

**RESEÑA DE “FEDERALISMO EN TEORÍA  
Y PRÁCTICA. EL CASO ESPAÑOL COMO  
PROCESO FEDERAL. ESTUDIO DE  
LA AUTONOMÍA REGIONAL Y LOCAL  
EN LOS SISTEMAS FEDERALES”\***

**BIBLIOGRAPHICAL COMMENT ON  
“FEDERALISM IN THEORY AND PRACTICE.  
THE SPANISH CASE AS FEDERAL  
PROCEDURE. STUDY ON REGIONAL AND  
LOCAL AUTONOMY IN FEDERAL SYSTEMS”  
AUTHORED BY VANESSA SUELT COCK**

*Gustavo Zafra-Roldán\*\**

- 
- \* Comentario al texto de autoría de la profesora Vanessa Suelst Cock, Editorial Juruá LDA (V), 2010, en el lanzamiento del mismo en Colombia, el cual se realizó el 2 de diciembre de 2010.
- \*\* Profesor titular Pontificia Universidad Javeriana. Abogado, Ex – Decano y Profesor Titular del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana. Máster en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

He tenido el gusto de leer la extensa obra de la doctora Vanessa Suelst Cock (470 páginas), con la que obtuvo su doctorado en la madre de las universidades iberoamericanas, la Universidad de Salamanca, con la dirección de los profesores Rafael Bustos Gisbert y Ricardo Rivero Ortega, este último tan ligado afectivamente a nuestra casa de estudios y a la Cátedra Colombia entre la Universidad de Salamanca y la Academia Colombiana.

La obra, excelentemente editada, enriquece ya el pensamiento iberoamericano y europeo sobre el tema, a través de la Editorial Juruá, con una tradición de 40 años, en el hermano Estado de Brasil, ejemplo de estado federal contemporáneo.

Recientemente le compartí a su autora, la doctora Vanessa Suelst Cock, dos reflexiones sencillas, como comentarios iniciales. El primero, que hubiera sido muy positivo haber contado con una obra jurídica del alcance y rigor científico y académico de su trabajo en el momento en que la Asamblea Constituyente de 1991 adoptó el modelo de Estado para la República de Colombia. El segundo comentario es que encuentro coincidencias entre lo que personalmente he interpretado como el modelo Suelst Cock de federalismo del siglo XXI y la propuesta original del gobierno del presidente Gaviria a la Asamblea, que bajo el nombre de federalismo fiscal el gobierno de la época presentó, pero sin la contundencia argumentativa que hubiera podido nutrirse de la teoría federal que hoy entrega a nuestra academia la doctora Suelst Cock que habría disminuido las aprehensiones de los herederos de Caro y Núñez que todavía sobreviven.

La Doctora Suelst Cock divide su obra en cuatro capítulos que titula:

- I. “El Estado federal”;
  - II. “La autonomía local en el Estado federal”;
  - III. “El estado autonómico, un proceso federal”;
  - IV. “Configuración de la autonomía local en el sistema autonómico”
- y termina con una síntesis de conclusiones y las referencias bibliográficas

El trabajo doctoral tiene un rigor metodológico que estoy seguro sirve de ejemplo a todos nuestros aspirantes a doctorado. Además de la pureza y precisión del lenguaje, no hay afirmación ni crítica a las distintas teorías del pensamiento europeo o anglosajón que

no esté debidamente referida o sustentada página por página, con un abrumador manejo de fuentes en cuatro idiomas,

Se puede estar de acuerdo o en desacuerdo con las interpretaciones de la autora, pero será muy difícil, a partir de la publicación de esta obra, no tenerla como referente obligado para los estudiosos de la problemática de las formas del Estado, pues se muestra como una obra docta en el saber federal alemán, en la forma de Estado español y obra magistral en las formas de Estado anglosajón y francés.

