contexto socialista, como China, la descentralización representa la expresión de una concepción unitaria del poder estatal<sup>45</sup>. Los entes locales derivan directamente del poder central: los gobiernos locales asumen del centro su autoridad y del pueblo su legitimación; las competencias asignadas a las entidades territoriales autónomas meramente se limitan a ejecutar las directivas centrales; cuando se prevé una específica función normativa regional, queda subordinada a la aprobación previa de los órganos centrales del Estado, y la descentralización consiste en la mera ejecución de las directivas centrales por los órganos periféricos.

En el mundo árabe, Iraq representa un federalismo de fachada, impuesto, de tipo multinacional y asimétrico, estructurado en dos Cámaras, entre las cuales el Consejo Federal es la representativa de las Regiones y de las Gobernaciones no organizadas en Región. Dentro de las competencias concurrentes aparece la que ha impulsado la adopción de una fórmula pseudo-federal, es decir la del petróleo y del gas<sup>46</sup>. En los Emiratos Árabes Unidos –que se definen como “Federación”– cada uno de los seis Emiratos tiene un voto en el Consejo Supremo Federal, la más alta autoridad de la Unión y una representación casi paritaria (de cuatro a seis votos) en el Consejo Federal Nacional, Cámara legislativa formada por 40 miembros.

## VIII. EL ESTADO REGIONAL.

La primera experiencia de un Estado policéntrico, pero sin algunas características de los Estados federales clásicos, la hay en España, con la breve experiencia de la Constitución de 1931, pronto sofocada por el franquismo, que representó un modelo para los constituyentes italianos en 1946-47. La organización territorial española se caracteriza ahora, conforme a la Constitución de 1978, por la reivindicación del carácter “nacional” por parte tanto del Estado en su totalidad, como por parte de algunas de sus regiones geográficas, lingüísticas y culturales. Por un lado, el art. 2 Const. se refiere a la “indisoluble unidad de la Nación española”; por otro, el carácter de “nación” es fuertemente reivindicado por parte principalmente de Cataluña y País Vasco, en el marco de una organización territorial “autonómica”<sup>47</sup>.

44 En la literatura histórica, vid. C. BOBROWSKI, *La Yugoslavie socialiste*, Colin, Paris, 1956; K. STOYANOVITCH, *Le régime socialiste yougoslave*, Lgdj, Paris, 1961; amplia bibliografía en P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le “forme di Stato” e le “forme di governo”. Le costituzioni moderne*, 6ª ed., Giuffrè, Milano, 1988, p. 500 ss. Vid. ahora M. DICOSOLA, *Stati, nazioni e minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Giuffrè, Milano, 2010.

45 Sobre la descentralización en China vid. M. MAZZA, *Decentramento e governo locale nella Repubblica Popolare Cinese*, Giuffrè, Milano, 2009.

46 Véase D. FORGET, «La reconstruction juridique de l'Irak et de l'Afghanistan et l'influence des systèmes juridiques occidentaux», *Lex Electronica*, n. 14 (1), 2009, <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/9320>.

47 Sobre las características únicas del Estado autonómico español véase J. SOLÉ TURA, *Nacionalidades y nacionalismos en*

Ello se puede considerar disgregativo pues surge de un orden precedentemente unitario, y porque es la misma Constitución que autoriza el acceso a la autonomía. Al mismo tiempo, sin embargo, se puede considerar en cierta medida agregativo pues siempre el texto constitucional reconoce la preexistencia de nacionalidades y regiones distintas aunque en el marco unitario de la nación española. Los Estatutos de las Comunidades españolas se aprueban por ley orgánica, más allá de la naturaleza pactada. El reparto de las competencias sigue un esquema basado en dos listas de materias: una enumera las materias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, la otra enumera las materias de competencia exclusiva del Estado. El elemento característico más controvertido, además, es dado por el dinamismo del sistema, que no prevé normas de cierre para definir de una vez, de manera estable, el reparto competencial. Las Comunidades Autónomas no tienen representación paritaria en las instituciones parlamentarias. El Senado, de hecho, no es un órgano de representación regional. Para España no se puede hablar, entonces, de Estado federal. No faltan quiénes, valiéndose del concepto de plurinación, insisten sobre el carácter confederal del país.

Italia se define como un “Estado regional”. Rechazado el modelo federal, Italia quiso al mismo tiempo abandonar el centralismo heredado por el Estado liberal y tan enfatizado por el fascismo. Esto explica la elección de un sistema intermedio: se trata de una descentralización disgregativa, pero donde sus peculiaridades se valorizan sobre todo por la estructuración del territorio nacional en dos tipos de Regiones: Regiones ordinarias y Regiones especiales. En primer lugar, se otorgó a las Regiones la autonomía estatutaria. En el Estatuto se encuentran las principales normas organizativas del ente; además, en los Estatutos especiales se enumeran las materias en las que las Regiones pueden legislar. Para las demás Regiones se optó para una lista de materias, dejando residualmente las demás para el Estado. La competencia, sin embargo, no es exclusiva, sino concurrente, y las leyes se tienen que someter a intensos límites: no pueden instituir aranceles, ni obstaculizar la circulación de los ciudadanos; no podían, además, omitir los compromisos internacionales de Italia, las grandes reformas económicas y sociales, los principios fundamentales del ordenamiento, el interés nacional o el de otras Regiones. Pero sobre todo las Regiones ordinarias estaban obligadas a legislar solo dentro de leyes-marco aprobadas por el Parlamento nacional o, en su defecto, dentro de los principios enunciados por la ley estatal para cada una de las materias. En las materias de su potestad legislativa las Regiones tienen además autonomía administrativa; hoy en día sigue siendo escasa la autonomía financiera y la autonomía organizativa está garantizada solo en parte. Con respecto a los modelos federales, se nota que falta la representación de las Regiones en el ámbito nacional.

