



Federalisme, Descentralització i Pluralisme Nacional. Teoria política i anàlisi comparat

Ferran Requejo

Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

(adreça de contacte: ferran.requejo@upf.edu)

Paraules clau: democràcia, federalisme, pluralisme, liberalisme polític, federacions plurinacionals, teoria política, anàlisi comparat

1. Introducció

En termes generals pot dir-se que la lògica interna (valors, objectius, conceptes, llenguatge) que preval habitualment en els debats sobre les teories de la democràcia no es troba necessàriament vinculada a la lògica interna que predomina en els debats sobre el federalisme i els sistemes federals. Les raons esgrimides sobre els per quès d'algun tipus de democràcia –ja sigui d'orientació més liberal o més republicana- no coincideixen amb els per quès –de caire més moral o més funcional- esgrimits per legitimar els acords de caràcter federal. Tanmateix, ambdós tipus de justificació remetent sovint a la noció de “pluralisme”, aplicat a diferents àmbits i a individus o a col·lectivitats. *Pluralisme* és un concepte complex que requereix certa clarificació. Podem esmentar, com a mínim, tres nocions de pluralisme que es troben habitualment presents en els debats actuals sobre la democràcia i el federalisme:

- 1) *Pluralisme ètnic*. Remet al “fet del pluralisme” dels diversos grups ètnics, nacionals, religiosos, lingüístics, socio-econòmics, etc, que coexisteixen i interactuen en una societat determinada. A



grans trets podem distingir un pluralisme de caràcter més social i un altre de caràcter més cultural. I dins d'aquest últim, en relació a les democràcies liberals cal distingir entre aquell pluralisme que es dona *en el interior* del *demos* d'algunes democràcies –considerat en termes unitaris o *monistes*-, per exemple el pluralisme de creences religioses dels estats uninacionals, i aquell pluralisme referit a diferents *demoi* que conviuen en una democràcia, per exemple, el pluralisme nacional present a les democràcies plurinacionals.

- 2) *Pluralisme normatiu*. És el pluralisme relacionat amb la multiplicidad de valors, d'identitats i d'interessos presents tant en les teories de la democràcia i del federalisme, com en les legitimacions pràctiques de les institucions, regles i actors de les democràcies federals. Es contraposa al “monisme normatiu”. Dins de les teories normatives pluralistes podem distingir entre aquelles que mantenen la possibilitat d'ordenar jeràrquicament de forma permanent els principals valors legitimadors (Rawls), i aquelles teories que mantenen la impossibilitat d'establir una ordenació d'aquest tipus (Berlin)¹.
- 3) *Pluralisme metodològic*. És el pluralisme associat a les diverses perspectives analítiques que estudien les democràcies federals. Resulten fàcilment constatables l'existència de diferents enfocaments analítics tant dins d'una disciplina (ciència política, teoria política, economia, dret constitucional, etc) com entre les diferents disciplines.

Probablement, a mesura que el grau de pluralisme ontic d'una societat creix, també ho farà el pluralisme normatiu present en les concepcions i els processos de legitimació política. En aquests casos resultarà també més difícil l'establiment d'uns "principis" normatius simples i jerarquitats de caràcter legitimador, aplicables a una varietat de casos. Els enfocaments interdisciplinaris seran també més convenients quan analitzem societats amb forts components dels dos anteriors tipus de pluralisme. En aquest article

¹ En el cas de federacions democràtiques plurinacionals, he defensat la millor adequació filosòfica del liberalisme polític basat en el “pluralisme de valors” (Berlin) que en perspectives normatives de caràcter nacional “monista” (Federalist Papers), de caràcter pluralista amb una ordenació permanent de valors (Rawls), o de base procedimental (Habermas). Vegis Requejo 2005, cap 1; Gagnon-Guibernau-Rocher 2003, cap 2; Maiz-Requejo 2005, cap 6. Vegis també Karmis-Norman 2005, Introducció; Hueglin 2003.



efectuem una anàlisi combinant la teoria política de les democràcies liberals amb la política comparada del sistemes federals.

2) “Nacions minoritàries” en democràcies plurinacionals. Una caracterització empírica.

Les caracteritzacions més comunes de les "nacions minoritàries"² es basen normalment en criteris teòrics que combinen aspectes objectius i subjectius d'aquestes col·lectivitats. Els primers fan referència a característiques històriques, lingüístiques, culturals, etc, que singularitzen una col·lectivitat situada en un territori més o menys definit, i que la distingeixen d'altres col·lectivitats de l'àrea circumdant (1r criteri). Els segons remetent al desig històricament expressat d'assolir un status polític diferenciat i algun tipus d'autogovern (que es pot articular políticament de diverses formes, des de demandes d'un estat propi fins a concrecions institucionals a través de fórmules federals o d'autonomia regional)(2n criteri).

La meua proposta per caracteritzar les nacions minoritàries de les democràcies liberals és complementar aquests dos criteris teòrics (normalment bastant "difusos") amb un tercer criteri de caire empíric. El propòsit és augmentar la precisió analítica del que entenem per "nacions minoritàries", especialment en els casos clars de la política comparada, i evitar la seva dilució en el concepte *monista* (no pluralista) de nació vinculada a l'estat emprada per bona part dels enfocaments polítics tradicionals. Així, a part dels dos criteris teòrics esmentats, dins de les democràcies liberals, les nacions minoritàries seran aquelles caracteritzades per:

² Les “nacions minoritàries” no coincideixen amb les “minories nacionals”. Aquestes darreres remetent a col·lectius que viuen en un estat diferent al de la seva majoria nacional (per exemple, el cas dels hongaresos de Romania, els russos de Lituània, etc). Resulta convenient distingir les nacions minoritàries de les minories nacionals tant des d'una perspectiva analítica com normativa. Òbviament, les nacions majoritàries són sempre realitats internament plurals, no només en termes polítics, culturals i socials, sinó molt sovint també en termes de l'adscripció nacional amb la que s'identifiquen els seus ciutadans (alguns dels quals s'identifiquen amb la nació majoritària de l'estat). Tanmateix, la descripció de nacions minoritàries no pot reduir-se a una mera qüestió de les “majories sociològiques” d'un determinat moment, sinó que també hi pesen qüestions de caràcter històric i cultural que també sovint s'expressen en tot l'espectre d'un sistema de partits diferenciat, i que marquen la diferència amb altres col·lectius de l'estat.



3a) mostrar un sistema de partits diferenciat del seu homòleg de nivell estatal (calculat a partits del “nombre efectiu de partits” en el doble nivell de govern).

3b) que dins d’aquest sistema diferenciat de partits hi sigui present *com a mínim* un partit secessionista (o independentista)

Fem un ràpid repàs a diferents casos. Classifiquem els diferents sistemes de partit seguint la clàssica tipologia de Sartori, complementant-la amb el càlcul del "nombre efectiu de partits" (N) a partir de la fórmula politològica habitual:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^{n_i} p_i^2}$$

on p_i^2 és la proporció d’escons de cada partit dins de la institució en qüestió ³. La taula 1 resumeix els principals resultats després d’aplicar aquest tercer doble criteri a algunes democràcies plurinacionals.

