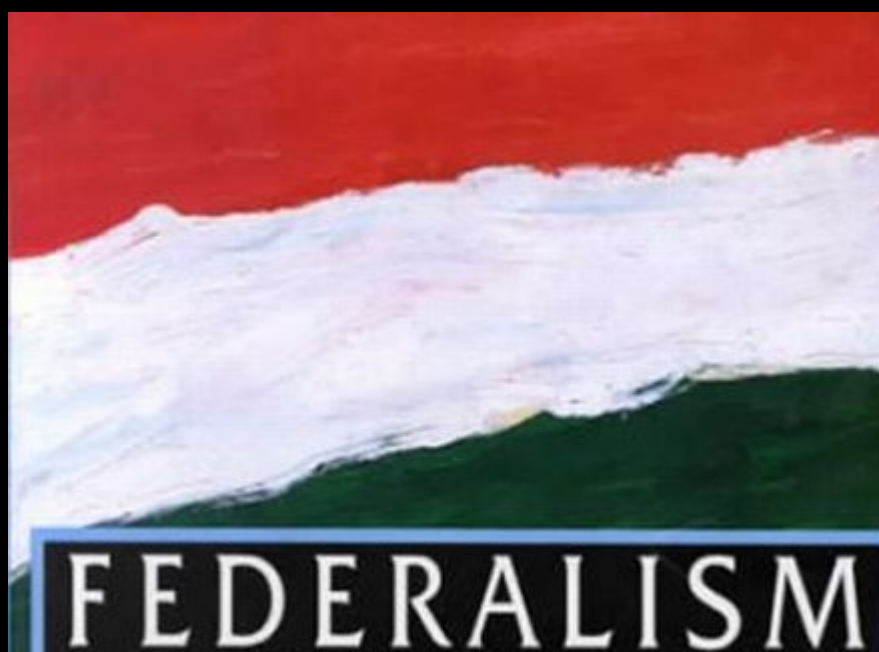


Elementos

de Metapolítica para una Civilización Europea Nº 37



FEDERALISMO

POLIÁRQUICO NEOALTHUSIANO



UrKultur



UrKultur

<http://urkultur-imperium-europa.blogspot.com.es/>

**Escuela de Pensamiento
Metapolítico NDR**

**Elementos
de Metapolítica para una
Civilización Europea**

Director:

Sebastian J. Lorenz

sebastianjlorenz@gmail.com

Número 37

**FEDERALISMO
POLIÁRQUICO
NEOALTHUSIANO**

Sumario

El primer federalista. Johannes
Althusius, por *Alain de Benoist*, 3

Carl Schmitt y el Federalismo,
por *Luis María Bandieri*, 24

Nacionalismo, Democracia y
Federalismo, por *Ramón Máiz*, 32

Europa federal y el principio de
subsidiariedad, por *Rodrigo Agulló*, 44

España, ¿federación o
autodeterminación?,
por *Sebastian J. Lorenz*, 51

Plurinacionalidad, Federalismo y
Derecho de Autodeterminación,
por *Jaime Pastor*, 60

El federalismo pluralista. Del
federalismo nacional al federalismo
plurinacional, por *Miquel Caminal*, 69

Federalismo plurinacional,
por *Ramón Máiz*, 76

Estado federal y Confederación de Estados,
por *Max Sercq*, 96

De la Confederación a la Federación.
Reflexiones sobre la finalidad de la
integración europea, por *Joschka Fischer*, 99

Federalismo *versus* Imperialismo,
por *Juan Beneyto*, 105

Europa. De imperio a federación,
por *Josep M. Colomer*, 108

Entrevistas imaginarias con el Presidente de
Europa y el Jefe del Gobierno europeo, 113

El primer federalista Johannes Althusius

Alain de Benoist

Aunque Carl Joachim Friedrich no dudó en describirlo como «el pensador más profundo entre Bodino y Hobbes», nos quedamos estupefactos ante la ignorancia del público francés respecto del pensamiento de Johannes Althusius. En el siglo XVIII, Bayle apenas le dedica algunas líneas de su *Diccionario histórico y crítico*:

Althusius, jurisconsulto de Alemania, floreció hacia finales del siglo XVI. Hizo un libro de política. Algunos jurisconsultos de su país se volvieron extrañamente en su contra porque sostuvo que la soberanía de los estados pertenecía a los pueblos [...] Olvidé decir, en las dos primeras ediciones, que era de religión protestante; y que, después de haber sido profesor de derecho en Herborn, tuvo en Breme [sic] la dignidad de síndico; y que los jesuitas, en respuesta al *Anti-Coton*, lo pusieron en la categoría de los protestantes que han hablado mal del Poder Real.

En 1858, en su *Cuadro histórico*, Edmond de Beauverger le consagra, a su vez, la mitad de un capítulo. Frédéric Atger, y después Víctor Delbos, lo mencionan brevemente. La única presentación sustancial de sus ideas de la que se dispone en Francia es la que figura en el libro de Pierre Mesnard, *El desarrollo filosófico político en el siglo XVI*, aparecido en 1936. En la mayoría de los manuales de historia de las ideas editados desde 1945, su nombre brilla por su ausencia⁵. Todavía hoy mismo, no se le ha dedicado ningún libro en lengua francesa ni se ha hecho ninguna traducción de sus obras; incluso la más célebre tampoco se ha publicado. No nos debemos

sorprender de que, en estas condiciones, pocos autores hayan podido hablar de este espíritu riguroso, comparable efectivamente en importancia a Hobbes, Maquiavelo, Bodino o Rousseau.

Es verdad que desde finales del siglo XVII, a la manera de los monarcómacas –de quienes estaba próximo– Althusius, durante mucho tiempo, pasó por ser un espíritu subversivo, y dicha reputación contribuyó probablemente a que su nombre cayera en un olvido del que no salió más que en 1880, gracias al memorable libro que le consagró Otto von Gierke. Desde entonces, su influencia no ha dejado de extenderse, en Alemania primero, y después en los Países Bajos, Inglaterra y los Estados Unidos. En 1932, Carl Joachim Friedrich reeditó el texto latino de la mayor parte de la edición de 1614 de la *Política*, al tiempo que a su autor le consagraban numerosos estudios con un espíritu totalmente distinto al de Gierke. Desde entonces, numerosos investigadores han trabajado en la obra de Althusius, entre los que hay que citar sobre todo a Frederick S. Carney, Heinz Werner Antholz, John Neville Figgis, Erik Wolf, Ernst Reibstein, Dieter Wyduckel, Peter Jochen Winters, etcétera. Un *symposium* internacional consagrado a Althusius se llevó a cabo en Herborn del 12 al 16 de junio de 1984, y una Sociedad Johannes-Althusius (*Johannes-Althusius Gesellschaft*) igualmente se constituyó en los años ochenta en la Universidad de Dresde. En 1973, la bibliografía sobre Althusius, publicada por Dieter Wyduckel, Hans Ulrich Scupin y Ulrich Scheuner ya contaba con no menos de 16 000 referencias¹⁰. Sin embargo, y a excepción de la española –lengua en la que desde 1990 se dispone de una traducción muy competente de la *Política*– ¡la obra mayor de Althusius jamás se ha publicado íntegramente en ninguna otra lengua moderna!

Johannes Althusius (Johann Althaus o, en español, Juan Altusio) nació en 1557 en Diedenshausen, en Westfalia, en la frontera del condado de Nassau, región entonces de obediencia calvinista. De origen modesto, es gracias a la ayuda de uno de los condes de Nassau que realiza sus estudios de derecho, de filosofía y de teología, primero en

Colonia en 1581 –donde se familiarizaría con el pensamiento de Aristóteles– y después en París y Basilea. En esta última ciudad, donde aprende historia y teología, se aloja con su amigo Johann Grynaeus, con quien mantendrá correspondencia a lo largo de su vida, y conoce también al monarcómaca protestante François Hotman. En 1586 obtiene el título de doctor *in utro jure*, con una tesis titulada *De arte jurisprudentiæ Romanæ methodice digestæ libri*, que publica ese mismo año bajo forma de libro (*Juris Romani Libri Duo*) y que someterá a diversas revisiones desde entonces. Después reside en Ginebra, donde finaliza su formación en ciencias jurídicas y lógicas con Denis Godefroy, reputado especialista en derecho romano. Entonces quedará marcado por las ideas de Calvino, quien vivirá en esa villa de 1536 a 1538, y después de 1541 y hasta su muerte en 1564.

Una vez finalizados sus estudios, en octubre de 1594, Althusius es llamado por la Academia protestante de Herborn, fundada dos años antes por el conde Jean de Nassau, y se convierte en miembro de su facultad de derecho. Allí ocupa una cátedra de derecho romano, misma que conservará durante diecisiete años enseñando tanto filosofía como teología. En 1597 fue nombrado rector del Colegio de Herborn y se vuelve miembro del Consejo del conde de Nassau. Durante este período también vive en Steinfurt, en Siegen –donde se casa– así como en Heidelberg. En 1599 y 1600 lo encontramos como rector del Colegio de Siegen, y después, en 1602, como rector del Colegio de Herford. En el ejercicio de sus funciones defiende con vigor las libertades universitarias contra las intromisiones de la nobleza y del clero. En 1601 publica un libro de moral, *Civilis conversationis libri duo*, y dos años más tarde su principal obra, la *Politica methodice digesta*, que atrae inmediatamente la atención de los medios cultivados, pero que también le vale algunas críticas por parte de teólogos y jesuitas.

Es entonces cuando se suscita en su vida un acontecimiento decisivo. En 1603 Althusius es propuesto por los habitantes de la ciudad portuaria de Emden, en la

Frisia oriental, para que ocupe en dicha urbe un puesto como síndico municipal (*Ratssyndikus*). Convertida al calvinismo (fue incluso, en 1526, la primera ciudad alemana en acoger la fe reformada), Emden desempeña en esa época un papel importante. Después de que Jean Laski fue invitado en 1542 a reorganizar allí la vida religiosa, la ciudad se convirtió en una especie de Ginebra del norte. Su posición estratégica, en la frontera del Imperio y de las Provincias Unidas –que en 1579 se constituyeron en Estado independiente pero se mantuvieron oficialmente como tierras del Imperio– le permitió, además, gozar de cierta libertad. Allí se reunió un sínodo protestante en 1571, que reunió a las iglesias holandesas (*belgas*) con las comunidades de Frisia oriental y del Bajo-Rin. Otro sínodo general de las iglesias reformadas renanas y westfalianas también tendrá lugar allí en 1610, llevando a cabo de esta forma la unión orgánica del calvinismo septentrional. Parece ser que el temor a perder su autonomía no fue ajeno a la decisión de los habitantes de Emden de invitar a Althusius para que pusiera en práctica sus ideas entre ellos. En esa fecha, el renombrado autor de la *Política* se encontraba en buena posición, puesto que el concejo de la ciudad, llamado Concejo de los Cuarenta, contaba entre sus filas al pastor Menno Alting, cuyo hijo, Johann Alting, había sido su alumno en Herborn.

