

FEDERALISME, DESCENTRALITZACIÓ I PLURALISME NACIONAL. TEORIA POLÍTICA I ANÀLISI COMPARADA

Ferran Requejo

Catedràtic de Ciència Política
Universitat Pompeu Fabra

SUMARI: 1. Introducció. – 2. “Nacions minoritàries” en democràcies plurinacionals. Una caracterització empírica. 2.1. Espanya. 2.2. Canadà. 2.3. Bèlgica. 2.4. Regne Unit. – 3. L’acomodació política de les nacions minoritàries en federacions plurinacionals. Un enfocament teòric i comparat. 3.1. Un enfocament teòric. 3.2. Un enfocament comparat. – 4. Resum. – Bibliografia citada. – Annex 1. Grau de federalisme constitucional. – Annex 2. Grau de descentralització. – *Resumen-Abstract*.

1. Introducció

En termes generals es pot dir 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 perquès d’algun tipus de democràcia –ja sigui d’orientació més liberal o més republicana– no coincideixen amb els perquès –de caràcter 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 un cert aclariment. 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 ontic*. Remet al “fet del pluralisme” dels diversos grups ètnics, nacionals, religiosos, lingüístics, socioeconòmics, 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 amb les democràcies liberals cal distingir entre aquell pluralisme que es dona *en l'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 *demos* que conviuen en una democràcia, per exemple, el pluralisme nacional present a les democràcies plurinacionals.

2. *Pluralisme normatiu*. És el pluralisme relacionat amb la multiplicitat 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. Resulta fàcilment constatable 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 creixi, 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 també seran més conve-

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). Vegeu Requejo 2005, cap 1; Gagnon-Guibernau-Rocher 2003, cap 2; Maiz-Requejo 2005, cap 6. Vegeu també Karmis-Norman 2005, Introducció; Hueglin 2003.

nients quan analitzem societats amb forts components dels dos anteriors tipus de pluralisme. En aquest article 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 estatus 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 caràcter 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-ne la 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

2. Les “nacions minoritàries” no coincideixen amb les “minories nacionals”. Aquestes darreres fan referència a col·lectius que viuen en un estat diferent del 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 qual 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.

esmentats, dins de les democràcies liberals, les nacions minoritàries seran aquelles caracteritzades per:

3a) Mostrar un sistema de partits diferenciat del seu homòleg de nivell estatal (calculat a partir 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 ambdós ens subestats (a Catalunya: Esquerra Republicana de Catalunya;

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 a 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 mitjan 2006. Agraieixo a Aharon MacClanaghan la seva ajuda en la preparació de la taula 1.

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 que el sistema de nivell estatal es pot caracteritzar com matisadament “bipartidista”, Catalunya mostra un “pluralisme moderat” (a més, ICV és un partit diferent d’IU, mentre que el PSC és un partit formalment diferent del PSOE), mentre que el País Basc és més proper a un tipus de “pluralisme polaritzat”. D’altra banda, 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 del del Parlament d’Ottawa (s’ha d’esmentar, a més, que el Partit Liberal del Quebec és un grup independent, no la branca quebequesa del Partit Liberal del Canadà). Els dos sistemes es caracteritzen per pluralisme moderat i bipartidisme, respectivament, mentre que la diferència en el nombre efectiu de partits és significativa, però no enorme (3,1 per al Canadà; 2,1 per al 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. Aquesta "duplicació" 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 un "pluralisme polaritzat". L'existència del Vlaams Belang a Flandes, unànimement defugit per les altres forces polítiques, és molt superior a Flandes que a 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 de Westminster que Gal·les. L'estructura de partits escocesa inclou un partit clarament secessionista i unes forces polítiques de rang mitjà sense homòlogues 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 en la globalitat del Regne Unit és de 2,5, en contrast amb els 3,1 del País de Gal·les i dels 4,3 d'Escòcia (Gal·les no compleix el criteri 3a; la diferència en el nombre efectiu de partits és tan sols de 0,6).