2.1 Espanya. Tant els casos de Catalunya com del País Basc poden classificar-se com "nacions minoritàries" segons els criteris establerts. Els partits "independentistes" gaudeixen de representació parlamentària en tots dos ens subestats (a Catalunya: Esquerra Republicana de Catalunya; al País Basc: Eusko Alkartasuna i Batasuna/Partido Comunista de la Tierras Vascas (Batasuna va ser declarada il·legal el 2003; el PCTV ha estat el seu substitut electoral). Més específicament, mentre el sistema de nivell estatal es pot caracteritzar com matisadament "bipartidista", Catalunya mostra un "pluralisme moderat" (amés, ICV és un partit diferent que IU, mentre que el PSC és un partit formalment diferent que el PSOE),

³ Taagepera-Shugart 1989:79. El nombre efectiu de partits podria coincidir segons el criteri 3a, malgrat que hi haguessin diferents partits en els parlaments. Tanmateix, aquest cas relativament infreqüent queda exclòs amb l’aplicació del criteri 3b. Considerarem que els sistemes de partits dels dos ordres de govern són “diferenciats” (criteri 3a) quan la diferència en el nombre de partits sigui igual o superior a 1 (agraeixo a un dels *referees* de l’IEA la conveniència de precisar aquest criteri). Per aquells parlaments en els quals hi ha dues cambres, el nombre efectiu de partits ha estat calculat fent servir els resultats a la cambra baixa. Les dades corresponen als parlaments respectius a mitjans del 2006. Agraieixo a Aharon MacClanaghan la seva ajuda en la preparació de la taula 1.



mentre que el País Basc és més proper a un tipus de "pluralisme polaritzat". A més, mentre el nombre efectiu de partits a Espanya és de 2,5 a les nacions minoritàries és clarament més alt: 3.9 per a Catalunya i 4.4 per al País Basc.

Taula 1	Tipus de sistema	Nombre efectiu de partits
ESPANYA	Bipartidisme	2.5
Catalunya	Pluralisme moderat	3.9
País Basc	Pluralisme polaritzat	4.4
CANADÀ	Pluralisme moderat	3.1
Quebec	Bipartidisme	2.1
BÈLGICA	Pluralisme polaritzat	7
Flandes	Pluralisme polaritzat	4.8
REGNE UNIT	Bipartidisme	2.5
Escòcia	Pluralisme moderat	4.3
Gal·les	Pluralisme moderat	3.1

2.2 Canadà. Quebec també constitueix una nació minoritària segons els criteris anteriors. Un partit secessionista governa regularment la província, que té un sistema de partits diferent al del parlament d'Ottawa (s'ha d'esmentar, a més, que el Partit Liberal du Québec és un grup independent, no la branca Quebecuesa del Partit Liberal del Canadà). Els dos sistemes són caracteritzats per pluralisme moderat i bipartidisme, respectivament, mentre que la diferència en el nombre efectiu de partits és significativa, però no enorme (3.1 per a Canadà, 2.1 per a Quebec).

2.3 Bèlgica. El sistema de partits belga es divideix en els segments de parla francesa i de parla neerlandesa. Ambdós sistemes es troben vinculats a les principals forces presents als parlaments subestats respectius. Aquest "doblement" de partits significa que el nombre efectiu de partits a la Cambra de Representats federal sigui més alt que el nombre corresponent a Flandes: 7 i 4.8, respectivament. Els dos sistemes es poden descriure com "pluralisme polaritzat". L'existència del Vlaams Belang a Flandes, unànimement defugit per les altres forces polítiques, és molt superior a Flandes que Brussel·les, fet que augmenta la polarització "política" en el parlament d'aquesta col·lectivitat.



2.4 Regne Unit. Escòcia i el País de Gal·les també compleixen els criteris de nacions minoritàries, encara que el cas d'Escòcia mostra ser més diferenciat a Westminster que Gal·les. L'estructura de partits escocesa inclou un partit clarament secessionista i unes forces polítiques de rang mig sense homòlegues a Londres. Els nacionalistes gal·lesos, tanmateix, estan bastant més dividits sobre una completa independència, mentre que l'estructura de partits de la regió a Whitehall és més similar a la de Westminster que la del cas escocès. El nombre efectiu de partits al global del Regne Unit és de 2.5, en contrast amb el 3.1 del País de Gal·les i del 4.3 d'Escòcia.

3) L'acomodació política de les nacions minoritàries en federacions plurinacionals. Un enfocament teòric i comparat.

3.1 Un enfocament teòric

En treballs previs, he mantingut la conveniència de regular tres tipus bàsics d'acords per implementar una acomodació política "justa i viable" en una federació plurinacional (Requejo 2005: 4, 2001a):

1. Un *reconeixement polític i constitucional* explícit i satisfactori del pluralisme nacional de la federació, que sigui acceptable per part dels principals actors polítics que expressen aquest tipus específic de pluralisme.
2. L'establiment d'una sèrie d'acords federals que permetin un *alt grau d'autogovern* a les nacions minoritàries de la federació (acords que comprenen cinc àmbits d'actuació: simbòlic-lingüístic; institucional, competencial, econòmic-fiscal i internacional). L'objectiu d'aquests acords és el defensa i el desenvolupament polític dels col·lectius nacionals, tant en relació a la federació com en relació a l'àmbit internacional. Aquests acords normalment inclouran regulacions de caire asimètric o confederal quan el



nombre d'entitats federades sigui significativament més gran que el nombre de nacions minoritàries de la federació.

3. Una regulació plurinacional del *govern compartit* de la federació i dels seus processos de reforma constitucional (incloent-hi, en el seu cas, clàusules potencials de secessió nacional a través de regles procedimentals clares). Es tracta d'una regulació que concreta les llibertats col·lectives de les minories, tant en la seva dimensió “negativa” de protecció davant les interferències de les majories o d'altres minories (per exemple a través de drets de vet), com en la seva dimensió “positiva” de participació en el govern compartit de la federació.

L'experiència comparada mostra, tanmateix, que quasi totes les democràcies plurinacionals presenten dificultats de legitimitació, també en el cas de democràcies consolidades (Canadà, Bèlgica, Índia, etc). En l'àmbit de les anàlisis normatives sobre la democràcia i el federalisme es poden considerar dues classes de raons per explicar les dificultats de legitimitació que mostren els sistemes federals plurinacionals:

- a) el federalisme plurinacional seria inherentment difícil d'articular-se amb els principals valors legitimadors de les democràcies liberals (bàsicament, la llibertat, la igualtat, la solidaritat i el pluralisme), concretats en els drets i les llibertats associats a aquests valors;
- b) el federalisme plurinacional remetria, inevitablement, a posicions normatives irreconciliables, tant en relació als valors, interessos i identitats en joc, com en relació a les diferents concepcions entorn la "unitat" o la "unió" del sistema democràtic federal.

Comentem breument aquests dos tipus de raons:

a) En general pot dir-se que el debat normatiu dels darrers anys sobre la relació entre les democràcies liberals i el pluralisme nacional ha mostrat que la primera classe de raons esmentades no estan justificades (ni des de la teoria política liberal-democràtica i federal, ni des de l'evidència empírica i comparada dels sistemes democràtics federals). En un nivell empíric, pot observar-se que els ciutadans de moltes nacions



minoritàries de democràcies plurinacionals (Quebec, Catalunya, Escòcia, etc.) defensen valors i concepcions com a mínim tan liberals i democràtics com els defensats pels ciutadans de les nacions majoritàries corresponents. Els casos d'organitzacions no liberals d'extrema dreta o d'extrema esquerra presents en algunes nacions minoritàries (Flandes, el País Basc) també són presents en nacions majoritàries (França, Àustria). Actualment, la visió jacobina de que el nacionalisme minoritari promou polítiques que són contràries als valors liberals i democràtics resulta molt obsoleta. De fet, és el propi jacobinisme (i les posicions estatalistes i nacionalistes de caire conservador) el que està emetent senyals no liberals i no democràtiques en relació amb el tractament de les minories⁴.