Althusius llega, pues, a instalarse en Emden el 19 de julio de 1604, después de firmar un contrato provechoso donde se le promulgó, en el mes de abril, debido a una deliberación unánime del Concejo de los Cuarenta. En esta ciudad, que no abandonará sino hasta su muerte, rápidamente su posición se volverá excepcional. Ciudadano de Emden, concejal del Concejo de los Cuarenta, representante de la ciudad en la dieta provincial así como en la corte imperial, asiste igualmente al alcalde y al consejero delegado, lo que le permite beneficiarse de un estatuto casi diplomático, ejerciendo además funciones de abogado privado. En 1615 logra que su puesto de síndico sea liberado de la autoridad del Concejo de los Cuarenta. Dos años después, es electo Anciano (*elder*) y se

convierte en miembro del Consistorio local. Paralelamente, publica numerosas ediciones corregidas de su *Política* y redacta, en 1617, un tratado importante (*Dicæologica*) en el que hace un recuento que busca unificar todos los códigos jurídicos, antiguos y modernos, conocidos en su tiempo. A la par de sus actividades de teórico y político, interviene activamente en la lucha encabezada por Emden en contra de Frisia, lo que le permitió aplicar concretamente sus teorías acerca de la autonomía y la libertad de los «Estados».

Durante todo su mandato –escribe Otto von Gierke– parece el alma de la política citadina en lucha a favor de la creencia reformada; de las franquicias y los derechos municipales en contra de los señores feudales y los nobles.

Se vuelve entonces el árbitro de la situación –agrega Mesnard. En todos los conflictos importantes entre la ciudad y la Iglesia, su opinión era predominante [...] En ese momento de la vida de la Ginebra del norte ocupa una situación moral tan importante como la que ocuparon Calvino o Bèze en Ginebra.

Althusius murió en Emden el 12 de agosto de 1638, a la edad de ochentaíun años.

Publicado en la segunda mitad del año 1603, la *Politica methodice digesta* está construida enteramente sobre los principios sistemáticos teorizados por el matemático y filósofo francés Pierre de La Ramée, cuyo método consistió en organizar lógicamente un tema después de haber determinado con precisión su materia y su extensión, para proceder después por dicotomías sucesivas a partir de un concepto inicial. Es tomando este camino, con el que se había familiarizado en Herborn, que Althusius –quien desea romper con el verbalismo escolástico y ampuloso de los humanistas, cuya prolija erudición frecuentemente oculta la falta de profundidad– va a poner también, en la base de toda su construcción teórica, un concepto fundamental que

posteriormente expondrá de manera sistemática.

Este concepto fundamental es la política, de la que Althusius nos proporciona la siguiente definición: «La política es el arte de establecer, cultivar y conservar, entre los hombres, las condiciones necesarias, esenciales y homogéneas de la vida social». El mantenimiento de la vida social, al que llama «simbiosis», es descrito inmediatamente también como el objeto mismo de la ciencia política o «simbiótica». Althusius busca demostrar, primero, que dicha simbiótica, a pesar de las estrechas relaciones que guarda con la teología, la lógica, la moral y la jurisprudencia, debe ser considerada como una disciplina autónoma. Teniendo a la vista tanto a Erasmo como a Juan Bodino, o a su discípulo inmediato, Gregorio de Toulouse, lamenta que su campo haya sido invadido por los filósofos, los jurisconsultos y los teólogos, y clama por una «nueva política» (*opus publicum novum*), «libre de cualquier préstamo de las disciplinas próximas, pero que haya reconquistado bajo su cetro la extensión de todo su imperio».

Su rigor sistemático –explica Carl Joachim Friedrich– no permitía a Althusius contentarse con la noción entonces predominante de una *Ley de la Naturaleza* como fundamento del Estado. ¿Qué podía hacer un teórico con la noción cristiana de derecho natural, que comprendía tanto el derecho natural puro del estado primitivo del hombre como el derecho natural relativo del estado de pecado, así como el derecho positivo con sus atroces injusticias y el poder teocrático que puede ayudar a la gracia verdadera?

Althusius reclama, por ejemplo, que los juristas se hayan sustraído al estudio de la soberanía (*majestas*), soslayando que ésta constituye, de alguna manera, el alma de la comunidad política y es la fuente de todas las organizaciones que la componen. La política, de acuerdo con él, posee entonces una esencia específica, que permite situarla

independientemente del derecho, la filosofía e, incluso, de la teología. Este primer paso es, evidentemente, decisivo.

El objeto de la política le parece al mismo tiempo mucho más amplio que a sus predecesores. En términos modernos, podríamos decir que la política de Althusius deriva de su concepción de lo social, que es también una sociología e, incluso, una economía en el sentido aristotélico del término. En efecto, busca estudiar todos los grupos humanos, naturales y sociales, desde el ángulo de una psicología general común, lo que le permite identificar sus propiedades primarias y las leyes esenciales de su asociación. En la medida en que busca esencialmente la conservación de la vida social, no se concentra efectivamente en el hecho del Estado, sino en lo que concierne también a todos los grupos que participan en dicha vida social.

Althusius rechaza con vigor la idea de que un individuo se baste a sí mismo o que extraiga sus derechos de una naturaleza abstracta. Siguiendo a Aristóteles, para quien «el individuo tomado aisladamente es incapaz de bastarse a sí mismo», afirma que el hombre no puede llevar una existencia propiamente humana más que perteneciendo a una o más comunidades, todas dependientes unas de otras.

Aunque viva aislado por largo tiempo –escribe Althusius– [el individuo] no puede del todo vivir honesta y cómodamente [...] Y como el remedio aparece resueltamente en la vida simbiótica, él se ve conducido y casi obligado a abrazarla [...] Si simplemente quiere vivir, la vida lo invitará a poner en obra sus virtudes, inactivas forzosamente fuera de dicha unión.

Para Althusius,

más aún que para Aristóteles – escribe Pierre Mesnard– el hombre es un animal social, y la vida simbiótica le resulta natural de tal forma que sin ella no podría alcanzar lo necesario [...] No es,

pues, una libre elección sino una *necesidad absoluta* la que impele al individuo hacia los cuerpos constituidos que le dan algo más que la vida social: la vida sin más.

Evidentemente, Althusius se vincula aquí a la tradición antigua y medieval de acuerdo con la cual el hombre es un ser social, que posee su naturaleza propia en el seno de un mundo ordenado. Ante tal perspectiva, el pueblo no es una simple adición de individuos, sino una persona moral, jurídica y política. Con ello, Althusius reacciona con fuerza contra el nominalismo –ancestro del liberalismo– según el cual no existe nada ontológicamente real más allá del individuo singular, al tiempo que se opone al derecho natural moderno que, bajo la influencia cristiana y estoica, establece que los principios fundamentales de la sociedad y del Estado se deducen de las propiedades inherentes al hombre considerado en sí, sin ningún apego social o político particular. En esta última acepción, el estado de la naturaleza es, en efecto, lógicamente primero en relación a la vida social o política, y el Estado se basta a sí mismo por la misma razón que el individuo, sobre el modelo en que se ha construido; reposa más sobre el postulado arbitrario de la identidad o de la convergencia «natural» de los intereses particulares.

Siguiendo a Cicerón, Althusius coloca tanto en la naturaleza social del hombre como en la necesidad de una vida más larga la fuente de todas las cooperaciones orgánicas. Para él, la sociedad, sociológicamente, tiene la primacía respecto de sus miembros singulares. La noción fundamental a la que recurre es la de «comunidad simbiótica» (*consociatio symbiotica*), es decir, de grupo orgánico compuesto de seres sociales. La *consociatio symbiotica* tiene, por principio, la *simbiosis*, que es la unión social orgánica. Ningún hombre podría vivir aislado; los hombres pertenecen, todos, a una o más de estas uniones orgánicas; su participación en éstas permite definirlos como «convivientes» o «simbiontes» (*symbiotici*), o sea, como participantes de una misma vida común. La sociedad se compone, así, de grupos que

encajan unos en otros, y en la que cada uno trabaja para responder a las necesidades que no pueden ser satisfechas en la esfera inmediatamente inferior a la suya, de manera que pueda darle no solamente una utilidad más vasta, sino igualmente un crecimiento en el ser, es decir, una mayor calidad. La asociación simbiótica, en efecto, no se limita a responder a un deseo o a una necesidad de estar juntos; también se define por cierta calidad de vida en grupo, caracterizada por la justicia y la piedad, disposiciones sin las cuales no puede mantenerse duraderamente ninguna existencia individual o colectiva.

Entre aquellos que tienen una misma necesidad y se encuentran en condiciones de proximidad se establece, de cualquier manera, de súbito, una relación simbiótica. Dicha relación no podría considerarse únicamente como voluntaria o como resultado de una marcha racional interesada. Más bien constituye una realidad derivada del carácter social de cualquier existencia humana: la comunión de los simbioses. Para designar dicha comunión, Althusius emplea los términos de *communio*, *consociatio* o incluso *mutua communicatio*. La *communicatio* corresponde a la entrada a lo común y al ejercicio mutuo del «lazo orgánico de la vida civil» (lo que Durkheim llamará la «densidad social»), y se traduce en la socialización progresiva de los elementos de la comunidad en una participación creciente de sus miembros en la vida común, así como en el intercambio de bienes y servicios con quienes tienen algo en común. A este propósito, Althusius distingue la comunicación de los bienes (*communicatio rerum*) –que concentra y reparte para bien del Estado los recursos comunes–; la comunicación de las funciones (*communicatio operum*) –que organiza la repartición del trabajo en función de las capacidades de cada uno–; y la comunicación del derecho (*communicatio juris*) –que establece el estatuto de la vida común y las normas de cooperación de los simbioses. Tal derecho es común, por una parte, a todas las asociaciones, y por otra, más específica, a cada tipo de asociación y a cada asociación. Althusius subraya que la *communicatio* implica evidentemente la

autoridad (*imperium*) necesaria para hacerla aplicar.

La sociedad y el Estado construirán, así, una serie de pactos sucesivos hechos entre hombres que su instinto social traduce de la voluntad divina, y que los asociarán con sus semejantes. Althusius distingue aquí los «pactos de sociedad» (*pacta societatis*) y los «pactos de sujeción». Los primeros están destinados a garantizar la autonomía de las diferentes comunidades, mientras que los segundos buscan organizarlos jerárquicamente. Los pactos de sociedad son, de hecho, contratos políticos: «El contrato social no significa aquí nada, ya que la sociedad, en el sentido de vínculo y de relaciones entre los individuos, existe por naturaleza». Por lo que toca a los pactos de sujeción, siempre son condicionales; la dialéctica entre ambos tipos de pactos impide que el pacto de sujeción no entrañe una alienación del nivel inferior en perjuicio del nivel superior.

La injerencia se encuentra entonces circunscrita por el derecho –observa Chantal Millon-Delsol– porque debe ser parcial. Cada cuerpo forma, junto con los otros, un cuerpo más vasto debido a un contrato acremente discutido y lleno de prevenciones, con la finalidad de proteger, al mismo tiempo, su dominio de economía estricta, y toma parte activa de un nuevo poder que se crea por encima de él; lo supervisa atentamente. Lo deja, de ser necesario [...], si en ello va la existencia misma del cuerpo. Pues tienen necesidad de integrarse en las comunidades más poderosas para desarrollar su bienestar, pero perderían todo en cuanto una instancia superior quisiera absorberlos.

