

# Federalismo, federaciones y confederaciones: hacia la hibridación

*John Loughlin*

UNIVERSITY OF CAMBRIDGE

jl602@cam.ac.uk

Recibido: 31/07/2016

Aceptado: 27/12/2016

## RESUMEN

La manera tradicional de distinguir los sistemas de gobierno territoriales de los estados es entre confederaciones, federaciones y estados unitarios. Este artículo argumenta que estas distinciones no describen adecuadamente la complejidad de sistemas políticos contemporáneos. Además, circunscribe la situación contemporánea al contexto histórico del desarrollo del estado nación y describe cómo las diferentes tradiciones han desembocado en varios grados de centralización y descentralización en diferentes dimensiones. Sin embargo, hoy en día, los dos sistemas, federales y unitarios, están marcados por una complejidad de ordenaciones con grados variables de centralización y descentralización en diferentes dimensiones. Las confederaciones no son estados nación como tales, sino agrupaciones de estados nación. Dentro de los mismos estados nación hay una tendencia a combinar las características federales y unitarias, por lo que se ha hecho una distinción poco definida, a la que hemos denominado una situación de hibridación, y que tiene consecuencias en la organización y la práctica democrática.

**Palabras clave:** regionalismo, federalismo, confederalismo, gobernanza territorial, estado híbrido.

## ABSTRACT. *Federalism, federations and confederations: towards hybridity*

The classical manner of distinguishing territorial governance systems of states is between confederations, federations and unitary states. This article argues that these distinctions do not adequately describe the complexity of contemporary political systems. It places the contemporary situation in the historical context of the development of the nation-state and how different traditions led to different forms of territorial organization primary federal or unitary. Today, however, both federal and unitary systems are marked by a complexity of arrangements with varying degrees of centralization and decentralization along different dimensions. Confederations are not nation-states as such but groupings of nation-states. Within the nation-states themselves there is a tendency to combine both federal and unitary features thus blurring a clear-cut distinction. We have called this a situation of 'hybridity'. This has implications for democratic organization and practice.

**Keywords:** Regionalism, Federalism, Confederalism, Territorial Governance, The Hybrid State.

## SUMARIO\*

Introducción

Aspectos históricos del desarrollo del estado nación: dos tendencias

- La concepción absolutista del estado
- La concepción pluralista del estado

Estados confederales, federales y unitarios: ¿distinciones aún válidas?

El estado híbrido

Conclusiones

Referencias bibliográficas

**Autor para correspondencia / Corresponding author:** John Loughlin. University of Cambridge. Department of Politics and International Studies. The Alison Richard Building, 7 West Road, Cambridge, CB3 9DT.

**Sugerencia de cita / Suggested citation:** Loughlin, J. (2017). Federalismo, federaciones y confederaciones: hacia la hibridación. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 19-30.

\* Artículo traducido por Paula Escrivà Costa.

## INTRODUCCIÓN

La distinción entre confederaciones, federaciones y estados unitarios es la manera clásica en la que las ciencias políticas han descrito los tipos básicos de organización territorial; los dos últimos términos son esenciales para la concepción moderna del estado nación. Son ejemplos de estos dos tipos los Estados Unidos de América (EUA) y Francia, respectivamente, ambos estados nación pero con una relación diferente entre el estado y la nación. En ordenaciones confederales, la relación entre nación/es y estado/s es también a menudo compleja. La diferencia entre estados federales y unitarios, por un lado, y organizaciones confederales, por el otro, es que la confederación en sí no constituye un estado nación de pleno derecho, aunque se compartan ciertas funciones en el ámbito confederal.

El presente artículo argumentará que estas distinciones son inadecuadas para describir la amplia gama de ordenaciones territoriales en sistemas políticos contemporáneos. El trabajo empieza con un breve estudio histórico sobre los orígenes del estado nación y cómo este afectó a las ordenaciones territoriales. Además, se argumenta que dentro de los sistemas federales y unitarios hay una variedad de ordenaciones, de manera que podemos contemplar diferentes tipos de federación y varias formas de estado unitario. En cuanto a las confederaciones clásicas, estas están compuestas por estados nación; por lo tanto, una confederación no es en sí un estado nación. La cuestión que nos plantearemos en este artículo es si la disgregación de nación y estado, que ha conducido a ordenaciones pluralistas en estados federales y unitarios, significa que la carencia del concepto de estado nación de las confederaciones realmente todavía tiene importancia. Además, esta variedad deviene aún más compleja como consecuencia de la transformación del estado nación por el impacto de macroprocesos como la globalización, la europeización (dentro de la Unión Europea —UE— y de aquellos países que aspiran a ser sus miembros), las transformaciones económicas y una nueva división mundial del trabajo, el neoliberalismo, el cambio social y el de valores. Esto no ha provocado la abolición del antiguo sistema de estados nación ni tampoco de estados federales y unitarios, sino un sistema más complejo de estados híbridos que combinan características de

ambos (Loughlin, 2009). También argumentaremos que hace falta reexaminar el marco conceptual que utilizamos para describir y analizar sistemas políticos contemporáneos. Finalmente, concluiremos que este análisis pone en evidencia cuestiones sobre la práctica y la teoría democrática que merecen una reflexión más profunda.