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: simbolicolingüístic; institucional, competencial, economicofiscal i internacional). L'objectiu d'aquests acords és la defensa i el desenvolupament polític dels col·lectius nacionals, tant en relació amb la federació com en relació amb l'àmbit internacional. Aquests acords normalment inclouran regulacions de caràcter 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, si és el 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 legitimació, 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 legitimació 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 amb els valors, interessos i identitats en joc com en relació amb les diferents concepcions entorn de la "unitat" o la "unió" del sistema democràtic federal.

Comentem breument aquests dos tipus de raons:

a) En general, es pot dir 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, es pot observar 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 que el nacionalisme minoritari promou polítiques que són contràries als valors liberals i democràtics resulta molt obsoleta. De fet, és el mateix jacobinisme (i les posicions estatalistes i nacionalistes de caràcter conservador) el que està emetent senyals no liberals i no democràtics en relació amb el tractament de les minories.⁴

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 bé" 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 han establert sempre uns processos de *nation-building* directament vinculats amb unes identitats nacionals i culturals específiques (les majoritàries o hegemòniques en aquella societat).⁶

4. Per a les discussions normatives, vegeu Kymlicka 1995; per a les discussions empíriques, vegeu 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 dels processos de socialització cultural dels individus empírics. Normalment es tracta, com a mínim, de teories normativament incompletes, és a dir, de teories que no expliciten tota la normativitat que assumeixen.

Aquests processos són de vegades considerats 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 es pot dir 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 un fons normatiu "agonístic", proper al "pluralisme de valors" d'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 amb les característiques empíriques d'aquest tipus de democràcies federals, com en relació amb 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 via epistemològica i ètica única en el moment de tractar aquestes preconcepcions i aquests processos.

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

1) L'acceptació, o no, 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 caràcter legitimador com la "sobirania popular" o la "igualtat de ciutadania".⁷

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 gaire ben preparades per tractar la qüestió dels nacionalismes que no coincideixen amb el nacionalisme d'estat. Un fet que està òbviamment relacionat amb "l'estatalisme" implícit d'ambdues tradicions. Això significa que tendiran a adoptar una posició "conservadora" en relació amb l'*statu quo* de les realitats estatals, amb independència dels seus orígens històrics o de les realitats fàctiques de cada context.

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 mons diferents. Tractar d'establir un terreny comú entre aquestes dues preconcepcions polítiques (normatives i epistemològiques) resulta quasi impossible, més enllà dels acords de caràcter pragmàtic que es puguin establir. Es tracta de dos marcs hermenèutics de referència que probablement donaran respostes diferents, per exemple, a 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 conceptuals: 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-demos* 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 federalisme).⁸

2) L'acceptació, o no, que l'establiment dels drets i les 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 seu *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 internacionals).⁹ Una decisió que en la pràctica remet a col·lectivitats que molts cops s'han establert a partir de processos històrics plens 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 his-

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

9. En relació amb el tema de les nacions minoritàries i la Unió Europea, vegeu Nagel 2004.

tòrics per defensar un dret d'autodeterminació propi per a algun dels *demoi* de l'estat, qüestionant-ne el 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 es refereix als millors mitjans per assolir unes finalitats o objectius preestablerts (vinculada a valors com l'eficàcia, l'eficiència i l'estabilitat)—, en les anàlisis normatives en contextos plurinacionals resulta convenient introduir la distinció clàssica entre una racionalitat *ètica* i una racionalitat *moral*. La primera remet a la interpretació de valors morals a les característiques contextuals 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 és 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 qual 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 grau de pluralisme normatiu més elevat en els principis i en les institucions polítiques de les democràcies federals, especialment en aquelles de caràcter plurinacional. L'objectiu serà evitar versions es-

biaixades cap als valors, les identitats i les interpretacions "monistes" (no pluralistes) dels principis liberal-democràtics "morals" que sovint fan les majories en les regles polítiques i constitucionals.

La conclusió és 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 són: 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 amb 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. Althusius.¹⁰

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 l'habitual primàcia subsegüent del poder federal). La Unió és més important que les

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" dins Requejo 2007.