En el pensamiento medieval, el principio de totalidad, de acuerdo con el cual el individuo está destinado al todo social antes de a sí mismo, lejos de reclamar cualquier autonomía, constituye, por el contrario, un cuadro privilegiado. La sociedad, llamada holista u orgánica, se

componía fundamentalmente de grupos y no de individuos; y dichos grupos no podían desarrollarse a plenitud más que siendo autónomos. Respecto de este modelo, la originalidad de Althusius consiste en pensar a la sociedad a partir de la base, para llegar progresivamente a la cima. Para él, la sociedad está constituida por asociaciones y colectividades sucesivas, insertas unas en otras; desde las más sencillas hasta las más complejas, el conjunto constituye lo que Otto von Gierke llama la «unidad existencial de un pueblo» (*Daseinseinheit eines Volkes*). El Estado mismo se define como una verdadera comunidad orgánica, formada por una multitud de «consociedades» simbióticas, públicas y privadas, que en cada escalón tienen dos series de órganos: unos que representan a las comunidades inferiores – que deben detentar tanto poder como les sea posible– y otros que representan el nivel superior y cuyas atribuciones siempre estarán limitadas por los primeros. La libertad, en el seno de la sociedad, no proviene de la soberanía de la cabeza, sino de la autonomía de todos los niveles, de la articulación y el equilibrio entre los diferentes niveles que están asegurados por el principio de subsidiaridad.

Althusius después pasa revista, siguiendo un orden de complejidad creciente, a las diferentes categorías de comunidades simbióticas u orgánicas de las que se compone la sociedad.

Para cada modo de agrupación – escribe von Gierke– busca determinar, primero, la esfera de la comunicación, cuyo sujeto siempre es el conjunto de los asociados, después de lo cual estudia el gobierno de cada uno los grupos con la ayuda de los representantes y de un jefe.

El objetivo sería identificar, en cada nivel, las condiciones más favorables para la formación de un sentimiento colectivo cuyo fervor producirá la armonía social (*concordia*), así como la unidad espiritual y afectiva en la acción (*mutua confœderatio*). «La concordia –precisa Althusius– eleva a

las fortunas más débiles; la discordia disipa las más grandes».

En su base, una primera división permite a Althusius distinguir, por una parte, a las comunidades naturales, simples o privadas como las familias y las casas y, por la otra, a las comunidades voluntarias o espontáneas, como los colegios o las compañías, que se forman y duran sólo mediante la voluntad o el consentimiento de los simbioses. Sin embargo, Althusius subraya también que siempre existe un elemento de voluntad en las asociaciones naturales, y de la cual la asociación conyugal es el prototipo, así como siempre hay un elemento de necesidad en las asociaciones voluntarias. La asociación conyugal exige, en efecto, el consentimiento duradero de los esposos, mientras que las asociaciones voluntarias no se disuelven, en general, más que cuando aparecen otras estructuras que permiten responder mejor a la necesidad que las había hecho nacer. Dicho equilibrio entre la voluntad y la necesidad (o la demanda) es uno de los rasgos característicos de toda la teoría asociativa de Althusius.

Althusius atribuye a las familias muy importantes funciones económicas en las que aprecia, no sin razón, una parte fundamental de su razón de ser. También subraya el papel de la comunidad conyugal en la formación de la sociabilidad y la eclosión de un sentimiento de simpatía que encontraremos también en otros grupos, después de lo cual recuerda los colegios o compañías (*collectio, conventus, collegium, consociatio collegarum*), que también pueden ser gremios o corporaciones.

Los colegios son comunidades civiles, creadas con fines sociales, religiosos, educativos o comerciales, y cuyos miembros, al ejercer una profesión común o al tener intereses, deberes, actividades o gustos comunes, esperan los beneficios ordinarios de la cooperación privada. Los colegios seculares se componen de magistrados, de comerciantes o de campesinos; los colegios eclesiásticos de juristas, profesores o religiosos. No son, entonces, como las familias, como las asociaciones naturales, sino que son

organismos que no deben su existencia más que a la libre adhesión de sus miembros llamados «compañeros» o «asociados».

Estaríamos, sin embargo, equivocados –precisa Pierre Mesnard– si viéramos allí una formación arbitraria. Cualquier colegio corresponde a una necesidad natural del hombre y, en consecuencia, contingente en cuanto a su reclutamiento y sus modalidades, aunque no sea menos necesario en su fondo: en el dominio de las realidades sociales, no se podría tener algo puramente artificial.

En el seno de dichas asociaciones, la comunicación es algo flexible y vasta. La comunicación del derecho, en especial, hace del colegio una persona moral capaz de expresar una voluntad unitaria por poseer una verdadera autonomía corporativa, es decir, un poder jurisdiccional respecto de sus miembros debido a obligaciones que ellos mismos no han contratado libremente. La regla de las deliberaciones es el principio mayoritario, natural siempre en una atmósfera de simpatía colectiva. Así –dice Althusius– puede acabarse

esta benevolencia mutua y recíproca, esta afección y caridad del compañero hacia su compañero, esta concordia por la cual la compañía se ordena, sin disensos, en torno a una opinión unánime, positiva o negativa, en vista del bien común.

Los asociados tienen a la cabeza a un jefe cuya característica principal es ser superior a cada uno de los demás tomados individualmente, quienes permanecen sometidos al colegio considerado globalmente: «Superior a cada uno de los compañeros, es inferior a la compañía que preside y cuyas opiniones lo obligan». Este último punto es, evidentemente, esencial: domina toda la teoría de Althusius sobre la subsidiaridad de la autoridad y de la soberanía.

En el escalón intermedio aparecen las primeras comunidades públicas, es decir,

los primeros cuerpos sociales y políticos engendrados por las comunidades simples. Estas comunidades públicas pueden ser villorrios, parroquias, burgos, ciudades o provincias. Althusius las describe como integradas «por la unión bajo ciertas leyes de diversas casas o compañías que residen en el mismo país». Una de sus particularidades es que su jurisdicción se extiende a un territorio determinado, que no es el caso de las asociaciones privadas. No responden a los mismos principios de comunicación y autoridad que estos últimos. Althusius se separa aquí claramente de la distinción, clásica en el derecho romano, entre el dominio público y el dominio privado; las relaciones contractuales entre los individuos se inscriben exclusivamente en lo privado, mientras que las relaciones de orden administrativo y político sólo pertenecen a la esfera pública. Althusius afirma, por el contrario, que todas las asociaciones, sean públicas o privadas, encuentran un fundamento idéntico en la vida simbiótica, y poseen una misma fuente de legitimidad y, por lo tanto, obedecen a las mismas reglas de funcionamiento.

Otra característica importante de las comunidades públicas es la autonomía cívica (*politeuma*, *autarcheia*), a la que Althusius define como «el derecho de los miembros de las comunidades públicas de poseer y administrar en común las cosas útiles y necesarias para su conservación y desarrollo». Es debido a esta autonomía que los miembros de las comunidades públicas se ven transformados en *ciudadanos*, noción que Althusius presenta como una teoría exhaustiva, lo que lo convierte en uno de los primeros de su época en hacerlo así. Existe en él un tránsito, sin solución de continuidad, de la casa o la compañía a la ciudadanía, de lo social a lo político.

El plan *político* –escribe Mesnard– se preparó desde hacía mucho para una regular elaboración social. El ciudadano no es ciudadano como individuo, sino como simbiote que hizo sus pruebas en las sociedades primarias. Los elementos del cuerpo cívico no son, en efecto, los individuos, sino las

comunidades constituyentes: dicho de otra forma, *no es como hombre sino como compañero que uno se vuelve ciudadano*.

Ya desde la democracia griega el individuo no tenía acceso directo a la vida política: no era tanto como miembro de una *gen*, de una familia o de un clan que participaba de la vida de la ciudad y accedía a la dignidad de ciudadano. Althusius se vuelve a entrelazar a esta concepción antigua de la ciudadanía, confiriéndole un fundamento sensiblemente más amplio.

Como hemos visto, las reglas de funcionamiento de las comunidades públicas son las mismas que prevalecen en los colegios o compañías. Las leyes más importantes requieren la aprobación de la asamblea de ciudadanos. La autoridad encargada de representar al cuerpo cívico y de gobernar en su nombre se compone de magistrados representativos elegidos por el pueblo, que son igualmente revocables. Dicha autoridad es superior a cada uno de los ciudadanos pero, aún en ese caso, resulta inferior a la entidad que forman colectivamente. Las ciudades deben estar gobernadas por un Senado, encargado de definir y defender las leyes fundamentales, y dirigido por un hombre a cargo del ejecutivo quien, también, detentará la autoridad sobre cada asociación o ciudadano considerados individualmente, pero no sobre el conjunto de la comunidad organizada. Las relaciones jurídicas entre el cuerpo cívico y los magistrados reposan sobre un juramento de fidelidad recíproca y de obediencia a las leyes de la ciudad. Asimismo, a este nivel, la *communicatio juris* establece y garantiza la autonomía de las comunidades simbióticas. Dicha comunicación del derecho supone una comunicación de bienes de los que Althusius hace un análisis minucioso a nivel comunal, así como una comunicación de las funciones que, al sobrepasar a la vida política, colocan la división del trabajo como el fundamento, no de la búsqueda egoísta de los intereses particulares sino, al contrario, de una solidaridad y una reciprocidad de todos: «Es así como el campesino requiere del trabajo del

cerrajero; el obrero del arquitecto, del panadero, del zapatero, del sastre y también de la colaboración del campesino». El objetivo final es el florecimiento de la socialidad, que Althusius llama *communicatio concordiae* o *benevolentiae*, y de la que subraya que su fuente se encuentra en la justicia legal, es decir, en la equidad que reconoce en cada uno «el derecho, la libertad y el honor debido a su estatus».

Althusius dirige después su atención hacia las provincias. Formadas también por una unión de grupos primarios, de comunas y ciudades, constituyen igualmente unidades que son, a la vez, políticas, religiosas, económicas y sociales. Althusius subraya en especial la importancia de sus constituyentes sociales: los *membra provinciae* no son, para él, unidades geográficas yuxtapuestas sino «Estados» eclesiásticos y seculares, organizados los primeros en parroquias y sínodos, mientras que los segundos comprendían la orden de los caballeros, la orden de los artesanos y la orden de los campesinos. Los condes o jefes de provincias (*præses provinciae*) gozaban de un poder soberano con los límites que ya hemos indicado. Administraban la cosa pública, velaban por la ejecución de las leyes y, de ser necesario, convocaban a los Estados. Aquí es oportuno recordar que en la época de Althusius, el Imperio germánico se encontraba dividido desde 1512 en diez círculos (Austria, Baviera, Suabia, Franconia, el Alto Rin, el Bajo Rin, Westfalia, la Alta Sajonia, la Baja Sajonia y Borgoña) y que los conflictos confrontaban frecuentemente, en el seno de las dietas provinciales, a los ciudadanos de las villas con las familias reinantes de los condes, duques, barones o príncipes del Imperio. Por la interpretación de la organización política que propone, Althusius apoya sin ambages el movimiento de reivindicación en favor de las libertades municipales y provinciales.

En fin, Althusius aborda la cuestión del Estado, al que designa mediante una serie de sinónimos (*regnum*, *major consociatio*, *consociatio symbiotica universalis*, *res publica*) y la describe ante todo como una federación de ciudades y provincias, que puede ser

llamada, ella misma, a federarse o a confederarse con otros Estados.