En el pla normatiu, encara que s'admeti la defensa d'un pretès compromís del liberalisme democràtic amb la *revisió racional* de les "concepcions de bè" i amb la neutralitat moral (no-perfeccionista) de l'estat ⁵, això no impedeix que cada estat liberal aposti ineludiblement, en el pla empíric, per la defensa d'una col·lectivitat "nacional" específica, així com per polítiques de no-neutralitat cultural (en matèria lingüística, cultural, simbòlica, educativa, en termes de la reconstrucció de la pròpia història, etc). De fet, a la pràctica, les institucions liberal-democràtiques sempre han establert uns processos de *nation-building* directament vinculats amb unes identitats nacionals i culturals específiques (les majoritàries o hegemòniques en aquella societat) ⁶. Aquests processos són de vegades considerats com condicions per garantir la solidaritat i un sentit d'obligacions recíproques entre els ciutadans de la "polity" (dins de les seves pròpies fronteres). Tanmateix, això pot dir-se tant dels poders públics de les nacions majoritàries com de les minoritàries. De nou, els processos de *nation-building* de les majories i de les minories nacionals mostren tendències similars quan s'articulen amb els valors legitimadors de les democràcies liberals.

b) El segon conjunt de raons sobre les dificultats de legitimació en les federacions plurinacionals remet a

⁴ Per les discussions normatives, vegis Kymlicka 1995; per les discussions empíriques, vegis McGarry 2005, 2003.

⁵ Malgrat el fet que hi hagi liberals que accepten el primer punt, però no el segon: Raz 1986

⁶ Uns processos establerts amb independència del que encara expressen algunes versions liberals tradicionals que defensen la "neutralitat" de l'estat en matèria cultural i un enfocament normatiu "individualista" sense connexió amb les anàlisis empíriques entorn als processos de socialització cultural dels individus empírics. Normalment es tracta, com a mínim, de teories normativament incompletas, es a dir, de teories que no expliciten tota la normativitat que assumeixen.



un fons normatiu "agonístic", proper al "pluralisme de valors" de I. Berlin, que faria gairebé impossible qualsevol solució "racional i/o raonable" sobre la legitimitat del federalisme en democràcies plurinacionals. Crec que aquest segon tipus de raons apunten en la bona direcció, tant en relació a les característiques empíriques d'aquest tipus de democràcies federals, com en relació a les limitacions pròpies de les teories polítiques democràtiques i federals. Les raons s'haurien de buscar aquí: 2.1) dins de les diverses preconcepcions polítiques implícites habituals en aquest tipus de contextos; 2.2) en el caràcter competitiu (pràctic i normatiu) dels diferents processos de *nation-building* que coexisteixen en una democràcia plurinacional; i 2.3) en la manca d'una única via epistemològica i ètica en el moment de tractar aquestes preconcepcions i aquests processos.

Hi ha tres qüestions que exemplifiquen bé el caràcter "agonístic" de part de les preconcepcions i dels valors, identitats i interessos que actuen en contextos plurinacionals:

- 1) L'acceptació, o no, de que hi ha només un *demos* per democràcia per part de les diferents concepcions nacionals contraposades. Habitualment, els nacionalistes d'estat defensen una concepció de l'estat-nació que remet a un "demos" únic, a partir de termes de caire legitimador com la "sobirania popular" o la "igualtat de ciutadania"⁷. D'altra banda, els nacionalistes de les nacions minoritàries normalment defensen l'existència d'un grup de *demos* dins d'una mateixa democràcia, descrits com uns col·lectius "nacionals" diferenciats per raons culturals, històriques, lingüístiques, etc. Així, es produeix una contraposició "descriptiva" d'una mateixa realitat entre un *demos* nacionalment "monista" i un nombre de *demos* entesos en termes de pluralisme nacional. Aquests dos tipus d'actors "viuen" literalment en móns diferents. Tractar d'establir un terreny comú entre aquestes dues preconcepcions polítiques (normatives i epistemològiques) resulta casi impossible, més enllà dels acords de caire pragmàtic que puguin establir-se. Es tracta de dos marcs hermenèutics de referència que probablement donaran respostes diferents, per exemple, a

⁷ En general, crec que tant el liberalisme clàssic com el socialisme o, en altres paraules, les dues principals direccions de pensament polític que arrenquen amb la Il·lustració, no estan intel·lectualment massa ben preparades per tractar la qüestió dels nacionalismes que no coincideixen amb el nacionalisme d'estat. Un fet que està òbviament relacionat amb "l'estatalisme" implícit d'ambdues tradicions. Això significa que tendiran a adoptar una posició "conservadora" en relació amb el *status quo* de les realitats estatals, amb independència dels seus orígens històrics o de les realitats fàctiques de cada context.



preguntes sobre la igualtat política: "igualtat, de què?"; "igualtat, entre qui"? (pobles, nacions, ciutadans, territoris, etc). Es tracta de dues posicions que insistiran, a més, en diferents contraposicions conceptuais: entre els parells igualtat/desigualtat, d'una banda, o entre igualtat/diferència, de l'altra. Els mateixos valors i els mateixos conceptes signifiquen coses diferents segons la caracterització que es faci del *demos-demoi* de la *polity* (i, més en general, segons ens ubiquem en el marc analític i normatiu dels anomenats *liberalisme 1* i *liberalisme 2* en la discussió sobre la democràcia i el federalisme⁸)

- 2) L'acceptació, o no, que l'establiment dels drets i llibertats *individuals* recollits en les democràcies liberals sempre ve precedit per un dret o llibertat *col·lectiva* prèvia: el dret d'autodeterminació de la col·lectivitat estatal (i del deu *demos* congruent). Tal com s'ha dit moltes vegades, però sense extreure'n les conseqüències normatives pertinents, en les democràcies sempre hi ha una decisió prèvia sobre el *demos* que s'autodetermina (per bé que amb limitacions relacionades amb l'existència d'organitzacions com la UE, Mercosur, etc i dels factors internacionals⁹). Una decisió que en la pràctica remet a col·lectivitats que molts cops s'han establert a partir de processos històrics replets de guerres, annexions, exterminis, repressions, deportacions, etc que no tenen res a veure amb els valors legitimadors de les democràcies liberals. No hauria de sorprendre, per tant, que alguns membres de les nacions minoritàries incorporin arguments històrics per defensar un dret d'autodeterminació propi per algun dels *demoi* de l'estat, qüestionant el seu monopoli per part de l'estat. Aquestes visions agonístiques es reflecteixen en les diverses "cultures polítiques" dels diferents col·lectius nacionals, així com en la manera de "traduir" els valors legitimadors liberal-democràtics al seu context específic.
- 3) La vinculació de les regles polítiques i constitucionals a la seva estricta naturalesa "moral", o bé incloent també una dimensió "ètica" complementària en aquestes regles. A més a més de la racionalitat "pragmàtica"- aquella que refereix als millors mitjans per assolir unes finalitats o objectius pre establerts (vinculada a valors com l'eficàcia, l'eficiència i l'estabilitat)-, en les anàlisis normatives en contextos plurinacionals resulta convenient introduir la distinció clàssica

⁸ Vegis Gagnon-Tully 2001; Tierney 2004; Kymlicka 2001; Taylor 1992; Requejo 2005, 2001a.

⁹ En relació al tema de les nacions minoritàries i la Unió Europea, vegis Nagel 2004



entre una racionalitat *ètica* i una racionalitat *moral*. La primera remet a la interpretació de valors morals a les característiques contextuais empíriques, bé sigui introduint valors *particulars* (per exemple, la defensa d'una llengua concreta), bé sigui establint una interpretació *específica* de valors o principis *universals* (per exemple, qui es el subjecte de la llibertat política col·lectiva). D'aquesta manera, aquest tipus de racionalitat està caracteritzada per la interpretació contextual, la qual resulta sovint decisiva quan es discuteix sobre qüestions polítiques concretes, tal com l'ús de símbols polítics de les col·lectivitats, les institucions i el nivell d'autogovern, o la presència de les minories dins l'àmbit internacional. Serà també un factor decisiu quan s'avalua el major o menor grau d'acomodament polític dels ciutadans subjectivament vinculats a les nacions minoritàries d'una democràcia federal plurinacional. La racionalitat "moral" remet, en canvi, a una resolució imparcial dels conflictes a través de principis i regles que aspiren a ser vàlides amb independència del context en el que s'apliquen (per exemple, les presentacions habituals dels drets humans o dels principis generals dels estats de dret). Les teories de la democràcia (no així les teories del federalisme) han acostumat a centrar-se en les racionalitats pragmàtica i moral, marginant la racionalitat ètica, que és precisament la que els ciutadans de les nacions minoritàries esgrimeixen quan demanen un tractament "just" de les seves característiques lingüístiques, històriques i culturals específiques. D'aquesta manera, la racionalitat ètica actua com un incentiu per tal d'introduir un major grau de pluralisme normatiu en els principis i en les institucions polítiques de les democràcies federals, especialment en aquelles de caràcter plurinacional. L'objectiu serà evitar versions esbiaixades vers els valors, les identitats i les interpretacions "monistes" (no pluralistes) dels principis liberal-democràtics "morals" que sovint realitzen les majories en les regles polítiques i constitucionals.