A diferencia de Italia, Bélgica representa un mosaico de lenguas y nacionalidades. Esto justifica los impulsos centrífugos hacia la división y la disgregación, hasta los límites de la secesión. Su peculiaridad se debe a la superposición de niveles que no coinciden territorialmente<sup>48</sup>. Hay cuatro áreas lingüísticas: holandesa, francesa, alemana y bilingüe (Bruselas). Hay además tres Comunidades (que antes se definían “culturales”): francesa, flamenca y germanófona. Finalmente, tres Regiones: valona, flamenca y de Bruselas. Ninguno de estos tres niveles coincide con los demás y se superpone a ellos. Las competencias otorgadas a cada nivel son distintas y no igualitarias. Bélgica se autodefine “federal”. Tiene las características propias del federalismo

*España*, Alianza, Madrid, 1985; AA.VV., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985; AA.VV., *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Parlamento Vasco, Granada, 1984; E. AJA, *El Estado Autonomo. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed., Alianza, Madrid, 2003; ID., *Estado Autonomo y Reforma Federal*, Alianza, Madrid, 2014; P. CRUZ VILLALÓN, «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», y «La estructuración del Estado en Comunidades Autónomas: 1979-1983», ambos en ID., *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Ceps, Madrid, 2006, p. 377 ss. y p. 391 ss.; J. RUIPÉREZ ALAMILLO, *Entre el federalismo y el confederantismo. Dificultad y problemas para la formulación de una teoría constitucional del Estado de las autonomías*, Biblioteca nueva, Madrid, 2010; S. MUÑOZ MACHADO, *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 2012; R. L. BLANCO VALDÉS, *Los rostros del federalismo*, Alianza, Madrid, 2012; ID., *El laberinto territorial español*, Alianza, Madrid, 2014. Para una comparación de las dos experiencias, M. B. LÓPEZ PORTAS, *Galicia y Escocia. Dos modelos federales*, Un. De Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2009. Un cuadro actualizado de Derecho positivo en E. ÁLVAREZ CONDE, A. GARCÍA-MONCÓ Y R. TUR AUSINA, *Derecho autonómico*, Tecnos, Madrid, 2013.

48 Con respecto a Bélgica, F. DELPÉRÉE (ed.), *La Belgique fédérale*, Bruylant, Bruxelles, 1994; A. LETON Y A. MIROIR, *Les conflits communautaires en Belgique*, Puf, Paris, 1999; M. UYTENDAELE Y M. VERDUSSEN (eds), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, Larcier, Bruxelles, 2015.

plurinacional, pero faltan verdaderos mecanismos de participación de las entidades descentralizadas en la estructura parlamentaria central.

También Francia ha atravesado la vía de la descentralización “regional”, pero todavía no ha llegado (con independencia de una autonomía limitada a los Territorios de Ultramar), a conferir poderes de dirección política a las Regiones<sup>49</sup>. Tentativas de regionalización son perseguidas, con escaso éxito, también en algunos países centralizados de América Latina, como Perú y Colombia<sup>50</sup>.

## IX DIFERENCIAS ENTRE ESTADO FEDERAL Y ESTADO REGIONAL Y EXPERIENCIAS EXCÉNTRICAS.

La doctrina ha intentado evidenciar las diferencias entre Estados federales y Estados regionales, pero cada criterio tiene excepciones. Así, algunos hacían referencia al procedimiento de formación, por agregación en los Estados federales, por desagregación en los regionales; se ha dicho también que, en los Estados federales, las competencias residuales pertenecen a los Estados, mientras la Federación solo tiene las competencias enumeradas en la Constitución. No falta quien se ha basado y todavía se basa en la autonomía constitucional de los Estados miembros, que no correspondería a las Regiones. En la búsqueda de un carácter distintivo entre Estados federales y Estados regionales es más plausible detenerse sobre la estructura del Parlamento: solo en el primer tipo de ordenamientos una Cámara representa de hecho a la población en toda su complejidad, otra representa a los Estados miembros de modo paritario. La principal diferencia cualitativa que distingue los Estados federales de los regionales es individualizada finalmente por algunos iuspublicistas en la garantía de que los entes periféricos tengan título para participar en la revisión constitucional.

La propia evolución histórica de los distintos ordenamientos a examen lleva aún más a cruzar los modelos. Si en efecto en los ordenamientos considerados federales los entes periféricos gozan de un grado de autonomía constitucional, legislativa, administrativa, financiera, mayor de aquella propia de los ordenamientos regionales, es igualmente incontestable que en los primeros se asiste a una tendencia a reforzar el centro, por exigencias unidas al gobierno de la economía y de la política exterior y a la tutela de los derechos (como sucede en los Estados Unidos); mientras en los segundos prevalecen las tendencias centrífugas (como en Bélgica, en España, en Italia). En ambos modelos organizativos, además, la contraposición entre centro y periferia (*dual federalism*), se ha venido sustituyendo por un sistema cooperativo de gestión de las competencias. Pero, ¿cómo encasillar –si no en clasificaciones dúctiles– los ordenamientos que están al margen de este esquema o que presentan características distintas y casi siempre nuevas?

Un ejemplo son aquellos ordenamientos donde la idea federal tiene una connotación solo formal: los Estados comunistas, los Estados islámicos, otros como por ejemplo Nigeria o Malasia y alguna experiencia latinoamericana, y por lo tanto están lejos de las experimentaciones originales del Estado policéntrico.

El problema, sin embargo, se presenta también dentro de las categorías “occidentales” del federalismo. En primer lugar, algunos Estados son unitarios, pero al mismo tiempo otorgan autonomía política solo a una parte del territorio: el federalismo asimétrico puede establecerse con dos principales

49 Cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Un nuovo “regionalismo” in Europa. Il decentramento territoriale della Repubblica francese*, Giuffrè, Milano, 2004.

50 Vid. algunos volúmenes (críticos) de J. ZAS FRIZ BURGA: en clave comparada, *El Sueño Obcecado. La descentralización política en la América andina*, Fondo editorial del Congreso del Perú, 2001; con respecto a Perú, ID., *La descentralización ficticia: Perú 1821-1998*, Un. del Pacífico, Lima, 1998; ID., *La Insistencia de la Vohuntad. El actual proceso peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)*, Defensoría del Pueblo, Lima, 2004; ID., *La continuidad crítica. Balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2008)*, Palestra, Lima, 2008. Sobre Colombia, J. L. GARCÍA RUIZ (ed.), *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial colombiano?*, Un. Libre, Bogotá, 2007; J. L. GARCÍA RUIZ Y E. GIRÓN REGUERA (eds), *Estudios Sobre Descentralización Territorial: El Caso Particular de Colombia*, Uca, Cádiz, 2006. Y sobre todo el número monográfico coordinado por G. PAVANI Y L. ESTUPIÑÁN ACHURY de la *Rev. gen. der. públ. comp.*, n. 19, 2016, «Las tendencias del Estado Unitario en América Latina», op. cit., y *ivi*, de las mismas autoras, “Mutaciones del Estado unitario en América Latina”, op. cit.

variantes<sup>51</sup>. Por un lado están los Estados que agrupan más “sociedades” distintas y optan por soluciones diferenciadas por cada una de ellas: todas tienen autonomía, pero con características distintas. Por otro, están los Estados que tienen una matriz cultural prevalentemente unitaria, compacta, pero que engloban también limitadas realidades distintas (periféricas, insulares, *enclaves*). Esto es lo que pasa, por ejemplo, en Portugal (con Azores y Madeira, provistas de potestad legislativa) o en Finlandia (islas Åland) e incluso en Francia, cuyos Territorios de Ultramar gozan de una potestad estatutaria que las leyes ordinarias de la Madre patria no pueden violar: sin autonomía política, excepto si tienen peculiaridades.