Los miembros del reino o de esta comunidad simbiótica integral – escribe– no son, a nuestro parecer, ni los individuos, ni las familias ni los colegios, como sería el caso de las comunidades privadas y las comunidades públicas particulares, sino las ciudades, las provincias y las regiones cuya unión forma un solo cuerpo mediante la conjunción y la comunicación mutua.

En tanto «comunidad simbiótica integral» o «comunidad mayor universal», que puede ser tanto un reino (*regnum*) como una república (*res publica*), el Estado es, para Althusius, el único titular del «derecho de majestad» (*jus majestatis*), es decir, de una soberanía que, por naturaleza, no reconoce nada por encima de ella, ni persona ni asociación. «La majestad –escribe Althusius– es el poder preeminente, supremo y universal de disponer de todo lo que es necesario para la salud espiritual y corporal de los miembros del Estado o de la República». Pero dicha soberanía, a la que Althusius considera el «alma» de la comunidad política (*spiritum vitæ symbioticæ inspirat*) y que no duda en establecer como la materia «necesaria y homogénea» en la médula de su libro, no es, sin embargo, absoluta. El Estado no resulta más que de la cooperación orgánica de las provincias o de las regiones federadas que conservan una gran parte de su autonomía; su instauración consagra un nuevo derecho del Estado que establece la cooperación y la unidad de las partes federadas de acuerdo con el principio que opera en los niveles subalternos: el Estado es superior a cada una de las provincias tomadas aisladamente, pero no respecto del conjunto que constituyen. Y como en el interior de cada provincia la subsidiaridad es igualmente la regla, es, a final de cuentas, la soberanía del pueblo la que se encuentra consagrada así en el nivel más alto del Estado.

Contrario a la opinión admitida comúnmente por los jurisconsultos –escribe Althusius– el derecho de

majestad no puede ser cedido, abandonado ni alienado más que por aquel que es el propietario. Es un derecho indivisible, incomunicable, imprescriptible, cualquiera que sea la duración de la usurpación. Tal derecho de majestad fue establecido por todos aquellos que son parte del reino y por cada uno de ellos. Son ellos quienes le dieron nacimiento; sin ellos, no podría haberse establecido ni mantenido.

La soberanía puede definirse entonces como la copropiedad, para todos los miembros de la sociedad, de los bienes y los derechos de la *consociatio*. El soberano no es ni el propietario ni el usufructuario, aunque él pertenezca, tanto en su uso como en su principio, al pueblo representado por el colegio de miembros federados. Es solamente «el dispensador, el administrador o el procurador» de los derechos que le están asociados. Althusius se rehúsa, en otros términos, a disertar sobre el Estado sin tomar en cuenta a la sociedad. Federación de regiones y de comunidades autónomas, el Estado semeja una jerarquía piramidal del «cuerpo» en cuyo vértice se encuentra el príncipe.

El lazo social entre los miembros de este cuerpo político [el Estado] – precisa Althusius– es el acuerdo y la fe jurada entre las partes, es decir, la promesa tácita o expresa de una comunicación de los bienes y servicios, de ayuda, de consejo, con el derecho común requerido para la utilidad y las necesidades de la vida social integral.

Mientras que en Hobbes el individuo se aliena enteramente en beneficio del Leviatán, las comunidades orgánicas, en Althusius, no se desprenden jamás de una parte de su libertad. El poder del Estado encuentra así, en la autonomía de las asociaciones, una «barrera infranqueable» (Gierke), que le impide lesionar los derechos específicos que aparecen en cada grupo social. El príncipe tiene a bien ser el *summus magistratus*, el magistrado cuyo rango es el más elevado, aunque, a final de

cuentas, es sólo el pueblo quien lo detenta, sin que se inhiba jamás la «majestad», es decir, la soberanía.

Para completar su sistema, Althusius distingue dos tipos de magistrados soberanos: el príncipe o magistrado supremo y los «éforos». Estos últimos, a los que califica de «censores del magistrado supremo», de «primeros del Estado y el reino» o incluso de «vengadores oficiales del pacto entre el magistrado supremo y el pueblo», son el contrapeso al poder del príncipe. Constituyen un colegio de oficiales del reino, en el que cada miembro permanece sometido al soberano, pero cuya reunión lo supera colectivamente: «Y es que cada uno de ellos, tomado aisladamente, sólo es un magistrado inferior, mientras que reunidos en colegio representan al pueblo y hablan en su nombre». Para describir sus atribuciones, Althusius se inspira visiblemente en el papel que desempeñaron los siete príncipes-electores en el Imperio germánico. Los éforos –dice– son

aquellos a quienes el consentimiento del pueblo constituido en cuerpo político les ha confiado el conjunto de la República o la comunidad integral para representarla, para ejercer su poder y su derecho en la erección de un magistrado supremo, para asistirlo con su ayuda y su consejo en los asuntos de la comunidad [...] y para velar y cuidar de todas las formas posibles que la República no reciba ningún perjuicio de camarillas privadas ni de enemistades debidas a la acción, la omisión o la dimisión del magistrado supremo.

Son ellos también quienes igualmente intervienen en las situaciones de urgencia y las circunstancias de excepción, y cuya naturaleza percibe perfectamente Althusius. En caso de ausencias, invisten a un nuevo magistrado supremo. Defienden a este último cuando cumple correctamente sus obligaciones, pero velan porque no sobrepase sus poderes y proceden, con el apoyo del pueblo, a destituirlo si se transforma en tirano. En caso de

destronamiento, de tiranía o de minoría, son ellos solamente quienes detentan el poder público. Los éforos eran generalmente los jefes responsables de las provincias federadas, con lo que se facilitaba la integración de la vida provincial a la vida nacional.

Hay entonces –observa Pierre Mesnard– entre el rey y los éforos una «censura y vigilancia mutua» (XVIII, 91) doblemente provechosa al reino pues, por una parte, garantiza la estabilidad de su constitución fundamental y, por la otra, facilita la participación de las provincias en la vida del Estado.

El príncipe detenta el poder ejecutivo. La propiedad de los derechos de majestad es de la comunidad entera –representada por los éforos– quien ejerce su poder soberano por delegación, con base en un pacto recíproco por el que se le considera el mandatario y, a la comunidad simbiótica, la mandante. Su investidura comprende, primero, su elección, y después la inauguración de su cargo. Elegido por el colegio de éforos, se encuentra frente a ellos en la misma posición en la que está, a nivel provincial, el conde respecto de los «Estados»: «*præses major singulis, minor universis*». En el curso de la ceremonia inaugural se deben suscribir las «leyes fundamentales del reino», así como cualquier *stipulatio* que el colegio crea necesario añadir, y comprometerse a respetar las condiciones que han rodeado su elección, mientras que el pueblo, representado por los éforos, se compromete por su parte mediante un juramento de obediencia. Althusius subraya, a propósito de esto, que no se puede distinguir entre la elección, que sería del pueblo, y la constitución, que sería de Dios. De esta forma, él toma la noción de consentimiento a la que los juristas han conferido un lugar esencial a partir del siglo XII («*vox populi, vox Dei*»). Esta noción supone que la soberanía del príncipe jamás absorbe la autoridad jurídica «inmanente» del pueblo. Esta es la razón por la cual el juramento de obediencia hecho por los ciudadanos siempre es condicional: si el príncipe contraviene los compromisos que adquirió,

dicho juramento también se vuelve caduco. Al alienar los ciudadanos sólo la parte de sus derechos requisada por la *communicatio juris*, el derecho de resistencia se vuelve parte integrante del orden político-jurídico, ya que contribuye a mantener con vida la comunidad simbiótica.

Hay, pues, en la fuente del poder supremo –escribe todavía Mesnard– un contrato bilateral, pero siguiendo el esquema habitual de Althusius, en el que la reciprocidad parece permitir siempre la superioridad de derecho del cuerpo sobre su órgano, del Estado sobre su ministro. En efecto, el pueblo lo supera tanto en lo definido como en lo indefinido, tanto en la forma como en el fondo.

Se conserva el principio de soberanía, pero subordinado al consentimiento asociativo.

Althusius se adhiere así a la tesis clásica de los monarcómacas³⁰ acerca de la soberanía del pueblo y su superioridad respecto del príncipe, que en el protestantismo tiene su paralelo en la analogía de la «superioridad» de la comunidad de los creyentes por encima de la autoridad pontificia. Al residir la soberanía en el cuerpo simbiótico, los príncipes sólo son los administradores. «Ellos mandan en su nombre, y si pretenden un derecho absoluto y personal, no son más que impostores y tiranos, simples personas privadas a los que inmediatamente se les deja de deber obediencia».

Igualmente utiliza la distinción, establecida por el jurisconsulto italiano Bartolo de Sassoferrato (1314-1357) –cuya influencia, grande en Alemania, fue combatida en Italia y Francia por la escuela histórica ilustrada, en especial por Jacques Cujas– entre el tirano que primero fue investido regularmente como magistrado supremo (*tyrannus exercitio*) y aquel que no lo fue (*tyrannus absque titulo*). Este último, al no ser más que un impostor, puede a justo derecho ser derrocado e incluso asesinado por el pueblo, mientras que son

esencialmente los éforos quienes deben oponerse al primero si eventualmente se saliera de sus prerrogativas hasta el punto de caer en la tiranía. Se nota aquí que lo que Althusius reprocha al tirano no es violar los derechos de los individuos, pues no tiene ninguna consideración por teoría alguna sobre los derechos individuales, sino de ser incapaz por naturaleza para servir a los fines para los que las personas se hallan asociados naturalmente o por los cuales eligen asociarse entre sí. En este terreno va más lejos incluso que los monarcómacas, al no excluir que el derecho de resistencia pueda llegar hasta la completa secesión: en caso de tiranía prolongada, los miembros de la comunidad simbiótica pueden reasumir su libertad y reconstituir el pacto que se había vuelto caduco debido al tirano, sea sobre la base de una nueva autonomía, o bien federándose con otras provincias o Estados existentes.

La teoría de la soberanía desarrollada por Althusius es particularmente interesante, pues es una prolongación de la concepción medieval de la autoridad soberana, definida como autoridad superior, pero no todavía como autoridad absoluta desligada de cualquier obligación. La sociedad medieval ignora, en efecto, la idea de una soberanía ilimitada. La soberanía siempre es dependiente del bien común, y es dicho bien común, y no sólo el poder o grandeza del Estado, el que constituye la finalidad del poder. Hasta el siglo XIII, el rey, representante del bien común de sus súbditos, lo es *sub lege*: comparte el poder legislativo con los grandes feudos, sin cuyo asentimiento no puede legislar. Paralelamente, en todos los niveles de la sociedad se observa una «cadena de deberes» (Augustin Thierry) integrada por jerarquías que encajan unas en otras: el mismo individuo que se encuentra obligado por un señor feudal recibe el homenaje de un vasallo. Las fronteras fluctúan de acuerdo con las lealtades, que son múltiples.

Sin embargo, a partir del siglo XI, asistimos, especialmente en Bolonia, al surgimiento de una nueva noción de soberanía, concebida como la idea de una persona pública o de un cuerpo político que

detenta un poder «supremo» sin ninguna limitación. Esta nueva concepción es resultado de un entrecruzamiento entre la teoría jurídica de la corporación romana y la teología fundada en la noción paulina de «cuerpo místico», la cual describe la universalidad del pueblo de creyentes como una entidad única.