La conclusió es que el caràcter "agonístic" d'aquestes tres qüestions en contextos plurinacionals remet a valors que poden ser integrats en dues perspectives liberal-democràtiques diferents (majoritària/minoritària), totes dues justificables des de premisses liberals, democràtiques i federals, però que resulten ser fàcilment antagòniques. En totes les democràcies sempre hi ha en acció un *pluralisme normatiu* de caràcter legitimador. Però aquest pluralisme adquireix una major complexitat (tant en la dimensió individual com en la dimensió col·lectiva) en contextos plurinacionals que en contextos uninacionals. Algunes qüestions que les teories de la democràcia, les teories de la justícia, i les teories del



federalisme no acostumen a adreçar son: 1) quina ha de ser la col·lectivitat o col·lectivitats de la justícia?; 2) quina ha de ser la col·lectivitat o col·lectivitats de les decisions polítiques?. La resposta habitual més o menys implícita d'aquelles teories a aquestes dues qüestions és la mateixa: "l'estat", sigui quina sigui la forma històrica de la seva creació. Però es tracta d'una resposta més que discutible des dels mateixos valors liberal-democràtics i federals en contextos "ètics" de pluralisme nacional.

Aquestes són qüestions que han estat poc o gens discutides per les teories clàssiques de la democràcia i del federalisme. En relació a aquestes últimes, a més, les tres qüestions assenyalades anteriorment es connecten amb el contrast dins de les teories federals entre aquelles que situen el seu centre de gravetat normatiu a la "unió" que sorgeix del "pacte" federal, i aquelles que el situen en els actors que pacten. En altres paraules, el contrast entre els plantejaments de J. Madison i J. Althusius¹⁰.

La tradició federalista dels Estats Units interpreta el federalisme des d'una visió més federal que no pas confederal. El centre de gravetat s'ubica en la governança de l'estat-nació (i en la habitual subsegüent primacia del poder federal). La Unió és més important que les Unitats (*Federalist Papers*, 10, 37, 51 -Madison, i 9, 35 -Hamilton). L'establiment d'una federació, es diu sovint dins aquest tipus de teories federals, no ha de recórrer les divisions territorials o socials existents, sinó que haurà de procurar construir una nova *polity* que subsumeixi les divisions anteriors a partir de nous processos de *state-building* i de *nation-building*¹¹. La perspectiva d'Althusius, en canvi, resulta més propera a l'esperit de les confederacions (o a alguna forma de federalisme de caràcter "consocial") que al de les federacions contemporànies. El sentit clàssic de sobirania s'entén aquí més en termes de negociació i de caràcter compartit. Un dels objectius decisius del "pacte federal" és la preservació i desenvolupament de la pluralitat de les identitats particulars dels subjectes del pacte.¹²

¹⁰ Un tercer tipus de teories federals són les d'arrel kantiana. Una aproximació a la teoria de Kant sobre el patriotisme/nacionalisme i la "justícia cosmopolita" a Requejo 2007

¹¹ Es tracta d'una tradició que ha estat reforçada, en el cas dels Estats Units, per l'actuació del Tribunal Suprem en tant que *polity-maker*, malgrat les sentències dels darrers anys en una direcció més "amistosa" vers els estats federats.

¹² Vinculat a la clàssica fórmula jurídica "quod omnes tangit" del Dret Romà (allò que afecta a tots ha de ser aprovat per tots), es trasllada, en termes federals, a la introducció del dret de vet dels col·lectius federats (Althusius, *Politica Methodice Digesta* VIII). Aquesta concepció comparteix una base comuna



Òbviament, aquests contrastos en les posicions teòriques i normatives tindran conseqüències pel constitucionalisme. Segons quina sigui la concepció federal que adoptem obtindrem diferents conclusions en els diversos àmbits de l'acomodació territorial. Així, la interpretació dels valors de llibertat, igualtat i pluralisme es fàcilment escindible segons es tracti de democràcies federals uninacionals o plurinacionals, especialment pel que fa als drets i les llibertats col·lectives o de grup, als subjectes de la igualtat, o al tipus de pluralisme que es busca protegir i garantir. El debat actual ha posat de manifest l'existència de *parcialitats normatives* associades a l'individualisme, a l'universalisme i a "l'estatalisme" (i el seu nacionalisme implícit) en contextos plurinacionals, així com de *dèficits liberal-democràtics i federals* en la regulació pràctica del pluralisme nacional en aquests contextos¹³.

3.2 Un enfocament comparat

La territorialitat importa. En contrast amb les projeccions efectuades per algunes teories liberals i marxistes clàssiques sobre la modernització, els estudis empírics constaten que els conflictes territorials no mostren cap tendència a desaparèixer. De fet, sembla que la direcció és l'oposada. D'altra banda, també es constata que l'establiment d'un gran nombre de nous estats a Europa durant el segle passat ha vingut produït pel col·lapse de dos grans imperis, el d'Àustria-Hongria després de la Primera Guerra Mundial i el Soviètic a finals del segle XX. Per contra, és escàs el nombre d'estats que han assolit la independència durant aquest període dins del grup de les democràcies liberals d'Europa occidental –Noruega (1904); Irlanda (1921) i algunes illes (Xipre, Malta, etc)¹⁴.

amb la recentment rehabilitada teoria republicana de la llibertat negativa col·lectiva (anomenada "neoromana" per Skinner, 1998). He tractat el contrast entre les lògiques del federalisme i de les federacions a Requejo 2005, caps 3 i 4.

¹³ Aquest *dèficits* venen a vegades en paral·lel amb una manca de consideració del pluralisme intern de la nacions minoritàries empíriques per part d'alguns actors polítics. Un fet que, tanmateix, requereix d'una anàlisi acurada cas per cas.

¹⁴ McGarry 2003, Wallersteen-Sollenberg 2001, Saydemann-Ayres 2000, Fearon-Laitin 1999



En el grup de les democràcies plurinacionals, la majoria de disputes territorials és de naturalesa pacífica¹⁵. És el cas, per exemple, d'Escòcia, Quebec, Catalunya o Flandes. En tots aquests territoris hi ha partidaris d'assolir la independència a partir de procediments i processos democràtics, tot i el mencionat escàs nombre d'estats democràtics en els que s'han produït processos secessionistes i el paper favorable al manteniment del *status quo* que juguen organitzacions transnacionals com la Unió Europea. Tanmateix, tant en el pla analític com en el pla normatiu no hi ha res que impedeixi que la qüestió sobre on han d'establir-se les fronteres dels estats formi part del debat democràtic. En el pla empíric, però, es constaten dues qüestions. En primer lloc, que també els estats liberal-democràtics son molt gelosos dels seus territoris i, en segon lloc, que el grau de desenvolupament econòmic d'una democràcia plurinacional no és un factor rellevant de predicció del seu major o menor grau d'èxit en l'acomodació política de les seves nacions minoritàries internes.