Un caso aparte, difícil de catalogar entre los hasta aquí analizados, es el de Reino Unido. En un contexto caracterizado en pasado solo por un sistema de autonomías locales desprovistas de poder de dirección política, el Parlamento de Westminster instituyó respectivamente un Parlamento escocés y una Asamblea galesa. También se creó una *Northern Ireland Assembly* tras el *Good Friday Agreement* de 1998. El reajuste del sistema centralizado logra un Estado asimétrico: Escocia (y, en pequeña parte, Irlanda del Norte) tiene competencias legislativas; Gales tenía solo competencias administrativas hasta 2006 y ahora también organizativas y tributarias; Inglaterra no tiene nada. Por lo que concierne la legislación, en Westminster están los diputados de las “naciones” distintas a Inglaterra, que votan sobre las cuestiones de los ingleses, pero los ingleses no pueden entrar en las cuestiones escoceses, sobre las que decide el Parlamento de Edimburgo. Sobre los casos controvertidos decide ahora la *Supreme Court*. La *devolution* representa un caso peculiar, ni regionalista, ni federalista<sup>52</sup>.

A complicar las clasificaciones contribuyen finalmente las experiencias centrípetas. Las exigencias económicas llevan hacia modelos de organización supranacional que a menudo presentan características distintas de las de la Confederación o del Estado federal. El caso más conocido es el de la Unión europea que, según los esquemas del *federalizing process*, algunos la han definido como una Confederación que va hacia la Federación<sup>53</sup>. Sin embargo, son muchos los casos de uniones de Derecho internacional, como por ejemplo la Unión de los Estados africanos, la Organización de los Estados Centro-americanos, la Comunidad del Caribe, algunas uniones entre Estados del mundo árabe como la Liga árabe, etc. El fenómeno más llamativo en este ámbito parece ser representado por una especie de “confederalismo sin territorialidad”, que confía a organizaciones internacionales sectoriales el ejercicio de las competencias estratégicas en ámbito monetario, del crédito, del empleo, de la seguridad, etc. (Fondo Monetario Internacional, Banca mundial, WTO ...), desplazando así la dirección política fuera de los Estados.

51 Acerca del federalismo asimétrico/diferenciado, vid. D. TORRECILLAS RAMOS, *O Federalismo Assimétrico*, Plêiade, São Paulo, 1998; L. CARDINAL, *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales*, Ed. Prise de parole, Ottawa, 2008; L. F. SEIDLE (ed.), *À la recherche d'un nouveau contrat politique: options asymétriques et options confédérales*, Inst. de recherche en politiques publiques, Montréal, 1994; P. PERNTHALER, *Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates*, Braumüller, Wien, 1992, trad. it. *Lo Stato federale differenziato*, il Mulino, Bologna, 1998; R. AGRANOFF (ed.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Nomos, Baden-Baden, 1999; D. DOMINICI, G. FALZEA Y G. MOSCHELLA (eds), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, Milano, 2004; R. TONIATTI, F. PALERMO Y M. DANI (eds), *An Ever More Complex Union: The Regional Variable as a Missing Link in the EU Constitution?*, Nomos, Baden-Baden, 2004; F. PALERMO, «“Divided we stand”. L'asimmetria negli ordinamenti composti», en A. TORRE (ed.), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, op. cit., p. 149 ss.

52 Acerca del Reino Unido K. B. SMELLIE, *A History of Local Government*, Allen & Unwin, London, 1968; R. ROSE, *Understanding the United Kingdom – The Territorial Dimension in Government*, Longman, London, 1982; G. W. JONES Y J. STEWART, *The Case for Local Government*, Allen & Unwin, London, 1985; J. STEWART Y G. STOKER (eds), *Local Government in the 1990s*, Macmillan, Basingstoke, 1995; D. WILSON Y C. GAME, *Local Government in the United Kingdom*, Macmillan, London, 1998.

53 A. LA PERGOLA, «Sguardo sul federalismo e i suoi dintorni (Una celebre dicotomia: “Stato federale-Confederazione”, la Confederazione di tipo antico e moderno, l'idea europeistica di Comunità)», *Diritto e società*, n° 3, 1992, p. 491 ss.; F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Cedam, Padova, 2005. Para confrontar con los EE.UU., A. MENON Y M. SCHAIN (eds), *Comparative federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford U.P., Oxford, 2006.

## X. ESTADO UNITARIO Y “FEDERALISMO MUNICIPAL” FUERA DE OCCIDENTE.

Incluso el Estado unitario reconoce formas de articulación territorial a favor de los entes periféricos “menores”, los cuales constan casi siempre de un ente de base (Ayuntamiento, *Parish*, *Town*, *Community Council*, *Freguesia*, etc.) y un ente intermedio (Regiones administrativas, Distritos, Circunscripciones, Ciudades metropolitanas, etc.)<sup>54</sup>, en los sistemas occidentales y aquellos cuyas influencias u organización proceden de la época colonial. Además de la organización plasmada por los modelos occidentales hay otros sistemas de autonomía local –total o parcial de base territorial– que operan o compiten con éste, los cuales valorizan los componentes tradicionales de la sociedad. La colonización ha extinguido casi por completo sus potencialidades expresivas de autogobierno, sustituyéndolas con las estructuras típicas de la potencia hegemónica (según el caso inglesa, francesa –o bien española, portuguesa–, holandesa...) <sup>55</sup>.

Sobre todo, se observan en el mundo islámico, donde “poder y estatus dependen prevalentemente de la cercanía al centro del poder”, y “el desplazamiento, la organización, la revuelta social y política, se desarrollan hacia dentro y hacia fuera más que desde abajo y hacia arriba como en el mundo occidental”. Así se explica el rechazo, en la cultura islámica, hacia expresiones como “ayuntamiento”, “común”, e incluso “ciudad”; en cambio, se aplica la omnicomprendiva *dar-al-Islam* (más o menos “casa del Islam”), organizada para nada territorialmente<sup>56</sup>. En Afganistán, por ejemplo, en las zonas rurales las *Jirga* –formadas por ancianos designados por la comunidad según los criterios consuetudinarios– representan los órganos tradicionales autorizados para administrar las comunidades en un nivel social y político y para solucionar los conflictos según el derecho tradicional. En casi el 80% de los casos se recurre a las *Jirga* más que a la justicia ordinaria<sup>57</sup>. Sin embargo, la estructuración territorial y organizativa de las ciudades durante el 800 primero, y la organización del orden territorial local según las categorías formales occidentales –en la mayoría de los países musulmanes– después, hizo que nominalmente en casi todos los países entre Magreb e Indonesia operen modelos de administración local muy parecidos a los modelos occidentales. Así es confirmada por las Constituciones y la legislación ejecutiva de Jordania, Iraq, Palestina y hasta incluso Extremo Oriente.

