

ET PLURIBUS UNUM

EL FEDERALISMO Y LA INTEGRACIÓN DE LA DIFERENCIA

FRANCISCO COLOM GONZÁLEZ*

El Estado-nación y el principio territorial

Considerado desde una perspectiva histórica, el moderno Estado nacional constituye la forma de organización política en que han encontrado predominantemente acomodo las libertades individuales, los derechos de participación política y las protecciones jurídicas propugnadas por el Estado democrático de derecho. La propia ampliación de este modelo hacia la noción del *Estado social de derecho*, con el que se dio cobertura legal en Europa occidental a las políticas sociales de la postguerra, fue sólo posible gracias a unos sistemas de solidaridad inscritos en unas identidades colectivas estatalmente definidas.⁽¹⁾ A diferencia de la sociedad feudal o de los antiguos sistemas imperiales, donde las relaciones de dominación se cifraban en vínculos personales de lealtad y servidumbre o en estatutos de índole corporativa, el Estado-nación emerge en Occidente a partir del siglo XVIII como una forma de dominación política caracterizada por su dimensión eminentemente territorial.

La implantación de los regímenes constitucionales iniciada por las revoluciones americana y francesa, al igual que la proclamación solemne de la nación como depositaria de la soberanía, presuponía en primer lugar un grado considerable de concentración del poder político. Por otro lado, la promesa del Estado de derecho no sólo entrañaba la sustitución del gobierno de los hombres por el sometimiento a unas leyes generales emanadas de la voluntad popular. Suponía también la equiparación de todos los sujetos ante la ley y la uniformidad de los procedimientos

* Instituto de Filosofía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, España.

para recurrirla. Los privilegios inherentes al rango o al nacimiento, las viejas prerrogativas de honor, trato o vestimenta adscritas a las jerarquías sociales o los impedimentos de índole estatutaria, estamental o gremial al tránsito de personas y mercancías, al libre ejercicio de la profesión o a la fijación del domicilio fueron igualmente abolidos con el nacimiento de un nuevo modelo político basado en la continuidad territorial, demográfica y jurídica de su ámbito de dominio. En su seno, pese a todo, solían coincidir etnias, lenguas y culturas distintas. La pluralidad cultural no había supuesto un grave problema para los imperios premodernos. La heterogeneidad de los instrumentos jurídicos con que se ejercía la dominación y el carácter frecuentemente estanco de los territorios dominados, así como la condición local y limitada de la participación política y la diferenciación entre la lengua culta empleada en la administración y las lenguas vernáculas usadas en la vida cotidiana, permitían una amplia dislocación de las estructuras del poder político con respecto a las formas culturales de vida. El trasfondo teológico de la autoridad política hacía de la homogeneidad religiosa entre gobernantes y gobernados un factor más relevante de cara a la estabilidad de la dominación que la pluralidad de las identidades culturales. Aun así, los sistemas premodernos de dominación permitieron ejemplos notables de tolerancia religiosa, como los casos de la España medieval o del Imperio Otomano. Las condiciones de posibilidad de esta tolerancia tendieron a desaparecer a medida que se implantaron modelos de ejercicio del poder territorialmente más cohesionados. Así lo atestigua la historia de los absolutismos europeos y de las guerras de religión que prenden con la Reforma y la Contrarreforma.

La homogeneidad perseguida por el Estado nacional moderno fue en realidad deudora de planteamientos de índole más política que cultural. La idea de la nación soberana se inscribía originalmente en un proyecto de emancipación política que perseguía la disolución de las estructuras estamentales de poder y no tanto el desarrollo y cultivo de una identidad etnocultural concreta. Así, por ejemplo, el énfasis de la Francia revolucionaria sobre el carácter igualitario y uniforme de la ciudadanía buscaba la creación de una comunidad políticamente cohesionada de sujetos dispuestos a salvaguardar la autonomía interna y externa de la República. Desde concepciones jacobinas, la introducción de intereses particulares en el cuerpo político de la nación, ya fuesen de naturaleza cultural, gremial o social, equivalía a crear facciones disgregadoras en una entidad que, llamada a ser soberana, debía presentarse como unitaria e indivisible.

La aparición histórica de los Estados nacionales concedió a la identidad etnocultural de sus ciudadanos una potencialidad política de la que anteriormente carecía, por cuanto que los instrumentos de dominación desarrollados por el nuevo Estado (educación y administración pública, redes de transporte, servicio militar) tendían a imponer un grado de homogeneidad cultural desconocido hasta la fecha. En el intento de llevar a cabo esta nivelación sociocultural, las identidades marginadas por el proceso de construcción nacional sufrieron a menudo un proce-

so de activación política, llegando incluso a interponerse en los sentimientos de lealtad que el Estado esperaba de sus ciudadanos. La historia de los nacionalismos subestatales constituye en este aspecto un desmentido de la idea de Estado-nación fraguada por el romanticismo político del siglo XIX, esto es, del postulado de coincidencia entre los contornos culturales y políticos de la nación. Tal superposición constituye cuanto menos una ficción histórica y una excepción política. La inmensa mayoría de los Estados contemporáneos contiene en su seno grupos etnoculturales potencialmente capaces de generar tensiones políticas. El hecho de que esta diversidad cultural no se traduzca sistemáticamente en formas de conflicto obedece a circunstancias históricas y sociales concretas que van desde la satisfactoria integración política hasta la asimilación cultural.