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 *consocional*) 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 el desenvolupament de la pluralitat de les identitats particulars dels subjectes del pacte.¹²

Òbviament, aquests contrastos en les posicions teòriques i normatives tindran conseqüències per al 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 és fàcilment escindible segons si es tracta 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 contextos.¹³

11. Es tracta d'una tradició que ha estat reforçada, en el cas dels Estats Units, per l'actuació del Tribunal Suprem com a *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 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* són a vegades paral·lels a una manca de consideració del pluralisme intern de la nacions minoritàries empíriques per part d'alguns actors polítics. Un fet que, tanmateix, requereix una anàlisi acurada cas per cas.

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 s'ha 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. En canvi, 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

En el grup de les democràcies plurinacionals, la majoria de disputes territorials és de naturalesa pacífica.¹⁵ És el cas, per exemple, d'Escòcia, el Quebec, Catalunya o Flandes. En tots aquests territoris hi ha partidaris d'assolir la independència a partir de procediments i processos democràtics, tot i l'escàs nombre d'estats democràtics esmentat en els quals s'han produït processos secessionistes i el paper favorable per al manteniment de l'*statu quo* que exerceixen 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 s'han d'establir 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 són 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 són

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

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

el consociacionalisme, els "sistemes federals" (en sentit ampli, incloent aquí els estats associats, les *federacions*, els estats regionals i les confederacions), els processos de devolució política, i la secessió.¹⁶ Aquí ens centrarem en el cas dels principals sistemes federals: les federacions i alguns estats regionals descentralitzats.

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

- 1) l'eix uninacional-plurinacional
- 2) l'eix unitarisme-federalisme
- 3) l'eix centralització-descentralització
- 4) l'eix simetria-asimetria

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 arxipèlags (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 supraestats 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 Itàlia.¹⁷ 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 referèndum per Montenegro el 2006).

1) Eix uninacional-plurinacional. Aquí prenem com a criteris d'inclusió els dos de caràcter teòric i el doble criteri empíric proposats en la secció anterior. Els casos plurinacionals considerats són Bèlgica, Canadà, Espanya, Índia, Regne Unit, Rússia, Etiòpia i Bòsnia-Hercegovina (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 definei-

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

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

xen com a plurinacionals en els seus acords constitucionals, o bé compleixen, si més no 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 cap a una lògica institucional federal des de la perspectiva de les unitats federades o de les regions/comunitats dotades d'autonomia política. Es mesura, així, el *grau de federalisme* institucional del sistema. Els indicadors emprats aquí són els següents:¹⁸ la consideració de les unitats/regions com a unitats constituents (1); la garantia constitucional de l'autogovern (1); l'existència d'un dualisme institucional en relació amb els 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 subestats hi tenen un paper (2); i, finalment, la regulació, o no, d'un dret de secessió per a (almenys algunes) unitats federades (2).

3) *Eix centralització-descentralització*. Aquest eix remet al *grau d'autogovern* constitucional de les unitats federades o de les regions/comunitats dotades d'autonomia política.¹⁹ Aquest és un tema cabdal

18. Les xifres entre parèntesis 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 a cada cas se situa entre 0 (absència de lògica institucional federal) i 20 (màxim nivell d'aquesta lògica). Vegeu l'annex 1. No hem considerat indicadors "parainstitucionals", aquells que tenen 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 d'11 estats federals i regionals, a Baldi 2003 (2a ed. 2005). Vegeu també Watts 1999, caps. 9-10.

19. Òbviament, la mesura quantitativa i comparada de la descentralització política és un tema complex, tant en relació amb els indicadors emprats, amb 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

per avaluar l'acomodament polític de les entitats federals/regionals. Es mesura a partir de diversos indicadors: a) els poders legislatius de les subunitats (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 amb un índex ponderat general obtingut a través de la distribució dels ingressos i de la despesa pública de cada cas (índexs GFS/IMF).