No me atrevería a decir que este esfuerzo colosal de sincronización de la teoría federal tenga un efecto persuasivo en culturas autocráticas como la nuestra, pero sí afirmo que para un constitucionalista escéptico, como es mi caso, la obra conmueve la osamenta de nuestra herencia liberal federal. La obra nos invita a retar los unanimismos cómodos a que se han acostumbrado los poderes dominantes y, lo que es peor, los que pretenden adoctrinar, usando todos los trucos del poder, a generaciones que todavía es nuestro deber formar en el pensamiento libre, el único, por cierto, ontológicamente posible y del cual la obra de la doctora Sueli Cock es un ejemplo de excelencia, como reto a las lógicas de dominación propias de los caudillismos latinoamericanos.

En una apretada síntesis de algunas de las problemáticas planteadas por Sueli Cock, destacaría de modo especial lo que yo llamaría la prehistoria del federalismo europeo, su conformación en los *Länders*, en el caso alemán, o en los modelos confederales y federales anglosajones, y también en sus fisonomías actuales del federalismo imperial norteamericano, o el sistema de *devolutions* del Reino Unido, así como las afinidades asimétricas del modelo español o el italiano, y las distancias con el modelo de Estado francés.

Ello me permite destacar una de las ideas centrales de la obra de Sueli Cock, su concepto de federalismo dinámico, y el concepto dual de federalismo como estructura y como proceso.

Cuando leí la argumentación dualista de Sueli Cock recordé la obra de Thomas Samuel Kuhn *Estructura de las revoluciones científicas* con relación a los cambios de paradigmas, pero también las críticas que el mismo Kuhn sufrió con respecto a la multiplicidad de significados y lecturas que suscita la acepción *paradigma* y, si se quiere, los debates de Lacan sobre signifiante y significado, en particular con relación a la figura del padre.

Esto lo destaco a manera de elogio, pero también de debate académico. Entendiendo el federalismo como campo de análisis, si usamos la metodología de Pierre Bourdieu, lo que la autora plantea es un concepto que yo me atrevería a llamar federalismo abierto y que traduciría al inglés como *expandable federalism*.

En otras palabras, muchas posibilidades de estructuras jurídico-políticas, muchos contenidos diferentes, podrían vaciarse en ese continente o forma estatal llamada federalismo.

Suelt Cock trabaja esta pregunta problemática de la aprehensión del paradigma federal, desde distintas perspectivas: desde las asimetrías de los modelos federales; las raíces históricas de los federalismos; los pactos federales como salvación del Estado Nación; los federalismos competitivos y los federalismos cooperativos; o desde los federalismos con cláusulas constitucionales cerradas y los federalismos de cláusulas constitucionales abiertas, donde el papel de los tribunales o Cortes constitucionales pueden ser expansivos o restrictivos en los aspectos competenciales.

Después de este caleidoscópico despliegue de instrumentos conceptuales, la autora en sus conclusiones, así la interpreto, invita a seguir el debate, porque en su obra domina la idea del “*federalismo como proceso inconcluso*”.

Queda así la autora, digo yo, comprometida intelectualmente a escribir su segundo tomo, para seguir observando y monitoreando la evolución de la dinámica federal comparada, a riesgo de que sus contradictores la rotulen en la corriente del “federalismo ecléctico”.

Como un pequeño aporte a ese segundo tomo, me atrevo, con timidez, a plantear que en el mundo del siglo XXI tanto el Estado federal ampliado, como el Estado federal asimétrico, el Estado federal con bases constitucionales mínimas, el Estado federal clásico, el Estado unitario autonómico como el español (que para la doctora Suelt Cock acredita también como variante federal asimétrica), y el Estado unitario tradicional, todos han pasado o pasarán a ser solo relativamente soberanos, y harán las veces de entes intermedios, en un planeta azul noosferado *normativamente* en términos políticos, económicos, comerciales, tecnológicos, culturales y militares, donde la codependencia sea la simetría igualadora.