Los trabajos ya clásicos sobre *modernización política* desarrollados por la escuela funcionalista durante los años sesenta insistieron en la importancia de discernir un doble eje de conflicto (centro-periferia / redistribución-secularización) para comprender las fracturas en torno de las cuales se han estructurado históricamente los modernos sistemas de acción política.⁽²⁾ Estos ejes reflejarían de forma abstracta el proceso histórico de estructuración de los Estados modernos, cuyas principales tensiones nacerían de la distancia cultural entre el centro y la periferia, por un lado, y de la competencia territorial por el control del comercio y los recursos productivos. Desde esta perspectiva, el nacimiento del Estado-nación fue interpretado como una tendencia histórica a la concentración territorial del poder político, a la creación de espacios económicos y a la homogenización cultural.⁽³⁾ Los supuestos teleológicos que subyacían a esta perspectiva han sido objeto de fuertes críticas.⁽⁴⁾ Ciertamente, la formación de Estados nacionales homogéneos no constituye un proceso histórico universal ni atraviesa por etapas y conflictos similares en todo el mundo. El modelo de Estado nacional se encuentra en la actualidad inmerso en una profunda crisis por la tendencia manifiesta a la globalización de la economía de mercado y por la creciente complejidad del sistema de relaciones internacionales. Tras el final de la guerra fría las reivindicaciones políticas asociadas a identidades etnoterritoriales han aflorado con un vigor insospechado y en apariencia irrefrenable. Asimismo, las demandas de reconocimiento "multicultural" y el auge de las denominadas "políticas de la identidad" han modificado el paisaje político de las sociedades con minorías inmigrantes y étnicas significativas. No es posible reducir esta polifonía de voces reivindicativas a un registro político común. Como es sabido, los casos más virulentos de conflicto étnico se han dado en el ámbito de la extinta Unión Soviética y de los países recién salidos de la experiencia del socialismo autoritario. En ellos, los intereses políticos, sociales y económicos dirimidos mediante estrategias étnificadas discurren de forma muy distinta a la de movimientos nacionalistas occidentales ya veteranos o a la de determinadas comunidades indígenas americanas. Esta pluralidad de contextos ha hecho más perentoria que nunca la búsqueda de modelos de organización política que permitan a corto plazo la resolución de conflictos etnoterritoriales y, a más largo plazo, la gestión

de formas complejas de integración capaces de dar cabida en su seno a identidades etnoculturales plurales. El federalismo, con su amplia gama de modalidades y también con conciencia de sus limitaciones, puede y debe sin duda contarse entre ellas.

El federalismo como doctrina política

El federalismo ha sido tradicionalmente descrito como un modelo para la distribución territorial del poder político que permite, por un lado, el autogobierno de unidades subestatales a la vez que insitucionaliza una fórmula de gobierno compartido entre las autoridades regionales y una autoridad central. El federalismo alude simultáneamente, por tanto, a un conjunto de instituciones y a una serie de ideas sobre la forma de gobierno. Mediante la insitucionalización de la soberanía compartida el federalismo debe proponerse como fines propios la garantía de la integridad de cada una de las partes federadas y el fomento de la negociación interterritorial como instrumento para la consecución de objetivos políticos comunes. Su estabilidad depende pues de un complejo sistema de lealtades recíprocas e identidades compartidas, de una cultura política, en definitiva, cimentada en la mutua confianza y en la negociación. Su doble condición en cuanto técnica política y ethos colectivo, sin el cual la anterior carece de efectividad, ha dado lugar a intensas discusiones sobre su significado insitucional y normativo.

De un lado se ha señalado la inexistencia de contenidos intrínsecamente democráticos o justos en el federalismo. Sus instituciones permitirían, en el mejor de los casos, organizar la coordinación política de Estados separados, repartir el poder entre unidades territoriales o garantizar el autogobierno de las minorías. Sin embargo, en la medida en que estos fines son siempre contingentes y admiten múltiples combinaciones, el federalismo se presenta primordialmente como una *techne*, no como un *telos*.⁽⁵⁾ Su supuesta capacidad para frustrar el monopolio del poder y prevenir la tiranía ni siquiera es históricamente corroborable. En el peor de los casos, la descentralización puede allanar el camino a élites locales no menos hambrientas de poder que las que actúan a gran escala.⁽⁶⁾ En un sentido contrario podemos encontrar también concepciones del principio federal como una doctrina política específica dotada de contenidos normativos propios. Así, por ejemplo, Daniel Elazar, el más señalado teórico en esta línea, ha señalado la convergencia de los medios y fines del federalismo en una escala ascendente. En su base encontraríamos objetivos puramente instrumentales, como el logro de acuerdos viables o la creación de Estados posibles, pero en niveles superiores el federalismo se propondría establecer formas justas de Estado o alcanzar incluso un orden moral.

“Si lo relacionamos con este fin último el federalismo no es sólo un conjunto de acuerdos, sino un modo de entender la vida que informa toda la sociedad civil y establece el carácter básico de las relaciones humanas a todos los niveles”.⁽⁷⁾

La discusión sobre el carácter técnico o normativo del federalismo puede parecer irrelevante. Sin embargo, dado que el federalismo se propone como objetivo declarado la unión consensuada de entidades heterogéneas, la insistencia en su componente moral es decisiva si la autonomía ha de defenderse como principio regulativo de integración. Esto es particularmente cierto a la hora de considerar el federalismo como un posible modelo para la integración política de minorías culturales territorialmente fijadas. En última instancia, las demandas de autogobierno realizadas por comunidades étnicas o por entidades regionales en el seno de un Estado no suelen esgrimir sólo razones políticas, sino también explícitamente morales. Aun así, dada su naturaleza eminentemente organizativa, el federalismo responde más claramente a un haz de principios contractuales de justicia que a la estructura narrativa propia de un lenguaje moral o político. Un enfoque formal de determinadas estructuras federales permitiría distinguir diversas fórmulas contractuales, reales o posibles, en las que quedarían reflejados distintos tipos de lo que podríamos denominar unos *principios federativos de justicia*.⁽⁸⁾ Por ejemplo, el diseño de un pacto constitutivo federal puede imaginarse de acuerdo con una idea de la justicia como *imparcialidad*, al estilo de Rawls, o atendiendo a una idea de la justicia como *ventaja mutua*, en la línea de Gauthier o Barry.⁽⁹⁾