En la India, se puede observar la recuperación –por lo menos en el *nomen*– de algunos órganos locales (estructurados en distintos niveles y distinguidos entre ciudad y campo) denominados *Panchayat* (Consejos de cinco sabios)<sup>58</sup>. En Sudáfrica el *self-government* organizado sobre bases raciales ha dejado el sitio –en la óptica de la *Rainbow Nation*– a un sistema (de derivación británica, aunque en el ámbito del Estado federal) articulado en Provincias y niveles inferiores anclados a una fuerte distinción ciudad/campo, pero no a la distinción étnico-tradicional<sup>59</sup>.

22

54 Bibliografía en la nota 21. A veces los ayuntamientos más grandes se pueden articular en sub-particiones (Circunscripciones, *Arrondissement*...), y, a menudo, los entes locales se pueden unir en formas asociativas para la gestión y la distribución de servicios en concreto.

55 Obviamente, la circulación de los modelos occidentales ha encontrado bastantes dificultades para penetrar en las áreas refractarias, como Oriente Medio y Magreb: vid. N. LAFI (ed.), *Municipalités méditerranéennes. Les réformes urbaines ottomanes au miroir d'une histoire comparée (Moyen-Orient, Maghreb, Europe méridionale)*, Schwarz, Berlin, 2005.

56 M. OLIVIERO, «Introduzione: il governo locale in Medio Oriente», en H. KUDO, G. LADU Y L. PEGORARO (eds), *Municipi d'oriente. Il governo locale in Europa orientale, Asia, Australia*, op. cit., p. 181 ss.

57 M. PAPA, *Afghanistan: tradizione giuridica e ricostruzione dell'ordinamento tra Shari'a, consuetudini e diritto statale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 273 ss.; A. DELEDDA, «La Repubblica islamica di Afghanistan fra modernità e tradizione», en C. DECARO BONELLA (ed.), *Itinerari costituzionali a confronto. Turchia, Libia, Afghanistan*, Carocci, Roma, 2013, p. 281.

58 Sobre el *local government* en la India véase nota 35 y varias obras de D. AMIRANTE, entre ellas: «Il caleidoscopio del diritto indiano: percorsi di comparazione», *Rev. gen. der. públ. comp.*, n. 14, 2014, y *Ann. dir. comp. st. legisl. 2013*; ID., «Origine, struttura e caratteri generali della Costituzione Indiana», en D. AMIRANTE, C. DECARO Y E. PFÖSTL (eds), *La Costituzione dell'Unione indiana*, Giappichelli, Torino, 2013; ID., «Al di là dell'Occidente. Sfide epistemologiche e spunti euristici nella comparazione “verso Oriente”», *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2015; ID., *Lo Stato multiculturale. Contributo alla teoria dello Stato dalla prospettiva dell'Unione indiana*, Bup, Bologna, 2015, espec. p. 65 ss.; ID., *La democrazia dei superlativi. Il sistema costituzionale dell'India contemporanea*, Esi, Napoli, 2019, y por último P. VIOLA, *Costituzionalismo autoctono. Pluralismo culturale e trapianti giuridici nel subcontinente indiano*, Bup, Bologna, 2020.

59 Además de la nota 36, acerca de Sudáfrica véase A. RINELLA, «Il Constitution of the Republic of the South Africa Act 1993:

Otros ordenamientos africanos o asiáticos reconocen la presencia de comunidades indígenas, organizadas en sus formas tradicionales, pero ha sido en América Latina dónde el fenómeno ha alcanzado las connotaciones más interesantes, especialmente cuando la fórmula elegida para la forma y el tipo de Estado (coincidiendo casi) corresponde con el Estado plurinacional.

Así, en Bolivia, las asambleas y los *cabildos* tienen poderes deliberativos (art. 11.2 Const.). La democracia comunitaria se ejerce mediante elección, designación o nombramiento de las autoridades y los representantes de las naciones y los pueblos indígenas originarios campesinos (art. 11.3 Const.). El pueblo, mediante la sociedad civil organizada, participa en las propuestas de las políticas públicas y en el control de la gestión de los asuntos públicos, en todos los niveles de gobierno, en las empresas públicas, a participación mixta y en aquellas privadas que administran los recursos financieros (arts. 24.1 y 24.2 Const.).

En Ecuador, la plurinacionalidad comporta prácticas diferenciadas de la democracia. El art. 57 Const. reconoce a los grupos minoritarios el derecho de mantener, desarrollar y reforzar su identidad, el sentido de afiliación, las tradiciones ancestrales, las formas de organización social y el ejercicio de la autoridad sobre los territorios legalmente reconocidos además de las tierras comunitarias. Asimismo, estos pueblos pueden constituir circunscripciones territoriales para preservar su cultura, mediante procedimientos establecidos por ley (art. 60). Y pueden ejecutar el derecho ancestral respetando los derechos constitucionales, sobre todo los de las mujeres, los niños y los adolescentes (art. 57). El art. 171 Const., dedicado a la jurisdicción indígena, especifica que las autoridades ejercen las funciones jurisdiccionales basadas en las tradiciones ancestrales y el derecho en su ámbito territorial. La justicia indígena ofrece a las comunidades una manera para solucionar los conflictos que se generan en su interior y para prevenir los contrastes mediante sanciones morales y simbólicas, empezando por los valores étnicos locales<sup>60</sup>.

Lo que se acaba de describir ha originado que en algunos Estados nominalmente centralizados se entrecruzan (y, se intenten resolver en gran medida) las cuestiones relativas a la descentralización territorial y la participación multicultural. Por el contrario, no siempre sucede lo mismo en los ordenamientos federales o regionales; igualmente porque las teorías que les invisten casi siempre separan los dos perfiles o ignoran uno de los dos.

## XI. TERRITORIALIDAD, REPRESENTACIÓN Y ESTATUTO PERSONAL.

23

Hemos dicho en el § 3 que la expresión “tipo de Estado” evoca una de las modalidades de distribución del poder: no tanto la relación fundamental en el interior del Estado que se determina “horizontalmente” entre gobernantes y gobernados, sino la que focaliza (“verticalmente”) las relaciones

una costituzione *in itinere*», *Quad. cost.*, n. 1, 1995, p. 147 ss.; L. PEGORARO Y A. RINELLA, «La nuova Costituzione della Repubblica del Sudafrica (1996-1997)», *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 1998, p. 517 ss.; R. ORRÙ, *La Costituzione di tutti. Il Sudafrica dalla segregazione razziale alla democrazia della “rainbow nation”*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 65 ss.; V. FEDERICO Y C. FUSARO (eds), *Constitutionalism and Democratic Transitions. Lessons from South Africa*, Firenze U.P., Firenze, 2006.