Les solucions liberal-democràtiques clàssiques per assolir un reconeixement i una acomodació política de les nacions minoritàries son el consociacionalisme, els "sistemes federals" (en sentit ampli, incloent aquí els estats associats, les *federacies*, els estats regionals i les confederacions), els processos de devolució política, i la secessió¹⁶. Aquí ens centrarem en el cas dels principals sistemes federals: les federacions i alguns estats regionals descentralitzats.

Les anàlisis comparades sobre els sistemes federals poden estructurar-se a partir de quatre eixos analítics de caràcter autònom:

l'eix uninacional-plurinacional

l'eix unitarisme-federalisme

l'eix centralització-descentralització

l'eix simetria-asimetria

¹⁵ Irlanda del Nord i el País Basc són dues excepcions. No obstant, en tots dos casos els grups armats (IRA i ETA) semblen haver iniciat processos i negociacions vers el final de la violència amb els respectius governs centrals del Regne Unit i d'Espanya a inicis del segle actual. Tanmateix, el desenllaç d'aquests processos és encara incert, especialment en el cas del País Basc.

¹⁶ Amoretti-Bermeo 2004; Gagnon-Guibernau-Rocher 2003; Gagnon-Tully 2001



Es tracta d'eixos que requereixen una bateria diferenciada de variables i d'indicadors per tal de procedir a una anàlisi comparada. L'univers de l'anàlisi següent comprèn les federacions democràtiques - excloent-hi alguns casos particulars, com els arxipièlags (Micronèsia, Comores, St. Kitts i Nevis), les federacions no democràtiques (Emirats Àrabs Units), o les que mostren dificultats d'estabilitat (Nigèria). Els estats associats, les *federacions* i les entitats supra-estats com la UE també han estat exclosos de l'anàlisi. D'altra banda, he inclòs tres estats regionals que presenten una clara divisió territorial de poders: el Regne Unit, Espanya i Itàlia¹⁷. En conjunt es tracta d'un grup de 19 casos entre federacions i estats regionals (finalment, he exclòs també el cas de Sèrbia-Montenegro, inicialment considerat, després de la ruptura dels vincles federals votada en referendun per Montenegro en el 2006).

- 1) *Eix uninacional-plurinacional*. Aquí prenem com a criteris d'inclusió els dos de caire teòric i el doble criteri empíric proposats en la secció anterior. Els casos plurinacionals considerats són Bèlgica, Canadà, Espanya, Índia, Regne Unit, Rússia, Etiòpia y Bòsnia-Herzegovina (aquest darrer cas és una federació que presenta alguns trets confederals, i que fou establerta en els anys noranta del segle passat a través de la mediació internacional). Tots aquests casos, o bé es defineixen com a plurinacionals en els seus acords constitucionals, o bé compleixen, al menys en un territori, els criteris teòrics i empírics esmentats per a les nacions minoritàries.
- 2) *Eix unitarianisme-federalisme*. Aquest eix inclou l'anàlisi de les disposicions constitucionals que són més o menys favorables vers una lògica institucional federal des de la perspectiva de les unitats federadas o de les regions/comunitats dotades d'autonomia política. Es mesura, així, el *grau de federalisme* institucional del sistema. Els indicadors emprats són aquí els següents¹⁸: la consideració

¹⁷ Malgrat que l'anomenat "estat de les autonomies" espanyol mostra algunes característiques comuns amb les federacions clàssiques, també en presenta altres marcades d'una clara lògica regional. Vgs Requejo 2005, cap 5).

¹⁸ Les xifres entre parèntesi refereixen a la puntuació donada per a cada indicador (entre 0 i 2). Utilitzem valors petits per tal de minimitzar errors (i puntuacions amb decimal 0,5 per ajustaments interns). En total, l'escala global per cada cas es situa entre 0 (absència de lògica institucional federal) i 20 (màxim nivell d'aquesta lògica). Veure annex 1. No hem considerat indicadors "para-institucionals", aquells que tenen



de les unitats/regions com a unitats constituents (1); la garantia constitucional de l'auto-govern (1); l'existència d'un dualisme institucional en relació als tres poders clàssics: l'executiu i el legislatiu (2), i el judicial (1); l'existència d'un model de federalisme fiscal (2); una segona cambra en el parlament central amb representants designats per les institucions de les entitats federades (1), i amb escons distribuïts segons criteris territorials (no proporcionals a la població) (1); els poders de la segona cambra en el sistema institucional (2); l'assignació dels poders residuals a les unitats federades (2); l'existència d'un tribunal de resolució de disputes entre els dos nivells de govern (2), en la composició del qual les unitats sub-estats hi juguen un paper (2); i, finalment, la regulació, o no, d'un dret de secessió per (almenys algunes) unitats federades (2).

- 3) *Eix centralització-decentralització*. Aquest eix remet al grau d'autogovern constitucional de les unitats federades o de les regions/comunitats dotades d'autonomia política¹⁹. Aquest és un tema capdal per avaluar l'acomodament polític de les entitats federals/regionals. Es mesura a partir de diversos indicadors: a) els poders legislatius de les sub-unitats (8)- subdividits en àrees específiques de govern: economia/infraestructures/comunicacions (2), educació i cultura (2), benestar social (2) assumptes interns/ codis civils i penals i altres (2); b) els poders executius/administratius (2); c) capacitat de decisió de les entitats federades/regions en l'esfera internacional, tenint en compte els àmbits materials i la necessitat de suport federal (2); i d) el grau de descentralització econòmica (8) calculada d'acord a un índex ponderat general obtingut a través de la distribució dels ingressos i de la despesa pública de cada cas (índexs GFS/IMF)

efecte en el federalisme com a procés (per exemple, el sistema de partits o les relacions intergovernamentals). Una anàlisi a partir d'indicadors lleugerament diferents aplicats a un grup de 11 estats federals i regionals, a Baldi 2003 (2nd ed. 2005). Vegis també Watts 1999, caps 9-10.

¹⁹ Òbviament, la mesura quantitativa i comparada de la descentralització política és un tema complex, tant en relació als indicadors emprats, a la seva agregació, com pel que fa a la noció de descentralització política mateixa. Cadascun d'aquests aspectes mostra una sèrie de qüestions controvertides dins del camp dels estudis comparats. No obstant això, aquí l'objectiu bàsic és veure el grau de descentralització que mostren les nacions minoritàries des d'una perspectiva comparada. El grau de descentralització (o de no centralització) és aquí mesurat també en una escala global que va del 0 (màxima centralització) fins a 20 (màxima descentralització). Veure annex 2. Dades a partir de: <http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>; Rodden 2004, Neremberg-Griffiths 2005. Vegis també Filippov-Ordeshook-Shvetsova 2004; Amoretti-Bermeo 2004, Baldi 2003, Watts 1999, capítols. 3, 4 i 8.



- 4) *Eix simetria-asimetria*. Inclou els casos d'asimetries *de jure* de caràcter territorial (per determinades sub-unitats territorials de les federacions o dels estats regionals). Es tenen present les fórmules habituals de la política comparada: a) asimetries significatives en la divisió de poders; b) regulació de fórmules *opting in* i *opting out*; c) sol·lapament de diferents entitats territorials (per exemple, les regions/comunitats de la federació belga). No es discrimina, per tant, el grau d'asimetria, sinó només l'existència o no de clares asimetries polítiques i constitucionals (excloem les capitals federals dels criteris d'asimetria)²⁰.