Se pueden considerar, como ejemplo, tres situaciones críticas de la actualidad, como la crisis del dólar, las deudas soberanas

de Grecia e Irlanda y la guerra fría de las Coreas, que terminan teniendo más impacto real que cualquier decisión derivada de un modelo de Estado federal o unitario. Las nuevas instituciones que la sociedad global termine validando pesarán más que las formas de Estado que se adopten.

En esta hipótesis, la pregunta podría ser otra. ¿Qué Estado está más preparado para articularse en los modelos globales de poderes? ¿El federal? ¿El autonómico? ¿El unitario? ¿Cuál se inserta mejor en un mundo de grandes bloques supraestatales?

El desiderátum de las asimetrías, la vía de Sueli Cock, suena atractiva, y eso daría para un tercer tomo de su obra que sería la tomografía de los Estados latinoamericanos para saber si tenemos lugar en el nuevo orden o desorden mundial.

Regresando a la obra que nos ocupa, y en particular a sus capítulos II y IV, el mérito monumental de la autora, es que además de evocar a Kuhn con su teoría del federalismo como proceso, me recordó a Cervantes, cuando en su obra del *Ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha*, más allá de los dos tomos, creó el sistema del libro dentro del libro, lo que la crítica literaria denominó la novela dentro de la novela. En efecto, la obra de la doctora Vanessa Sueli Cock es un esfuerzo admirable de dos trabajos doctorales en uno.

Lo afirmo porque Sueli Cock, con igual rigor académico, desarrolla la dimensión de la autonomía local y regional, que en el lenguaje más pacato de los administrativistas colombianos ha dado en llamarse descentralización administrativa, en lo que Álvaro Gómez Hurtado, el javeriano copresidente de la Asamblea Constituyente, habría llamado la tendencia colombiana de reducidos de cabezas, para referirse a cómo una gran idea termina sacrificada en la gula del poder.

Por ello yo quisiera hacerle a la doctora Sueli Cock una petición cordial. Por favor, envíele su libro al actual Director de Planeación Nacional, el economista Hernando José Gómez, que es un hombre estudioso, con la esperanza de que Planeación Nacional corrija su omisión imperdonable de haber preparado un Plan de Desarrollo para el periodo 2010-2014 confundiendo descentralización con autonomía territorial, forma del Estado de la República de Colombia que se ignora en las 541 páginas del Plan, que no la menciona.

Por favor, envíeselo con una nota manuscrita suya escrita en tinta autonómica, al presidente Santos, anterior director de la Fundación Buen Gobierno, cuyo objeto principal era, y supongo que sigue siendo, la democracia municipal, a la cual su libro honra, en la mejor tradición del pensamiento iberoamericano, pero también en el modelo anglosajón, que usted domina con igual maestría en su *boroughs, counties, districts, home rule lands, cities y towns*.

Por favor, persuádalo que el regreso a los viejos Corpes de 1985, Consejos Regionales de Planificación Económica, son una pobre muestra de desconcentración administrativa de Planeación Nacional ampliando sus tentáculos centralizantes en el Estado colombiano, destruyendo los avances tímidos de la autonomía política de gobernadores y alcaldes, que en el modelo europeo usted identifica como uno de los avances democráticos de las formas de Estado.

Por último, convénzalo, que un hombre de Estado progresista no puede comprar la regla fiscal del presidente Reagan y de los sectores más retardatarios de la derecha del *Tea Party*, que Estados Unidos es el primero en no cumplir.

El legado de un gran demócrata, Alfonso Palacio Rudas, en la Constituyente está contenido en la norma que en la Constitución permite aplicar políticas keynesianas para defender el Estado Social de Derecho que estableció además que el gasto social no puede disminuirse en términos reales de un año a otro. Para ello se admitieron presupuestos en desequilibrio y se incluyeron los excedentes de las empresas del Estado en el presupuesto nacional.

Doctora Sueli Cock, la coherencia conceptual que su obra evidencia es un ejemplo a sus colegas en nuestra *alma mater*, y yo en particular agradezco su confianza al invitarme a comentar su obra, y extendiendo mis respetos a su distinguida familia aquí presente. Gracias.