Estas distinciones son quizá excesivamente abstractas para vislumbrar los intereses políticos a los que puede dar respuesta el federalismo. Esto es mucho más visible si atendemos a los postulados de las doctrinas políticas que históricamente han apelado al mismo. Así, mientras que desde el anarquismo se concibió el principio federal como un instrumento para el desmantelamiento de la autoridad política, el liberalismo lo ha entendido tradicionalmente como un marco territorial en el que ejercer su conocido principio del gobierno limitado mediante la implantación de controles y equilibrios institucionales sobre el poder. El ejemplo clásico de esta perspectiva lo constituye la crítica de James Madison a las pequeñas repúblicas por las facilidades que supuestamente ofrecen para la instauración de la tiranía. Por último, los planteamientos radical-democráticos han concebido el federalismo como un instrumento participativo para la profundización de la democracia mediante la limitación del tamaño de las unidades políticas básicas, facilitando así la autodeterminación colectiva.⁽¹⁰⁾

El federalismo y el problema de la soberanía

La mayor dificultad teórica y práctica de los regímenes federales reside en la formulación de una concepción políticamente operativa de la soberanía que, a su

vez, respete el derecho de autodeterminación de las partes que la integran. El principio liberal del gobierno limitado, con el que el principio federal de la soberanía compartida se encuentra emparentado, es relativamente hostil al gobierno de la mayoría. El federalismo es asimismo irreconciliable con la noción rousseauniana de la democracia como identidad entre gobernantes y gobernados a través de la voluntad general. Carl Schmitt fue particularmente rotundo a este respecto. Según su particular concepción, la manifestación de la soberanía tiene lugar en el momento existencial y extrajurídico en que se decide sobre el estado de excepción. El federalismo, sin embargo, debe conciliar la existencia común de la federación y la existencia separada de los Estados miembros sin amenazar la cohesión de la unión como tal. El mantenimiento de este equilibrio es fuente constante de conflictos que pueden ser resueltos por lo general de forma pacífica. Sin embargo, advertía Schmitt, si la situación exige una decisión política, el conflicto no podrá ser resuelto por un procedimiento judicial, sino mediante un acto existencial que revelará la soberanía y marcará los límites de la autonomía de las partes.⁽¹¹⁾ La permanente ambigüedad sobre este vital asunto constituía para Schmitt un rasgo inherente de los modelos federales tan sólo superable mediante la exigencia de una "homogeneidad sustancial" entre las partes federadas.

Ortega hizo gala de una preocupación similar con respecto a la relación entre soberanía y federalismo. Esta inquietud puede apreciarse en el rechazo que hizo del principio federal, como distinto del autonómico, durante el debate constitucional de la Segunda República española:

"El federalismo se ocupa del problema de la soberanía; el autonomismo se preocupa de quién la ejerza, de cómo haya manera de ejercer en forma descentralizada las funciones del poder público que aquella soberanía creó... Una soberanía unitaria significa, por tanto, la voluntad radical y sin reservas de la convivencia histórica: escindir en trozos esa soberanía unitaria... equivale a renunciar a esa voluntad de convivencia radical preestatal, dejarla dislocada, hacer que quede, cuando menos, condicionada".⁽¹²⁾

La soberanía parece pertenecer a esa serie de mitos políticos cuya subsistencia se resiste a la refutación práctica. No en vano sus orígenes se sitúan en el ámbito de la teología.⁽¹³⁾ La relación entre las concepciones legal y política de la soberanía es en este sentido particularmente compleja. La soberanía legal alude a la existencia en un determinado territorio de una instancia legal superior a la que todos los individuos, asociaciones privadas, instituciones públicas y toda forma de ejercicio de la autoridad estatal están subordinados. En un régimen federal, una cuestión decisiva es la identificación del lugar en que reside esa soberanía legal.⁽¹⁴⁾ Puesto que el gobierno central y los gobiernos periféricos derivan sus poderes de la constitución, parecería legítimo afirmar que la soberanía reside en esta última. Sin embargo, las constituciones incorporan una cláusula de enmienda que puede ser asimismo enmendada. En un régimen constitucional, pues, la soberanía reside en

última instancia en las autoridades que poseen la capacidad de determinar el procedimiento para las subsiguientes enmiendas constitucionales. Esa capacidad remite en los Estados modernos a la voluntad popular mayoritaria. Sin embargo, en los regímenes federales esa mayoría es susceptible de ser atribuida a la comunidad política en su conjunto o a la de sus unidades constitutivas. Esta doble posibilidad de atribución responde a dos teorías distintas del federalismo, la pactista y la nacional, portadoras cada una de ellas de una historia documentable de elaboración teórica y de conflictividad política.

La disputa entre federalistas y antifederalistas durante la Convención Constitucional de Filadelfia en 1787 giró precisamente en torno a esta dualidad de concepciones.⁽¹⁵⁾ La diferencia de partida residía en una cuestión de escala política. Heredera de las ideas de Maquiavelo y Montesquieu, la teoría pactista (*compact theory*) defendía las pequeñas repúblicas como lugar natural del autogobierno y la libertad. Los grandes Estados estarían irremisiblemente abocados al conflicto y al desorden por la diversidad de intereses e ideas entre sus ciudadanos. Por el contrario, las pequeñas repúblicas, gracias a su homogeneidad, serían capaces de autogobernarse en proximidad con el pueblo y de alcanzar más fácilmente acuerdos sobre la forma de proteger los derechos y libertades de sus miembros. La formación de coaliciones para defenderse de agresiones exteriores no implicaría en ningún caso la necesidad de renunciar al anclaje comunitario de la vida política. Estos argumentos fueron profusamente utilizados para oponerse al proceso de unión a lo largo del debate constitucional americano y durante la posterior ratificación del texto por cada uno de los Estados. Los federalistas, con Madison a la cabeza, replicaron invirtiendo los argumentos de la teoría pactista: puesto que una gran república sería más heterogénea, esa misma diversidad constituiría la mejor garantía de la libertad política e individual.⁽¹⁶⁾ Aunque derrotada en sus orígenes, la teoría del pacto y de los derechos de los Estados de la Unión volvería a renacer en los albores de la guerra de secesión, encontrando en la figura de John C. Calhoun a su más brillante defensor.

