

Hacia Nuevas Formas de Estado

Consuelo Sirvent Gutiérrez*

* Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

En el mundo contemporáneo, las ciencias sociales se han interrelacionado de manera exponencial; de tal suerte que la economía, el derecho, el derecho internacional, la sociología y la ciencia política interactúan de tal forma que los patrones clásicos de estas ciencias sobre todo en el actuar político, han producido modalidades que permiten establecer hipótesis de una ciencia política que rompe las doctrinas tradicionales y crea nuevas formas de Estado que son resultado del desarrollo económico global y de la dinámica social que han transformado instituciones que antes nos parecían antitéticas y que hoy contribuyen a la formación ecléctica de paradigmas que interactúan en el dinámico proceso de una sociedad que cambia vertiginosamente en la historia actual.

Este trabajo pretende despertar inquietudes y apuntar algunos de los cambios de la sociedad actual en materia de ciencias políticas y derecho constitucional; es sólo el principio de una investigación que debe realizarse para entender a cabalidad no sólo el presente de las formas políticas, sino el futuro que ya llegó.

I. Nacimiento y evolución del Estado

1.1. Generalidades

La ley de la sociabilidad que fundó a la familia llevó su influencia aún más allá; asoció a las familias entre sí formando grupos, y con el transcurso del tiempo en cada grupo se multiplicaron y complicaron las relaciones, por lo que la asociación fundada por ley natural necesitó de un lazo de unión para no vivir en el caos. Es entonces que se hizo necesario el establecimiento de reglas que fijaran las relaciones entre ellos y como consecuencia de un poder que protegiera las relaciones jurídicas; ese poder fue el Estado.

En toda sociedad humana que se forma excediendo la familia surge y se inicia la necesidad de un poder que haga cumplir el derecho, estableciendo organizaciones o instituciones que decidan los casos litigiosos y defiendan el todo social contra las agresiones exteriores; así gradualmente y según ciertas circunstancias, se forma una serie de organismos especiales para las necesidades de la vida jurídica, enlazadas todas ellas y derivadas de un poder común que es el propio Estado.

1.2. Nacimiento y Evolución del Estado.

El significado etimológico de la palabra Estado, proviene del latín *status*, de *stare*, estar; es decir, la condición en que se encuentra una persona o cosa en relación con los cambios que influyen en su condición.

La palabra Estado en su significado etimológico fue empleada para expresar un estado de convivencia en un determinado momento.¹

Durante el Renacimiento se comenzó a utilizar el término Estado y correspondió

¹SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, T.I, Instituto Mexicano de Cultura, México, 1971, p. 198.

a Nicolás Maquiavelo el ser el precursor del concepto moderno de Estado, quien en el siglo XVI empleó este término en su obra “El Príncipe”, que se inicia con la frase: *Todos los estados, y todos los territorios en los que han sido dominados, los hombres han ejercido su autoridad por medio de una república o de un principado.*² Este vocablo no existía en la terminología antigua; sin embargo, esto no quiere decir, que el fenómeno político que conocemos como Estado sea nuevo; por el contrario, es una realidad humana de todos los tiempos, que ha recibido a través de la historia diversas denominaciones.

El Estado que primero se le llamó *polis* entre los griegos, después para los romanos fue *regnum e imperium*, más tarde *land* entre los pueblos germánicos, fue bautizado así como ya mencionamos anteriormente por Maquiavelo quien fue él que introdujo el uso del vocablo, con su acepción actual, en la literatura política.

Ante la incertidumbre acerca de su origen y la euforia desatada durante el siglo pasado en la búsqueda de rastros que aclararan la polémica, se han externado diversas teorías sin que ninguna de ellas haya logrado jerarquizarse sobre las otras, ya que como en su momento señaló Kelsen; *apenas se ha llegado a establecer que el nacimiento del Estado hallase condicionado por la coexistencia permanente de una amplia multitud de hombres; con esto se indica, sin embargo, la condición natural de origen de toda ideología social, de diferenciación superior, pero en modo alguno, la propia del Estado.*³

Bajo esta premisa, hay que destacar algunas teorías que se han postulado y que encierran cierto grado de validez si se estudian en el contexto de su ideología:

1. *Teoría ético espiritual.* La naturaleza racional y libre del hombre es la causa del Estado. Sólo la vida social impulsada por la inteligencia humana es capaz de alcanzar las formas políticas. La sociedad para subsistir requiere de una organización y del poder coactivo (Aristóteles).⁴
2. *Teorías teológicas u origen divino.* Su origen es sobrenatural, es creado por Dios. La divinidad ha creado el poder político, bajo esta forma de pensamiento destacan San Agustín (*La ciudad de Dios*), Santo y Tomás de Aquino (*Summa theologica*).⁵
3. *Teoría del origen familiar del Estado.* La familia constituye una unidad natural, a la que es inherente el derecho de propiedad privada, y de ella se forman el estado y todas las demás comunidades. El estado es un gobierno de familias; es el *pater familias* quien se convierte en ciudadano cuando sale de su casa y actúa con otros cabezas de familias. Para la defensa común y la consecución de ventajas mutuas surgen muchas asociaciones de familias (pueblos, ciudades,

²MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, Trad. Angeles Cardona, Madrid, Editorial Bruguera, 1983, p. 29.

³KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Trad. Eduardo García Máynez, 3ª reimpresión, México, UNAM, 1983, p. 215.

⁴ARISTÓTELES, Política, Libro Primero, Editorial Porrúa, México, 1973, p. 157.