4) *Eix simetria-asimetria*. Inclou els casos d'asimetries *de iure* de caràcter territorial (per a determinades subunitats territorials de les federacions o dels estats regionals). Es tenen presents 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) solapament 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 descentralització.²¹

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

no-centralització) es mesura aquí també en una escala global que va del 0 (màxima centralització) fins al 20 (màxima descentralització). Vegeu l'annex 2. Dades a partir de: <http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>; Rodden 2004, Neremberg-Griffiths 2005. Vegeu també Filippov-Ordeshook-Shvetsova 2004; Amoretti-Bermeo 2004, Baldi 2003, Watts 1999, cap. 3, 4 i 8.

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

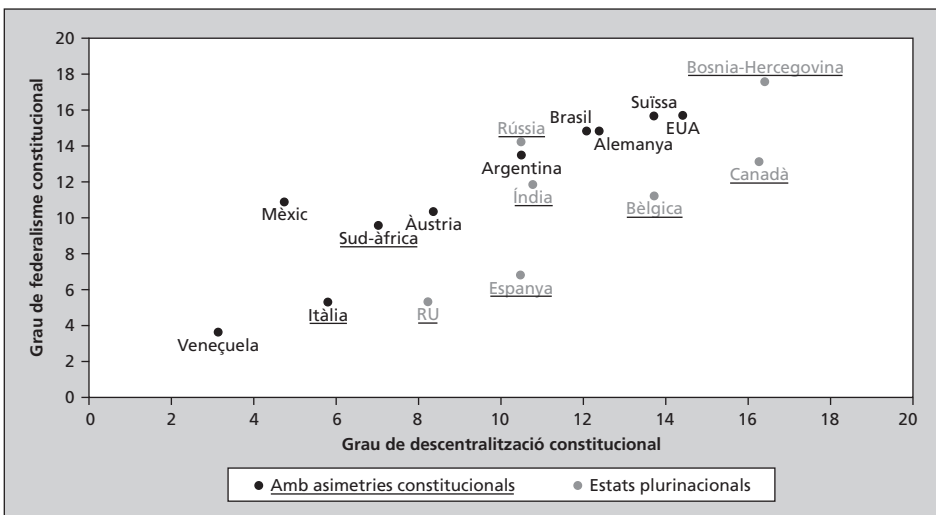
21. Excloem el cas d'Etiòpia en el grau de descentralització a causa de dades econòmiques fiables. Agraïeix a Andreu Orte, ajudant de recerca a la Universitat Pompeu Fabra, el seu ajut en la preparació de la taula 2, la figura 1 i els càlculs inclosos en els annexos 1 i 2.

Taula 2. Grau de federalisme i descentralització constitucional

Federació/Estat regional	Grau de federalisme constitucional (escala de 20 punts)	Grau de descentralització (escala de 20 punts)
Argentina	13	11
Austràlia	14	12
Àustria	10	8,5
Bèlgica	11	14
Bòsnia-Hercegovina	18	16,5
Brasil	13,5	11
Canadà	13	16,5
Etiòpia	13,5	n.d.*
Alemanya	14	12
Índia	12	11
Itàlia	5	6
Mèxic	11	5
Rússia	13,5	11
Sud-àfrica	9	7
Espanya	6,5	10,5
Suïssa	15	14
Regne Unit	5	8,5
Estats Units	15,5	14,5
Veneçuela	3,5	3,5

*Absència de dades econòmiques fiables.

Figura 1. Grau de federalisme i descentralització constitucional



Taula 3. Nombre d'unitats federades/regions

Federacions/Estats regionals uninacionals	Simètriques	Austràlia Àustria Argentina Alemanya Brasil Estats Units Itàlia Mèxic Sud-àfrica Suïssa Veneçuela	6 + 2 9 23 + 1 16 26 + 1 50 + 1 21 31 + 1 9 20 + 6 23 + 1
	Asimètriques	-	-
Federacions/Estats regionals plurinacionals	Simètriques	-	-
	Asimètriques	Bèlgica Bòsnia-Hercegovina Canadà Espanya Etiòpia Índia Regne Unit Rússia	3 + 3 2 (+ 1 + 1) 10 + 3 17 + 2 9 + 1 28 + 7 3 89

Taula 4. Dret de secessió

Dret de secessió		
Federacions plurinacionals	Bòsnia-Hercegovina	No
	Bèlgica	No
	Canadà	Sí*
	Etiòpia	Sí
	Índia	No
	Rússia	No
	(Sèrbia-Montenegro)**	Sí**
Estats regionals plurinacionals	Espanya***	No
	Regne Unit	No

* Dret de secessió d'acord amb criteris federals (no unilaterals).