Esta nueva concepción inspira ante todo el absolutismo papal, que por transferencia se constituye en el soberano pontífice de la doctrina romana de la jurisdicción universal y absoluta (*plenitudo potestatis*) propia de la autoridad imperial. En la época de Inocencio III e Inocencio IV, el papado, inmerso en una lucha contra el Imperio, afirma la subordinación estricta de la soberanía terrestre a su propia soberanía espiritual. Dicha afirmación, que pone fin a la doctrina de los primeros tiempos de la Iglesia, donde el *imperium* y el *sacerdotium* eran reconocidos todavía como dos esferas diferentes instituidas por Dios mismo, tendrá una de sus formulaciones más extremas en 1302, en la bula *Unam sanctam* del Papa Bonifacio VIII.

Posteriormente, a partir del siglo XIII, se convierte en la referencia ideológica mayor de los reinos territoriales nacientes – Francia en particular – que a su vez contrapondrán al Imperio la idea de que el rey no puede, de ninguna manera, reconocerse como superior o ser tenido como tal por el derecho extranjero (*rex imperator in regno suo*). La noción de «soberanía» (término que se encuentra en el origen de la forma francesa, certificada desde el siglo XII, a partir del vocablo latino *superanum*) permite a los monarcas asentar su voluntad de independencia frente al papa y al emperador, pero también frente a los feudos. Al apoyarse sistemáticamente en el derecho romano, los legistas afirman que el soberano, que recibe directamente su autoridad de Dios, es el único dueño en su reino. El poder legislativo feudal se vacía entonces de su sustancia, en la medida en que el rey se vuelve cada vez más el legislador único (*solus conditor legis*). La soberanía es asimilada, finalmente, con el Estado que progresivamente se erige, en detrimento de las autonomías locales, resultado indirecto de la extensión de la

administración real, de la centralización del poder, de la formación del mercado y de la unificación del derecho en el interior de un territorio determinado. «La soberanía es inseparable del Estado, pues, a final de cuentas, la soberanía es la forma que da el ser al Estado y, tomadas *in concreto*, Estado y soberanía son sinónimos», dirá Charles L'Oyseau en 1609. Entramos así en la era de los «Estados-individuos», cuyo principio será consagrado por los tratados de Münster y de Osnabruck (1648).

El Reino (moderno) no tiene nada en común con la realeza de la Edad Media –observará Tocqueville– [él] posee otras prerrogativas [...] Es la administración del Estado la que se extiende por todas partes sobre los restos de los poderes locales.

Es esta concepción absolutista de la soberanía la que triunfa en los *Seis libros de la República*, publicados por Juan Bodino en 1576, en un momento en que Europa era presa de la inestabilidad interior y de las guerras de religión.

Es menester que aquellos que sean soberanos –escribe Bodino– no estén sujetos de ninguna manera a los mandatos de otro [...] Y esto es así porque la ley dice que el Príncipe está absuelto del poder de las leyes [...] Las leyes del Príncipe no dependen de su pura y franca voluntad.

La palabra latina que Bodino utiliza para designar la soberanía es *majestas*, y su libro abre con estas palabras: «República es un gobierno recto de numerosas mesnadas y de aquello que les es común, con un poder soberano». Prolongando el pensamiento de los legistas franceses, la doctrina política de Juan Bodino (1530-1596) se funda en la noción de una soberanía indivisible y en la que el poder legislativo es la nota dominante. Allí, el Estado se impone como la realidad central de la cual deriva cualquier autoridad. Bodino reconoce, sin embargo, la importancia de los cuerpos intermedios, de las familias y las sociedades «parciales», pero afirma que éstos no podrán usurpar los poderes del príncipe, soberano por derecho divino que

ocupa el centro o la cima de una sociedad concebida, ella misma, a la manera de una pirámide. La soberanía se define entonces como «el poder absoluto y perpetuo de una República», es decir, como poder ilimitado: al no tener nada por encima en el orden político y social, se ejerce de por vida por el príncipe, único intérprete de las leyes divinas y del derecho natural. Éste debe respetar el *jus gentium* y las leyes constitucionales de la monarquía, pero, al no estar sometido a ninguna ley humana, no tiene que rendir cuentas a Dios, cuya «imagen» política representa sobre la tierra. Bodino escribe a este respecto:

Aunque es soberano este gran Dios no puede hacer que haya dos cosas infinitas, por demostración necesaria: también podemos decir que el príncipe que tenemos como la imagen de Dios no puede volver a un sujeto como alguien igual a él, porque su poder sería aniquilado.

Esta última limitación es del todo teórica, debido a la definición misma de soberanía propuesta por Bodino. Al estar liberado de cualquier ley humana, el soberano no puede ser más que aquello que debe ser, el poder del que goza excluye inmediatamente la resistencia individual o colectiva. La ley no es otra cosa que el mando del príncipe quien «no está sujeto a sus leyes». Ella es lo que le place: «Ése es nuestro mejor placer». La soberanía se vuelve el poder de hacer la ley sin el consentimiento de nadie. De allí se deduce que la ley no tiene necesidad de ser justa para tener fuerza de ley. La concepción bodiniana de la soberanía abre así la vía al positivismo jurídico, que reduce la legitimidad a la simple legalidad.

El monarca se encuentra, desde ese mismo momento, «escindido del pueblo». Para Bodino, el soberano ya no es, en efecto, parte del pueblo. Para él forma un todo separado, que domina a la sociedad tal y como Dios domina el cosmos. Esta «división» no es una condición existencial requerida por el poder, sino una cualidad esencial, que no es más que una prerrogativa del derecho de gobernar: la esencia misma del poder reside en la

persona del soberano. Como ha escrito Jacques Maritain,

su independencia y su poder no solamente son supremos *en relación* a cualquier otra parte del todo político, como si fuera la cima o la parte más elevada del todo; son *absolutamente* supremas al estar *por encima* del todo en cuestión³⁴; [la soberanía significaría] un poder supremo *separado y trascendente* –no en la cúspide, sino *por encima* de la cumbre y gobernando, *desde lo alto*, el cuerpo político entero.

Mientras que en el mundo medieval el derecho encuentra su fuente en la profundidad misma de la sociedad, lo que expresa, en el plano histórico y ontológico, la dimensión jurídica de las prácticas sociales, en Bodino proviene exclusivamente del Estado. Éste se vuelve una mónada, que en sí misma encuentra el fundamento de su existencia, de su libertad y de su capacidad de organizar el cuerpo social. El Estado es una realidad única, que sólo conoce un orden único, y que vale para todos los habitantes de un mismo territorio. Produce lo social en lugar de ser un resultado. Nos orientamos, entonces, hacia una representación exclusiva de toda la vida común por un Estado centralizado, «reificado» («cosificado»*), identificado en la persona del príncipe: la nación francesa –dirá Louis XIV– reside «enteramente en la persona del rey».

Concepto «total», la concepción bodiniana de la soberanía no solamente sentó las bases de la monarquía absoluta. Sus trazos esenciales se van a encontrar en el nacionalismo jacobino, que la modernidad sólo volverá más abstractos e impersonales. Con el jacobinismo, la soberanía ciertamente se libera de la ley natural y no se encuentra ya encarnada por el rey, pero transferida a la nación, nueva encarnación del «Estado-individuo». «Desde que existe la nación, es naturalmente soberana» –afirma la Constitución de 1791–, y siempre se trata de la misma soberanía ilimitada, que confiere el mismo derecho despótico a los detentadores del poder. «La revolución

francesa creó una multitud de cosas accesorias y secundarias –decía Tocqueville– pero no hace más que desarrollar cosas principales que existían antes de ella». La manera en que el Estado-nación moderno conservó la definición bodiniana de la soberanía, se satisface con cambiar de titular, y es particularmente reveladora de esta continuidad.

El trabajo de centralización y uniformación administrativa, con la finalidad de crear un vasto Estado unitario alrededor de un poder fuerte –enfatisa Françoise Alexandrou– lejos de ser contrario a los revolucionarios de 1789, anunciaba su ambición igualitaria y encuentra, así, su expresión teórica.

De allí en adelante está puesto el decorado para los siglos por venir –agrega Antoine Winckler–: monopolio del derecho, transparencia del espacio social al poder político, centralización total del ejercicio del poder [...] El sol soberano no padece ni los poderes locales, ni las divisiones del derecho con los regímenes territoriales vecinos, ni las organizaciones sociales autónomas y espontáneas; el que este sol se convierta monarquía absoluta o república democrática no cambiará nada después a dicha concepción monista de la soberanía y su lugar central en la teoría política.

Un absolutismo solamente ha sucedido al otro.

Es a dicha teoría bodiniana del poder absoluto que Althusius opone su propia concepción de la soberanía. Es en su sistema, como hemos visto, que el Estado viene después del derecho y que es resultado directo de lo social, que un soberano o un magistrado jamás puede detentar una soberanía absoluta. Althusius atribuye de hecho a la soberanía popular todas las cualidades que Bodino había enumerado para refutar a los monarcómacas. «Según él –subraya J. H. M. Salmon– los principios de inmortalidad,

indivisibilidad y de obligación corporativa, expresados por el concepto de *universitas*, residen inalienablemente en la comunidad del pueblo corporativo».

Regresé a la política los derechos de majestad –escribe Althusius en la primera edición de su libro. Pero los he atribuido al reino, es decir, a la república o al pueblo. Sé que, según la opinión común de los doctores, tales derechos deben ser concedidos al príncipe o al magistrado supremo. Bodino proclama que no se les puede conceder al reino o al pueblo sin destruirlos y aniquilarlos por el hecho mismo de que se les comunican a los sujetos o al pueblo. Estos derechos –nos dicen– son inherentes y esenciales a las personas del príncipe y del magistrado supremo, y forman un solo cuerpo, al punto de que no pueden subsistir fuera de él ni residir en otra persona que no sea ella. Yo no mitigo los clamores de Bodino, ni las voces que están en desacuerdo con la mía; mis opiniones me parece que están, con toda evidencia, conformes a la razón.

Al apelar a aquellos que invocan el derecho dictatorial romano para justificar el absolutismo, en donde el dictador era en su origen responsable ante la asamblea del pueblo, Althusius piensa entonces que la descripción hecha por Bodino de las leyes fundamentales no significa nada si estas leyes no emanan de la comunidad entera. Ciertamente, tampoco es que Bodino desarrolle la idea de una sociedad global distinta del Estado, puesto que en él es justamente el Estado el que forma la *consociatio consociationum*, pero sus puntos de vista difieren radicalmente en cuanto a la definición de dicho Estado. Mientras que Juan Bodino hace del Estado un atributo personal del soberano, con el que se confunde y cuya interpretación expresa, Althusius lo relaciona con la «comunidad integral» que constituye el pueblo soberano.

Es a esta comunidad simbiótica a quien pertenece necesariamente el derecho de comunidad [que es la soberanía]: el pueblo es el propietario; el rey, simple administrador. Si el cuerpo del Estado tiene el poder de delegar los derechos de majestad, no puede tener el de dividir tales derechos y mucho menos de alienarlos: eso sería un suicidio político que, al destruir la soberanía, destruiría con tal impulso al Estado mismo. No hay, pues, un poder absoluto *personal* en una comunidad.