⁵SANTO TOMÁS DE AQUINO, Suma Teológica, Trad. Ismael Quiles, Colección Austral, 1943, p. 92.

cuerpos y colegios de varias clases) y cuando estas asociaciones son unidas por una autoridad soberana, se forma un Estado. (Bodino).⁶

4. *Teoría del origen convencional del Estado, del pacto social o voluntarista.* El contrato social como generador de la sociedad civil y el contrato político que dio origen a las formas políticas. *La esencia radica en que uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo. Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida, y su voluntad. La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de Ciudad y hoy es República o Cuerpo Político, el cual es denominado Estado cuando es activo.* (Rousseau)⁷ bajo esta corriente también hay que destacar a John Locke (*ensayo sobre el gobierno civil*) y Thomas Hobbes (*Leviatán*).
5. *Teorías naturalistas.* El Estado es un fenómeno natural o sujeto a fuerzas derivadas de la naturaleza, como el carácter geográfico, topográfico, hidráulico, hasta las fuerzas sociales, económicas y políticas (Émile Zola).
6. *Teoría del origen violento del Estado.* El Estado es una institución social forzada por un grupo victorioso de hombres sobre un grupo derrotado, con el único propósito de regular el dominio del grupo de los vencedores sobre el de los vencidos, y de resguardarse contra la rebelión interna y el ataque desde el exterior. El objeto de esta dominación es la explotación económica de los vencidos por parte de los vencedores. (Oppenheimer)⁸

Los intentos por encontrar el origen del Estado han declinado porque los esfuerzos se han enfocado a conceptualizar lo que es el Estado en sí, desde Jellinek hasta autores contemporáneos, han vertido su opinión al respecto:

Para el jurista alemán Jellinek, el Estado es un fenómeno social que consiste en la condición especial de un cierto grupo de relaciones entre los hombres. Explica que las relaciones que se establecen entre los hombres son de mando-obediencia de un modo permanente en un territorio. Las relaciones humanas que se dan en el Estado son de una múltiple diversidad; por ello, hay que ordenar y reducir los elementos diseminados a unidades. Así existen unidades en la vida social, especiales, causales, formales y teleológicas. En estas últimas, en donde la diversidad de relaciones humanas se unifican por el fin común a que tienden y por ello se les llama asociación. A este tipo de unidad pertenece el Estado.⁹

⁶Enciclopedia Jurídica Omeba, “Estado”. T.II, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1964, p. 817.

⁷ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, UNAM, México, 1984, pp. 21-22.

⁸OPPENHEIMER, Franz, *The State*, Free life Editions, New York, USA, 1975, p. 32.

⁹JELLINEK, Georges, *Teoría General del Estado*, Trad. Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1970, pp. 323-324.

Hans Kelsen, al respecto señala: *El Estado es un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad. Todo el mundo admite que el Estado mantiene relaciones esenciales con el orden jurídico. Pero si no se admite que esa relación significa identidad, se debe ante todo a que no se reconoce que el Estado mismo es un orden. El Estado no es un hombre o muchos hombres que están bajo un poder ordenad: es un orden bajo cuyo poder están los hombres, Y este poder no es otra cosa sino la vigencia de este orden, que es un ordenamiento jurídico.*¹⁰

Para Heller el Estado es una estructura de dominio duradero renovado a través de un actuar común actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio de estado.¹¹

Serra Rojas, complementa la idea señalando la existencia de un concepto vulgar y otro científico para explicar lo que es el Estado. Sobre el concepto vulgar del Estado, expresa que la gente pretende que el Estado sean las personas que laboran para el Estado, sus bienes, los símbolos que lo representan, el poder público que ostenta con o sin autoridad.¹²

La gente –continúa en su planteamiento Serra Rojas– no entiende que el Estado es un orden jurídico de convivencia que organiza y combina elementos muy complejos, todo ello para servir a la sociedad. El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo.¹³

Para Serra Rojas, los elementos del Estado se clasifican en elementos esenciales o constitutivos, conformados por la población, el poder y el orden jurídico y; la soberanía y los fines del Estado como elementos determinantes.¹⁴

A fin de expresar lo que es el Estado, Enrique Sánchez Bringas realiza un estudio de las diversas perspectivas que presentan las teorías que tratan de explicar lo que es el Estado, identificándolo como organismo (Gierke), como espíritu (Hegel), como institución (Maurice Hauriou), la ya mencionada corporativista de Jellinek o el pensamiento de Kelsen que ve al Estado como un orden normativo.

De todo esto desprende Sánchez Bringas, que al Estado hay que considerarlo como un hecho social, como un fenómeno que se produce cuando una sociedad asentada permanentemente en un territorio, logra diferenciar de manera sistemática a los gobernantes de los gobernados. El Estado como hecho social, es

¹⁰KELSEN, Hans, *op citp.* 217.

¹¹HELLER, Norman, *Teoría del Estado*, Trad. Luis Tobío, 6ª Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 255.

¹²La autoridad y el poder son dos cosas distintas: poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar obedecer a otra. Autoridad es el Derecho a dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás. La autoridad pide poder. El poder sin autoridad es tiranía. SERRA ROJAS, *op cit.*, p. 293.

¹³SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, pp. 166-168.

¹⁴*Ibidem*, pp. 238, 242, 271, 293, 294, 314, 348 y 406.

una realidad integradora de una población que dispone de un ámbito territorial, y que distingue claramente entre la parte poblacional que gobierna (gobernantes) de la gobernada (gobernados). Esta realidad cobra existencia jurídica a través de las normas que integran su orden normativo interno.

Aclara para finalizar su postura, que el Estado no existe como persona jurídica sin un cuerpo normativo, pero la falta de éste no impide la existencia del Estado como una realidad social, de lo que se deduce que para Sánchez Bringas, los elementos que conforman al Estado, son: la sociedad, el territorio, los gobernantes y como elemento no indispensable, el orden jurídico.¹⁵

Sobre este intento de conceptualizar lo que es el Estado, han escrito infinidad de autores y el tratar de desglosar el pensamiento de cada uno de ellos sería ocioso, pero sí es importante mencionar que independientemente de la denominación que le den a cada uno de ellos y las distintas formas de clasificarlos, existe una reiterada coincidencia en señalar como elementos que conforman al Estado a los siguientes: territorio, población y poder.