60 Para una bibliografía esencial v. B. DE SOUSA SANTOS, *Refundación del Estado en América Latina*, Inst. Intern. de Der. y Sociedad, Lima, 2010; G. MARINI, *La costruzione delle tradizioni giuridiche ed il diritto latinoamericano*, *Riv. crit. dir. priv.*, n. 2, 2011, p. 163 ss.; G. AGUILAR, S. LAFOSSE, H. ROJAS, Y R. STEWARD, *Justicia constitucional y modelos de reconocimiento de los pueblos indígenas*, Porrúa, México, 2011; R. VICIANO PASTOR Y R. MARTÍNEZ DALMAU, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal*, *Rev. gen. der. públ. comp.*, n. 9, 2011; R. VICIANO PASTOR (ed.), *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012; A. PIGRAU SOLÉ (ed.), *Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental. Un estudio de las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013; S. BAGNI, «Dal Welfare State al Caring State?», op. cit.; A. TOMASELLI, S. ORDÓÑEZ Y C. WRIGHT (eds), *Justicia y Formas de participación indígena*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2014; S. BALDIN Y M. ZAGO (eds), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, Filodiritto, Bologna, 2014; A. C. WOLKMER, I. FERNANDES Y M. LIXA (eds), *Constitutionalismo, descolonización y pluralismo jurídico en América Latina*, Cenejus Nepe-Un. Fed. Santa Catarina, Aguascalientes-Florianópolis, 2015; S. LANNI, *Il diritto nell'America Latina*, Esi, Napoli, 2017; ID. (ed.), *I diritti dei popoli indigeni in America Latina*, Esi, Napoli, 2011; S. BALDIN, «Lo statuto costituzionale dei popoli autoctoni in Bolivia con particolare riguardo alla giustizia indigena», *Federalismi.it*, 2015; ID., *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Giappichelli, Torino, 2019.

entre el aparato central del Estado y las autonomías territoriales. La distinción entre forma de Estado y tipo de Estado continúa manteniendo su propia lógica, tan sólo porque el estatismo no ha sido capaz de conjugar dos visiones diversas de la libertad, y ha disociado la libertad cultural de la libertad territorial. La organización del poder exige la organización territorial, y cuando se elige la solución descentralizada, en sus rasgos principales esta está estructurada de forma tal que refleje, a nivel territorial, al “centro”; en los sistemas centralizados las autonomías no territoriales representan una excepción con respecto a la normativa general, en los descentralizados entrecruzan la autonomía territorial como excepción de su sistema normativo. “Descentralización”, “Confederación”, “Estado unitario”, “Estado regional”, así como “federalismo”, “regionalismo”, etc. no pueden prescindir de la dimensión territorial.

Sin embargo, fuera de la doctrina italiana, las modalidades de división del poder entre la sociedad y las instituciones se denominan con expresiones menos detalladas y omnicomprendivas, inclusivas de las relaciones territoriales: forma de Estado, forma política, *form of government*, *régime politique*, etc. La “*form of government*” de la Constitución estadounidense (art. IV, secc. I) incluye sin duda el ordenamiento federal. Destaca así la intersección entre la dimensión territorial y la horizontal de la distribución del poder, que el federalismo en su sentido clásico oculta bastante, porque hace referencia a entidades políticas *más* vecinas a la sociedad civil del “centro”, pero que al mismo tiempo son representativas del aparato del poder, es decir instituciones políticas con su pueblo, su gobierno, su territorio, especulares a la entidad central (Federación, Unión, *Commonwealth*, Estado, etc.)<sup>61</sup>.

Federalismo y derechos –incluso los “culturales”– se encuentran a medio camino en las entidades territoriales “menores”, como municipios y entidades correspondientes en los varios sistemas que todas las clasificaciones tendencialmente excluyen del concepto de “federalismo” porque no gozarían de autonomía política. Se supone que la autonomía política se identifica con el poder normativo primario (aunque incluso la ley de las entidades federadas siempre encuentra límites, además de en la Constitución federal, también casi siempre en principios y leyes “centrales”), en la participación en la reforma constitucional (a pesar de ser a veces muy limitada), en la protección constitucional (si bien se garantiza incluso a las entidades menores), en la representación en una segunda cámara (aunque no siempre sea igualitaria), etc.

No se considera, sin embargo, que “También la tradicional calificación de los entes locales como ‘entes autárquicos’ ya es insuficiente y a menudo es desmentida por disposiciones constitucionales que los definen expresamente como ‘entes autónomos’. Se trata [...] de autonomía política, como se infiere del carácter electivo de los órganos, de su naturaleza de entidades representativas de la comunidad local y legitimada a curar sus intereses, del poder de adoptar estatutos de autonomía en el marco de los principios establecidos por la constitución o la ley, por el poder de determinar autónomamente una propia dirección político-administrativa”<sup>62</sup>.

Sobre todo, además de negar la índole federal de las autonomías otorgadas a tales comunidades territoriales, tampoco se incluye en el *compact* federal a las autonomías *no territoriales* a veces reconocidas a grupos/comunidades distintos.

Como ha destacado S. Bagni<sup>63</sup>, analizando las experiencias de Bolivia y Ecuador, “La territorialidad puede ser una característica de las instituciones, no de los derechos”. A su vez, I. el-Baghdadi, centrándose sobre el Oriente Medio, añade: “L’assunto che ogni etnia possa essere contenuta senza sbavature in una particolare area geografica è una fantasia”<sup>64</sup>.

“Diversamente de los ordenamientos donde el pluralismo jurídico depende de la presencia de

61 Incluso los enfoques sociológicos hacen normalmente referencia –ya lo hemos subrayado– a entidades territoriales amplias, donde las distintas “naciones”, lenguas, identidades, culturas se reagrupan, sean Quebec o Sur-Tirol o Valonia o Cataluña.

62 M. VOLPI, «La distribuzione territoriale dei poteri: tipi di Stato e Unione Europea», en G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA y M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, 5ª ed., Giappichelli, Torino, 2016, p. 378.

63 S. BAGNI, «Il ruolo delle Corti costituzionali tra pluralismo giuridico, plurinazionalità e interculturalità», en AA.VV., *Pluralismo nel diritto costituzionale comparato. Blog per i 70 anni di Roberto Toniatti*, [www.robertotoniatti.eu](http://www.robertotoniatti.eu).