Otro punto en el que Althusius se opone a Bodino es la cuestión de la mejor forma de gobierno. Mientras que este último considera que el gobierno mixto no es un gobierno, pero representa la división del Estado en facciones, Althusius expresa más bien sus preferencias por un sistema de gobierno «que combine las cualidades de la monarquía, de la aristocracia y de la democracia». Dicha preferencia no desempeña, no obstante, ningún papel importante dentro de su teoría política. Tilda, en efecto, de inútil sutileza la distinción que Juan Bodino establece entre el Estado y la forma de gobierno o el método de administración. Al rechazar solamente a la anarquía y a la monarquía absolutas, las cuales juzga consustanciales una respecto de la otra, piensa que todos los Estados son populares y democráticos, cualesquiera que sea la forma que asuma su gobierno, así haya detentado sólo el pueblo la soberanía, lo que no impide que sea deseable que dichos Estados conserven también un elemento monárquico. Las diferencias de gobierno no son, para él, más que simples diferencias del modo de administración: si el magistrado supremo es una persona física, entonces el gobierno es una monarquía; si está representado por una persona moral, es una poliarquía, más o menos democrática o aristocrática de acuerdo con la amplitud del colegio que detente la autoridad suprema. Entre estas diversas fórmulas, Althusius se cuida de no pronunciarse explícitamente, sin duda porque es consciente de las ventajas de cada una. Para caracterizar su sistema,

podríamos entonces hablar de una «demo-aristocracia» fundada simultáneamente en la autonomía de las comunidades, con la autoridad a la cabeza y la soberanía popular en la base, y mediante la unidad del cuerpo social y el libre consentimiento de sus miembros. Teniendo en cuenta la influencia que su pensamiento ejercerá en el siglo XVII en el norte de Alemania, en particular en las villas hanseáticas, es revelador a este respecto que hacia 1660 –en el marco de los debates constitucionales del momento– las corporaciones de Lubeck hayan hablado expresamente de una *aristocratico-democratice mixta Respublica*.

Escrito en un estilo sin gracia, con numerosas repeticiones e inútiles redundancias, la *Politica methodice digesta* es, en cambio, una obra particularmente erudita, en la que Althusius cita, además de a los autores antiguos, más de 150 obras de su tiempo. La lista de dichas obras permite darnos una idea muy precisa de las influencias que en particular ejercieron sobre él las escuelas de Salamanca y de Coimbra, a las que conoció sobre todo a través de la obra del jesuita Francisco Suárez (1548-1617).

Althusius se inspira visiblemente en Calvino cuando afirma que cada *consociatio* debe cumplir la función a la que se le ha destinado por sus capacidades. En cambio, claramente se aleja cuando se deslinda del derecho natural subjetivo, el cual le parece incapaz de dar cuenta del carácter orgánicamente estructurado de las sociedades humanas, sobre todo cuando expone la manera de examinar las relaciones entre política y teología. Lejos de encomiar la teocracia a la manera de Calvino, o de extraer de la Biblia –a la que sin embargo cita abundantemente– los principios esenciales de su doctrina, se rehúsa, en efecto, a colocar a la ciencia política como dependiente de la teología; denuncia cualquier censura clerical a sus trabajos y afirma la necesidad de someter estrechamente los asuntos religiosos al poder público. Este último debe velar «porque Dios sea verdaderamente reconocido y honrado en privado y en público en todo el territorio del Estado»; al encontrarse limitado el clero al ejercicio de

su ministerio, su poder no puede estar por encima de las censuras y las admoniciones. La caridad misma, de la que Althusius hace uno de los postulados de la vida social, también está, para él, dentro del marco de lo político. Althusius no está lejos, en esto, de compartir la idea luterana de una Iglesia de Estado sometida a la autoridad secular. Las referencias bíblicas que dan lustre a su texto no deben ilusionarnos. Todo aquello que ha

escrito de teológico y de calvinista –anota Carl Joachim Friedrich– es un ornamento chapeado cuya finalidad es desacreditar, como cristiano y como protestante, a lo que previamente había llegado mediante deducciones personales. Podríamos eliminar las ideas teológicas y las referencias y, sin embargo, su sistema seguiría en pie.

Otto von Gierke ha demostrado certeramente, por su lado, las profundas afinidades que existen entre la doctrina política de Althusius y el derecho tradicional alemán, armado de libertades y de privilegios provinciales. Es al referirse al viejo derecho germánico, anterior al sistema de derecho romano –que, por otra parte, estudió a detalle– que Althusius analiza las libertades que deben gozar las comunidades a las que describe. Su modelo son, sobre todo, las corporaciones (*Körperschaften*) medievales alemanas y, en especial, las asociaciones mutualistas y cooperativas (*Genossenschaften*) que, antes incluso del advenimiento de las corporaciones, ya descansaban en el principio de la vida en común y de la propiedad indivisa. Lo que vincula entre sí a los miembros de una *Genossenschaft* es el disfrute común de un derecho o de un bien⁴⁵. La *Genossenschaft* constituye, por ello, una persona moral, que responde directamente a los deseos de sus miembros, en lugar de intervenir, como sucede en el derecho romano, mediante un plenipotenciario o un representante. Como tal, hacia finales de la Edad Media –época en la cual sus principios fueron transferidos en parte a las corporaciones y a los gremios de artesanos (*Zünfte*)– desempeña un papel

esencial en la vida de los pueblos germánicos, antes de desaparecer progresivamente bajo la influencia del absolutismo monárquico o principesco, y sobre todo del derecho romano, que considera ficticia la personalidad jurídica o moral de las unidades sociales y las asociaciones. El pueblo mismo, para Althusius, es considerado además como una *Genossenschaft* cuyos miembros detentan la soberanía en manos comunes (*Gesamte Hand*).

Es bajo la concepción de la *Gesamte Hand* que se explica la síntesis de Althusius –observa Pierre Mesnard. Es ella la que funda la democracia sobre el esquema de la personalidad moral y de la copropiedad de las compañías germánicas, así como los teóricos de la monarquía absoluta habían fundado la soberanía personal sobre el esquema de la personalidad física y de la propiedad privada, que es resultado directo del derecho romano.

Pero la teoría de Althusius está igualmente influida por los principios y las costumbres electorales del imperio germánico. Como ya lo hemos dicho, el colegio de los éforos, por ejemplo, corresponde muy cercanamente a la Dieta electoral, en donde los siete príncipes-electores son los encargados de hacer conocer la voluntad del Imperio, aunque también podemos ver en ello una reminiscencia de las antiguas asambleas de jefes de familia y de clanes. La elección del soberano por el colegio de los éforos y el carácter condicional del juramento de obediencia que prestan los súbditos, evocan además la monarquía electiva de los antiguos germanos.

El propio Juan Bodino definía el «Imperio de Alemania» como un «principado aristocrático en el que el emperador es jefe y premier: el poder y la majestad del Imperio pertenecen a los estados». Este señalamiento equivale, en su pensamiento, a negar que el Imperio sea un Estado. El poder en el imperio romano-

germánico es, en efecto, un equilibrio entre el emperador y los «estados» (*Reichsstände*), es decir, las ciudades y los príncipes representados en el Reichstag. El Imperio se presenta como una *consociatio* de poderes federados, que descansa en un contrato entre los Estados y el emperador: éste tiene autoridad sobre cada uno de los Estados considerados separadamente (*constituens est major constitutio*), pero no dispone de la soberanía absoluta respecto del conjunto que integran colectivamente.

La constitución imperial –precisa Antoine Winckler– está fundada en una concepción espontánea y pluralista de un derecho venido desde abajo en su diversidad territorial y de una teoría unitaria de la cristiandad fundada en un modelo común –el derecho romano– y una referencia única –un emperador casi «conceptual». Esta visión del espacio político será retomada más tarde por los teóricos conciliaristas como Nicolás de Cusa o Gerson, quienes definen la cristiandad (sea en la Iglesia o en la Europa imperial) ya como la concordancia de las asociaciones locales, o bien como una federación de corporaciones. En el seno de dichas corporaciones, en cada nivel, la regla del consentimiento es la regla fundamental. Retoman el adagio de los glosadores: «Lo que concierne a todos debe ser aprovechado por todos», y aplican a cada nivel la regla del voto, si no mayoritario, al menos de «la mejor y más sana parte» del pueblo, garantía de los procedimientos de publicidad y de libertad de palabra. En fin, en la tradición de los conciliaristas subyace la idea de que cada nivel de asociación tiene una dignidad propia, independiente, y que no deriva de lo superior desde el momento en que es expresión del consentimiento del «universo» local o especial.

Encontramos en esta construcción el papel central de la noción de autonomía

como «derecho sin Estado». El Imperio forma un mundo de autonomías enredadas. «Autonomía» frecuentemente se dice *perfectio*, que traduce muy bien su sentido.

A primera vista, hay algunas afinidades entre la teoría de Althusius y la doctrina liberal, comenzando por la crítica al absolutismo y el rechazo a lo que hoy llamamos el Estado-Providencia, lo que explica que algunos autores liberales hayan intentado ceñirse a su obra. Pero los liberales se atienen al principio de subsidiaridad (o de suplencia, es decir, de competencia compartida) pero sólo en su noción negativa de no injerencia. Rechazan cualquier antropología holista que es lo que constituye el fundamento en Althusius, y refutan la injerencia del Estado, pero no en nombre de la autonomía de los grupos, sino en nombre de los derechos imprescriptibles inherentes a la «naturaleza» del individuo.

Aunque después de Locke y de Hobbes hagan que la autoridad del poder resida en una delegación, tal y como lo hace Althusius, ven que dicha delegación emana de individuos separados que eligen entrar en sociedad para maximizar racionalmente su mejor interés, y deciden transferir voluntariamente al soberano (condicional o definitivamente) el derecho absoluto que su «naturaleza» les ha dado, mientras que Althusius rechaza completamente la idea de individuos aislados y se sitúa en una perspectiva claramente organicista: el pacto entre el pueblo y el príncipe se apoya en la existencia concreta de las comunidades. Los liberales también admiten la existencia de comunidades, pero a condición de que éstas resulten de la asociación voluntaria de sus miembros. Las comunidades ya no son más la base de la sociedad, que en realidad no es más que una adición de singularidades ontológicamente separadas unas de otras: sólo el individuo es sujeto de derecho –las colectividades y los grupos intermedios, a los que Hayek califica de reliquias «arcaicas» de la «sociedad tribal», sólo tienen, en el mejor de los casos, derechos derivados– y la función del Estado se limita a garantizar los fines individuales, que se expresan esencialmente en términos de intereses. En Althusius, al contrario, el «pacto de sociedad» no es producto para

nada del egoísmo fundamental de los agentes y de su tendencia a concluir las transacciones interesadas, sino de su disposición natural a tener una simpatía recíproca sobre la base de valores compartidos. Su doctrina, como bien lo ha subrayado G. Gangemi, es, pues, perfectamente incompatible con el individualismo metodológico.

Mucho más interesante es la comparación que se puede hacer entre las ideas de Althusius y las de Jean-Jacques Rousseau. Aunque este último no las cita directamente, la afirmación de Otto von Gierke según la cual Rousseau leyó y utilizó la *Política* para escribir *El contrato social* es, efectivamente, extremadamente verosímil. En apoyo a su tesis, Gierke cita un pasaje de las *Lettres écrites de la montagne*, en las que el nombre de Althusius es mencionado explícitamente por Rousseau.