I.3. Fines del Estado

La palabra fin aparece en todos los casos como una meta, un plan para conseguir algo o para que se justifique nuestra acción o se constituya una aspiración individual o colectiva; el fin es aquello en vista de lo cual se hace una cosa.

Jellinek señala que el Estado tiene los siguientes fines: el bienestar del individuo y de la colectividad manteniendo y protegiendo su existencia; asegurando la libertad, la seguridad y la conservación de la vida de derecho.

Los fines del Estado están en conexión directa con las actividades del individuo. Los fines del Estado que han de cumplir son actividades en las cuales ordena, ayuda, favorece o desvía las manifestaciones de la vida individual y social.

Existen muchas teorías que tratan de explicar los fines del Estado; entre los más importantes tenemos precisamente la teoría que niega toda finalidad al Estado; es decir, el Estado no tiene un fin determinado, sino que el fin existe en sí mismo. Muchos tratadistas no están de acuerdo con esto y dicen que imaginarnos al Estado sin un fin o simplemente comprobar que una organización política carece de fines, es aceptar una fuerza incontrolada y despiadada que se ejerza sin ninguna justificación.

Kelsen manifiesta que el Estado se reduce a una forma jurídica al servicio de cualquier fin social posible, y dice que a la esencia del Estado no pertenece absolutamente ningún fin específico; el Estado no es más que un medio para la realización de todos los posibles fines sociales. Si el Estado es una creación artificial de la sociedad, se debe suponer que no tiene otros fines que los propiamente humanos.

Otra teoría es la de la finalidad absoluta que supone la perfección del Estado al considerarse una finalidad que es común a todos los estados. Es considerar un

¹⁵SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998, pp. 19-24.

Estado tipo, general o universal, al cual pueden aplicarse principios absolutos. En este grupo de teorías absolutas nos encontramos también con las teorías morales, que le asignan al Estado el bien moral.

Las teorías de la finalidad relativa estudian los fines que son impuestos a la actividad del Estado por su propia naturaleza, y analizan los conceptos finalistas que se determinan en las constituciones observando las funciones actuales que realiza el Estado.

Los fines del Estado son las metas o propósitos generales que la evolución política ha venido reconociendo y se incorpora al orden jurídico; estos fines se señalan en forma expresa en la legislación.

La finalidad del Estado es garantizar la seguridad y el bienestar de la población. El Estado atenderá las siete necesidades humanas básicas: agua, alimentos, vivienda, energía, salud, educación y ocupación.

El Estado se justifica por sus fines. Cualquier fin social puede ser realizado por el Estado por medio de sus funciones. Si el Estado ha existido y existe es porque tiene fines que realizar.

II. Elementos del Estado

Los tratadistas de teoría general del Estado coinciden en afirmar que para que pueda existir un Estado, es necesario que coexistan tres elementos esenciales: un territorio, una población y un poder. La conciliación de estos tres elementos es lo que posibilita la creación de un Estado que puede perdurar y ser tan estable como las circunstancias lo permitan.

No se discute en torno a la extensión del territorio, ni del número de la población o si a ésta la forman una o varias etnias, pero sí se afirma que esos dos elementos deben estar sujetos a un régimen jurídico mediante un consenso de voluntades.

2.1. Territorio

Todo Estado debe poseer un territorio como un supuesto imprescindible de su organización, de las funciones que le corresponden, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa, ya que no hay Estado sin territorio.

Por territorio entendemos la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder, de acuerdo con normas, creadas o reconocidas por el propio Estado.¹⁶

Para Kelsen el territorio no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado, el cual no es una superficie, sino un espacio de tres dimensiones, ya que la validez, lo mismo que la eficacia del orden jurídico nacional, no sólo se extiende a lo ancho y a lo largo, sino también en altura y profundidad.¹⁷

¹⁶GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Op. cit., p. 98.

¹⁷KELSEN, Hans, Teoría general del Derecho y del Estado, Trad. Eduardo García Máynez, UNAM, México, 1983, p. 257.

El territorio no debe identificarse como una porción de tierra; por el contrario, son los espacios donde el Estado ejerce sus dominios. El territorio comprende las islas incluyendo los arrecifes y cayos; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; las aguas de los mares territoriales y las marítimas interiores; el espacio situado sobre el territorio; el suelo y el subsuelo.

Las fronteras son las delimitaciones territoriales naturales o artificiales de un Estado. Las fronteras naturales son los mares, los ríos y montañas entre los países o los signos materiales que precisan los límites como los monumentos, mojoneras, zanjas etcétera. Las fronteras son límites de separación que delimitan las esferas de actividad jurídico política del Estado.

Las fronteras de un Estado se demarcan por medio de tratados internacionales y de las convenciones sobre arreglos de límites, cuando colindan con otro Estado, o en su propia constitución y en las leyes que fijan las características de esas fronteras.

El territorio del Estado tiene las características de unidad e impenetrabilidad. La primera se refiere a que la unidad del territorio estatal es una unidad jurídica no geográfica ya que un Estado puede tener áreas geográficas separadas sin contigüidad física; estas áreas separadas forman una unidad en cuanto uno y el mismo orden jurídico es válido para todas ellas. Por lo tanto, la unidad territorial del Estado es una unidad jurídica, no geográfica natural.