64 I. EL-BAGHDADI, *Il triangolo vizioso. Tiranni, terroristi e l'Occidente*, Laterza, Roma-Bari, 2019, p. 18, recordado por F. LATTANZI, “Il diritto dei Curdi all’autodeterminazione: modalità di realizzazione”, *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2020, p. XXIII.

minorías lingüísticas, étnicas o religiosas” –explica la Autora ahora mencionada– en los países analizados (Ecuador y Bolivia, pero podrían ser otros también) “su reconocimiento está subordinado no solo al elemento personal (perteneciente a una nación indígena), sino también a la territorial. Es decir, el alcance de la jurisdicción indígena se limita únicamente a hechos y relaciones que ocurren o producen efectos dentro del territorio de las comunidades. Plurinacionalidad y pluralismo jurídico están vinculados entre sí, aunque como principio de ordenación territorial la constitución de distritos o municipios indígenas es eventual y se da de forma voluntaria. De esta forma, la identidad personal también se parcela territorialmente. Esto produce como consecuencia un menoscabo del principio intercultural, ya que la identidad indígena, incluyendo a su propio ordenamiento jurídico, en realidad existe sólo dentro de ciertos límites territoriales y desaparece cuando el indígena se encuentra fuera de su comunidad.” Recuerda luego las palabras de H. Gómez y C. Gnecco: “No es casual que la consagración legal de estos derechos esté restringida a la jurisdicción territorial, cuyo impacto social es limitado porque no trasciende a esferas intersociales. Estos derechos dejan de existir cuando los indígenas ya no hacen parte o están por fuera de sus territorios: la política multicultural esconde una geopolítica multiterritorial y una segregación espacial de las diferencias culturales. La legalidad multicultural re-espacializa la alteridad étnica al ligarla a territorios específicos: el otro es ahora inseparable (e impensable fuera) de un lugar (su lugar). Esta concepción legal asume que el indígena que vive fuera de la comunidad puede (y debe) regirse por el derecho “universal” e individual”<sup>65</sup>.

Las soluciones escogidas para tutelar las autonomías no territoriales son muy variadas.

En primer lugar, una representación distinta en las cámaras parlamentarias (y/o locales), para grupos minoritarios, sean ellos mujeres, jóvenes, minorías étnicas o lingüísticas, categorías profesionales, etc. Sin embargo, la representación de grupos y clases es algo no común en el constitucionalismo contemporáneo, y casi siempre se basa en la territorialidad de los distritos electorales<sup>66</sup>.

“La superación de la representación clasista a favor de la representación política –destaca Serena Baldin– ha dado lugar que la selección del componente sea hecha sobre la base de sus ideas y no en los intereses relacionados a la condición o clase social a la que pertenece. Por este motivo, hoy en día solo rara vez se valorizan las categorías socio-económicas o profesionales, como es el caso de Irlanda, Eslovenia y Marruecos. En el Senado irlandés 43 escaños electivos están reservados para las entidades vinculadas a grupos específicos de producción; otros seis miembros son elegidos en las *constituencies* de la Universidad Nacional de Irlanda y de la Universidad de Dublín, y los restantes 11 senadores son designados por el *Premier*, previo el consentimiento de estos, después de la primera reunión de la Cámara recién elegida. A pesar de las intenciones originales, casi todos los senadores son elegidos sobre una base partidista. El Consejo Nacional de Eslovenia exalta los intereses profesionales: cuatro senadores son elegidos en representación de la patronal; cuatro de los trabajadores dependientes; cuatro de los agricultores, comerciantes y profesionales en libre ejercicio; y seis provienen de sectores no comerciales. Otros 22 senadores son elegidos en representación de entidades territoriales. En Marruecos, la Cámara de consejeros se compone de 3/5 de elegidos en representación de las entidades territoriales y de 2/5 elegidos en colegios electorales compuestos a su vez por los elegidos de las Cámaras profesionales y los asalariados. En Kenia, los parlamentarios deben representar los intereses de los trabajadores, de las mujeres, de los jóvenes y de las personas con discapacidad”<sup>67</sup>.

65 H. GÓMEZ Y C. GNECCO, *El teatro de la representación: discursos legales e indígenas*, en ID. (eds), *Representaciones legales de la alteridad indígena*, Ed. Un. del Cauca, 2008, p. 21.

66 Sobre las justificaciones de las Cámaras altas (y especial atención para algunos sistemas europeos), P. MARTINO, *Seconde camere e rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2009. Con enfoque comparativo general J. LUTHER, P. PASSAGLIA Y R. TARCHI (eds), *A World of Second Chambers*, Giuffrè, Milano, 2006; F. PALERMO Y M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Esi, Napoli, 2013. Con textos sectoriales sobre diversos ordenamientos y áreas S. BONFIGLIO (ed.), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparata*, Cedam, Padova, 2008.

67 Ver S. BALDIN, capítulo IX «La organización del Estado», secc. II, «El Parlamento», § 2.2, en L. PEGORARO Y A. RINELLA (eds), *Derecho constitucional comparado*, tomo II, *Sistemas constitucionales*, vol. B, op. cit., que añade: “El énfasis puesto en los jóvenes y sobre las personas con discapacidad pone el texto keniano a la vanguardia en el ámbito de la tendencia, bastante reciente, de garantizar la participación en la vida política en un espectro cada vez más amplio de categorías de individuos donde un papel principal es asumido por las minorías y por las mujeres”. Sobre los jóvenes por último, S. BALDIN, «Partecipazione dei giovani alla vita pubblica e diritto di voto a sedici anni: una panoramica giuscomparata», en G. BLASUTIG Y G. DELLI ZOTTI (eds), *Di fronte al futuro. I giovani e le sfide della partecipazione*, L'Harmattan, Torino, 2020.

En segundo lugar, en algunas materias se prevé –pero no siempre a nivel constitucional– un estatuto personal, cuando la ley permite que un sujeto aplique su propio derecho tanto en el territorio de su país como fuera de éste<sup>68</sup>. El estatuto personal lleva a gestionar relaciones familiares, matrimoniales, hereditarias, de filiación, de culto, etc. según el derecho de la respectiva comunidad. Se trata en su mayoría de reglas de derecho privado aplicadas con base voluntaria por las personas pertenecientes a distintos grupos religiosos. Es peculiar sobre todo de Estados multiculturales, como el Imperio otomano o Israel, pero se utiliza –sobre todo a través de convenios y acuerdos– también en ordenamientos con presencia limitada de minorías, por ej. en Italia. Importante en particular para reconocer las peculiaridades del mundo islámico, a veces, como en el Reino Unido, la ley prevé incluso jurisdicciones distintas<sup>69</sup>.