Canadá ofrece un ejemplo muy distinto de constitución federal. Fraguada durante los años en que los Estados Unidos se desangraban en una guerra civil, su constitución otorgó al gobierno federal poderes legales mucho mayores que los poseídos por el gobierno de Washington. Sorprendentemente, transcurrido casi un siglo y medio desde su instauración, la federación canadiense presenta en la actualidad una condición más frágil y un gobierno federal considerablemente más débil que el americano. Esta particular evolución se debe al hondo calado de las interpretaciones judiciales emanadas de los respectivos tribunales constitucionales.⁽¹⁷⁾ Es difícil creer que la *British North America Act* de 1867 hubiera podido permanecer inalterada e inalterable a lo largo de todo este tiempo, teniendo en cuenta las grandes transformaciones sufridas por la correlación de identidades étnicas en Canadá. A este respecto, es particularmente significativo el auge cobrado por una particular formulación de la teoría pactista durante el tortuoso proceso de

reforma y patriación constitucional canadiense que se inició en los años setenta.⁽¹⁸⁾ El conflicto nodal surgió en torno a la identidad jurídico-política de los agentes legitimados para efectuar una enmienda constitucional para la que se carecía de una cláusula específica. Los primeros ministros provinciales defendieron su derecho a tener voz y voto en este proceso de reforma aduciendo una interpretación de la Federación como fruto de un contrato entre las provincias que la integran. Los nacionalistas de Quebec, por su parte, reformularon la naturaleza de ese contrato como un pacto original entre los dos "pueblos fundadores" de la federación, ingleses y franceses, lo que supuestamente les confería un derecho de veto en cualquier proyecto de reforma constitucional. Argumentos políticos y jurídicos se confundieron así en un conflicto impulsado por graves y profundas tensiones etnolingüísticas.

Los Estados Unidos y Canadá, pese a compartir la condición federal, han respondido de forma diversa a sus conflictos étnicos. Aun habiendo recibido una ingente cantidad de inmigrantes en los dos últimos siglos, la república norteamericana carece de comunidades étnicas territorialmente concentradas, numéricamente significativas e institucionalmente lo bastante desarrolladas para servirse del federalismo como instrumento de autogobierno. En el plano ideológico, el liberalismo norteamericano ha sido también particularmente hostil a reconocer significación política alguna a la etnicidad. El modelo asimilacionista imperante bajo la metáfora del crisol ha sido en realidad y hasta fecha muy reciente el de la conformidad con los patrones culturales anglosajones (*anglo-conformity*). El trazado de las demarcaciones de los nuevos Estados en la expansión continental hacia el oeste y la organización institucional de los mismos siempre estuvieron por ello condicionados a la consolidación de mayorías anglófonas en los territorios en cuestión.⁽¹⁹⁾ Todas estas razones han determinado que en los Estados Unidos los grupos étnicos actúen como grupos de interés que presionan políticamente sobre las instituciones del gobierno federal, no mediante el recurso a estrategias territoriales.

La federación canadiense nació por el contrario hipotecada por la existencia de la comunidad francófona asentada a lo largo de la cuenca del río San Lorenzo desde mediados del siglo XVII. La conquista británica de 1763 fracasó en sus intentos asimilacionistas. El riesgo de que la *Nouvelle France* se sumase a las repúblicas rebeldes durante la guerra de independencia americana movió a las autoridades imperiales a concederle a la población de origen francés un considerable grado de autonomía institucional. Desde su fundación, pues, la necesidad de lograr un acomodo político para esta comunidad ha condicionado el proceso de organización territorial de Canadá. Esta particularidad ha terminado por decantar un tipo de federalismo caracterizado por las negociaciones extraparlamentarias de los distintos gobiernos provinciales entre sí y con el gobierno federal. Se trata de un estilo de gobierno que se asemeja en algunos de sus rasgos a las negociaciones de tipo diplomático entre Estados soberanos y que en lo referente a la toma de decisiones ha recibido el nombre de *federalismo ejecutivo*.⁽²⁰⁾

El federalismo y la integración de la etnicidad

Toda unión federal tiene que dar respuesta a cuestiones tales como la división de los poderes legislativo y ejecutivo entre el gobierno central y los gobiernos periféricos, la representación de los ciudadanos en ambos niveles, la integración económica y jurídica del territorio en su conjunto y la participación de las subunidades estatales en los mecanismos de reforma constitucional. La presencia de minorías etnoterritoriales políticamente conscientes en un Estado federal añade a este panorama un elemento adicional de complejidad. El diseño de las estructuras federales con el propósito explícito de dar algún tipo de respuesta a la existencia de estas minorías supone un giro radical con respecto a los postulados federales clásicos de corte liberal. En este caso se debe conciliar la participación política directa de los individuos en los resortes del Estado con la institucionalización del gobierno compartido con subunidades territoriales que en algunos casos han sido definidas en términos etnonacionales.⁽²¹⁾ La identidad diferencial de estas últimas ha servido en ocasiones de plataforma reivindicativa para un reparto asimétrico de las competencias estatales entre las unidades que poseen una base etnonacional y aquellas regiones con una mera identidad administrativa, como ocurre en el caso de Cataluña, Euskadi o Quebec frente al resto de sus respectivos Estados. La implantación de la asimetría federal, en la medida en que afecte a los mecanismos de recaudación fiscal y de redistribución territorial, puede llegar a plantear problemas graves de cohesión nacional y desafía sin duda las concepciones tradicionales sobre la jurisdicción estatal y la igualdad de la representación política en todos los niveles del Estado. En última instancia, la aceptación o el rechazo de esta vía depende más de compromisos políticos concretos y de razones pragmáticas que de una consideración moral sobre los recursos políticos que supuestamente precisa el reconocimiento de las identidades diferenciales. Aun así, los modelos territoriales no pueden ser ajenos a consideraciones de carácter moral y político cuando se trate de optar entre la diversidad de estructuras federales posibles.