Respecto a la segunda característica, la de impenetrabilidad, se sigue el principio de que el orden jurídico nacional tiene validez exclusiva para un cierto territorio, el territorio del Estado en sentido estricto, y el que dentro de ese territorio todos los individuos se hallan sometidos única y exclusivamente a ese orden jurídico nacional o al poder coactivo de ese Estado; usualmente se expresa diciendo que en un territorio sólo puede existir un Estado o que el Estado es impenetrable.¹⁸

El derecho internacional afirma al territorio como uno de los elementos esenciales del Estado, en sus dos aspectos generales: como una cosa sobre la que el Estado tiene derecho exclusivo, y como asiento de las relaciones de autoridad. Nunca han sido tan celosos los estados como en los problemas relacionados con la integridad de su territorio, pues a ellos se vinculan los problemas de la soberanía. El territorio fija el límite dentro del cual se ejerce la competencia de los órganos del Estado y es un factor indispensable para su desarrollo.

2.2 Pueblo

Pueblo es el conjunto de individuos cuyas voluntades vinculatorias y cuya acción unificada es un plexo de ideales, intereses, propósitos y tradiciones comunes que integran una nación y constituyen en determinadas circunstancias históricas y ambientales un Estado.

Pueblo se identifica con nación; esto es, el conjunto de seres humanos unidos por un sentimiento de pertenencia nacional. Este sentimiento se funda en una pluralidad de factores; entre los más significativos se encuentran la afinidad racial,

¹⁸KELSEN, Hans, Op. cit., p. 247.

la comunidad de cultura, y la comunidad de destino político.¹⁹

La palabra pueblo es un término de contenido estricto, ya que con él solo aludimos a las personas que están sujetas a nuestra soberanía y ligadas por los vínculos de la ciudadanía y la nacionalidad.

El término pueblo hace referencia sólo a una parte de la población; es decir, a aquella que goza de la nacionalidad y de los derechos civiles y políticos reconocidos legalmente.

En la mayor parte de los ordenamientos se aceptan tres criterios para determinar quienes son sus nacionales: *ius soli* (por el lugar de nacimiento), *ius sanguinis* (por los padres de quienes se nace), y el *ius domicilii* (por el lugar donde se reside). Estos criterios suelen adoptarse combinados y sujeta su vigencia, para los casos concretos, al principio de reciprocidad del Estado parte en el problema.²⁰

Los hombres que pertenecen a un Estado componen la población de éste. La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un doble papel, puede ser considerada como objeto o como sujeto de la actividad estatal. En cuanto objeto del *imperium*, la población es un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; en cuanto sujetos, los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación.

No debe confundirse al pueblo del Estado con la población ya que bajo ésta se alude al conjunto de hombres y mujeres nacionales y extranjeros, que se encuentran en un momento dado dentro del territorio del mismo, cualquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población.

El concepto pueblo se refiere al conjunto de individuos cuyas voluntades vinculatorias y cuya acción unificada en plexo de ideales, intereses, propósitos y tradiciones comunes integran una nación y constituyen en determinadas circunstancias históricas y ambientales un Estado.

2.3. Poder

El poder es un medio para que el Estado pueda cumplir con sus fines imponiendo obediencia. Poder es el dominio, imperio, facultad y jurisdicción, que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa.

Serra Rojas menciona que *en el Derecho Público moderno el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo.*²¹

El poder es a la vez una fuerza moral, jurídica y una material. La fuerza moral encausa y justifica el poder, la segunda lo organiza y la tercera le permite realizar los fines de una comunidad política.

¹⁹FIX FIERRO, Héctor, y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "Pueblo" en Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 2640.

²⁰ALBENDEA PAVÓN, José, *Teoría constitucional y ordenamientos comparados*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1997, p. 17.

²¹SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 295.

El orden jurídico que integra el Estado es inconcebible sin el poder del que se le provee para su efectividad. Estado y poder mantienen una estrecha relación, por lo que es difícil establecer cuál es la parte del Estado que no se manifiesta como poder, o cuál es el aspecto del poder que no es totalmente regulado por el mismo Estado.

Preciado Hernández dice que el poder no está constituido exclusivamente por el monopolio de la fuerza que permite a sus detentadores imponer su voluntad a los demás; no es sólo capacidad de dominación sino ante todo autoridad, derecho de mandar, de decidir, de resolver conflictos, derechos subjetivos de los gobernados que tienen como relación el deber de obedecer a los gobernantes. Este derecho de mandar, decidir, y el correlativo deber de obedecer, constituye la relación jurídica que se funda en la justicia y en el bien común que debe ser la finalidad del Estado.²²

El poder del Estado se funda en la pretensión de que el Estado como persona, es titular de derechos y obligaciones y tiene derecho para exigir a sus súbditos la obediencia para conseguir los fines de la sociedad,

En su acción de gobernar a los hombres, el poder del Estado debe utilizar la fuerza para la consecución del bien; el Estado para esto tiene a su disposición a la policía y al ejército, para apoyar cualquier procedimiento de ejecución. El poder del Estado es por consecuencia poder de derecho; para que se lleve a cabo, es necesaria la fuerza y el ejercicio de la coacción para que constituya un deber jurídico.

III. Formas de Estado

Las distintas formas de organizar el poder con base territorial dan lugar a las formas de Estado, independientemente de cómo sea su gobierno. Así por ejemplo, la monarquía o la república que son formas de gobierno, pueden existir indistintamente en un Estado unitario o en uno federal, que son formas de Estado.

Generalmente se reconocen como formas de Estado el Estado confederado, (ya en desuso) y los tradicionales Estado Unitario y el Estado Federal. Sin embargo, prestigiados juristas han agregado el Estado regional, debido a la relevancia que en la primera mitad del siglo pasado, tuvo el desarrollo de las regiones en países como España e Italia, principalmente.