No se puede negar que la doctrina de Rousseau coincide en algunos puntos esenciales con el autor de la *Política*. Al igual que este último, Rousseau establece una clara distinción entre el pueblo propiamente dicho –detentador de la soberanía– y el príncipe, encargado de dirigir a la sociedad de acuerdo con la voluntad expresada por el pueblo. Como él, enfatiza que los gobernantes permanecen subordinados al pueblo, de los que sólo pueden ser sus mandatarios, y hace de la soberanía popular un derecho inalienable, que puede ser delegado, pero del que el pueblo jamás puede desprenderse ni ser privado, así sea con su consentimiento: «Quien redacta las leyes no tiene o no debe tener ningún derecho legislativo, y el pueblo mismo no puede, aunque quisiera, despojarse de este derecho intransferible». El mismo Althusius escribía:

Sostengo que la propiedad y usufructo de estos derechos de majestad, para ser legítimos, deben regresar al reino o al pueblo entero, al punto de que este mismo no puede, aunque quiera, renunciar a tales derechos, transferirlos a cualquier otro o alienarlos en manera alguna, así como tampoco

se puede trasladar a alguien más la vida que se tiene.

La analogía de las fórmulas salta a la vista. Igual que Althusius, Rousseau afirma que el príncipe que sobrepasa sus poderes se convierte, por ello, en un «simple particular» a quien nadie está obligado a obedecer.

Althusius –constata Robert Derathé– confiere a los súbditos de un Estado el derecho a resistir a los magistrados que quieren ejercer el poder supremo, exactamente como Rousseau afirma que el pueblo tiene el deber de rehusar obediencia al gobierno que usurpa la soberanía y que, a partir de ello, degenera en tiranía. Ambos pensadores tienen el mismo horror a la tiranía y proclaman, con igual convicción, que el pueblo no solamente tiene el derecho, sino el deber, de resistir a la opresión.

Finalmente, igual que Althusius, Rousseau piensa que no se le puede retirar al pueblo el ejercicio de su soberanía sin destruir, a la vez, a la sociedad política: privar al pueblo de sus derechos inalienables equivale a disolver el Estado. En tanto conserve intactos «los derechos de majestad inherentes a la persona del pueblo –escribe Althusius– la República vive, pero si se les retira, muere, perece, y no merece ser llamada con el nombre de República». Rousseau no dice otra cosa en *El contrato social*: basta que «el príncipe usurpe el poder soberano» para que el pacto social sea roto, para que el Estado se disuelva⁵⁷, y los ciudadanos dejen de formar un pueblo para constituir sólo una «agregación de hombres dispersos»⁵⁸. En ambos casos se cae en la anarquía: «Cuando el Estado se disuelve, el abuso del gobierno, cualesquiera que sea, toma el nombre común de *anarquía*».

Althusius –escribe también Robert Derathé– formuló, cerca de siglo y medio antes que Rousseau, la idea maestra de *El contrato social*. Hizo de la soberanía un derecho inalienable que ningún pacto de sumisión, incluso consentido

libremente, podría transferir del pueblo al monarca. Dicho principio, que Althusius no deja de contraponer a Bodino, lo hará suyo Rousseau –apenas podríamos creer que no lo haya tomado prestado– para oponerlo a Pufendorf y a los absolutistas de su tiempo.

Pero Rousseau se aleja igualmente de Althusius en puntos importantes. La gran diferencia entre ambos es que, para Rousseau, el contrato social es esencialmente un contrato entre individuos, como en la doctrina liberal, mientras que para Althusius el pacto social descansa en la unión progresiva de comunidades orgánicas de dimensiones variadas; en la formación de dichas comunidades, los individuos no tienen, como tales, ninguna parte: si se «contratan», es como miembros de una comunidad ya existente, que no podría abandonar sus derechos en favor de la comunidad más vasta a la que se integra. No es, pues, una asociación voluntaria que transforma –para él– a los individuos en ciudadanos, sino una lenta elaboración social a partir de comunidades primarias. Althusius no tiene necesidad de la ficción de un estado de la naturaleza distinto del estado social para elaborar su sistema. El pacto de sociedad no es, en él, un hecho unitario, que interviene de una vez por todas, sino un dato presente a todos los niveles y que resulta de la naturaleza social del hombre, a pesar de que su sistema no se caracteriza tanto por una jerarquía de contratos sociales sino por una jerarquía de cuerpos sociales que se unen unos a otros mediante una serie de contratos políticos. Rousseau se avoca, al contrario, a construir una política de apariencia holista partiendo de premisas individualistas. Para él, el Estado no resulta de la unión de comunidades subordinadas, sino de la «voluntad general» expresada por el conjunto de ciudadanos. Es por ello que hace residir la soberanía no tanto en el pueblo propiamente dicho sino en la «nación» cuya expresión es la voluntad general.

Ésa es también la razón por la que no admite el principio de subsidiaridad. Mientras que para Althusius la «voluntad

general» no destruye jamás los derechos de los contratantes, y la equidad (*æquabilitas*) jamás es para él sinónimo de igualdad (*æqualitas*), Rousseau escribe que importa, «para enunciar bien la voluntad general, que no haya nada de la sociedad parcial en el Estado». Él recomienda, entonces, que se suprima a las «sociedades parciales» o, si no se puede, que se multiplique su número con la finalidad de disminuir el poder, buscando reducir la desigualdad. Rousseau, aquí, se sitúa como una prolongación de Hobbes, para quien las estructuras intermedias entre el individuo y el Estado están, por principio, suprimidas, ya que para él no hay ninguna etapa en la formación del Estado. El Estado, en Hobbes, surge enteramente de la voluntad de los individuos contratantes, así como de la sumisión absoluta de todas las voluntades individuales. Es, pues, idéntica a la sociedad civil tomada globalmente. Cuando en 1791, bajo la Revolución, la Asamblea constituyente abole el derecho de coalición (tal y como lo había intentado ya Luis XVI) debido a que «un Estado absolutamente libre no debe tolerar a ninguna corporación en su seno», esta decisión fue perfectamente acorde con las opiniones de Rousseau, pero estaba en plena contradicción con las de Althusius.

Jacques Maritain decía que «el Estado de Rousseau no es más que el Leviatán de Hobbes coronado por la voluntad general». Habría que decir más bien que Rousseau buscó de alguna manera reconciliar a Althusius y Bodino. Se aproxima al primero por su concepción de soberanía popular, pero del segundo toma las ideas de una soberanía ilimitada y la de unicidad del poder público sobre un mismo territorio. Así, resulta que el tipo de soberanía que atribuye al pueblo difiere enormemente del concebido por Althusius. En este último, el pueblo es soberano, pero no el titular de una soberanía trascendente y separada: no puede gobernar por encima de él mismo.

Su soberanía se ejerce, por definición, con un estricto respeto a las autonomías que establecen a todos los niveles sus múltiples componentes, mientras que en Rousseau el pueblo se encuentra, de alguna manera, investido del tipo de soberanía absoluta que

antes poseía el príncipe, lo que hace incompatible esta soberanía con cualquier autonomía de los cuerpos particulares.

William H. Riley quiso ver en Johannes Althusius a un representante tardío de la visión medieval de la sociedad. Otto von Gierke lo describe como un teórico que habría buscado, más bien, adaptar ciertos principios de la vida política feudal a la sociedad post-medieval. Más recientemente, algunos autores han hecho de él un verdadero precursor del federalismo. La contradicción entre puntos de vista tan diferentes desaparece si apreciamos el federalismo como una modalidad que retoma –bajo una forma ciertamente nueva– algunos principios característicos de la época feudal. Daniel J. Eleazar afina aún más la comparación al distinguir muy acertadamente un «federalismo moderno», fundado sobre todo en los derechos del individuo, y un «federalismo posmoderno», que reconoce a los grupos y las comunidades como las entidades legítimas reales a las que deben ser atribuidos los derechos jurídicos y políticos en el espacio público.

Como lo han demostrado bien Thomas O. Hueglin y Bernard Voyenne, no sería dudoso que se encontrara en Althusius –figura situada históricamente como gozne entre la época medieval y los tiempos modernos– la mayor parte de los elementos clave de las doctrinas federalistas: el Estado concebido como «unión» de provincias y de regiones; el rechazo a la idea de una soberanía absoluta y en favor de una soberanía compartida; la definición de la sociedad global como un conjunto de relaciones de reciprocidad entre los grupos. Al transformar la noción medieval de corporaciones jerarquizadas de acuerdo con el modo feudal en una verdadera jerarquía constitucional «moderna», Althusius anuncia igualmente la concepción federalista de la representación cuando afirma que los individuos no pertenecen al Estado «simbiótico» más que por mediación de cierto número de asociaciones y comunidades: familias, ciudades, corporaciones, provincias, etcétera. Es incluso debido a que todas las formas de comunidades pertenecen, para él, al mismo

género y obedecen a las mismas leyes, de acuerdo con un principio de complejidad creciente, que la libertad de las colectividades territoriales no se encuentra en el modelo antinómico de una soberanía compartida. En lugar de ser «dualista», dividida entre un soberano omnipotente y una «sociedad civil» desprovista de cualquier capacidad de autonomía, la sociedad se define como un *continuum* político de organizaciones creativas de derecho sin solución de continuidad. La existencia de fuentes concurrentes de creación de derecho se admite igualmente como la mejor garantía de las libertades. Aunque su sistema político no entra en el esquema sobre el que se funda, Althusius ya explora la distinción moderna entre «federación» o *Bundesstaat*, a la que llama *fœderatio plena*, y «confederación» o *Staatenbund* (*fœderatio non plena*). Esto le permite a Bernard Voyenne calificarlo como el «primer teórico federalista», y agrega que su federalismo pose «ya muchos visos de un federalismo integral».

Al establecer claramente la cuestión de la división de las competencias y al afirmar que en todos los niveles de la vida pública el Estado sólo debe efectuar las tareas que las colectividades de menor nivel no pueden cumplir, Althusius se afirma además como el primer defensor post-medieval del principio de autoridad subsidiaria.

La palabra «subsidiaridad», de la que Althusius hace un gran uso, deriva del latín *subsidium*, que designaba en su origen a las tropas o líneas de reserva llamadas a reforzar a los ejércitos regulares en caso de necesidad. En su acepción política, el principio de subsidiaridad es el principio según el cual las atribuciones del escalón superior siempre deben estar limitadas, de manera tal que dicho escalón no interviene más que en caso de faltar en los escalones inferiores. Es, pues, un principio de equilibrio y de regulación que busca mantener vivas las iniciativas de la base e impedir que no sean sofocadas por la cima. Como tal, está presente en todas las construcciones federalistas, así como en la mayoría de las formas de democracia de base o de democracia directa. Al descansar

en la idea de que, «en la sociedad política, todo debe estar listo para no privar a nadie de la acción que puede y quiere cumplir» (Chantal Millon-Delsol), ello implica que un hombre es considerado esencialmente responsable de sus actos, y donde los ciudadanos son definidos como seres sociales cuyo egoísmo natural se acompaña de una necesidad, también natural, de solidaridad y de socialidad; una sociedad entendida como una entidad orgánica, con relaciones sociales fundadas en la prestación mutua y en la reciprocidad; un derecho percibido como una relación de equidad respecto de una situación concreta; y, finalmente, como el primado del bien común sobre los intereses particulares.

