

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *El federalismo en América Latina*, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 41, con prólogo de Jorge Carpizo, México, 2003, 174 pp.

Por JOAQUÍN BRAGE CAMAZANO\*

1. Dice Hesse que el federalismo, cuyo origen se remonta a la Constitución norteamericana de 1787<sup>1</sup>, designa, como principio político básico, la libre unión de colectividades (por lo general, político-regionales) diferenciadas, en principio en pie de igualdad, que deben asociarse de este modo para actuar comunitariamente de forma conjunta<sup>2</sup>, pero esta idea básica tan amplia y elástica puede experimentar concretizaciones que se transformen históricamente de forma por completo diferente dependiendo en gran medida del sentido y las tareas del orden federativo y sin que haya una relación necesaria entre federalismo y principio de subsidiariedad (de las funciones de la entidad superior). El sentido y la tarea del orden federal puede consistir, en primer lugar, en construir y mantener la unidad política, sin derogar las especialidades de los miembros, vinculando así variedad y unidad una con otra; pero también puede tener por finalidad, al revés, la división de un cuerpo político hasta ese momento unitario a fin de evitar la desintegración; o puede, en fin, vincularse con requisitos de organización apropiada y servir para completar y reforzar el orden democrático y del Estado de Derecho, si bien,

como señala Häberle, ni el federalismo ni el regionalismo son elementos necesarios del Estado constitucional, como sí lo son los derechos humanos, la dignidad humana, la justicia independiente, la democracia o la división de poderes.

2. El federalismo ha sido objeto de numerosas reflexiones, algunas de ellas clásicas<sup>3</sup>, pero apenas hay estudios sobre el mismo a nivel de toda América Latina, teorizaciones sobre el federalismo en América Latina, motivo por el cual el libro que recensamos viene a llenar una sensible laguna, tanto más si tenemos en cuenta que precisamente algo que caracteriza al federalismo es su profundo y continuo dinamismo, y también su carácter profundamente experimentador, por lo que la rica realidad que el mismo, con sus lacras y sus grandezas, presenta en la comunidad iberoamericana parece que puede contribuir a mejorarlo y a conocerlo mejor en la teoría y a detectar en la práctica las mejores formas de perfeccionarlo.

3. El estudio de Fernández Segado comienza por identificar los rasgos identificativos del Estado federal y la variedad

\* Doctor Europeo en Derecho (UCM). Departamento de Derecho constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

<sup>1</sup> No obstante, en *El Federalista* (artículo número XXXIX) se leía que la Constitución norteamericana «no es estrictamente una Constitución nacional ni federal, sino una combinación, un acomodamiento de ambas».

<sup>2</sup> Schmitt había definido a la Federación como «una unión permanente, basada en el libre convenio, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total *status* político de cada uno de los miembros en atención al fin común». CARL SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, p. 348.

<sup>3</sup> Cfr. CARL J. FRIEDRICH, «Nationaler und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis», *Politische Vierteljahresschrift. Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaften*, número 5, 1964; KONRAD HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, C. F. Müller, Karlsruhe, 1962.

bien diversa de Estados y fórmulas federales que existen en el mundo<sup>4</sup>, para luego centrarse en el contexto peculiar del federalismo en Latinoamérica (el fuerte influjo norteamericano, la endémica inestabilidad constitucional de algunos países, déficit democrático, el hiperpresidencialismo, factores culturales y sociológicos, ineficacia práctica, escasa sensibilidad federal de los partidos políticos). A continuación, analiza el autor algunos tipos de federalismo<sup>5</sup>; en concreto, los llamados federalismo dual, cooperativo y el centralizado, y ello «en cuanto que, en mayor o en menor grado y en uno u otro momento histórico, estos modelos identifican, a veces en una versión distorsionada, los distintos sistemas federales latinoamericanos en su trayectoria histórica». En un cuarto capítulo, Fernández Segado exami-

na la evolución histórica del federalismo en América Latina, para centrarse en el siguiente capítulo en sus peculiaridades en América Latina, que serían: a) la existencia de una Constitución, generalmente rígida, en cuya reforma han de participar por regla general los entes territoriales constitutivos de la Federación; b) el reconocimiento de la autonomía de estos; c) la existencia de un órgano, normalmente jurisdiccional, para resolver los conflictos entre la Federación y los entes federados; d) la existencia de un cauce de participación de los entes federados en la formación de la voluntad federal (generalmente, mediante una cámara legislativa de representación de los entes federados)<sup>6</sup>; e) el reparto constitucional de competencias; f) la compensación financiera; y g) la intervención federal<sup>7</sup>. El autor ana-

<sup>4</sup> Para una distinción teórica entre el federalismo y el regionalismo (como «hermano pequeño» autónomo del federalismo que tendría una manifestación «especialmente real» en España y «más bien verbal» en Italia), véase PETER HÄBERLE, «Föderalismus und Regionalismus in den Mitgliedstaaten des Europarates», en su libro recopilatorio *Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien*, Nomos, Baden-Baden, 1999, pp. 188 ss., donde también propone, con relación a la un tanto peculiar situación alemana tras la reunificación, el concepto de «federalismo fiduciario». Por otro lado, se habla también de un federalismo y un regionalismo culturales, así como de un federalismo de la competencia [cfr. PETER HÄBERLE, «Kulturföderalismus in Deutschland. Kulturregionalismus in Europa», en PETER HÄNNI (ed.), *Festgabe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg für Thomas Fleiner zum 65. Geburtstag*, Universitätsverlag, Friburgo (Suiza), 2003, pp. 61 ss.].