1.1 Confederación

La confederación es una vinculación entre estados, creada por un pacto internacional; los estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior; por lo tanto, las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos de los estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada estado confederado.²³

La confederación se basa en un tratado y es una sociedad; es decir, una relación

²²PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Ensayos filosóficos-jurídicos*, Editorial Jus, México, 1987, p. 157.

²³TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 113.

jurídica, no produce un nuevo sujeto de voluntad, sino una comunidad de voluntad de los miembros. La confederación no disminuye la soberanía de los estados miembros; lo único es que éstos se comprometen a ejercer ciertas funciones en común a través de unos órganos comunes, que no están situados sobre los estados ya que sus decisiones necesitan para ser eficaces de un acto de voluntad de éstos.²⁴

El antecedente más remoto que tenemos de la confederación se encuentra en la mitología griega que dice:

*La mujer más hermosa del mundo era Helena, hija de Zeus y Leda, Corrían tales voces sobre su belleza que no había joven príncipe en Grecia que no deseara casarse con ella. Cuando sus pretendientes se reunieron en la casa de Helena para solicitar formalmente su mano, eran tantos y pertenecían a familias tan poderosas que su supuesto padre, el rey Tíndaro, marido de Leda, vaciló en elegir a uno de ellos, temeroso de que los demás se unieran en contra suya. Por tanto les exigió que juraran solemnemente un pacto de que, quienquiera fuera el marido de Helena, los demás defenderían su causa si éste recibía algún agravio a consecuencias de su matrimonio. Después de todo representaba una ventaja para cada pretendiente unirse en esta alianza ya que cada uno de ellos esperaba ser la persona elegida y así se comprometieron a castigar sin piedad al que tratara de raptar a Helena. El elegido fue Menelao rey de Esparta. Años después Helena fue raptada por el hijo del rey de Troya y los reyes griegos se unieron para destruir Troya por está alianza que habían jurado.*²⁵

Históricamente encontramos la confederación en la primera liga de Delos contra Persia 477-404 a.C. Fue creada por Aristides como alianza entre distintas ciudades griegas del mar Egeo para liberarse de la dominación persa. Su finalidad era recuperar las ciudades del Asia Menor del dominio persa, para lo cual sus miembros contribuían con barcos y hombres o pagaban un tributo a Atenas.

Cada una conservaba su autonomía y disponían de una voz en el Consejo que se reunía una vez al año en el santuario Panhelénico de Delos. Dejaron aumentar el poder de Atenas y ya no fungieron como alianza real; perdieron el derecho de acuñar moneda e incluso dependieron de la justicia ateniense. Degeneró tanto que incluso Atenas los reprimió en la guerra 440-439 al considerarlos como súbditos.

Suiza. En los siglos XII y XIII, comunidades urbanas obtuvieron su libertad de Alemania y se constituyeron en una confederación compuesta por tres cantones montañoses de Uri, Schwyz y Unterwalden firmaron un pacto en 1291, dando nacimiento a la confederación Suiza (Helvética) En el pacto se comprometieron a prestarse mutuamente apoyo ofensivo y defensivo y se negaron a admitir en sus territorios a ninguna autoridad que no fuera ejercida por naturales del país. En 1353 se constituyó la confederación de ocho cantones; luego se unen otros y

²⁴GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1999, p. 211.

²⁵ *LA ILIADA*, Estudio preliminar de David García Bacca, Editorial Cumbre, México, 1979, p. XIII.

para 1513 la confederación estaba constituida por trece cantones. A finales del siglo XVIII, el ejército francés conquistó Suiza, y Napoleón Bonaparte decretó en la República Helvética una constitución centralista en 1798 y más tarde en 1803 decretó una constitución federal. En 1848, se dictó una nueva constitución donde se volvió a establecer el Estado Confederado suizo, siendo revisada en 1874 y la alianza cantones soberanos fue sustituida por el moderno Estado federal. Aunque por razones históricas, el nombre oficial de Suiza sigue siendo “Confederación Helvética”.

El sistema confederado también rigió en los Estados Unidos ya que cuando las trece colonias de Inglaterra se independizaron en 1776, era necesario institucionalizar los vínculos entre las trece colonias, ahora estados. Por lo que en 1776 se presentó un documento denominado “Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua” donde establecieron como forma de Estado la confederación. Esta obra se discutió y aprobó por el Congreso en 1777; se firmó en 1778, pero entró en vigor en 1781.

La ineficacia del régimen confederado se puso de manifiesto cuando terminó la Guerra de Independencia. Mientras los trece Estados luchaban contra un enemigo común, los lazos políticos y jurídicos no tenían que ser fuertes. Cosa distinta sucedió cuando afrontaron los problemas de la paz, ya que surgieron problemas entre ellos. Por lo que se convocó a una asamblea en 1787 en Filadelfia, para revisar los artículos de la confederación y presentar dictamen al congreso y a las distintas legislaturas sobre las alteraciones y adiciones para adaptar la constitución a las exigencias del gobierno y al mantenimiento de la unión. Sin embargo, lo que resultó de esta asamblea fue una nueva Constitución, que estableció como forma de Estado la federación. La Constitución entró en vigor en 1789.

La confederación generalmente presenta las siguientes características:

- a. Es una vinculación entre Estados, con intención de perpetuidad, y creada por un pacto internacional.
- b. La confederación se crea para un fin específico que puede ser: la defensa exterior y la sustitución de la guerra u otras formas distintas de enfrentamiento entre los Estados miembros, pero se acepta que estas motivaciones pueden variar según los casos, y puedan darse las uniones por motivos culturales, económicos y sociales.²⁶
- c. Está dotada de órganos estables a los que se atribuyen diferentes competencias.
- d. Los Estados miembros pueden separarse de la confederación sin ningún problema.
- e. Cada Estado miembro conserva su personalidad internacional pudiendo concertar tratados con los demás estados miembros de la confederación, como con otros estados ajenos.