---

## ASPECTOS HISTÓRICOS DEL DESARROLLO DEL ESTADO NACIÓN: DOS TENDENCIAS

El estado soberano estaba ya en proceso de formación antes de la Reforma (Spruyt, 1996), la Guerra de los Treinta de Años, la Paz de Augsburgo (1555) y el Tratado de Westfalia (1648), pero fueron estos dos últimos acontecimientos los que le dieron su forma moderna. Esto significa que después de Westfalia, con la confirmación del principio *cuius regio, eius religio*, la soberanía fue interpretada como la independencia de la interferencia de cualquiera otro estado. El Tratado de Westfalia creó estados confesionales —luteranos y católicos— dentro del Sacro Imperio Romano, así como el principio de la no interferencia referida a la injerencia de un estado confesional en los asuntos de otro estado (Croxtton, 1999). Sería anacrónico hablar de confederalismo durante este periodo moderno temprano, puesto que el confederalismo se desarrolló realmente con la formación completa del estado nación (como veremos más adelante).

Este principio se extendió más tarde en los estados calvinistas, como por ejemplo las Provincias Unidas y Escocia. Durante los siglos xvii y xviii maduró la idea, entre filósofos políticos, como Hobbes y Locke, y los *philosophes* franceses, de que el estado tenía que mantenerse libre de cualquier implicación con la religión organizada, lo que preparó el trabajo preliminar de los intelectuales para la llegada del estado secular y, finalmente, durante la Revolución francesa, del estado nación. Hacia el primer cuarto del siglo xx, y a pesar de la larga historia de imperialismo, colonialismo y conflictos bélicos del siglo xix, el principio de no interferencia en los asuntos internos de otro estado se había convertido en un principio básico en las relaciones internacionales, consagrado

por los principios wilsonianos de autodeterminación nacional en la Sociedad de Naciones. Todavía hoy en día permanece vigente como principio organizativo de las Naciones Unidas, a pesar de haber sido modificado por novedades como la «responsabilidad de proteger» ante situaciones de genocidio y delitos contra la humanidad (Orford, 2011).

Lo que resultó menos uniforme, sin embargo, fue la manera la en que se organizaron internamente los estados luteranos y católicos del Sacro Imperio Romano resultantes de la paz de Westfalia; más tarde, calvinistas y anglicanos. A veces se olvida que el estado westfaliano de 1648 y el periodo inmediatamente posterior no son el estado westfaliano de la teoría contemporánea de relaciones internacionales. Muy al contrario, el estado westfaliano inicial era, como se ha remarcado antes, un estado confesional donde la teología (católica, luterana y calvinista) dio forma al propio estado. Este fue uno de los factores que propiciaron la aparición de tradiciones de estado diferentes (por ejemplo, el germánico, el francés, el escandinavo, el inglés), que incluían formas de organización territorial que han llegado hasta hoy, a pesar de que sus orígenes teológicos han sido prácticamente olvidados (Dyson, 2010 [1980]). Sin embargo, es importante recordarlos.

De hecho, todos los primeros teóricos del estado, como Hobbes, Bodin, Althusius, Locke y Rousseau, cuyas ideas ayudaron a modelar la organización del estado moderno, plasmaron sus teorías en un contexto teológico, a pesar de que ellos mismos no fueran religiosos o fueran, incluso, anticristianos. Dos de estos autores son especialmente importantes: Jean Bodin (1529/30-1596) y Althusius (1557-1638), porque representan el enfoque católico y calvinista, respectivamente (a pesar de que otros autores dentro de estas tradiciones propusieron también otros enfoques, puesto que ni el catolicismo ni el calvinismo fueron sistemas homogéneos). Los dos escribían en el contexto del desorden y la violencia posterior a la Reforma (Cavanaugh, 2009). Los dos pretendían encontrar un sistema político que acogiera la diversidad religiosa interna dentro de los estados confesionales y, a la vez, mantuviera el orden público y evitara la violencia.

### *La concepción absolutista del estado*

Bodin fue un teórico del estado absoluto que consideraba que este debía ser uniforme, centralizado y con un solo principio de soberanía que residía en el monarca (Nemo, 2003: 79-108). La soberanía es indivisible y no se puede compartir con ningún otro órgano, como la aristocracia, la iglesia o, todavía menos, las *personas*; por lo tanto, descartaba lo que posteriormente se denominaría monarquía constitucional. La soberanía es perpetua y necesita hombres herederos de la monarquía. Es absoluta, en el sentido que el soberano es *legibus solutus*, es decir, está por encima de la ley y tiene la capacidad de elaborar o derogar leyes. Finalmente, la soberanía no está basada en un contrato con las personas, hecho que significaría que el soberano comparte su soberanía con el cuerpo social, lo que iría contra el principio de indivisibilidad.

Sin embargo, y a pesar de su naturaleza absoluta, la soberanía, desde una perspectiva humana, se encuentra limitada por *les lois de Dieu et de la nature*. La aplicación de estos principios se dirige hacia una clase particular de estado: el jerárquico (y también corporativista para Bodin). Esto implica que las diferentes partes de la sociedad —los *corps intermédiaires*, como la nobleza, el clero y el tercer estado— estarían incorporadas de manera armoniosa al estado, bajo la autoridad del monarca. Finalmente, Bodin remarcó que un territorio particular tenía que tener solo una autoridad soberana.