La Taula 2 i la figura 1 situen els 19 casos segons el seu grau de federalisme constitucional i de descentralització²¹:

(Taula 2)

(Figura 1)

Des de la perspectiva de l'evolució dels sistemes federals/regionals plurinacionals, resulta convenient considerar dos elements que incideixen en la seva dinàmica interna: a) el nombre d'entitats subestatal, i

²⁰ Vegis Watts 2005, 2002: 463-4, ; Agranoff 1999, Requejo 2001b, 1999

²¹ Excloem el cas d'Etiòpia en el grau de descentralització degut a la manca de dades econòmiques fiables. Agraïxo a Andreu Orte, ajudant de recerca a la Universitat Pompeu Fabra, el seu ajut en la preparació de la Taula 2, la Figura 1 i els càlculs inclosos als annexos 1 i 2.



b) la regulació de potencials processos de secessió. Les Taules 3 i 4 resumeixen aquestes dues característiques en els diferents casos:

(Taula 3)

(Taula 4)

A continuació presentem algunes conclusions generals basades en els resultats d'aquest estudi comparat i en les tres condicions d'acomodació política "federal" en democràcies plurinacionals esmentades anteriorment: 1) el reconeixement polític i constitucional del pluralisme nacional de l'estat; 2) l'establiment d'un ampli grau d'autogovern per part de les institucions de les nacions minoritàries; i 3) la participació i protecció de les nacions minoritàries en el "govern compartit" de la federació (que pot incloure o no el dret de secessió).

- 1) *El reconeixement polític i constitucional del pluralisme nacional en les federacions/estats regionals plurinacionals.* Etiòpia i Rússia reconeixen formalment el seu caràcter plurinacional. En la resta de federacions o d'estats regionals aquest reconeixement és inexistent o resulta molt menys explícit que la regulació, en canvi, de graus d'autogovern en alguns casos relativament alts en termes comparats ²². Aquesta manca de reconeixement sembla estar algunes vegades

²² La Constitució d'Etiòpia afirma "Nosaltres les Nacions, Nacionalitats i Pobles d'Etiòpia... ratifiquem la Constitució de la República Federal d'Etiòpia", definint aquests termes com "un grup de persones que tenen o comparteixen amb gran mesura una cultura comuna, costums similars, mútua intel·ligibilitat lingüística, creença en una identitat comú o relacionada, i que viuen predominantment en un territori continu identificable". Posteriorment (art 39) la Constitució estableix el dret de secessió com a part del dret a l'autogovern establert al Preàmbul, fixant regles clares sobre les majories parlamentàries i de vot necessàries pel procés secessionista. En el cas de Rússia, la constitució es refereix (Preàmbul i text) al "poble multinacional (en singular) de la Federació Russa, unida per un destí comú en la nostra terra",



relacionada amb el monisme de caràcter estatalista y nacionalista de les disposicions constitucionals referides al conjunt de l'estat. En alguns casos (Espanya, Canadà) els nacionalismes majoritaris tendeixen fins i tot a negar el caràcter plurinacional de la federació, en favor d'una concepció pluricultural i plurilingüe, però uninacional, de la mateixa²³. En aquests casos, la “unitat” federal predomina sobre la “unió” federal. Una qüestió que queda reforçada quan el mateix nom de la federació o de l'estat regional remet tan al conjunt de l'estat com al grup nacional hegemònic. Es el cas, per exemple, de Rússia, Canadà o España, en contraposició als casos del Regne “Unit” (contraposat a Anglaterra) o a Bèlgica (contraposada a Flandes i Valonia). Es tracta d'una qüestió política simbòlicament rellevant, especialment quan la població dels *demos* nacionals minoritaris es relativament significativa en termes de la població global de la federació, o quan el nombre d'entitats federades o regionals és elevat. Altres vegades, l'aversió a reconèixer el pluralisme nacional de l'estat sembla relacionada amb el caràcter controvertit de la unió federal. Així, el Preàmbul constitucional de Bosnia- Herzegovina menciona a “bosnis, croates i servis com pobles constituents”. El text defineix l'estat en termes d'una federació de dues entitats, la federació de Bosnia y Herzegovina, i la República Srpska (art 3), evitant la qüestió nacional (l'adjectiu “nacional” apareix en varis articles referits a la “Assamblea Nacional de la República Srpska”).

mencionant el respecte al “principi d'autodeterminació dels pobles” (en plural). L'article 3 estableix que “el poble multinacional de la Federació Russa és el vehicle de sobirania i l'únic origen de poder a la Federació Russa”; mentre que a l'article 5 s'afirma “l'autodeterminació dels pobles (en plural) en la Federació Russa”.

²³ Per la seva banda, la Constitució de l'Índia s'inicia mencionant “el poble de l'Índia”; el terme “nació” només apareix una vegada, al Preàmbul: “Fraternitat garantint la dignitat de l'individu i la unitat i integritat de la Nació”. En la resta del text l'adjectiu “nacional” es refereix a la federació. A la Constitució belga, el terme “nacional” també es refereix a tot el país: “Tots els poders emanen de la Nació” (art. 33). El text també esmenta el terme en referència als “membres de les dues cambres” (art.42), a la preservació de la “independència nacional” (art 91) i a la “bandera nacional” (art. 193). La Constitució espanyola (art 2) estableix que hi ha “nacionalitats i regions” dins d'una única Nació Espanyola (en majúscules) definida dogmàticament com la “pàtria comú i indivisible de tots els espanyols”. En l'actual Estatut d'Autonomia de Catalunya (2006), el reconeixement del caràcter nacional finalment ha estat introduït al Preàmbul, mentre que en l'articulat del text Catalunya es defineix com a “nacionalitat” d'acord amb la Constitució espanyola. No obstant això, alguns articles d'aquest text també esmenten “la bandera nacional”, “l'himne nacional” i la “festa nacional” de Catalunya. Tanmateix, la referència a les “seleccions esportives nacionals” va ser eliminada durant la tramitació parlamentària a les Corts Generals.



2) *Graus de federalisme, de descentralització i asimetries.* En termes generals s'observa que les federacions/estats regionals plurinacionals són constitucionalment més asimètrics que les federacions/estats regionals uninacionals. De fet, no existeixen federacions plurinacionals pròpiament simètriques. Les federacions plurinacionals també mostren un grau de descentralització més gran que el conjunt de les federacions, encara que hi ha grans diferències internes entre elles. Tanmateix, el grau de federalisme és, de forma un tant sorprenent, més uniforme i més baix en el grup de les federacions/estats regionals plurinacionals que en el grup dels estats uninacionals (amb l' excepció del cas particular de Bosnia-Herzegovina, el qual mostra algunes característiques confederals). D'una manera menys sorprenent, els dos estats regionals plurinacionals -Espanya i el Regne Unit- mostren el grau de federalisme més baix en el grup d'estats plurinacionals. Però, en conjunt es pot parlar de l'existència d'un *déficit federal* en el grup de les democràcies federals/regionals plurinacionals. Una qüestió en principi independent del grau de descentralització de cada cas, però que resulta important en el moment de veure la capacitat d'acomodar políticament el pluralisme nacional a través de l'establiment d'institucions i regles que concretin les llibertats negatives i positives col·lectives. D'altra banda, s'observa que el nombre de subunitats federades/regions no és un criteri discriminador entre les federacions uninacionals i plurinacionals. Els elements d'asimetria dels estats plurinacionals estan a vegades regulats dins de trets generals de tipus simètric en la divisió de poders (amb presència de pressions a favor de la simetria del sistema). Aquest fet succeeix principalment quan el nombre d'unitats federades no és petit (almenys 9). És el cas de Canadà, Índia, Rússia, Etiòpia i Espanya, en contrast amb els casos de Bèlgica, el Regne Unit i, de nou, Bòsnia-Herzegovina ²⁴. Resulta actualment una qüestió empírica oberta si l'aversió d'algunes federacions/estats regionals

²⁴ Quan el nombre de subunitats d'un estat plurinacional és elevat sembla inevitable l'emergència de pressions simultànies, però contradictòries, vers un sistema més simètric i més asimètric. Per el cas canadenc, vegis les *Asymmetry Series* (IIGR, Queen's University, des de 2005), especialment Laforest 2005. La coneguda *West Lothian question* (participació/inhibició dels representants dels territoris dotats de regulacions asimètriques en les institucions centrals segons quina sigui la decisió a prendre, no sembla provocar excessius problemes en la majoria de països, ja que el nivell real de les asimetries no és massa alt, i a que bona part de les competències són de caràcter compartit. Una visió general de las asimetries *de iure*, a Watts 2005.



plurinacionals a introduir més regulacions asimètriques, especialment quan el nombre de subunitats és elevat, reforçarà o no les tensions territorials i els moviments secessionistes.