Actualmente no existe ninguna confederación con estas características.

²⁶ONAIIDA, José Miguel, *Instituciones de Derecho Constitucional*, Editorial Errepar, Buenos Aires, Argentina, 2004, p. 211.

Los siguientes países, aunque hoy son federaciones, en el pasado tuvieron estructura confederada:

La Confederación Helvética, proclamada como república en 1798 y transformada en la actual federación Suiza en 1874.

La Confederación Alemana del Norte, en 1870 cambió de nombre por el de Imperio Alemán; posteriormente, en 1919, por el de República de Weimar y en 1990 por el de República Federal Alemana.²⁷

Los Estados Unidos de América, que nació como una confederación, hasta que se dictó la actual Constitución de 1789, dando nacimiento al Estado federal.

3.2. Federación

La federación deriva del latín *foedus* que significa: pacto, tratado o alianza.

El Estado federal, es la organización de dos o más estados miembros, con poderes políticos propios y originarios, que delegan en un gobierno central la personalidad en el ámbito internacional y la titularidad de competencias centrales comunes generales y permanentes.

Para Onaíndia el federalismo implica la preexistencia de varios estados con poder soberano que, en virtud de un acuerdo documentado en la constitución, transfieren ese poder a la nueva estructura política creada por ellos. Los estados quedan despojados de su poder soberano y conservan, solamente, las atribuciones propias de las entidades autónomas.²⁸

La federación tiene como fuente una Constitución. Porque el acuerdo que da origen a ella es un acto de poder constituyente que produce, además, un nuevo status de cada miembro puesto que altera su forma de existencia política y porque la esencia misma de la federación exige cierta injerencia en los asuntos de los estados miembros a fin de mantener, asegurar y garantizar su propia existencia.²⁹

El federalismo admite graduación, según que las entidades federadas se hayan reservado atribuciones según la importancia de las mismas (poderes residuales). Las facultades que no se señalan expresamente para dichas entidades, se reservan para el poder central. Ejemplo es Canadá. El Acta Constitucional de 1867 establece que todo lo que no se menciona como perteneciente a las legislaturas provinciales es de competencia del Parlamento nacional; en otras palabras, las facultades residuales son federales.

En otras ocasiones, la distribución de competencias es del centro a la periferia; es decir, de la federación a las entidades federadas. Las que no se hayan señalado para el centro, pertenecen a las entidades miembros. En este caso, se habla de poderes delegados.³⁰ En México al igual que en Estados Unidos, tenemos los

²⁷ALBENDEA PABÓN, José, Op. cit., p. 40.

²⁸ONAINDIA, José Miguel, *Instituciones de Derecho constitucional*, Editorial Errepar, Argentina, 2004, p. 218.

²⁹GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1999, p. 210.

³⁰ALBENDEA PABÓN, José, Op. cit., p. 41.

poderes delegados.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 124: *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*

Constitución de los Estados Unidos de América. Enmienda X: *Las facultades que la Constitución no delega en los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservadas a los Estados respectivamente, o al pueblo,*

También existen materias de competencia mixta o coincidente pues, en algunos casos, las entidades miembro complementan determinadas disposiciones del poder central o viceversa, en el marco de una colaboración recíproca.

El sistema federal nació en los Estados Unidos de América, con la Constitución de 1787. El Estado federal no respondía a un esquema previo, sino a necesidades prácticas; se trataba de buscar una fórmula que hiciera compatibles la existencia de los estados individuales con la de un poder dotado de facultades para bastarse por sí mismo en la esfera de sus funciones. En esa época las formas de Estado que se conocían era el Estado confederado y el Estado unitario; el federal surgió como una forma intermedia.

El sistema federal, en parte por necesidades reales y en parte por simple fenómeno imitativo, pasó de los Estados Unidos a muchos países del mundo. Como por ejemplo México, donde, en la Constitución de 1824, la primera que nos rigió como país independiente lo establecimos. El artículo 4 dice: *La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.*

El Estado federal puede surgir, ya sea como resultado de una vinculación jurídico política de Estados hasta entonces independientes, como por ejemplo, los Estados Unidos o Suiza, o bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario, como por ejemplo México.³¹

Las principales características del Estado federal son las siguientes:

- a. La fuente del Estado federal es la constitución, donde se deslindan las competencias entre la federación y los estados federados. Cada distribución de poder es específica de cada caso concreto.³²
- b. Existe igualdad jurídica de todos y cada uno de sus miembros.
- c. Los Estados miembros o federados no son soberanos. Son autónomos y tienen autonomía dentro de los límites fijados por la Constitución Nacional.
- d. Los Estados federados no tienen la posibilidad de resistir las disposiciones del estado federal ni de separarse.
- e. La federación y no los estados federados es la única que tiene personalidad jurídica internacional.

³¹GARCÍA PELAYO, Manuel, Op. cit., p. 215.

³²GIROTTI, María Cristina, GONZÁLEZ, Ramiro, *Elementos para el estudio del Derecho constitucional*, editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina, 2005, p. 13.

1.2 Estado centralizado o unitario.

Un Estado unitario es aquel en que toda actividad pública emana del centro y converge hacia él. Se basa por tanto, en relaciones de supra y subordinación. Un solo centro de poder tiene el monopolio de creación de normas jurídicas que valen para todo el territorio; asimismo, la administración y la jurisdicción se llevan a cabo por órganos de dicho poder.