Es fácil ver cómo esta concepción del estado es la base de la tradición francesa del estado unitario, «uno e indivisible» (Tocqueville, 2011 [1856]) que, al mismo tiempo, influyó en otros estados como España, Italia y, evidentemente, el nuevo Estado belga fundado en 1830. En su forma secularizada, el estado también está libre de las *lois de Dieu* e, incluso, de las *lois de la nature*. Es obvio que la monarquía francesa había estado comprometida en un proceso de centralización desde el inicio de la Edad Media lo que, de varias maneras, llegó a su mayor apogeo con el reinado de Lluís XIV y el cardenal Richelieu. Aun así, la Reforma reforzó estas tendencias. El monarca francés se aliaba a menudo con grupos protestantes que se oponían tanto al emperador

del Sacro Imperio Romano como al papa de Roma. Sin embargo, la organización interna del estado estaba mucho más influida por concepciones católicas que por las de Lutero o Calvino. A lo largo de los siglos xvii y xviii, y después de la Revolución francesa, el Estado francés adoptó, básicamente, su carácter secular moderno.

### *La concepción pluralista del estado*

Las teorías absolutistas y monistas no fueron la única respuesta a las crisis y al desorden de los siglos xvi y xvii. Algunos pensadores vieron el pluralismo como un fenómeno intrínsecamente bueno e ideado para concebir sistemas que acogieran la diversidad. El calvinista alemán Johannes Althusius

concebía una forma política construida federalmente con muchas capas de *consociaciones*, como la familia y los parientes, los gremios y los estamentos, las ciudades y las provincias —en contraste directo con la concepción de Jean Bodin que defendía el estado monárquico unitario como garante del orden y de la estabilidad. Consideradas como un todo, las diversas *consociaciones* forman un sistema de «federalismo social», en el que la representación es funcional (por ejemplo, los gremios profesionales) y territorial (las ciudades y las provincias).<sup>1</sup>

Hugo Grotius (1583-1645), un contemporáneo de Althusius y amigo calvinista, elaboró en su *De iure belli ac pacis* (1625) la tesis que dio lugar, prácticamente, a la teoría moderna de las relaciones internacionales. En dicha obra, Grotius enfatiza la independencia de los estados, pero también la necesidad de compartir un conjunto común de valores para evitar las guerras. Un aspecto importante del planteamiento calvinista, basado en el Antiguo Testamento, era su dimensión de alianza: del mismo modo que las personas de Dios habían hecho una alianza con Él, también las sociedades de Dios y sus gobernantes habían establecido alianzas entre ellos. La República Holandesa, también conocida como Provincias Unidas de los Países Bajos (1581-1795), estaba organizada en torno a una estructura federal y

reflejaba los principios de Althusius después de conseguir la independencia respecto del dominio español.

Según Daniel Elazar, fue el concepto católico (bodiano) más que el protestante (althusiano) el que determinó la forma dominante del estado moderno, y la mayoría de estados nación adquirieron la forma unitaria centralizada (Elazar, 1998: 2). Incluso los Países Bajos adoptaron el modelo de estado unitario o, al menos, este fue impuesto por Napoleón, a pesar de que las características más *consociativistas* del *althusianismo* se mantuvieron en el funcionamiento real del estado. El caso holandés pone de manifiesto que, aunque un estado pueda adoptar una forma centralizada de estado unitario *de iure*, el funcionamiento real de su administración y las relaciones entre el estado central y sus entidades territoriales (los *gemeente*) pueden estar *de facto* más cerca de un sistema federal (Hendriks, 2001).

Los EUA fueron la primera federación moderna y su fundación estuvo fuertemente influida por los principios del acuerdo de sus fundadores puritanos (McCoy y Baker, 1991). A pesar de que tenían orígenes en común con la Inglaterra del siglo xvii, y que la mayoría compartieron la fe protestante y la lengua inglesa, las trece colonias originales desarrollaron características distintivas. En primer lugar, estaban marcadas por diferentes versiones del protestantismo: la puritana colonia de Massachusetts profesó una teología diferente a la de la Virginia episcopal (anglicana), sin mencionar a los cuáqueros de Pensilvania. Además, una colonia, Maryland, tenía orígenes católicos y Rhode Island era tolerante con todas las religiones, incluida la judía. En segundo lugar, había diferencias entre los estados esclavistas del sur y los no esclavistas del norte. Durante la Guerra de la Independencia de los EUA, ambos se unieron contra la política tributaria inglesa, pero poco más los unió. Por estas razones, la experiencia de unión inicial tomó forma de confederación, lo que permitió las colonias individuales, que fueron en realidad la autonomía de los estados independientes. Fue después cuando esto se consideró inviable, por lo que se planteó y se adoptó la federación completa. Sin embargo, había ambivalencias por parte de los padres

<sup>1</sup> Para una explicación completa de las ideas de Althusius, ver Hueglin (1999).

fundadores en si la federación tenía que ser centralizada o descentralizada. James Madison apostó por la primera opción, mientras que Thomas Jefferson lo hizo por la segunda. El proceso de consolidación del nuevo estado reflejaba esta tensión que no ha desaparecido nunca totalmente (Kincaid, 2013).

### ESTADOS CONFEDERALES, FEDERALES Y UNITARIOS: ¿DISTINCIONES AÚN VÁLIDAS?

Esta historia y el dominio de los dos grandes modelos —la federación de los EUA y el Estado unitario francés— han conducido a la distinción clásica entre los estados federales y unitarios que encontramos en los libros de texto de ciencias políticas y de derecho constitucional. Sin embargo, esta división se ha hecho cada vez más borrosa a medida que los sistemas federales empezaron a desarrollar características de los estados unitarios, y los estados unitarios se fueron haciendo cada vez menos unitarios, un fenómeno que Burgess describe como «la penumbra del federalismo» (Burgess, 2013: 59).