3) *Confiança/desconfiança federal*. La coexistència de processos de *nation-building* que son parcialment competitiu en les federacions plurinacionals situa la qüestió de la “construcció” d’una “confiança federal” en termes diferents que en el cas més simple de les federacions uninacionals. En aquest sentit, sembla que la confiança federal en las democràcies federals/regionals plurinacionals requereix dos factors:

3.1) la confiança federal de las minories, o la gestió de la “desconfiança federal”, serà més factible quan existeixin procediments y regles que permetin a las nacions minoritàries participar en el “govern compartit” de la federació a partir del seu caràcter singular (presència específica en la segona cambra, relacions intergovernamentals de caràcter bilateral, participació en institucions de l’estat de caràcter consocionals, etc). L’objectiu és regular la qüestió *democràtica* de la “participació” en el poder central des de la especificitat de l’entitat federada/regional (y no diluïda com una subunitat més de la federació/estat regional).

3.2) la confiança federal de las minories també serà més probable quan existeixin procediments i regles que protegeixin les minories nacionals de las accions de les majories. Aquesta és una qüestió de caràcter més *liberal* –relacionada amb el tema clàssic de la “tirania de la majoria”, però establert ara en termes col·lectius- que una qüestió de caràcter democràtic²⁵. Alguns exemples d’aquests procediments i regles són la introducció de poders de vet en la segona cambra, els procediments anomenats “timbres d’alarma”, o els d’*opting in* i *opting out*, que no requereixen reformes constitucionals i que poden establir-se sense perjudici dels acords econòmics i fiscals establerts entre les unitats federades, el nomenament de magistrats dels Tribunals Supremes o Constitucionals

²⁵ La llibertat negativa col·lectiva és un tema clàssic de la legitimitat política dins de la tradició “republicana” que ha estat remarcada pels historiadors de l’escola de Cambridge (Skinner 1998). Aquest tema, però, s’estableix sovint en aquesta tradició en termes monistes, i només en relació a l’estat. Això explica l’escassa atenció de la tradició republicana vers el federalisme en tan que una possible via institucional per a garantir la llibertat col·lectiva *a l’interior* d’un estat.



per part de les institucions de les nacions minoritàries, una participació diferenciada en els processos de reforma constitucional, etc. Bèlgica ha combinat recentment fórmules federals i de caràcter consocional, mentre que el Regne Unit manté un procés de devolució política doblement asimètric, especialment en el cas d'Escòcia -el procés de devolució s'estableix només per alguns territoris, Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord (primera asimetria), cadascun dels quals ha adquirit un grau diferent d'autogovern (segona asimetria), i Bòsnia-Herzegovina ha establert procediments propers als de les confederacions. En cas d'absència d'aquests procediments i regles de participació i de protecció (Espanya), o de la seva regulació insuficient (Rússia) és probable que augmenti un "federalisme de la desconfiança" en el conjunt del sistema polític. Altres elements centrals per la confiança/desconfiança en aquest tipus de democràcies és l'existència o no d'una "cultura política plurinacional" i d'una "cultura política federal" Ambdues que facin del pluralisme nacional de l'estat una característica valuosa de la federació. En el cas espanyol, aquests dos tipus de cultura política mostren, en termes generals, un perfil molt baix, tant en termes històrics com actuals, i tant en referència a les principals institucions de l'estat com a la majoria d'actors polítics..

4) *Dret de secessió*. Més controvertit resulta la introducció o no d'un dret de secessió de les nacions minoritàries en les federacions/estats regionals plurinacionals. Aquesta és una disposició que normalment representa una ruptura amb la lògica dominant de les federacions contemporànies (encara que no amb la lògica del federalisme)²⁶. La concepció predominant en les federacions és que el "dret d'autodeterminació" està reservat a la federació. Tanmateix, es tracta d'una concepció que algunes federacions han qüestionat en els darrers anys. És el cas de Canadà -mitjançant la coneguda *Opinió* del Tribunal Suprem en la *Secession Reference* (1998), que regula el dret de secessió del Quebec en termes federals i democràtics (no unilaterals)-, o el de les esmentades regulacions constitucionals d'Etiòpia, així com els casos més específics de Servia-Montenegro i de St. Kitts & Nevis que inclouen disposicions constitucionals secessionistes). En el debat dels darrers anys sobre aquesta qüestió s'han introduït arguments tant de naturalesa normativa, com de naturalesa funcional i estratègica per tal d'oposar-se a aquest tipus de regulacions. Alguns d'aquests arguments resulten plausibles en determinats contextos. Tanmateix, tal com dèiem

²⁶ Vegis Burgess 2006, Karmis-Norman 2005, Requejo 2005, cap 3.



anteriorment, no sembla haver-hi cap argument definitiu general contra la introducció d'aquest dret quan les regles que el regulen evitin un ús estratègic per part de les elits de les nacions minoritàries²⁷. És probable que el segle XXI sigui testimoni de moviments polítics favorables a la regulació del “dret a decidir” per part de ciutadans de les nacions minoritàries²⁸. És a dir, de moviments favorables al tractament dels *demos* minoritaris com a realitats polítiques que volen preservar la màxima llibertat negativa col·lectiva possible en un món creixentment globalitzat. Probablement, les teories i pràctiques democràtiques i federals hauran de prestar més atenció a aquest tipus de fenòmens en un futur pròxim.

En definitiva, com a conclusió general en el camp de la teoria política podem dir que quan hi ha límits epistemològics i normatius en els arguments morals i lingüístics de grups que comparteixen posicions liberals i democràtiques, la “justícia” del pluralisme nacional demana una negociació equitativa entre les parts involucrades. Les tradicions hegemòniques del pensament polític democràtic i federal han mantingut generalment posicions més monistes que pluralistes. Això ha creat una sèrie de barreres mentals (en els conceptes, en la interpretació de valors, etc) tant en les teories com en les interpretacions constitucionals i en els processos polítics pràctics de les democràcies federals. Però les tradicions liberal-democràtiques i federals han estat exitoses en implementar sistemes capaços d'incloure l'experimentació i reformes en les seves normes bàsiques. “L'estructura bàsica de la societat” (Rawls) no inclou només aspectes polítics i econòmics, sinó que també aspectes culturals i nacionals. I, de fet, avui sembla clar que no hi ha cap concepció teòrica liberal-democràtica o federal que sigui capaç d'articular la complexitat normativa –de conceptes, valors, identifications, llenguatges i diferents tipus de racionalitat- inherent a les realitats polítiques plurinacionals. L'establiment de “principis de justícia”- fins i tot si això és possible més enllà del contrast agonístic entre diversos valors, interessos i identitats- haurien d'incloure, anant més enllà de

²⁷ Vegis Norman 2001. En contra del que suggereix l'argument antisimètric del *stepping stone* vers la secessió, els estats que han seguit procediments secessionistes durant el segle passat no han estat les federacions asimètriques, sinó alguns estats unitaris (Regne Unit, Etiòpia, Indonèsia) o pseudo-federacions de naturalesa socialista (URSS, Iugoslàvia, Txecoslovàquia) Vegis.McGarry 2005.

²⁸ En els darrers anys trobem manifestacions d'aquests moviments al Quèbec, Flandes i, més recentment, el País Basc i Catalunya.