En el Estado unitario existe un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas.³³

La idea de un poder central significa que de él emanan las decisiones políticas fundamentales, sin perjuicio de una eventual delegación parcial en ciertas autoridades administrativas locales sujetas, en orden a su funcionamiento, al control del gobierno central. En este último caso, los órganos del gobierno pueden estar descentralizados, pero no desconcentrados; es decir, los órganos de gobiernos locales no son autónomos.

Albendea Pabón dice: *en el sentir de algunos tratadistas, el Estado unitario es la más vigorosa comunidad política que pueda concebirse, porque tiene la cohesión que tenía la Ciudad-Estado, mejorando por su exención las posibilidades.*³⁴

El Estado unitario constituye la forma de organización más común de la mayoría de las naciones.

Las principales características de los Estados unitarios son:

- a. Una autoridad única y central
- b. Un mismo régimen constitucional
- c. Un orden jurídico único

1.2 Estado Regional.

El Estado regional es un modelo de división territorial político-administrativa intermedia entre la federación y el Estado unitario. Este tipo de Estado posee divisiones territoriales denominadas regiones. Las regiones son entidades territoriales perpetuas; tienen base geográfica y fundamento geopolítico existen por sí mismas, no se decretan, se identifican.

En el Estado regional se da una descentralización del poder, menor que en la forma federal pero mayor que en la unitaria; es más centralizado que uno federal y menos centralizado que un Estado unitario. En el Estado regional la descentralización está constitucionalmente garantizada. De igual manera, el Estado se funda sobre la base de las identidades culturales, sociales e históricas de las comunidades establecidas en un mismo territorio.

³³SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 351.

³⁴ALBENDEA PABÓN, José, Op. cit., p. 44 .

La descentralización regional supera el centralismo unitario, pero no alcanza al federativo, ya que las entidades territoriales no son estados miembros; el Estado regional no posee entidades soberanas como en un Estado federal; la fuerza de éstas deviene del poder central. La diferencia entre un Estado regional y uno federal sería el origen de las atribuciones: en el Estado federal, son los estados federados los que deciden ceder parte de sus atribuciones a la federación; en el regional, es el Estado central el que las cede a las entidades que lo componen.

Las regiones se rigen por un Estatuto pues no gozan de autonomía constitucional como es el caso del Estado federal.

Las Facultades de las regiones no son puramente administrativas; si bien es cierto, éstas comienzan siendo la prioridad, conforme el proceso de descentralización se expande, las facultades que poseen se van incrementando al grado de tener un alto nivel de desarrollo propio en el ámbito de la localidad.

Otro aspecto importante de este tipo de organización, es que las regiones pueden unirse en comunidades para la realización de ciertos programas de tipo social, político o cultural.

Esta forma de Estado aparece mencionada por primera vez en la Constitución española de 1931 y en la italiana de 1947. Actualmente no son los únicos países en donde las regiones son una realidad económica, cultural y política. Pero sí fueron los primeros en otorgar el reconocimiento constitucional que dio lugar a la peculiar forma de Estado.³⁵

Respecto a la naturaleza jurídica de esta forma de Estado, las opiniones se encuentran divididas: unos autores consideran al Estado regional como una nueva forma de Estado unitario; otros creen que es una variante del Estado federal; y otros más sostienen que el Estado regional es un tipo intermedio entre el Estado Unitario y el Estado federal.³⁶

Ante la incapacidad de encasillar al Estado regional dentro de las dos formas tradicionales de Estado, como son el unitario y el federal, los constituyentes españoles trataron de encontrar una forma original que respondiera a la realidad nacional. A este respecto Jiménez de Azúa que figuraba como Presidente de la Comisión encargada de elaborar la Constitución española de la Segunda República en 1931, mencionó que España no era un país unitario, ya que existían regiones de naturaleza típica, de perfil acusado, pero esto no los obligaba a establecer un Estado federal, ni tampoco se podía distorcionar la realidad y establecer un sistema unitario. El Estado unitario estaba en crisis después de la Primera Guerra Mundial ya que muchos de los menesteres que caían sobre el Estado no se podían desempeñar bajo el régimen unitario; pero al mismo tiempo manifestó que el federalismo no era la respuesta ya que estaba en decadencia. Tan absurdo sería declarar un Estado unitario como uno federal. La fórmula estaba en el régimen

³⁵ ARMENTA LÓPEZ, Leonel, *Hacia un nuevo federalismo mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2010, p. 115.

³⁶ *Ibidem*.

integral³⁷ (regional), donde podían permanecer unidas al poder central las provincias que así lo desearan y, en cambio, podían demandar su autodeterminación las regiones en la medida en que cada una de ellas, fuese capaz de ejercerla. Este fue el régimen que se estableció en la Constitución española.

Menciona Armenta López³⁸ que no obstante el esfuerzo de los constituyentes españoles para esclarecer lo que se entiende por Estado regional, fue la doctrina italiana la que definió con mayor claridad el concepto de Estado regional. Por ejemplo Ambrosini dice que el Estado regional constituye una forma intermedia entre el Estado unitario y el federal, caracterizado por la autonomía regional, lo que pudiera interpretarse en el sentido de que dicha forma de Estado tendría una realidad independiente.³⁹

Italia adoptó este sistema en su Constitución de 1947. El artículo 115 menciona: Las regiones estarán constituidas en entidades autónomas con poderes y funciones propias con arreglo a los principios establecidos *en la Constitución*.