Una parte del problema es la dificultad de la definición: ¿Qué se considera una federación o una confederación y cuándo se convierte en un estado unitario? ¿Hay características fundamentales, además de la propia definición, que nos permitan distinguir entre las diferentes categorías? Uno de los problemas de la definición en esta investigación ha sido que los EUA, a consecuencia de su posición histórica como primera federación moderna del mundo, tal y como se ha descrito anteriormente y, también, por la fuerza de su tradición de ciencia política, fue el modelo con el que se evaluaron los demás sistemas políticos para determinar si eran federales o no. El modelo de los EUA se consideraba el tipo de modelo ideal para medir otros sistemas. Y, de hecho, varias federaciones posteriores, como las de Latinoamérica, adoptaron explícitamente este modelo, del mismo modo que muchos estados unitarios modernos, como Grecia, Finlandia, Turquía y los países de Europa meridional y oriental, adoptaron el modelo francés.

Aun así, el dominio del sistema federal de los EUA, entendido como el modelo primario de federalismo,

ha sido cuestionado por estudios recientes (Karmis y Norman, 2005). En primer lugar, como se ha mencionado antes, existen dos tradiciones dentro del federalismo estadounidense: la *madisoniana* centralizadora y la *jeffersoniana* descentralizadora; la primera insiste en el predominio del nivel federal y nacional, y la segunda en la importancia de los derechos de los estados. Esto ha estado presente a lo largo de la historia de los EUA con oscilaciones entre un enfoque y el otro en diferentes periodos, aunque Kincaid sostiene que, hacia el siglo xx, el enfoque centralizador se ha erigido en dominante (Kincaid, 2013). Además, algunos han argumentado que es un error ver el federalismo de los EUA como el modelo ideal mediante el cual se tengan que medir el resto de casos. Ronald Watts, por ejemplo, afirma que, a pesar de que es cierto que los EUA fueron la primera federación moderna, solo es un ejemplo de un fenómeno más amplio que él denomina *sistemas políticos federales*. Este último es el *genus* por el que el federalismo de los EUA es una especie; por lo tanto, se puede examinar desde una perspectiva comparada (Watts, 1996: 2013).

Tanto Watts como Elazar (1985) se han preocupado por examinar las diferentes especies de organizaciones federales. Sin embargo, aunque Watts afirma que «no existe un modelo único y puro de federalismo aplicable en todas partes» (Watts, 1996: 1), también dice que hay una noción básica de federalismo que incluye la combinación dentro de un único sistema político de una norma compartida para algunos propósitos y de una norma propia para otros, con el objetivo de que ninguna de ellas esté subordinada a la otra (Watts, 1996: 6-7). Dentro de la amplia categoría de sistemas políticos federales, hay una variedad considerable de organizaciones institucionales. Este hecho comporta que no exista una única tipología federal, sino un abanico de tipologías que dependen del punto de vista desde el que se analiza la federación (Watts, 2013: 25-32).

Watts distingue diez puntos de vista: (i) la madurez de la federación, (ii) las bases de su diversidad interna, (iii) si ha sido creada por agregación o por traspaso de competencias, (iv) su tamaño y el tamaño relativo de sus unidades constituyentes, (v) si es simétrica o

asimétrica, (vi) cómo se reparte el poder legislativo y el ejecutivo, (vii) cómo se recaudan y se distribuyen los ingresos regionales, (viii) si está basada en la separación de poderes o en los principios parlamentarios, (ix) si se ajusta al derecho consuetudinario o al civil y (x) el grado de descentralización y no centralización. De este modo, se puede crear una tipología de acuerdo con cada uno de estos principios.

Por ejemplo, si tenemos en cuenta el principio de la madurez, se puede caracterizar como: (a) madura, (b) emergente, (c) postbélica o (d) fracasada. Siguiendo el principio (iii), relativo a la agregación o al traspaso de competencias, puede haber: (a) agregación de estados separados, anteriormente independientes; (b) traspaso de competencias desde un régimen previo unitario; (c) una combinación de los dos procesos. Y así sucesivamente. A pesar de esta complejidad, Watts identifica un número de características estructurales y de procesos políticos que son comunes en las diferentes especies de federalismo:

- Existencia de, cuando menos, dos órdenes de gobierno.
- Distribución constitucional formal del poder legislativo y del ejecutivo, y la distribución de los recursos.
- Representación designada de los diferentes puntos de vista regionales.
- Constitución suprema escrita.
- Un árbitro (en forma de tribunales, condiciones para referéndums o una cámara alta con poderes especiales para resolver conflictos).
- Procesos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental.

Watts desea evitar una comprensión normativa del federalismo y subraya que se trata de un conjunto pragmático de acuerdos para abordar los problemas políticos, económicos y sociales concretos: «Al fin, el federalismo representa una técnica pragmática prudencial, cuya efectividad depende de la relación de la forma particular que se ha adoptado o a la que se

han adaptado sus circunstancias políticas y económicas particulares» (Watts, 2013: 25).

Watts utiliza aquí la obra de Elazar, que había construido ya su propia tipología muy elaborada. Elazar afirma que ha habido un «cambio de paradigma» del estado nación «moderno» por un conjunto nuevo de realidades políticas «postmodernas». Define así los elementos de la nueva tipología:

*Confederación*: Varios gobiernos preexistentes se unen para formar un gobierno en común para propósitos estrictamente limitados —a menudo asuntos exteriores y defensa— y, más recientemente, económicos, que fundamentalmente continúan dependiendo de sus políticas constitutivas y se tienen que gestionar a través de estas.