** Federació desapareguda per referèndum unilateral a Montenegro (2006).

*** Estat amb elements federals.

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 la 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 a les federacions/estats regionals plurinacionals.* Etiòpia i Rússia reconeixen formalment el seu caràcter plurinacional. A 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 que algunes vegades està 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, d'aquesta.²³

22. La Constitució d'Etiòpia afirma "Nosaltres les Nacions, Nacionalitats i Pobles d'Etiòpia... ratifiquem la Constitució de la República Federal d'Etiòpia", i defineix aquests termes com "un grup de persones que tenen o comparteixen en gran mesura una cultura comuna, costums similars, mútua intel·ligibilitat lingüística, creença en una identitat comuna 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 en el preàmbul, i fixa regles clares sobre les majories parlamentàries i de vot necessàries per al 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", esmenta 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 en l'article 5 s'afirma "l'autodeterminació dels pobles (en plural) en la Federació Russa" (èmfasi afegit).

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, en el 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 comuna i indivisible de tots els

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 tant al conjunt de l'estat com al grup nacional hegemònic. És el cas, per exemple, de Rússia, Canadà o Espanya, en contraposició als casos del Regne "Unit" (contraposat a Anglaterra) o a Bèlgica (contraposada a Flandes i Valònia). Es tracta d'una qüestió política simbòlicament rellevant, especialment quan la població dels *demos* nacionals minoritaris és 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 que està relacionada amb el caràcter controvertit de la unió federal. Així, el preàmbul constitucional de Bòsnia-Hercegovina menciona "bosnis, croates i serbis com a pobles constituents". El text defineix l'estat en termes d'una federació de dues entitats, la federació de Bòsnia i Hercegovina, i la República Srpska (art. 3), i evita la qüestió nacional (l'adjectiu "nacional" apareix en diversos articles referits a l'"Assemblea Nacional de la República Srpska").

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. Amb tot, el grau de federalisme és, de forma una mica 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 Bòsnia-Hercegovina, 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,

espanyols". En l'actual Estatut d'autonomia de Catalunya (2006), el reconeixement del caràcter nacional finalment ha estat introduït en el 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. D'altra banda, la referència a les "seleccions esportives nacionals" va ser eliminada durant la tramitació parlamentària a les Corts Generals.

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 de 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 a vegades es regulen 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 del Canadà, l'Índia, Rússia, Etiòpia i Espanya, en contrast amb els casos de Bèlgica, el Regne Unit i, de nou, Bòsnia-Hercegovina.²⁴ Resulta actualment una qüestió empírica oberta si l'avversió d'algunes federacions/estats regionals 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 són parcialment competitius 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 les democràcies federals/regionals plurinacionals requereix dos factors:

3.1) la confiança federal de les minories, o la gestió de la "desconfiança federal", serà més factible quan hi hagi procediments i regles que permetin a les 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

24. Quan el nombre de subunitats d'un estat plurinacional és elevat sembla inevitable l'emergència de pressions simultànies, però contradictòries, cap a un sistema més simètric i més asimètric. Per al cas canadenc, vegeu 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 gaire alt, i una bona part de les competències són de caràcter compartit. Una visió general de las asimetries *de iure*, dins Watts 2005.

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 l'especificitat de l'entitat federada/regional (i no diluïda com una subunitat més de la federació/estat regional).

3.2) la confiança federal de les minories també serà més probable quan hi hagi procediments i regles que protegeixin les minories nacionals de les 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 democràtic.²⁵ 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 suprems o constitucionals 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 a 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 a la confiança/desconfiança en aquest tipus de democràcies és l'existència o no d'una "cultura política plurinacional" i d'una "cultura política federal", 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 his-

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 amb l'estat. Això explica l'escassa atenció de la tradició republicana pel federalisme com una possible via institucional per garantir la llibertat col·lectiva a l'*interior* d'un estat.

tòrics 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 controvertida 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 del 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 Sèrbia-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 anteriorment, no sembla que hi hagi 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 minoritàries.²⁷ 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 minoritàries.²⁸ 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 les pràctiques democràtiques i federals hauran de prestar més atenció a aquest tipus de fenòmens en un futur pròxim.