Estas consideraciones son particularmente relevantes en el caso de los Estados plurinacionales. Es de suponer que los grupos con una conciencia nacional militante sólo aceptarán permanecer en un Estado en la medida en que se les garantice un elevado grado de control político sobre sus intereses. Sin embargo, la teoría federal ha sido tradicionalmente escéptica con respecto a la posibilidad de emplear los recursos del federalismo para integrar identidades culturales diversas. Autores como John Stuart Mill, Carl Schmitt o Alexis de Tocqueville consideraron las ventajas de la federación como una estrategia primordialmente defensiva para Estados pequeños o débiles. Ortega, por su parte, vio en los Estados unitarios que se federalizan el síntoma de un proceso degenerativo conducente a su desintegración. No es exagerado afirmar que la mayoría de los pensadores clásicos del federalismo ha coincidido en concebir la homogeneidad cultural como una condición indispensable para el buen funcionamiento de sus instituciones. Curiosamen-

te, la tradición federalista española cuenta con antecedentes más sensibles que los de otros países a la validez y la legitimidad del principio federal como modelo para la integración política de la pluralidad nacional. Pi y Margall, por ejemplo, vio en el federalismo un principio político elástico que podía ser empleado para coaligar todo tipo de entidades sociales. Su desprecio por las concepciones naturalistas de las naciones le llevó a defender los acuerdos federales como la mejor solución política para organizar la coexistencia de los pueblos ibéricos.⁽²²⁾ Por el contrario, John Stuart Mill fue sumamente escéptico a este respecto y dejó traslucir en sus escritos un innegable prejuicio etnocéntrico.⁽²³⁾

Al considerar los distintos modelos de gobierno representativo, Mill proclamó la práctica imposibilidad de establecer instituciones libres en el seno de un país constituido por diferentes nacionalidades. La comunidad de experiencias y de memoria histórica se le antojaban de la máxima importancia si había de emerger una opinión pública unificada, un requisito éste indispensable para el funcionamiento del gobierno representativo. La forja de vínculos federales debía arraigar por ello en "un suficiente grado de simpatías mutuas entre los pueblos... Las simpatías útiles a este efecto son las de raza, idioma, religión y, sobre todo, de instituciones políticas como más a propósito para crear la identidad de intereses políticos".⁽²⁴⁾ La correlación de fuerzas entre las distintas nacionalidades de un Estado marcaba, sin embargo, importantes diferencias de índole moral y social en función de su respectivo grado de "civilización". Que un pueblo bárbaro y mayoritario subyugase a otro menor y más civilizado constituía sin duda una desgracia. De darse la circunstancia inversa, era la civilización la que ganaba. Aun así, matizaba Mill, en este caso el pueblo conquistador y el conquistado no podían vivir bajo las mismas instituciones libres. La causa de la civilización legitimaba por ello el sistema colonial. En el mejor de los casos, un pueblo sometido y poco numeroso podía conformarse paulatinamente con su posición y llegar a fusionarse con otro superior, gozando de esta manera del prestigio y los privilegios inherentes a la pertenencia a una nacionalidad culta y civilizada.⁽²⁵⁾

Obviamente, la legitimación contemporánea del federalismo como principio de integración plurinacional no puede descansar en estos supuestos. Con todo, es preciso señalar que los modelos federales tan sólo ofrecen cierta protección a los grupos étnicos delimitables mediante criterios geográficos siempre y cuando las demarcaciones territoriales les permitan constituirse en su seno como mayorías políticas. A través de determinados mecanismos de sobrerrepresentación, el federalismo puede también permitirles a las minorías territoriales incrementar su voz en los ámbitos federales de toma de decisiones. Sin embargo, por lo que podríamos denominar el *efecto Gulliver*, la delimitación de unidades territoriales tiende a crear invariablemente nuevas minorías en el seno de las mismas.⁽²⁶⁾ Se trata, en definitiva, del problema político planteado por la denominada *etnicidad difusa*: las comunidades creadas por los fenómenos migratorios presentes o pasados o por la experiencia histórica de la esclavitud. Los inmigrantes en el seno de un mismo Estado,

los trabajadores extranjeros que han adquirido o están en proceso de adquirir la ciudadanía del país receptor y los miembros de las minorías étnicas autóctonas tienden cada vez con mayor frecuencia a exigir medidas de protección frente a la discriminación. En algunos casos, si perciben que sus desventajas son sistemática o estructuralmente reproducidas, esas demandas pueden traducirse en la solicitud de programas de discriminación positiva o en la reivindicación de derechos culturales. Este particular lenguaje reivindicativo gestado a partir de la etnicidad difusa es el que últimamente se ha articulado bajo el conocido epígrafe del *multiculturalismo*.

En la medida en que la dispersión geográfica impide a este tipo de minorías conquistar el poder político mayoritario, sus miembros se convierten, por así decirlo, en los defensores naturales de los derechos individuales y de la igualdad de los ciudadanos. El federalismo carece como tal de instrumentos específicos para garantizar ese tipo de protección. Puede darse incluso el caso contrario, ya que en los Estados plurinacionales la transferencia de poderes a subunidades etnoterritorialmente definidas supone casi siempre la entrega de los mismos a una particular mayoría étnica. En determinadas circunstancias, como ocurrió en el caso de la población negra en los Estados sureños americanos durante los años cincuenta y sesenta, los derechos de autogobierno de las unidades federadas pueden convertirse en un auténtico baluarte para la discriminación de las minorías. Esta es la razón de que los grupos étnicos dispersos se hayan dirigido invariablemente a las instancias del gobierno central en busca de protección.⁽²⁷⁾

La interacción entre los derechos de autogobierno territorial y los derechos individuales de ciudadanía puede degenerar en un amargo conflicto en los Estados federales de carácter plurinacional. Mientras que el control del gobierno provincial o cantonal por una mayoría etnoterritorial le confiere a ésta la capacidad de moldear culturalmente la sociedad local, los derechos de las minorías dispersas son por lo general derechos negativos antidiscriminatorios. La protección que un gobierno federal puede prestar a estas minorías se deriva del reconocimiento explícito de derechos universales de ciudadanía plasmados en los textos constitucionales. Este es el caso de la Declaración de Derechos americana o de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades introducida en la reforma constitucional de 1982. Su intención manifiesta es la de servir como referente normativo para las interpretaciones jurídicas realizadas por los tribunales de justicia. Su efecto político mediato es, sin embargo, el de incrementar el peso del poder judicial en detrimento de la capacidad de autogobierno de las unidades de una federación.