*Federación (federation)*: Forma de gobierno compuesta por fuertes entidades constituyentes y un fuerte gobierno general. En ambos casos, poseen poderes delegados por el pueblo y la facultad de tratar directamente con la ciudadanía en el ejercicio de dichos poderes.

*Federación (federacy)*: Un gobierno más grande y uno más pequeño se relacionan de manera asimétrica en una relación federal en la que este último goza de una autonomía considerable y, a cambio, desempeña un papel mínimo en el gobierno del más grande. De manera parecida a una federación, la relación entre estos solo se puede disolver de mutuo acuerdo.

*Estado asociado*: Organización asimétrica semejante a la federación que tiene en común con la confederación el hecho de que puede ser disuelta por cualquiera de las dos partes a través de condiciones preestablecidas.

*Consociación*: Federación no territorial en la cual el poder político se divide en grupos religiosos, culturales, étnicos o ideológicos «permanentes» y transgeneracionales, conocidos como «facciones», «sectores», o «pilares», federados conjuntamente y gobernados por las coaliciones de los líderes de cada uno.

*Unión:* Sistema político compuesto de tal manera que las entidades constituyentes propias preservan su integridad respectiva, principalmente o exclusivamente a través de los órganos comunes del gobierno general, y no tanto a través de estructuras gubernamentales duales.

*Liga:* Vinculación de formas de gobierno políticamente independientes para propósitos específicos que funcionan a través de una secretaría común, en lugar de un gobierno, de la cual los miembros pueden retirarse unilateralmente a voluntad, al menos, formalmente.

*Autoridad funcional interjurisdiccional:* Organismo establecido por dos o más entidades políticas para llevar a cabo conjuntamente una o varias tareas concretas.

*Condominio:* Entidad política gobernada por dos poderes externos de forma que los habitantes del lugar donde se establece este sistema de gobierno tengan un autogobierno interno considerable (Elazar, 1994).

Elazar añade:

El estado confederal, la federación (*federacy*), el estado asociado y las organizaciones de mercado común son aplicaciones postmodernas del principio federal y los politólogos han redescubierto el grado de federalismo implicado en los sistemas consociativos, las uniones y las ligas. Hay muchas razones por las que se puede esperar que el mundo postmoderno desarrolle nuevas aplicaciones del principio federal además de los acuerdos que ya conocemos, lo que incluye las autoridades funcionales y los condominios. Así, la realidad misma refleja las diversas caras del federalismo (Elazar, 1994).

Elazar y Watts han hecho un gran esfuerzo para renovar los estudios sobre el federalismo a partir de los años setenta y han llamado la atención tanto sobre la complejidad de las formas de gobierno como sobre la inadecuación de la simple distinción entre estados unitarios y federales. Aun así, parece que ambos tienen una visión tradicional del confederalismo que

continúa arraigada en una visión moderna del estado soberano, a pesar de que Elazar afirma que su análisis es «postmoderno».

Al mismo tiempo que reconoce su contribución, Michael Burgess señala el posible origen de esta confusión (Burgess, 2013: 45-60). Destaca notablemente su carencia de apreciación del propio estado, que suele concebirse de manera diferente en el contexto norteamericano y en el europeo (al menos en los EUA, a pesar de que Watts es canadiense). Aunque Burgess no lo afirme de manera explícita, la carencia de un concepto general de estado, como el *État* francés o el *Staat* alemán, donde este es una entidad legal y moral (Loughlin y Peters, 1997), permite que encontremos un amplio abanico de pactos de gobierno que pueden ser etiquetados como federales, cuasifederales o de federaciones de tipo *federacy*, tal como los concibe Elazar. De hecho, como Murray Forsyth ha comentado, si alguien se lo propone, puede encontrar tipos de acuerdos federales casi en cualquier lugar. Por lo tanto, probablemente hay que presentar la variable *estado* para describir y explicar correctamente cualquier conjunto de pactos, así como también si se clasifican o no como federales. O más bien, los diferentes tipos de federalismo y de federaciones pueden estar relacionados con el hecho de que un país particular se caracterice por un estado centrado en la sociedad (como en la tradición anglófona del Reino Unido, EUA, Canadá, etc.) o por una sociedad centrada en el estado (como en la mayor parte de la Europa continental) (Dyson, 2010 [1980]; Loughlin y Peters, 1997).

Para Murray Forsyth, esto también es importante a la hora de distinguir «confederaciones» de «federaciones». Su clásico estudio en el que diferencia ambas realidades es muy interesante. Utiliza el término alemán *Staat*: una confederación es un *Staatenbund*, mientras que una federación es un *Bundesstaat*. La cuestión del estado es particularmente importante por el significado de las constituciones en los acuerdos federales. Forsyth distinguía entre relaciones «interestatales» e «intraestatales», y afirmaba que una confederación «[ocupaba] el terreno intermedio entre los mundos interestatal y estatal, [...] yendo más allá de uno, pero sin llegar absolutamente al otro» (Forsyth, 1981: 6, ap. Burgess, 2013: 49).