Rawls, polítiques de reconeixement i polítiques d'acomodació per les nacions minoritàries. Deixar de banda aquests components en l'esfera de la justícia significa transformar les majories culturals i nacionals en àrbitres parcials en l'establiment i interpretació dels drets i regles de la *polity*. I els àrbitres parcials no poden ser mai "justos". En democràcies federals plurinacionals, l'articulació dels valors de llibertat, igualtat, pluralisme i dignitat requereixen drets, institucions i regles procedimentals més complexes que en el cas de democràcies federals uninacionals²⁹. Les respostes mai seran definitives. Seguint el camí del federalisme i la democràcia, l'actual segle pot- i, en la meua opinió, hauria d'encoratjar- un refinament moral i institucional en les democràcies federals plurinacionals. Aquest és un dels majors reptes del federalisme liberal-democràtic que espera ser tractat adientment en el segle XXI.

4) Conclusions

En aquest article he tractat el cas de les democràcies federals plurinacionals des d'una perspectiva teòrica i comparada. Després d'assenyalar les diverses lògiques que s'amaguen darrere les idees habituals de democràcia i federalisme, i de diverses accepcions del pluralisme, he establert un doble criteri de naturalesa empírica per tal de diferenciar les diverses nacions minoritàries de les democràcies plurinacionals (secció 2). Posteriorment, he postulat la naturalesa agonística de la discussió normativa sobre l'acomodament polític en contextos plurinacionals, que posa en conflicte les versions monista i pluralista del *demos* de la *polity* (secció 3.1). També he mostrat el resultat d'un estudi comparat de 19 democràcies federals i regionals emprant quatre dimensions analítiques: l'eix uninacional/plurinacional; l'eix unitarisme-federalisme; l'eix centralització/descentralització; i l'eix simetria/assimetria (secció 3.2). Aquest anàlisi revela deficiències en el reconeixement constitucional del pluralisme nacional en un gran nombre de federacions/estats regionals plurinacionals; un baix nivell de federalisme constitucional i un

²⁹ En termes rawlsians, quina hauria de ser la col·lectivitat de la reciprocitat i de la justícia en relació al requeriment d'estabilitat? En Rawls és l'estat, però això és més que qüestionable si seguim les pròpies premisses de Rawls. La resposta que dona Rawls a *Liberalisme Polític* a la qüestió de l'estabilitat no respon adequadament les crítiques comunitaristes sobre la importància de les auto-percepcions individuals. Els individus empírics no trien un gran nombre dels seus atributs. Més aviat trien perquè tenen aquests atributs. Això requereix una antropologia parcialment agonística i de grup que les teories liberal-democràtiques i federals haurien de tenir més en compte que la perspectiva dominant que aquests dos tipus de teories han admès, acriticament, durant els dos últims segles. Vgs Requejo 2001c



grau d'asimetria en aquest tipus de democràcies. També revela dificultats en l'establiment de fórmules clares que facilitin una "confiança federal", basada en la participació i protecció de les nacions minoritàries en el govern compartit de les federacions/estats regionals plurinacionals. Es constata l'existència d'un *dèficit federal* en aquest tipus de democràcies. Finalment, l'article aposta per un major refinament normatiu i institucional en les democràcies federals plurinacionals que permeti una acomodació política efectiva del seu pluralisme nacional intern. Per tal d'aconseguir-ho es postula introduir majors formes de pluralisme "ètic" - el qual presenta inevitablement característiques normatives agonístiques-, així com l'adopció d'una perspectiva més confederal o asimètrica en l'àmbit institucional, que resulti més congruent amb el pluralisme nacional d'aquest tipus d'estats.

Referències

- Agranoff R. (ed.) 1999, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, Nomos.
- Amoretti, U – Bermeo, N (eds) 2004, *Federalism and Territorial Cleavages*, Johns Hopkins University Press
- Baldi, B 2003 (2^a ed 2005), *Stato e territorio*, Laterza, Roma-Bari
- Burgess, M, 2006, *Comparative Federalism. Theory and Practice*, Routledge 2006
- Fearon, J - Laitin, D 1999, "Weak states, Rough Terrain and Large-Scale Ethnic Violence since 1945" WP www.stanford.edu/group/ethnic
- Filippov, M – Ordeshook, PC - Shvetsova, O 2004, *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge: Cambridge University Press



Gagnon A – Guibernau M – Rocher, F (eds) 2003, *The conditions of diversity in multinational democracies*, IRPP, Montreal

Gagnon, A. - Tully, J. (eds), 2001, *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge

Hueglin, T 2003, “Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance”, *Canadian Journal of Political Science*, 36, 2

Karmis, D – Norman, W (eds) 2005, *Theories of Federalism. A Reader*, Palgrave Macmillan, New York - Houndsmills

Kymlicka, W. (ed.), 2001, *Politics in the Vernacular*, Oxford, Oxford University Press.

Kymlicka, W., 1995, *Multicultural Citizenship. A liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press.

Laforest, G 2005, “The Historical and Legal Origins of Asymmetrical Federalism in Canada’s Founding Debates: A Brief Interpretative Note” *Asymmetry Series* (8), IIGR, Queen’s University

Maiz, R – Requejo, F (eds) 2005, *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Routledge, London – New York

McGarry, J 2005, “Asymmetrical Federalism and the Plurinational State”, *Draft Position Paper* for the 3rd International Conference on Federalism, Brussels

McGarry, J 2003, “Federal Political Systems and the Accommodation of National Minorities”, in Neremberg-Griffiths 2002: 416-447



Nagel, K.J 2004, "Transcending the National/Asserting the National: How Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia React to European Integration", *Australian Journal of Politics and History* 50 1: 58-75.

Neremberg, K – Griffiths, A (eds) 2002, *Handbook of Federal Countries*, McGill-Queen's University press, Montreal & Kingston (New edition 2005)

Norman, W, 2001, "Secession and (constitutional) democracy", in Requejo 2001.

Raz, J 1986 *The Morality of Freedom*, Oxford University Press, Oxford

Requejo, F 2007 (en premsa), "Cosmopolitan Justice and Minority Rights: The Case of Minority Nations (or Kant again, but different)", Kluwer

Requejo, F 2005, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Routledge, London-New York

Requejo, F.(ed.) 2001a, *Democracy and National Pluralism*, Routledge, London - New York

Requejo, F 2001b, "'Political Liberalism in Multinational States: the Legitimacy of Plural and Asymmetrical Federalism", Gagnon- Tully 2001: 110-132

Requejo, F 2001c, "John Rawls: logros y límites del último liberalismo político tradicional", R. Maiz (comp), *Teorías Políticas Contemporáneas*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2001: 91-135 (amb E. Gonzalo)

Requejo, F., 1999, "Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism. A revision of Citizenship in Plurinational States", *European Journal of Political Research*, 35, 2: 255-286 (reimprès parcialment a Karmis-Norman 2005)



Rodden, J 2004, "Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement", *Comparative Politics*, July: 481-500

Saydemann, S - Ayres, R.W 2000, "Determining the Causes of Irredentism: Logit Analyses of Minorities at Risk Data from the 1980s and 1990s", *Journal of Politics*, nov: 1126-1144

Skinner, Q 1998, *Liberty before Liberalism*, Cambridge University Press, Cambridge

Taagepera R-Shugart M 1989, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, London, Yale University Press

Taylor, Ch., 1992, "The Politics of Recognition", *Multiculturalism and the "Politics of Recognition"*, New Jersey, Princeton University Press.

Tierney, S 2004, *Constitutional Law and National Pluralism*, Oxford University Press, Oxford

Wallerstein, P - Sollenberg, M, 2001 "Armed conflict 1989-2000", *Journal of Peace Research*, 38, n.5: 629-644

Watts, R 2005, "A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations", *Asymmetry Series* 2005 (4), IIGR, Queen's University

Watts, R 2002, "The Distribution of Powers, Responsibilities and Resources in Federations", in Neremberg-Griffiths 2002: 448-471

Watts, R., 1999, *Comparing Federal Systems*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press.