Artículo 116: *Se establecerán para Sicilia, Cerdena, Trentino-Alto Adigio, Friul-Venecia Julia y Valle de Aosta formas y condiciones especiales de autonomía, con arreglo a estatutos especiales adoptados mediante ley constitucional.*

Toda región tendrá un Estatuto en armonía con la Constitución y con las leyes de la República. El Estatuto regulará el ejercicio del derecho de iniciativa y del referéndum sobre leyes y medidas administrativas de la región. El Estatuto será aprobado por el Consejo Regional por mayoría absoluta de sus componentes y ratificado por ley de la República.(art. 123)

Cada región tiene como órganos un Consejo Regional, la Junta y su presidente. La Junta regional será el órgano ejecutivo de la región y el Presidente de la Junta representa a la Región y se encarga de las funciones administrativas delegadas por el Estado a la región (art. 121).

La región se convierte en un ente autónomo con poderes y funciones propios en lo legislativo y en lo administrativo, y con cierta autonomía financiera.

España tiene un sistema regionalizado, establecido en la Constitución de 1978.

Las comunidades autónomas son las agrupaciones de provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes. Existen 17 comunidades autónomas.

Cada una de estas autonomías tiene un órgano legislativo llamado Parlamento, Corte o Asamblea, según el lugar. El órgano ejecutivo está a cargo de un Consejo de Gobierno, cuyo presidente tiene la atribución de sancionar las leyes expedidas por el órgano legislativo, y está investido de funciones administrativas.

La Constitución de España establece en el artículo 2: La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

³⁷En la Constitución de la República Española de 1931 no se mencionaba Estado regional, sino Estado Integral. En la Constitución de 1978 se utiliza el término Estado regional.

³⁸ARMENTA LÓPEZ, Leonel, Op. cit., P. 115.

³⁹Ibidem.

El artículo 145 de la Constitución establece que las comunidades elaboraran su proyecto de Estatuto de Autonomía que debe ser aprobado por las Cortes Generales para su tramitación como ley.

Artículo 147-1. Los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

Artículo, 145-1 En ningún caso se admitía la federación de Comunidades Autónomas.

Las características del Estado Regional son las siguientes:

- a. Las regiones no poseen el carácter de soberanas, pero tienen una importante autonomía política.
- b. Tienen un gobierno propio, con capacidad de dirigir y administrar la entidad territorial, de acuerdo a sus propias políticas.
- c. Las regiones se rigen por un Estatuto pues no gozan de autonomía constitucional
- d. Las regiones no tienen capacidad jurídica de elaborar su propia constitución.

Conclusiones

Se reconocen como formas de Estado tradicionales el Estado unitario y el Estado federal; sin embargo, no hay que estar cerrado a otras formas que puedan ir surgiendo como puede ser el Estado regional, que se considera una realidad jurídica independiente, intermedia entre el Estado unitario y el federal.

La forma de Estado unitaria evolucionó por razones de identidad regional hacia el Estado regional, que en su propia dinámica ha conquistado cada día mayor autonomía, siendo en la actualidad similar al Estado federal; sin embargo, existen limitantes a esta forma que básicamente las podemos definir en la incapacidad que tienen las regiones autónomas de dictarse una constitución propia aun cuando formulan su estatuto, éste debe ser sancionado por las Cortes, el Parlamento o el Congreso.

Las pretensiones nacionalistas de ciertas zonas geográficas con unidad histórica, lingüística muchas veces ha llevado a la conformación de un estado regional antes que uno federal. Esta distribución del poder toma en consideración las identidades culturales, la autonomía financiera, la historia en común y, sobre todo, el reconocimiento de la diferencia para formar la unidad nacional.

La descentralización regional supera el centralismo unitario, pero no alcanza al federativo, ya que las entidades territoriales no son estados miembros; el Estado regional no posee entidades soberanas como en un Estado federal; la fuerza de éstas deviene del poder central. La diferencia entre un Estado regional y uno federal sería el origen de las atribuciones: en el Estado federal, son los estados federados los que deciden ceder parte de sus atribuciones a la federación; en el regional, es el Estado central el que las cede a las entidades que lo componen.

Los procesos autonómicos –regionales–, se pueden ir volviendo complejos; pretenden por un lado, darse dentro de la propia estructura del Estado Federal y por otro lado, intentan escapar a las fronteras clásicas del estado nacional, y proyectarse más allá de ellas. El propósito de conformar una liga de municipios vascos que involucren el norte de España y el Sur de Francia.

Bibliografía

ARMENTA LÓPEZ, Leonel, *Hacia un nuevo federalismo*, Editorial Porrúa, México, 2010.

ARISTÓTELES, *Política*, Libro Primero, Editorial Porrúa, México, 1973.

ALBENDEA PABÓN, José, *Teoría de la Constitución y Ordenamientos Comparados* Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez, Santa Fe de Bogota, Colombia, 1997.

FIX FIERRO, Héctor, y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “Pueblo” en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1991.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, España, Alianza Editorial, Salamanca, España, 1999.

GIROTTI, María Cristina, GONZÁLEZ, Ramiro, *Elementos para el estudio del Derecho constitucional*, editorial La Ley, Buenos aires, Argentina, 2005.

HELLER, Norman, *Teoría del Estado*, Trad. Luis Tobío, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

JELLINEK, Georges, *Teoría General del Estado*, Trad. Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1970.

KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Trad. Eduardo García Máynez, 3ª reimpresión, México, UNAM, 1983.

JELLINEK, Georges, *Teoría General del Estado*, Trad. Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1970.

MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, Trad. Ángeles Cardona, Madrid, Editorial Bruguera, 1983.

OPPENHEIMER, Franz, *The State*, Free life Editions, New York, USA, 1975.

ONAINDIA, José Miguel, *Instituciones de Derecho constitucional*, Editorial Errepar, Argentina, 2004.

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Ensayos filosóficos-jurídicos*, Editorial Jus, México. 1987.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, UNAM, México, 1984, pp. 21-22.

SANTO TOMÁS DE AQUINO, *Suma Teológica*, Trad. Ismael Quiles, Colección Austral, 1943, p.92.