En otras palabras, la confederación no era el estado porque no era «una unión de individuos en un cuerpo político, sino una unión de estados en un cuerpo político» (Forsyth, 1981: 6, ap. Burgess, 2013: 49). Una confederación se basaba en un tratado similar a los que unían los estados. Aun así, difería en el hecho de que podía elaborar leyes para sus miembros —es decir, para los estados miembros—, pero no para los miembros individuales de esos estados (ciudadanos). Sin embargo, Burgess señala que este análisis es bastante engañoso, porque, tal como James Madison indicó en *Federal Papers* en 1788, la *confederacy* de aquel momento (es decir, la ‘confederación’) podía actuar sobre los individuos en algunos asuntos, como la piratería o los servicios de correo. Otro problema con la definición de confederación de Forsyth que no trató Burgess es la asunción de que un estado está definido por un cuerpo político de individuos, cuerpo que posiblemente se asocia con el significado de *nación*. Pero esta definición confunde estado con estado nación y niega la posibilidad de que pueda haber otros tipos de estados además de los estados nación, como por ejemplo, los estados plurinacionales. Burgess continúa presentando su propia tipología desde la perspectiva de la democracia federal y afirma que es necesario repensar y volver a evaluar periódicamente las categorías conceptuales ante los nuevos acontecimientos políticos, sociales y económicos (Burgess, 2013: 56). Desde la perspectiva de la democracia federal y dada la evolución política reciente, identifica seis modelos nuevos de federación:

1. Democracias federales maduras.
2. Democracias federales defectuosas.
3. Democracias federales incompletas.
4. Democracias federales emergentes.
5. Democracias federales de transición.
6. Aspirantes a democracias federales.

Lo que resulta interesante de estos intentos de crear diferentes tipologías es que indican que la gobernanza territorial es mucho más compleja que la división básica rígida en estados confederales, federales y unitarios. Estos intentos confirman la idea de que nuestros sistemas

políticos se caracterizan por la hibridación y que evolucionan constantemente. Por otro lado, la hibridación está presente dentro de ciertas limitaciones y no implica una forma de gobierno totalmente abierta. Más bien significa que hay características dominantes globales, por ejemplo, características federalistas que coexisten con otras subordinadas, como ciertas tendencias hacia la (re)centralización.

Además de estos modelos de federalismo nuevos y en evolución, Burgess destaca lo que denomina la «penumbra del federalismo», un tipo de zona de penumbra de tonos grises, más que blancos y negros, donde los límites conceptuales son borrosos. Retomando el concepto de *confederación*, pero tratándolo de una manera diferente a la de Forsyth, se refiere también a un confederalismo en evolución donde los estados que han sido sólidamente federales o unitarios se asemejan cada vez más a las uniones confederales. Hay que añadir que Bélgica es un ejemplo de este desarrollo, puesto que ha pasado de ser un estado unitario a un estado regionalizado, a un estado federal y, quizás, actualmente, se dirige hacia una unión confederal.

El Reino Unido, a pesar de no ser una federación, se mueve en esta dirección como resultado del deseo de independencia de Escocia. Es decir, desde que Escocia votó *no* a la independencia en el referéndum de septiembre de 2014, es casi seguro que obtendrá más poderes fiscales y legislativos. Es muy probable que Gales haga demandas similares. Es posible que este proceso de federalización evolucione hacia un sistema más confederal, al menos desde el punto de vista de las relaciones de Escocia con el resto del Reino Unido. Ya hay algunos elementos confederales en las relaciones entre Irlanda y el Reino Unido como resultado de los acuerdos de Viernes Santo. Por ejemplo, el Consejo Británico Irlandés es un órgano que reúne a los gobiernos regionales y nacionales de las islas Británicas, también los de la isla de Man y las islas del Canal. Está inspirado en el Consejo Nórdico, que agrupa los países escandinavos y Finlandia, y se ocupa de las cuestiones políticas que afectan a todos los miembros del Consejo.



## EL ESTADO HÍBRIDO

Tanto Watts como Burgess han aludido a la aparición de sistemas híbridos, con estados que combinan varias formas características federales y unitarias. La UE es un híbrido en sí que posee tanto características federales como intergubernamentales (o confederales). Para captar qué es lo que produce este sistema *borroso*, hay que volver a considerar los cambios recientes en la naturaleza del propio estado nación.

El estado nación moderno, cuya emergencia se ha descrito en la primera parte de este artículo, se ha caracterizado por una serie de particularidades, como por ejemplo la centralización, la uniformidad, la simetría, y los modelos políticos dominantes y hegemónicos (Loughlin, 2009). Desde los años ochenta,

este hecho ha provocado una descentralización mucho mayor, la no estandarización, la asimetría y una mezcla de modelos políticos, ninguno de los cuales es hegemónico. Esto ha dado como resultado sistemas complejos que combinan los dos conjuntos de características en diferentes configuraciones dependiendo de las condiciones sociales, políticas y económicas. Este hecho es tan válido para los estados unitarios que anteriormente eran extremadamente uniformes, como Francia y Suecia, como para los estados federales como Alemania y Canadá. Una forma de ilustrar este cambio es examinando las maneras en las que los enfoques sobre la planificación y la gobernanza han cambiado a lo largo de un periodo de unos treinta años, aproximadamente desde 1980 y hasta el día de hoy (ver la Tabla 1).