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

27. Vegeu Norman 2006, 2001. A diferència del que suggereix l'argument antisimètric del *stepping stone* cap a 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 pseudofederacions de naturalesa socialista (URSS, Iugoslàvia, Txecoslovàquia). Vegeu McGarry 2005.

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

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 tingut èxit en implementar sistemes capaços d’incloure l’experimentació i les reformes en les seves normes bàsiques. “L’estructura bàsica de la societat” (Rawls) no inclou només aspectes polítics i econòmics, sinó 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 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 la 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 complexos que en el cas de democràcies federals uninacionals.²⁹ Les respostes mai no seran definitives. Seguint el camí del federalisme i la democràcia, el

29. En termes *rawlsians*, quina hauria de ser la col·lectivitat de la reciprocitat i de la justícia en relació amb el requeriment d’estabilitat? En Rawls és l’estat, però això és més que qüestionable si seguim les mateixes premisses de Rawls. La resposta que dona Rawls en *Liberalisme Polític* a la qüestió de l’estabilitat no respon adequadament les crítiques comunitaristes sobre la importància de les autopercepcions 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, acríticament, durant els dos últims segles. Vegeu Requejo 2001c.

segle actual pot –i, en la meua opinió, hauria d’encoratjar– un refinament moral i institucional en les democràcies federals plurinacionals. Aquest és un dels reptes principals del federalisme liberal-democràtic que espera ser tractat adientment en el segle XXI.

4. Resum

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 dinou democràcies federals i regionals emprant quatre dimensions analítiques: l’eix uninacional/plurinacional; l’eix unitarisme-federalisme; l’eix centralització/descentralització, i l’eix simetria/asimetria (secció 3.2). Aquesta 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 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 la 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 més 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.

Bibliografia citada

AGRANOFF R. (ed.), 1999, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, Nomos.

AMORETTI, U.; BERMEJO, N. (eds.), 2004, *Federalism and Territorial Cleavages*, Johns Hopkins University Press.

BALDI, B., 2003, *Stato e territorio*, Laterza, 2a. ed. 2005, 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" dins WP www.stanford.edu/group/ethnic.

FILIPPOV, M.; ORDESHOOK, P.C.; SHVETSOVA, O., 2004, *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*, Cambridge University Press, Cambridge.

GAGNON A.; GUIBERNAU M.; ROCHER, F. (eds.), 2003, *The conditions of diversity in multinational democracies*, IRPP, Mont-real.

GAGNON, A.; TULLY, J. (eds.), 2001, *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge.

HUEGLIN, T., 2003, "Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance", dins *Canadian Journal of Political Science*, 36, 2.

KARMIS, D.; NORMAN, W. (eds.), 2005, *Theories of Federalism. A Reader*, Palgrave Macmillan, Nova York – Houndsmills.

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

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

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, Londres – Nova York.

MCGARRY, J., 2005, "Asymmetrical Federalism and the Plurinational State", dins *Draft Position Paper* per a la 3a Conferència Internacional sobre Federalisme, Brussel·les.

——, 2003, "Federal Political Systems and the Accommodation of National Minorities", dins Neremberg-Griffiths, p. 416-447.

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

NEREMBERG, K.; GRIFFITHS, A. (eds.), 2002, *Handbook of Federal Countries*, McGill-Queen's University press, nova edició 2005, Mont-real & Kingston.

NORMAN, W., 2006, *Negotiating Nationalism*, Oxford, Oxford University Press.

——, 2001, "Secession and (constitutional) democracy", dins 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.

——, 2005, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Routledge, Londres - Nova York.

——, (ed.), 2001a, *Democracy and National Pluralism*, Routledge, Londres - Nova York.

——, 2001b, "Political Liberalism in Multinational States: the Legitimacy of Plural and Asymmetrical Federalism", Gagnon- Tully, p. 110-132.