Estos mecanismos obedecen al principio liberal clásico que propugna la instauración de controles y equilibrios sobre el ejercicio del poder estatal. No obstante, en el contexto de conflictos etnonacionales enquistados, como el canadiense, medidas de este tipo pueden abrir un nuevo frente de confrontación entre los sectores más beligerantes de las diversas comunidades.⁽²⁸⁾ La doble cara de la etnicidad, territorial y difusa, obliga a los Estados federales que participan de ambas a buscar un equilibrio entre la preservación del autogobierno territorial y la protección de las

minorías. Se trata, en definitiva, de lograr un compromiso entre las garantías de autonomía territorial para las minorías nacionales, de autonomía funcional para las minorías raciales o religiosas asentadas en el país y el respeto a los derechos individuales de ciudadanía. Es claro que los derechos fundamentales de la persona y los derechos políticos y sociales reconocidos por el Estado democrático de derecho no pueden verse disminuidos en ningún caso en nombre de las necesidades de autoafirmación de un grupo nacional o étnico, ya sea éste mayoritario o minoritario a nivel federal o a nivel local. Kymlicka ha distinguido a este respecto entre las *protecciones externas* otorgables a los grupos y las *restricciones internas* que éstos puedan ejercer sobre sus miembros. Mientras que las primeras se encuentran ampliamente extendidas en los Estados democráticos, y particularmente en los Estados federales, las segundas son inconciliables con el principio liberal de la autonomía individual.⁽²⁹⁾

El sistema de poderes consagrado por los modelos federales permite a los grupos etnoterritoriales jugar con considerable ventaja, ya que incluso en el caso hipotético de una secesión, las entidades subnacionales desafectas cuentan de partida con la protección constitucional de sus derechos de autogobierno, lo que les concede un considerable margen de acción. La protección que reclaman las minorías no territoriales está dirigida, ante todo, a evitar la discriminación derivada de los prejuicios contra su identidad lingüística, étnica o religiosa. Estos prejuicios pueden verse reforzados si los miembros de la minoría en cuestión poseen una condición social predominantemente baja. Las garantías que se pueden ofrecer en este aspecto se encuentran tradicionalmente recogidas en las políticas antidiscriminatorias típicas del Estado de derecho liberal. Existe, sin embargo, un tipo de discriminación que no se deriva directamente de los prejuicios étnicos o sociales, sino de la imposición política de determinadas pautas culturales. Los instrumentos territoriales de autogobierno consagrados por el federalismo permiten a los grupos que acceden a ellos la salvaguardia de un elevado grado de autonomía cultural. En realidad, los derechos culturales de los grupos etnonacionales en el seno de un Estado federal se encuentran implícitamente subsumidos en los derechos de autogobierno. Por el contrario, las minorías étnicas dispersas se encuentran a menudo abandonadas a su suerte ante gobiernos federales o subestatales decididamente asimilacionistas. La lengua ocupa a este respecto un papel mucho más relevante y conflictivo que, por ejemplo, las creencias religiosas.

La libertad de credo constituye uno de los derechos liberales más antiguos. Con él no sólo se trata de garantizar el libre culto de las colectividades religiosas, sino también la libertad de sus miembros para revisar sus propias creencias. En un Estado liberal, la excomunión o la declaración de herejía son prerrogativas internas a las comunidades religiosas, pero carecen de traducción alguna en el orden jurídico estatal. En un sentido muy distinto, el reconocimiento de los derechos lingüísticos de las minorías posee un inevitable carácter público que sigue chocando con numerosos intereses y prejuicios políticos en Estados que se proclaman

afectos a los principios de la democracia liberal. La negación de estos derechos no sólo atenta contra un aspecto fundamental de la identidad de sus hablantes, sino que constituye un importante perjuicio para sus capacidades de integración y de desarrollo social. Se trata, pues, de una dimensión de la integridad de las personas con suficiente calado moral para ser incluido en el elenco de los derechos liberales. De no ser así, el liberalismo político siempre será susceptible de ser denunciado como un mero mecanismo ideológico vinculado a los intereses de dominación de determinados grupos mayoritarios que copan los resortes de poder del Estado nacional. La unidad y la homogeneidad social no son principios necesariamente idénticos. En cualquier caso, no basta con proclamar la existencia de voluntades de integración unánimes que hacen innecesarios los mecanismos de salvaguardia del pluralismo cultural. La supuesta unanimidad depende de factores tan diversos como el prestigio asociado a determinados rasgos culturales o el grado de presión social contra la expresión de formas culturales divergentes. Las comunidades políticas, ya sean unitarias o federales, en las que residan minorías etnoculturales numéricamente significativas deben ser capaces de elaborar una identidad cívica lo suficientemente permeable para integrar la diferencia respetando su integridad. Como se ha visto, los mecanismos institucionales disponibles son distintos en el caso de las minorías nacionales que en el de las territorialmente dispersas. El federalismo puede ofrecer, bajo ciertas condiciones, algunas referencias para la primera de esas circunstancias, pero debe ser políticamente complementado si no se desea reparar una injusticia con otra. En caso contrario, no sólo se resentirá la unidad política de la comunidad en cuestión y se infligirá una grave herida a la dignidad de los miembros minoritarios. También se estará erosionando el sustrato de una cultura cívica en la que puedan germinar los principios de la tolerancia cultural y del respeto por la diferencia.