<sup>5</sup> En Alemania se discute si el Estado Federal allí es de dos o de tres miembros. Según Nawiasky y Kelsen, existirían el Estado global, el Estado supremo y los Estados miembros (*Gesamtstaat, Oberstaat, Gliedstaaten*), esto es, los *Länder*, la Federación y el Estado Federal; a ello tendía inicialmente el TCFA (BVerfGE 6, 309, 340 y 364), si bien esta teoría está hoy superada y la doctrina dominante entiende que el Estado federal se compone de Federación y *Länder* (así, el TCFA ya en BVerfGE 13, 54, 77 ss), y la mayoría de los autores acepta además la subordinación de los *Länder* a la Federación. Según la teoría del Estado parcial o por partes, la Federación y los *Länder* son Estados parciales del mismo orden de una estructura global que, sin embargo, no es ella misma un Estado (Schmidt). Según la teoría del «Estado federal unitario», en cambio, las autoridades federales y las de los *Länder* representan a las de un Estado, la República Federal (Hesse). Todas estas construcciones teóricas tienen consecuencias jurídico-constitucionales concretas distintas, por lo que seguir una u otra teoría tiene su trascendencia.

<sup>6</sup> En las relaciones entre el Estado federal y los Estados federados puede jugar un papel importante el principio de lealtad federal (*Bundestreue*), como ocurre en Alemania, donde este principio se considera Derecho constitucional no escrito y del mismo el TCFA ha deducido importantes consecuencias concretas, si bien la doctrina ha planteado serias objeciones sobre su empleo como parámetro de decisión judicial de controversias. Sobre ello, véase especialmente KONRAD HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C. F. Müller, 1995, pp. 117 ss.

<sup>7</sup> Decía Schmitt que «no hay Federación sin injerencia de ésta en los asuntos de los Estados-miembros. Como la Federación tiene una existencia política, necesita tener un derecho de inspección, poder decidir y, en caso necesario, intervenir acerca de los medios

liza en detalle cada una de estas peculiaridades en los casos de Argentina, Brasil, Venezuela y México, sin perjuicio de otras referencias iuscomparadas.

4. El autor termina con unas reflexiones sobre la realidad federal en Latinoamérica y sus perspectivas de futuro, en las que concluye que «los rasgos que pueden peculiarizar, en alguna medida, a los sistemas federales latinoamericanos no son la resultante de un modelo federal original y en algún grado autóctono, sino que se nos presentan más bien como la resultante de una realidad caracterizada por un largo proceso de crisis, acentuada en el pasado siglo, que ha desvirtuado los presupuestos característicos del modelo federal», llevando a la desnaturalización y degradación completas del federalismo mediante la expansión galopante de la órbita federal y el centralismo. No obstante, el autor también sostiene que, «aunque el futuro siga siendo un tanto incierto, en América Latina parece asistirse, desde luego con distintos niveles de intensidad y fiabilidad según los diversos países, a un proceso de reversión de la tendencia centralizadora prácticamente bisecular», a lo que puede contribuir el hecho de que siga conservando, «pese a sus penosos avatares, el rango de dogma político-constitucional, en cuanto que se le considera, con toda razón, garantía de libertad, de desarrollo democrático y de eficacia en

la gestión administrativa de territorios tan enormemente extensos como los de los países federales del área».

5. El libro recensionado lleva a cabo, pues, una exposición teórico-general del federalismo en su peculiar configuración en América Latina a lo largo de la historia y en el momento actual, con análisis de sus rasgos característicos y detectando y criticando las graves lacras que lo gravan desde sus mismos orígenes en los diversos países y señalando las posibles líneas de evolución del mismo en América Latina a fin de revitalizarlo, reinventarlo y lograr tornar efectivas las disposiciones constitucionales que lo consagran frente a una realidad desfederalizadora que se impone desde hace mucho tiempo en estos países. Como dice Häberle, la teoría constitucional del federalismo no es solamente justificación de lo ya ocurrido de hecho, sino que «también puede ser, limitadamente, 'política científica de dispensa'» que plantee alternativas de actuación para una política constitucional inteligente, aprendiendo de la experiencia del federalismo en el espacio y en el tiempo. Esta obra es una muestra inmejorable de ello, pues el carácter semántico de las regulaciones constitucionales iberoamericanas sobre el federalismo propicia un planteamiento doctrinal crítico y que señale posibles vías a seguir para convertirlo en un principio constitucional real, vivido día a día.

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, 3.<sup>a</sup> ed., México, Porrúa/UNAM, 2003, 1.102 pp.

Por FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO\*/\*\*

Innecesario de todo punto es proceder a presentar al profesor Héctor Fix-Zamudio, una de las personalidades científicas

más relevantes del Derecho público latinoamericano. Su extraordinaria obra científica, traducida a varios idiomas y co-

para el mantenimiento, garantía y seguridad de la Federación». CARL SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 351-352.

\* Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y Director de este Anuario.

\*\* Quiero agradecer la colaboración de don José Luis Garza Rodríguez, Profesor de Derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Nuevo León (Monterrey, México).