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

——, 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*, juliol, p. 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*, novembre, p. 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*, Yale University Press, Londres.

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

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

WALLERSTEEN, P.; SOLLENBERG, M., 2001, "Armed conflict 1989-2000", *Journal of Peace Research*, 38, n. 5, p. 629-644.

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

——, 2002, "The Distribution of Powers, Responsibilities and Resources in Federations", dins Neremberg-Griffiths, p. 48-471.

——, 1999, *Comparing Federal Systems*, McGill-Queen's University Press, Mont-real and Kingston.

RESUMEN

En este artículo se plantea el tema de las democracias plurinacionales y su posible acomodación política a través de modelos federales. El planteamiento analítico es doble. Por un lado, se abordan algunos elementos de la discusión teórica de carácter normativo sobre las democracias liberales en contextos de pluralismo nacional y cultural. Por otro lado, se aborda un análisis comparado de las federaciones y de algunos estados regionales en relación a su carácter uninacional o plurinacional, su grado de federalismo, su grado de descentralización, y la regulación o no de asimetrías legales. El artículo concluye señalando las posibilidades y los límites de los modelos federales en contextos plurinacionales, abogándose por el modelo caracterizado como "federalismo plurinacional", basado en tres condiciones normativas: un reconocimiento constitucional y político explícitos del pluralismo nacional de la federación, un alto grado de autogobierno en cinco ámbitos de aplicación por parte de las minorías nacionales, y el establecimiento de mecanismos de participación y de condiciones, que concretan la regulación institucional de las libertades positivas y negativas colectivas que permitan una acomodación política y constitucional legítima y estable en las democracias plurinacionales.

ABSTRACT

This article examines the topic of multi-national democracies and their possible political adaptation via federal models. The analysis has two main centres of focus. First, it discusses some of the elements of the theoretical dialogue on legislation in liberal democracies on such topics as national and cultural pluralism. Secondly, it carries out a comparative analysis of the federations and of some regional states in the context of their uni-national and multi-national character, their degree of federalism, their degree of decentralisation and the regulation of legal asymmetries or lack thereof. The article concludes by pointing out the possibilities and limits of federal models in multi-national backdrops, advocating instead the model characterised as "multi-national federalism" based on three normative conditions: explicit political and constitutional recognition of national pluralism of the federation, a high degree of self-governance in five areas of application on behalf of national minorities, and the establishment of mechanisms for participation and conditions. All of these call for the institutional regulation of both the positive and negative collective freedoms that allow legitimate and stable political and constitutional accommodation in the multi-national democracies.

ANNEX 1. GRAU DE FEDERALISME CONSTITUCIONAL (escala de 20 punts)

	ARG.	AUSTRÀ.	ÀUS.	BÈL.	BOS-H.	BRA.	CAN.	ETI.	ALE.	ÍND.	ITÀL.	MÈX.	RÚSS.	S-ÀF.	ESP.*	SÜJ.	GB**	EUA	VEN.
Estats federats/regions com a unitats constituents (1)	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0
Garantia constitucional de l'autogovern (1)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1
Acord de la majoria de les entitats federades/regions (directament o indirectament) per la Reforma constitucional (1)	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0
Dualisme executiu/legislatiu (2)	1,5	1,5	0,5	2	2	1	2	1	0,5	1,5	0,5	0,5	0,5	1	1	1	1,5	2	0,5
Dualisme judicial (1)	1	1	0	0,5	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0,5	1	1	1	0
Dualisme fiscal (2)	1	1,5	0	1	2	1	2	1	1,5	1	0,5	0,5	1	0,5	0,5**	1,5	0,5	2	0
Canbra alta: nominació per part de les institucions de les entitats federades/regions (1)	0	0	1	0,5	1	0	0	0,5	1	1	0	0	1	1	0,5	0	0	0	0
Canbra alta: nombre de senadors independentment de la població de les entitats federades/regions (1)	1	1	0,5	0,5	1	1	1	1	0,5	0,5	0	0,5	1	1	0	1	0	1	0
Poders de la canbra alta (2)	2	2	1,5	1,5	2	2	0	2	1,5	2	1	1	1,5	1,5	0,5	2	0	2	0
Poders residuals (2)	2	2	2	0	2	2	0,5	2	2	0	0	2	2	0	0	2	2	2	0
Tribunal Constitucional/Suprem (2)	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	1,5	2	2	2	2	1,5	0	2	2
Nominació de jutges per les entitats federades/regions (2)	0,5	0	0,5	2	2	0,5	0,5	0	1	0	0,5	0,5	0,5	0	0,5	2	0	0,5	0
Dret de secessió (2)	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	13	14	10	11	18	13,5	13	13,5	14	12	5	11	13,5	9	6,5	15	5	15,5	3,5