En tercer lugar, las minorías lingüísticas gozan a veces de especial protección, aunque, a menudo, solo cuando están concentradas en un territorio, casi siempre en regiones fronterizas<sup>70</sup>.

Ni el Estado centralizado, ni el federalismo uninacional “de asimilación”, ni tampoco el federalismo “de reconocimiento”<sup>71</sup> representan en sus modelos intereses difusos fuera del ámbito territorial, como elementos del *foedus*. En particular, al lado de minorías como rom y sinti<sup>72</sup>, siempre marginalizan a los extranjeros, aunque en el mundo globalizado representen cuotas importantes de las personas residentes en los territorios sujetos a la soberanía estatal<sup>73</sup>.

Destaca S. Bagni<sup>74</sup>: “Se habla tanto en la doctrina, como en algunas Constituciones, como la ecuatoriana o boliviana, de Estados plurinacionales, no sin un poco de confusión y superposición entre conceptos jurídicos y sociológicos. [...]. La soberanía sigue siendo unitaria, reconocida al pueblo, que no obstante está constituido, en posición de paridad, por una multiplicidad de naciones, originarias, como los indios, y no, como los afrodescendientes. Se trata de un constitucionalismo que debe llegar a hacer las cuentas con el pasado, para que pueda crear un nuevo acuerdo constituyente que finalmente sea compartido por todos los componentes de la sociedad, y por tanto también por aquellos que sean identificados como ‘comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas’ (Ecuador) o ‘naciones y pueblos indígenas originarios campesinos’ (Bolivia), hasta llegar incluso a los extranjeros [...].”

La Constitución ecuatoriana afirma en el art. 9 que los extranjeros que se encuentren en su territorio gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que los ciudadanos. El art. 63.2 reconoce el derecho de voto a los extranjeros solo con el requisito de residencia legal en el territorio por cinco años, sin requerir, por lo tanto, la adquisición de la ciudadanía ecuatoriana. El art. 416, n. 6, afirma que el Estado defiende el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur. Por imperfectas que puedan ser las aplicaciones prácticas de estas disposiciones constitucionales, se debe reconocer un salto de calidad del lenguaje jurídico, finalmente

68 M. AOUN (ed.), *Les statuts personnels en droit comparé. Évolutions récentes et implications pratiques. Colloque international de la Un. Robert Schuman*, Un. Robert Schuman, Strasbourg, 20- 21 Novembre 2006.

69 J.-F. GAUDREAU-DESBIENS, *Religious Courts, Personal federalism and Legal Transplants*, en R. AHDAR, N. ARONEY (eds), *Shari'a in the West*, Oxford U.P., Oxford, 2010, p. 159 ss.; A. RINELLA, *La shari'a in Occidente. Giurisdizioni e diritto islamico: Regno Unito, Stati Uniti d'America e Canada*, il Mulino, Bologna, 2020.

70 La temática ha sido afrontada por T. H. MALLOY Y F. PALERMO (eds), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford U.P., Oxford, 2015. Vid. también G. A. TARR, R.F. WILLIAMS Y J. MARKO (eds), *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*, Praeger, Westport, 2004, y (en relación a los perfiles de la protección de las minorías lingüísticas) K. D. MCRAE, “The Principle of Territoriality and the Principle of Personality in Multilingual States”, *Int. Journ. soc. language*, n. 4, 1975, p. 33 ss.; J. MCGARRY Y M. KEATING (eds), *Nations, Minorities and European Integration*, Rutledge, London, 2006.

71 Sobre la distinción v. *infra*, § 12.

72 S. BALDIN, *Le minoranze rom fra esclusione sociale e debole riconoscimento giuridico. Uno studio di diritto pubblico europeo e comparato*, Bup, Bologna, 2012.

73 Vid. ahora D. STRAZZARI, *Federalismo e immigrazione. Un'indagine comparata*, Ed. scientifica, Napoli, 2020.

74 Vid. S. BAGNI, capítulo IX «La organización del Estado», secc. I, «La organización del pueblo (representación, democracia directa, partidos políticos y sistemas electorales)», § 1, en L. PEGORARO Y A. RINELLA (eds), *Derecho constitucional comparado*, tomo II, *Sistemas constitucionales*, vol. B, op. cit.

explícito y coherente con las implicaciones deducibles de la proclamación de los derechos humanos como fundamentales y universales”. Y concluye: “Si se quiere ser coherentes con la teoría de los derechos humanos, la ciudadanía solo puede ser universal. El concepto de extranjero debe enriquecer los de pueblo y ciudadano, en un tiempo razonable y sobre la base de requisitos limitados, que deberían tender a desaparecer del todo, como en la Constitución ecuatoriana citada o en el ordenamiento uruguayo, que reconoce a los extranjeros el derecho al voto desde 1934, a partir de 15 años de residencia”<sup>75</sup>.

Al lado de otros grupos étnicos, religiosos, lingüísticos, los extranjeros representan un elemento “cuantitativamente” importante para reconsiderar las categorías tradicionales del federalismo territorial, justamente porque no están concentrados en territorios específicos sino distribuidos en áreas distintas.

## XII. FEDERALISMOS DE ASIMILACIÓN Y DE RECONOCIMIENTO.

En un ensayo anterior había escrito que, para catalogar las experiencias en uno o en otro modelo, las clasificaciones de las distintas formas de división territorial del poder se basan en varios elementos ya analizados<sup>76</sup>.

Sin embargo, es mucho más importante la distinción, llena de implicaciones históricas, sociales y políticas, entre los procesos federalistas multinacionales y los mono-nacionales, que consiente dividir los federalismos de asimilación respecto a los federalismos de reconocimiento. A veces, el plurinacionalismo se reconoce pero actúa fuera de una organización territorial descentralizada federalmente (Ecuador, Bolivia, Nepal); otras veces conlleva el reconocimiento (también) de una efectiva autonomía institucional asimétrica, realizada en formas federales (Canadá, Suráfrica) o regionales (España, Bélgica y, en menor medida, Italia). A éste se opone el federalismo mono-nacional e igualitario de los Estados Unidos, donde el problema de las minorías autóctonas se soluciona primero con el aniquilamiento y después con un *status* extra-territorial de las reservas indias. Suiza es también pluri-lingüista pero los elementos identitarios de las distintas componentes se diluyen en el igualitarismo, consagrado –así como en los EE.UU.– por la representación paritaria. Entre los Estados plurinacionales y los mono-nacionales (Francia) se pueden situar España, Bélgica, Italia.