NOTAS

(1) Para un análisis de los orígenes nacionales de las políticas de bienestar, véase P. Baldwin, *La política de solidaridad social: Bases sociales del Estado de Bienestar europeo (1875-1975)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

(2) Véase S.M. Lipset-S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, New York, Free Press, 1967. Entre los autores y obras de la escuela de la modernización y el desarrollo político son de destacar: D. Apter, *The Politics of Modernization*, Chicago, Chicago University Press, 1965; G. Almond, *Political Development*, Boston, Little Brown, 1970; G. Almond-J.S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, Princeton University Press, 1960; G. Almond-G. B. Powell, *Comparative Politics*, Boston, Little Brown, 1966; K. Deutsch-W. Foltz, *Nation-building*, New York, Atherton Press, 1963; y L. Pyc, *Aspects of Political Development*, Boston, Little Brown, 1966.

- (3) Atendiendo a las tesis funcionalistas clásicas postuladas por Almond, el nacimiento de los sistemas políticos modernos se habría enfrentado con cuatro tipos de problemas en su desarrollo: la integración política en el seno de estructuras estatales (*State-building*), la generación de unos vínculos de lealtad hacia las mismas (*Nation-building*), así como la canalización de la participación política y de la distribución de recursos sociales. Véase G. Almond, *Comparative Politics*, op. cit., pág. 35.
- (4) Véase W. Connor, "Nation building or Nation Destroying?", en: *World Politics*, 24, april, 1972, págs. 319-355.
- (5) Véase Th. O. Hueglin, "New Wine in Old Bottles? Federalism and Nation States in the Twenty-First Century", en: K. Knop et al. (eds.), *Rethinking Federalism*, Vancouver, University of the British Columbia Press, 1995, págs. 203-223.
- (6) Esta fue, por ejemplo, la crítica de un testigo de excepción del triunfo del nazismo, Franz Leopold Neumann, quien siempre vio en la división territorial del poder una débil defensa frente al autoritarismo y un grave obstáculo para las políticas democráticas de transformación social. Esta última convicción fue compartida por su ocasional maestro en el exilio, Harold Laski, para quien la concentración de capital observable en los Estados Unidos durante los años treinta necesitaba de una réplica en el ámbito político. Para ambos autores, la verdadera garantía del pluralismo residía en la propia estructura social y en el sistema asociativo, no en diseños jurídico-institucionales. Véase F.L. Neumann, "Federalism and Freedom: a Critique", en: A.W. MacMahon (ed.), *Federalism: Mature and Emergent*, New York, Doubleday, 1955, págs. 44-57; y H. Laski, "The Obsolescence of Federalism", en: *The New Republic*, may, 1939, págs. 367-369. Sobre la obra y la trayectoria política de Neumann, véase F. Colom González, *Las curas del Leviatán*, Barcelona, Anthropos, 1992.
- (7) D. J. Elazar, *Exploración del federalismo*, Barcelona, Ed. Hacer, 1990, pág. 142. En el ámbito español, algunos autores catalanistas del pasado siglo señalaron también la naturaleza filosófica del federalismo como *Wellanschauung* política, esto es, como una forma global de considerar la organización del Estado, el origen de la soberanía y el papel de los derechos individuales en la misma. Véase L. Durán i Ventosa, *Regionalisme i Federalisme*, Barcelona, Edicions de la Magrana, 1993; y A. de Blas, *Tradición republicana y nacionalismo español*, Madrid, Tecnos, 1991, págs. 75 y ss. En el curso de la reflexión sobre la "regeneración" de España tras la crisis de 1898, el federalismo fue asimismo evocado por algunos de los más importantes intelectuales españoles del momento, como Azaña y Ortega. Véase A. de Bla, *Sobre el nacionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- (8) Para una discusión sobre la conveniencia de abordar las dimensiones filosóficas del federalismo desde una perspectiva contractual, véase W. Norman, "Towards a Philosophy of Federalism", en: J. Baker (ed.), *Group Rights*, Toronto, University of Toronto Press, págs. 79-100.
- (9) La justicia como *imparcialidad* sería el contenido de un acuerdo alcanzado por sujetos racionales en condiciones que impiden que las diferentes capacidades de negociación se traduzcan en ventajas para las partes. La justicia como *ventaja mutua*, por el contrario, sería la prudencia racional de sujetos interesados en contextos en los que la cooperación con los demás es una condición necesaria para obtener lo que se desea. La estrategia de un acuerdo justo se plantea en el diseño rawlsiano a partir de un dispositivo individual imaginario como el de la "posición original". Sin embargo, si la razón para adherirse a un pacto es el mutuo provecho de sujetos racionales e interesados, la justicia del mismo se planteará en dos momentos: las ventajas obtenidas del acuerdo deben, en primer lugar, superar a las que se podrían conseguir mediante el desacuerdo; en segundo lugar, esas ventajas deben dejar satisfechas a las partes teniendo en cuenta su respectiva capacidad de negociación. Sobre estos distintos enfoques, véase J. Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1973; D. Gauthier, *Morals by Agreement*, Oxford, Clarendon Press, 1986; y B. Barry, *Theories of Justice*, London, Harvester-Wheatsheaf, 1989.
- (10) Para una comparación de los distintos aspectos ideológicos del federalismo, véase P.J. Proudhon, *Du principe federative*, Paris, Bossard, 1921; P. Piçcone-G. Ulmer, "Rethinking Federalism", en: *Telos*, Nº 100, summer, 1994, págs. 3-16; y B. A. Ackerman, "Neo-Federalism?", en: J. Elster-R. Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, págs. 153-193.
- (11) "El pacto federal es... un convenio de singular especie. Es un pacto libre, en cuanto que depende de la voluntad de los miembros entrar en la federación: libre, pues, por lo que se refiere al acto de

concertarlo. Pero no es un pacto libre en el sentido de que pueda ser libremente denunciado, de que regule tan sólo relaciones parciales mensurables. Antes bien, un Estado, por el hecho de pertenecer a la federación, queda incluido en un sistema político total". C. Schmitt, *Teoría de la constitución*, Madrid, Alianza, 1982, pág. 349.

(12) J. Ortega y Gasset, "Federalismo y autonomismo", discurso pronunciado en las Cortes Constituyentes el 25 de septiembre de 1931, en: *Discursos políticos*, Madrid, Alianza, 1974, págs. 172 y 173.