**Tabla 1: El cambiante paradigma en la política regional y la gobernanza territorial**

|  | MODELO CLÁSICO   | MODELO CONTEMPORÁNEO   |
|--|--|--|
| ORGANIZACIÓN LÍDER                               | Gobierno central   | Nivel regional   |
| RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y EL REGIONAL | Jerarquía  | Igualdad en los niveles de gobierno  |
| ENFOQUE DEL DESARROLLO DE POLÍTICAS              | Descendente/centralizado   | Colectivo/negociado/contractual  |
| TIPO Y NATURALEZA DE LA DESCENTRALIZACIÓN        | Desconcentración administrativa  | Descentralización política, funcional y fiscal, con desconcentración administrativa                              |
| ESTILO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA Y RURAL        | Jerárquica y estandarizada   | El nivel nacional proporciona la dirección estratégica; el nivel local implementa y se permite la variación      |
| TIPOS DE PLANES DE DESARROLLO REGIONAL           | Planes integrales y multisectoriales que abarcan todo el territorio nacional                                   | Estratégico con enfoque espacial sobre las diferencias regionales específicas                                    |
| ENFOQUE TERRITORIAL                              | Simetría territorial   | Asimetría territorial  |
| ENFOQUE ESPECIAL                                 | Áreas problemáticas  | Desarrollo equilibrado y armonioso de todas las regiones, pero reconociendo la diversidad regional               |
| INSTRUMENTOS CLAVE                               | Regulación burocrática, provisión del sector público que suele estar estandarizado                             | Apoyo financiero reducido, provisiones mixtas públicas/privadas/voluntarias que fomentan las variaciones locales |
| AYUDAS GUBERNAMENTALES                           | Sistemas de incentivos, negocios e infraestructuras sólidas que tienden a estandarizarse en todo el territorio | Entorno empresarial y estructura débil basada en la heterogeneidad de las condiciones locales                    |

FUENTE: Adaptado de Roberts y Lloyd (1999); Bachtler y Yuill (2001), y Loughlin (2009)

Estas reconfiguraciones han sido causadas, sin duda, por un complejo conjunto de factores que se conectan y se refuerzan mutuamente, como la globalización, la regionalización, la descentralización, la europeización (de la UE y de los países que aspiran a formar parte de ella), las nuevas formas de producción económica y la división mundial del trabajo, el surgimiento del neoliberalismo, el profundo cambio social, la aparición de nuevas tecnologías, etc. Es evidente que desde los años ochenta, ha habido un cambio constante hacia una mayor descentralización política, una regionalización política y un reequilibrio de las relaciones entre las partes constituyentes de los estados nación. El Reino Unido, con su proceso de descentralización y las nuevas instituciones que han surgido, es un buen ejemplo de ello. Pero también lo son Bélgica, España e, incluso, Italia y Francia, que durante este periodo han llevado a cabo reformas territoriales significativas en la misma dirección.

Si esto significa un crecimiento del confederalismo, nos vuelve a llevar al problema de la definición. En el sentido en el que Forsyth utiliza el término, es decir, como *Staatenbund* más que como *Bundesstaat*, hay claramente algunos elementos del confederalismo en los casos de Escocia, Cataluña y Flandes. Aun así, quizás es más adecuado hablar de formas híbridas de gobernanza territorial, algo que no encaja perfectamente con los antiguos marcos conceptuales porque el término *confederal* todavía se basa en una concepción más antigua del estado que debatimos aquí y que está siendo reemplazado por un concepto más fluido y complejo.

Podemos hacer un comentario final sobre la hibridación: los estados no siempre evolucionan de manera lineal y directa desde un periodo (centralización) a otro (descentralización) e, incluso, volviendo atrás (recentralización) con límites claros entre cada periodo. Es más probable que cada periodo se dé simultáneamente dependiendo de la cuestión que se trate, aunque uno sea el dominante. La gobernanza contemporánea, como por ejemplo la del Reino Unido, Canadá o la UE, puede, por lo tanto,

tener una apariencia algo *desordenada* y a veces difícil de determinar, pero supongo que es un cometido de la ciencia política intentar hacerlo.

---

## CONCLUSIONES

De lo expuesto anteriormente deriva una conclusión importante: la antigua división unitaria/federal/confederal ya no es adecuada para describir las estructuras territoriales de los estados contemporáneos. Hay nuevas configuraciones que se describen mejor como híbridas y que reúnen características federales, regionalizadas y unitarias. Podríamos pensar que estas ocupan diferentes espacios a lo largo del espectro que Burgess denomina «democracias maduras», como la de los EUA, en un extremo, y los estados altamente centralizados (generalmente pequeños) como Irlanda y Grecia, en el otro. Los estados pueden situarse en diferentes puntos del espectro, dependiendo de qué dimensión de la tipología de Watts se haya examinado. Además, puede haber descentralización política, desconcentración administrativa y (re)centralización fiscal al mismo tiempo. Esto significa que, en los sistemas confederales, entendidos como *Staatenbunden*, variará dependiendo de la naturaleza (híbrida) de los estados que los componen.

Todo lo anterior simplemente describe lo que sucede en el mundo real. Pese a ello, existe también una dimensión normativa. Hay que evaluar los acontecimientos desde la perspectiva de nuestros sistemas democráticos. ¿En qué dirección nos tendríamos que mover? Esta es una pregunta crucial, puesto que algunos de estos acontecimientos pueden desembocar en un cambio radical en la naturaleza de un estado particular. Si Escocia, por ejemplo, hubiera votado a favor de la independencia en septiembre de 2014, habría surgido un Reino Unido nuevo y muy diferente. Este hecho habría afectado seriamente no solo a las relaciones entre Escocia y el Reino Unido, sino también a las de Irlanda y la UE. También habría tenido repercusiones en España con la cuestión catalana o, incluso, en Bélgica con la cuestión de Flandes. Si vamos más allá, asistimos a la crisis en Ucrania que demuestra que las

cuestiones de gobernanza de estado y de los territorios tienen importantes ramificaciones en toda la zona de la Europa oriental y de sus fronteras de Rusia.