27

## XIII. FEDERALISMO Y DIFUSIÓN DE LAS GARANTÍAS.

Hoy en día, el problema más grande de los Estados no es tanto la amenaza terrorista<sup>77</sup>, que solo representa la cúspide del choque cultural entre Occidente y otras culturas (especialmente la islámica), sino

75 En la amplia literatura sobre Derecho (y derechos) de los extranjeros, en perspectiva político-filosófica A. COLOMER VIADEL, *Inmigrantes y emigrantes. El desafío del mestizaje*, op. cit.; en perspectiva comparada (aunque centrado sobre todo en España y Europa en general), M. F. MASSÓ GARROTE, *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional*, Colex, Madrid, 1997; P. BIGLINO CAMPOS, *Ciudadanía y extranjería: Derecho nacional y comparado*, McGraw-Hill, Madrid, 1998; E. ÁLVAREZ CONDE Y E. PÉREZ MARTÍN (eds), *Estudios sobre Derecho de extranjería*, Idp-Un. Rey Juan Carlos, Madrid, 2005; R. TUR AUSINA (ed.), *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid, 2009; E. ÁLVAREZ CONDE Y A. M. SALAZAR DE LA GUERRA (eds), A. LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO (coord.), *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, Idp et al., Madrid, 2010; sobre Italia, Europa y países europeos, L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Giappichelli, Torino, 1996; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Cedam, Padova, 2001; E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE Y M. VRENNNA (eds), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, Bologna, 2013.

76 Los procesos formativos y sus siguientes dinámicas; la distribución de las competencias; la autonomía constitucional de los entes territoriales periféricos; la estructura de las instituciones representativas; la atribución de las funciones del Estado a los entes periféricos y en particular de la función judicial; la participación de los entes territoriales a la revisión constitucional, etc. Véase mi escrito «Para una teoría integradora del federalismo y la plurinación», op. cit.

77 Véanse mis artículos: «El enemigo, la ecuación terrorista-extranjero y el ataque al Estado democrático de Derecho», *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. especial, 2019, p. 611 ss.; y «Seguridad: un pseudo-valor frente a los valores del Estado democrático de derecho», en J. J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (ed.), *Democracia y seguridad. Respuestas para avanzar en el sistema público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

el ataque a la territorialidad, debido a la globalización y el intercambio de bienes y *personas*. En el pasado, se ha intentado solucionarlo (sin éxito) construyendo muros<sup>78</sup>, o a través de la asimilación en la cultura dominante de las otras llegadas con las migraciones; a veces, otorgando parcial autonomía a “naciones” distintas, mayoritarias en algunas áreas sujetas a la soberanía del “centro”.

De que el nivel más idóneo para garantizar la tutela de las minorías difusas sea el federalismo clásico tengo dudas: éste, cuando es “de reconocimiento”, consigue garantizar a minorías amplias concentradas en un territorio específico, pero no siempre a las “minorías de la mayoría” (anglófonos en Quebec, italianos o “ladinos” en el Sur-Tirol, andaluces en Cataluña, etc.), y tampoco a las demás: gitanos, grupos religiosos (ej. islámicos), o étnicos o lingüísticos (como por ej. comunidades albanesas en el Sur de Italia), etc.

El nivel óptimo para asegurar tanto la descentralización territorial como la protección de las minorías podría ser entonces el local, municipal, pues más que cualquier otro une instituciones y sociedad, y permite una representación más capilar y una correspondencia más nítida del pluralismo. Pensar, por un lado, en un fortalecimiento de los municipios, y por otro, en una exportación del modelo, aplicado en muchos países, de otorgar amplia autonomía a las comunidades indígenas<sup>79</sup>, puede ser una solución, aunque no siempre podría ser provechoso en contextos distintos, cuando las minorías “culturales” (por no decir los extranjeros) no se reagrupan en territorios limitados, a veces muy pequeños. La propuesta de América Latina, África austral y en parte Asia puede entonces representar, solo adaptándolo, un modelo comparativo que puede enseñar incluso a Europa el camino hacia una democracia moderna.

Sin embargo, solo donde las comunidades sean, aunque pequeñas, concentradas, homogéneas y compactas, se pueden evitar los riesgos de abusos y opresiones, por parte de las mayorías “locales”, sobre grupos o particulares minoritarios. Paradójicamente, por la regla sociológica NIMBY (“not in my backyard”), la descentralización puede ser hasta más peligrosa para esas minorías, lo que explica por qué muchas veces el “centro” prefiere encomendar la disciplina de los derechos minoritarios a la ley federal o “central”<sup>80</sup>.

Un federalismo moderno y capaz debería entonces fortalecer el nivel local, municipal, comunitario, donde las diferencias sean territorialmente diferenciadas y difusas, y al mismo tiempo aumentar la garantía federal (o central) solicitando un federalismo “funcional” para dar voz –a través de institutos como la silla vacía, la participación, *hearings*, consultas, la convocatoria de los representantes de la sociedad civil, etc.– a los que ni siquiera a nivel municipal tienen voz en el proceso de toma de decisiones.

78 La política, apresuradamente, a menudo resuelve el conflicto construyendo muros y cerrando puertos. Los “muros” romanos, y los otros construidos a lo largo de los siglos, desde la Gran Muralla al Muro Atlántico, a la Línea Maginot, a la línea gótica, todos inútiles, no parecen haber enseñado nada. Remito a V. GABANETTI, *The Wall. Un’analisi di diritto comparato sul concetto di muro*, Tesis Un. di Bologna, Corso di laurea magistrale in sviluppo locale e globale, a.a. 2019-2020.

79 Por ej, 418 municipios sobre 570 del Estado mexicano de Oaxaca aplican el “desarrollo de formas institucionales propias, diferenciadas e inveteradas, que reconocen como principal órgano de consulta a una Asamblea comunitaria y que por decisión propia han optado por este régimen en la renovación de municipalidad”.

80 Muchas veces este tipo de autonomía está protegido, incluso en los ordenamientos federales, por cláusulas de garantía establecidas por la Constitución federal (o del Estado central cuando el sistema es regional). Para dar protección a grupos/comunidades difusos, o “especiales” solo en referencia a un perfil particular (ej.: religión, etnia, lengua, etc.), el federalismo no solo no es suficiente, sino puede ser peligroso. No por casualidad, siempre hay una “garantía federal” para limitar los excesos de la periferia, en favor de las minorías cuyos derechos sean amenazados por las entidades periféricas. En los Estados del Sur de EE.UU., hasta los años 60, la mayoría podía decidir –en nombre de la autonomía y de la democracia– practicar la discriminación racial, a la que sólo el poder federal puso final, por lo menos, jurídicamente. El semi-Cantón suizo de Appenzel Innerrhoden ha negado el voto a las mujeres hasta 1990, cuando la Federación lo impuso, muchos años después que Irán. Francia, hiper-centralizada según el modelo napoleónico, siempre ha garantizado el ejercicio de los derechos.