* Referit a les 15 CA del "règim comú" (País Basc i Navarra, exclosos)

** Referit a Escòcia

ANNEX 2. GRAU DE DESCENTRALITZACIÓ (escala de 20 punts)

Poder executiu (màxima puntuació 2)

Alt	2 punts
Mitjà-alt	1,5 punts
Mitjà	1 punt
Mitjà-baix	0,5 punts
Baix	0 punts

Descentralització econòmica. Ingressos/despeses (puntuació entre dues escales independents de 8 punts cada una):

Despeses entitats federades/regions

66%>	8 punts
58-65%	7 punts
50-57%	6 punts
42-49%	5 punts
34-41%	4 punts
26-33%	3 punts
18-25%	2 punts
10-17%	1 punt
0-9%	0 punts

Ingressos propis de les entitats federades/regions (GFS/IMF)

56%>	8 punts
49-56%	7 punts
42-48%	6 punts
35-41%	5 punts
28-34%	4 punts
21-27%	3 punts
14-20%	2 punts
7-13%	1 punt
0-6%	0 punts

Poder legislatiu entitats federades/regions

Àrea	Puntuació	ARG.	AUSTRÀ.	ÀUS.	BÈL.	BÒ-H.	BRA.	CAN.	AL.	IND.	ITÀ.	MEX.	RÚS.	S-ÀF.	ESP.	SUI.	UK	EUA	VEN.
Economia/Infraestructures/ Comunicacions	(2)	1	1	0,5	1,5	2	1,5	1,5	0,5	1	0,5	0,5	0,5	0,5	1	1	0,5	2	0
Educació i cultura	(2)	1,5	1,5	1	2	2	1,5	2	1,5	1,5	1	1	1,5	1,5	1	1,5	1,5	1,5	0,5
Benestar	(2)	1	1,5	1	1,5	2	1,5	2	1,5	1,5	1	0,5	1,5	1,5	1	1,5	1	1,5	0,5
Assumptes Interns/Codis Penal-Civil / Altres	(2)	1	1	0,5	1	1,5	1	1,5	0,5	1	0	0,5	1	0	2	2	1	2	0,5
Total		4,5	5	3	6	7,5	5,5	7	4	5	2,5	2,5	4,5	3,5	5	6	4	7	1,5

Grau de descentralització per països (escala de 20 punts)

Àrea	Puntuació	ARG.	AUSTRÀ.	ÀUS.	BÈL.	BÒ-H.	BRA.	CAN.	AL.	IND.	ITÀ.	MEX.	RÚS.	S-ÀF.	ESP.	SUI.	GB	EUA	VEN.
Poder legislatiu	(8)	4,5	5	3	6	7,5	5,5	7	4	5	2,5	2,5	4,5	3,5	5	6	4	7	1,5
Poder executiu	(2)	1	1	1,5	1,5	2	1	1	2	1	1	0,5	1	1,5	1,5	1,5	1	1	0,5
Política exterior	(2)	0,5	1	1	2	1	0,5	1	1	0,5	0,5	0	0,5	0	0,5	1	1	0,5	0
Descentralització econòmica	(8)	5	5	3	4,5	6	4	7,5	5	4,5	2	2	5	2	3,5	5,5	2,5	6	1,5
Total		11	12	8,5	14	16,5	11	16,5	12	11	6	5	11	7	10,5	14	8,5	14,5	3,5