(13) Como ha señalado R. Whitaker, "el auge y persistencia de las federaciones ha sido un factor determinante en el declive del concepto de la soberanía desde la cumbre de su prestigio entre los siglos XVI y XVIII. Las federaciones en funcionamiento parecen un permanente reproche a la noción de que una soberanía popular, absoluta, indivisible e inalienable, separada de la sociedad y reinante sobre ella, sea un elemento necesario de toda forma de gobierno". *Federalism and Democratic Theory*, Kingston, Ont., Queen's University Discussion Papers, 1983, pág. 5.

(14) D. V. Smiley, *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987, págs. 14 y ss.

(15) Véase S. H. Beer, *To Make a Nation: the Rediscovery of American Federalism*, Cambridge, Harvard University Press, 1993.

(16) "La cuestión es si son las pequeñas o las grandes repúblicas las más favorables para la elección de los guardianes adecuados del bien público. La elección recae claramente sobre las últimas... Si se amplía en exceso el número de electores, los representantes no se familiarizan lo suficiente con las circunstancias locales y los intereses menores; si se reduce su número en demasía, se los vincula indebidamente a estos últimos y se les impide comprender y perseguir objetivos nacionales mayores. La constitución federal crea una feliz combinación a este respecto: los intereses amplios y agregados se remiten al legislativo nacional, los locales y particulares al legislativo del Estado... Los líderes facciosos pueden hacer prender la llama en sus Estados particulares, pero serán incapaces de extender una conflagración general a los otros Estados. Una secta religiosa puede degenerar en una facción política en una parte de la Confederación, pero la variedad de sectas dispersas por su superficie proporcionará seguridad a los consejos nacionales frente a cualquier peligro emanado de esa fuente. El ansia por el papel moneda, por la abolición de las deudas, por la división igualitaria de la propiedad o por cualquier otro proyecto impropio o malvado será menos capaz de invadir todo el cuerpo de la Unión que a uno de sus miembros, del mismo modo que semejante enfermedad es más fácil que infecte a un condado o a un distrito concreto que a un Estado entero". J. Madison, "Federalist", Nº 10, en: A. Hamilton-J. Madison-J. Jay, *The Federalist Papers*, London, Penguin, 1987, págs. 127-128.

(17) Estos tribunales eran el Comité Judicial del Consejo Privado en Canadá hasta el año 1949 y la Corte Suprema en los Estados Unidos. Sobre esta evolución, Samuel Beer ha señalado no sólo la ausencia de tribunales nacionalistas en Canadá, sino de un equivalente de la historia metalegal con que los Estados Unidos configuraron la forma de entender y de crear la legislación constitucional por parte de los tribunales de justicia, de los gobiernos y del electorado. Véase S. H. Beer, "Federalism and the Nation-State: What Can Be Learned from the American Experience?", en: K. Knopf, op. cit., págs. 224-249.

(18) La complejidad política y jurídica de este proceso ha sido magistralmente analizada por P. H. Russell, *Constitutional Odyssey*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.

(19) Esto fue particularmente obvio en el caso de los territorios ganados a México en la guerra de 1848. Véase W. Kymlicka, "Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo", en: *Revista Internacional de Filosofía Política*, Nº 7, mayo, 1996, págs. 20-54.

(20) Véase D. V. Smiley, op. cit., págs. 83 y ss.

(21) Ph. Resnick ha distinguido a este respecto entre los modelos de *federalismo territorial*, cuando se trata de diseños que no persiguen explícitamente el reconocimiento de nacionalidades minoritarias, y de *federalismo multinacional*, cuando se busca el acomodo político de grupos nacionales diversos. Cfr. su "Toward a Multinational Federalism", en: L. Seidle (ed.), *Seeking a New Canadian Partnership: Asymmetrical and Confederal Options*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1994, pág. 71.

(22) "Busco el motivo de las nacionalidades y no sé encontrarlo racional ni legítimo... Yo estoy por que, en vez de agitar el mundo para reconstruir naciones, fundándonos ya en la identidad de razas, ya en la de la lengua, ya en la de las creencias, ya en las llamadas fronteras naturales, agitación que no puede

menos que tener incesantemente perturbado el orbe, se trabaje en todas partes, por que se restituya la autonomía a los grupos que antes la tuvieron, dejándolos unidos a los actuales centros sólo para la defensa y el amparo de sus comunes intereses". F. Pi y Margall, *Las nacionalidades*, Madrid, Mundo Latino, 1929, págs. 23 y 85, respectivamente.

(23) Para una crítica de los supuestos sesgos eurocéntricos del liberalismo en general y de Mill en particular, véase B. Parekh, "Superior People: the Narrowness of Liberalism from Mill to Rawls", en: *Times Literary Supplement*, february 25, 1994, págs. 11-13.

(24) J. S. Mill, *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1985, pág. 188.

(25) "Nadie puede dudar de que no sea más ventajoso para un bretón o para un vasco de la Navarra francesa ser arrastrado en la corriente de ideas y de sentimientos de un pueblo altamente civilizado y culto —ser miembro de la nacionalidad francesa—, que vivir adheridos a sus rocas, resto semisalvaje de los tiempos pasados, girando sin cesar en su estrecha órbita intelectual, sin participar ni interesarse en el movimiento general del mundo". Idem, pág. 185.

(26) Es sabido que Gulliver, la figura literaria creada por Jonathan Swift, recaló a lo largo de sus viajes en Liliput y en el país de los gigantes. La fábula moral sugerida por Swift se reflejaba en la paradójica inversión de los problemas con que hubo de enfrentarse: Gulliver.

(27) Véase A. C. Cairns, "Constitutional Government and Ethnicity", en: K. Knopf, op. cit., págs. 15-39.

(28) Sobre el conflicto creado en Canadá por la Carta de Derechos y Libertades de 1982 con respecto a las ambiciones políticas de los nacionalistas quebequeses, véase Alan C. Cairns, *Charter versus Federalism: Dilemmas of Constitutional Reform*, Montreal, McGill Queens University Press, 1992.

(29) W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, op. cit., págs. 158 y ss.