Desde el punto de vista del bienestar de las poblaciones de nuestros estados europeos, ¿es mejor para las naciones y los estados mantenerse juntos que separarse en estados independientes? Podemos asumir que la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el bienestar material son características deseables para la sociedad moderna. Sin embargo, hay otras dimensiones también importantes, como el reconocimiento de las particularidades lingüísticas, culturales o religiosas de los habitantes que viven en ellas. Otra vez, Escocia sirve como ejemplo de los problemas que pueden surgir cuando no se produce este reconocimiento. El distanciamiento de Escocia respecto a Londres se debe a muchas causas que no podemos examinar completamente aquí. Aun así, muchas de las quejas derivan de la percepción de los escoceses sobre el hecho de que Westminster, especialmente durante el largo periodo del gobierno Tory (1979-1997) de Margaret Thatcher y John Mayor,

no reconoció la especificidad de su cultura y sus principios políticos. Otro buen ejemplo es Cataluña, donde ha habido un distanciamiento con respecto a Madrid, como consecuencia de la reticencia a reconocer su condición de nación.

Lo que parece claro es que el antiguo modelo clásico de estado nación, sea federal o unitario, no tiene ya la capacidad de proporcionar adecuadamente las condiciones de legitimidad democrática ni reconocimiento cultural. Podría hacerlo bajo las condiciones de altos niveles de homogeneidad y consenso de valores como los que había antes en países como Irlanda y Suecia. Hoy en día, aun así, muchos países occidentales, incluyendo Irlanda y Suecia, están marcados por la heterogeneidad social y la ruptura del antiguo consenso sobre los valores. Los modelos emergentes de gobernanza territorial reflejan estos desarrollos, pero representan también una oportunidad para que los ciudadanos, los intelectuales y los políticos conciben nuevos sistemas de gobernanza democrática y coexistencia. Tal vez, sea este el significado de las conferencias Re-bel en Bélgica.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bachtler, J., y Yuill, D. (2001). *Policies and strategies for regional development: a shift in paradigm?* Glasgow: University of Strathclyde.
- Burgess, M. (2013). The penumbra of federalism. En J. Loughlin, J. Kincaid, y W. Swenden, (eds.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (p. 45-60). Londres / Nueva York: Routledge.
- Cavanaugh, W. T. (2009). *The myth of religious violence: Secular ideology and the roots of modern conflict*. Oxford: Oxford University Press.
- Croxton, D. (1999). The Peace of Westphalia of 1648 and the Origins of Sovereignty. *The International History Review*, 21(3), 569-591.
- Dyson, K. (2010 [1980]). *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*. Colchester / Nueva York: ECPR Press / Columbia University Press.
- Elazar, D. J. (1985). Federalism and consociational regimes. *Publius: The Journal of Federalism*, 15(2), 17-34.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Elazar, D. J. (1994). *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Recuperado el 18 de abril de 2017 de <http://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm>
- Elazar, D. J. (1998). *Covenant and Civil Society: the Constitutional Matrix of Modern Democracy*. New Brunswick: Transaction Publishers.

- Forsyth, M. (1981). *Unions of States: the Theory and Practice of Confederation*. Leicester / Nueva York: Leicester University Press.
- Hendriks, F. (2001). The Netherlands: Reinventing tradition in local and regional democracy. En J. Loughlin et ál., *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities* (p. 143-173). Oxford / Nueva York: Oxford University Press.
- Hueglin, T. (1999). *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and Federalism*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.
- Karmis, D., y Norman, W. (eds.). (2005). *Theories of federalism: A reader*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kincaid, J. (2013). The United States of America: from dualistic simplicity to centralized complexity. En J. Loughlin, J. Kincaid y W. Swenden, (eds.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (p. 157-171). Londres / Nueva York: Routledge.
- King, P. (1982). *Federalism and Federation*. Londres / Canberra: Croom Helm.
- Loughlin, J., y Peters, B. G. (1997). State Traditions, Administrative Reform and Regionalization. En M. Keating y WJ. Loughlin, (eds.), *The Political Economy of Regionalism* (p. 41-62). Londres: Routledge.
- Loughlin, J. (2007). *Subnational Government: the French Experience*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Loughlin, J. (2009). The 'Hybrid' State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe. *Perspectives on European Politics and Society*, 10(1), 49-66.
- McCoy, C. S., y Baker, J. W. (1991). *Fountainhead of federalism: Heinrich Bullinger and the covenantal tradition*. Louisville: Westminster / John Knox Press.
- Nemo, P. (2003). *Histoire des idées politiques*. París: Presses Universitaires de France.
- Orford, A. (2011). *International Authority and Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rittberger, B. (2009). Federalism. En I. McLean, y A. McMillan, (eds.), *The concise Oxford dictionary of politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Roberts, P., y Lloyd, G. (1999). Institutional aspects of regional planning, management, and development: models and lessons from the English experience. *Environment and planning B: Planning and design*, 26(4), 517-531.
- Spruyt, H. (1996). *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Tocqueville, A. de (2011 [1856]). *The Ancien Régime and the French Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Watts, R. L. (1996). *Comparing federal systems in the 1990s*. Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Watts, R. L. (2013). Typologies of federalism. En J. Loughlin, J. Kincaid, y W. Swenden, (eds.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (p. 19-33). Londres / Nueva York: Routledge.

---

## NOTA BIOGRÁFICA

El profesor John Loughlin es investigador en Blackfriars, Oxford, miembro emérito de St Edmund's, Cambridge, y profesor emérito de Política, en la Cardiff University. Entre sus libros recientes, encontramos *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (2010) y *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (2013). Ha asesorado a gobiernos nacionales y a organizaciones internacionales.