Dicho principio está ya presente en Aristóteles, especialmente en la *Ética a Nicómaco*. Tomás de Aquino, en la segunda parte de su *Suma de Teología*, lo reformula en relación con su teoría del bien común, que define a la sociedad no como una yuxtaposición de individuos aislados, sino como un todo orgánico en el que todos los miembros son solidarios entre sí: «Es evidente que todos los que forman una sociedad son, en relación a esta misma sociedad, como las diversas partes en relación al todo». Tomás deduce que la omnipotencia del Estado debe estar limitada por las múltiples «comunidades» presentes en la sociedad, y debe satisfacerse con asumir las tareas que éstas no puedan realizar por sí mismas (*subsidiarii officii principium*). Por lo demás, la doctrina social de la Iglesia reafirmará en muchas ocasiones la validez del principio de subsidiaridad, especialmente a partir de la encíclica *Rerum novarum* (1891). En 1931, leemos en la encíclica *Quadragesimo anno*:

Así como no se pueden quitar a los particulares, para transferirlas a la comunidad, las atribuciones que son capaces de solventar mediante su sola iniciativa y a través de sus propios medios, lo que sería cometer una injusticia, al mismo tiempo se disturbaría de manera muy dañina el orden social, si se retiraran a los grupos de orden inferior para conferirle a una colectividad más vasta y de un

rango más elevado las funciones que están en posibilidad de cumplir ellos mismos.

El principio de subsidiaridad se encuentra en el siglo XIX entre autores tan diferentes como Tocqueville y Proudhon. El primero enfatiza que la democracia se encuentra constantemente amenazada por la centralización estatal, que priva a los cuerpos intermedios de su autonomía, reduciendo así sus competencias. Se pronuncia a favor de la descentralización y la revitalización de las instituciones provinciales y regionales como los medios idóneos para dar «vida política a cada porción del territorio con la finalidad de multiplicar, al infinito, las ocasiones para que los ciudadanos trabajen juntos y sientan todos los días que dependen unos de otros». El segundo, al rechazar tanto el capitalismo como el «comunismo dogmático» en favor de un socialismo mutualista, aboga también por la formación de comunidades autónomas de todo tipo, con un Estado que intervendría cuando, por sí mismas, no pudieran cumplir sus finalidades. Sin dudar en considerar a Europa como «una federación de Estados cuyos intereses los vuelven solidarios»⁶⁹, preconiza la división de Francia en doce «regencias» autónomas, con poderes legislativos y ejecutivos nombrados por el pueblo, y hace de París su «capital federal»⁷⁰. Contrariamente a los sistemas de Hobbes y de Rousseau, su modelo federativo-asociativo, que busca ante todo resolver la antinomia de la libertad y la autoridad, reposa en el contrato por el cual cada parte conserva o adquiere más libertades y derechos que no enajena, y cuyos contratantes –como en Althusius– no son los individuos sino las entidades organizadas, «jefes de familia, comunas, cantones, provincias o Estados».

La obra de Althusius fue redescubierta en Alemania a finales del siglo XIX por pensadores deseosos de fundar en principios federalistas la entonces joven unidad alemana, empresa que desafortunadamente careció de un mañana.

Por lo demás, Martín Buber llamará también la atención sobre el autor de la

Política, y funda sobre su doctrina gran parte de sus propias opiniones políticas⁷². También se podrían relacionar las tesis de Althusius con las del social-demócrata austriaco Otto Bauer quien, en una obra voluminosa aparecida a principios del siglo, propuso reorganizar a Austria-Hungría bajo la forma de un Estado federal reuniendo a las regiones autónomas.

Más allá de las referencias puntuales, la *Politica methodice digesta* se mantiene como una obra con enseñanzas de gran riqueza. El debate entre Juan Bodino y Johannes Althusius jamás se ha concluido e, incluso hoy, es más actual que nunca. Es el eterno debate entre el Estado-nación y la Europa imperial, entre el nacionalismo jacobino y el federalismo descentralizador, entre los «republicanos» y los «demócratas». Por un lado,

una soberanía total, que es el único lugar de expresión de la voluntad general; un espacio vacío entre los ciudadanos-sujetos y un príncipe soberano; una «sociedad civil» que no se define más que por oposición a un príncipe político; un monopolio absoluto del derecho y de la legitimidad cuyos magistrados son sus instrumentos; [y, por la otra,] una soberanía condicionada permanentemente por su origen consensual; una continuidad sin solución entre las asociaciones de nivel inferior, locales, y de nivel superior, universales; una dignidad autónoma de los magistrados de «plena jurisdicción» en relación con el príncipe federal; una pluralidad de derechos locales atemperados por una referencia jurídica común.

La importancia de Althusius seguramente merece ser reconocida hoy día.

© Alain de BENOIST

© José Antonio HERNÁNDEZ GARCÍA, por la traducción

Carl Schmitt y el Federalismo

Luis María Bandieri

Cuando se trata de abordar la relación que el título de este trabajo propone, entre nuestro autor y el concepto jurídico-político de federación, aparece de inmediato una dificultad. El federalismo resulta un tema episódico en su obra -un índice temático de la opera omnia schmittiana registraría escasas entradas del término. Más aún, puede sospecharse que se trata, antes que de una presencia restringida y a contraluz, de una ausencia a designio. Entonces, además de reseñar lo que dice sobre el federalismo, cabría preguntarse, también, el por qué de lo que calla. Schmitt es un autor tan vasto y profundo que, como todos los de su categoría, habla también por sus silencios, dejando una suerte de "escritura invisible" que el investigador no puede desdeñar.

El lector de Schmitt advierte, ante todo, que cuando nuestro autor se refiere al Estado, a la "unidad política" por excelencia, no suele detallar las modalidades de su organización interna y, especialmente, de cómo se articula hacia adentro, funcional o territorialmente, el poder. Autodefinido como último representante del jus publicum europaeum, Schmitt destaca en el Estado su capacidad de lograr la paz interior, sin preguntarse demasiado por cuáles mecanismos se alcanza. Las preguntas iniciales, pues, podrían ser: formuladas así: ¿cabe el federalismo dentro de la estatalidad clásica, propia de aquel jus publicum y tan cara a Schmitt? ¿Nuestro autor concibió otras formas políticas trascendentes a aquella estatalidad clásica? Si ese ir más allá se dio ¿hubo lugar para el federalismo?

En principio, aunque luego se verá que esta caracterización resulta insuficiente,

cuando nos referimos al federalismo, según surge de la literatura jurídica corriente en nuestro país, nos referimos a una forma particular de articulación territorial del poder. El control de un territorio por el aparato de poder del Estado.

El control de un territorio por parte del Estado puede realizarse fundamentalmente de dos maneras:

1. con un modelo de articulación territorial del poder en que las partes nacen y dependen del todo -el centro-, que posee el monopolio del control.

2. con un modelo de articulación territorial del poder donde el todo -el centro- nace y depende de las partes, entre las cuales y el centro se reparten dicho control.

El primero es un modelo unitario o centralista. El segundo es el modelo federal o más exactamente "federativo". La Argentina, por ejemplo, es un Estado federativo compuesto por estados provinciales federados. La confederación resulta un procedimiento de articulación territorial del poder donde un cierto número de Estados acepta delegar ciertas competencias a un organismo común supraestatal. Basten, por ahora, estas nociones rudimentales.

Schmitt se forma en un medio jurídico-político donde las ideas de lo federal y confederal están vivas y presentes. Después de todo, aquéllas toman entidad en la Lotaringia y el Sacro Imperio Romano Germánico, donde se desarrollan aldeas, ciudades y comunas, cada una de ellas con objetivos y alcances propios, sin perjuicio de estar relacionadas con los conjuntos más amplios del reino o el imperio, originándose así la idea de la unidad como una "concordia armoniosa", presente en el pensamiento medieval. Cuando Napoleón derriba al antiguo imperio alemán, comprende que los múltiples principados alemanes no pueden sobrevivir aislados y, para organizar la Mitteleuropa, crea, bajo su protectorado, la Confederación del Rin (1806-1813), excluida Prusia.. A la caída de Napoleón, se establece la Confederación Germánica (1815-1866), integrada por

treinta y ocho estados soberanos donde se cuentan un Imperio (Austria) y cinco reinos (Prusia, Baviera, Wurtemberg, Sajonia y Hannover). El II Reich alemán se organiza en 1871 como un Estado federal, formado por veinticinco estados federados bajo hegemonía prusiana. El Consejo federal, o Bundesrat, estaba presidido por el rey de Prusia, que llevaba el título de emperador de Alemania y designaba al canciller del Reich. La República de Weimar de 1919, es federal, parlamentaria y democrática, si bien los Länder retenían facultades limitadas. En fin, sean cuales fueren las limitaciones y problemas que manifestaron estas confederaciones y federaciones, lo cierto es que un jurista, en la Alemania de principios del siglo XX, no podía evitar la reflexión inmediata sobre el federalismo.

En la vasta obra schmittiana, sólo hay dos textos donde se desarrolla su pensamiento sobre el federalismo. El primero es la "Teoría de la Constitución", *Verfassungslehre*, publicada en 1928. La otra, aparecida en 1931, aunque reúne estudios publicados ya en 1929, es "El Guardián de la Constitución", *Der Hüter der Verfassung*. Reseñemos lo que ambas dicen sobre nuestro tema.

El primero, "Teoría de la Constitución", es la única obra de Schmitt concebida y desarrollada mediante el formato del tratado jurídico convencional y clásico. Podría pensarse en un desafío de nuestro jurista renano a sus colegas más reconocidos de la época: escribo en igual molde que ustedes, diciendo todo lo contrario de lo que inveteradamente repiten ustedes. Schmitt, que fue, al fin de cuentas, más jurista -más Kronjurist- de la república de Weimar que del Tercer Reich, donde terminó como un outsider, construye esta obra como una empresa de demolición del Estado de derecho, esto es, del tipo de Estado que la constitución weimariana pretendía más adecuadamente reflejar. Ella, sin embargo, lo convierte, paradójicamente, en uno de los mejores y más agudos expositores de los aspectos del *Rechtstaat* en general más descuidados por los análisis habituales.

Hasta ese momento, y salvo la opinión de Max von Seydel, sobre la que se apoya nuestro autor, la teoría dominante contraponía la confederación de Estados -Staatenbund- (al modo de la Confederación de 1815) al Estado federal -Bundstaat- (como el II Reich de 1871). Para Schmitt, en cambio, no existen diferencias entre ambas formas.

Para él, "federación [en el sentido amplio y abarcativo señalado] es una unión permanente, basada en libre conveniencia y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención al fin común". La federación da lugar a un nuevo status jurídico-político de cada miembro. El pacto federal es un pacto interestatal de status con vocación de permanencia (toda federación es concertada para la "eternidad", esto es, para la eternidad relativa de toda forma política, mortal por definición).

Toda federación, según nuestro autor, reposa sobre tres antinomias o contradicciones:

1. Derecho de autoconservación vs. renuncia al ius belli.

2. Derecho de autodeterminación vs. intervenciones.

3. Existencia simultánea, por un lado, de la federación común y, por otro, de los estados miembros. La esencia de la federación reside, pues, en un dualismo de la existencia política. Tal coexistencia de una unidad política general y de unidades políticas particulares da lugar a un equilibrio difícil. Se presenta, ante todo, el problema de la soberanía: ¿serán soberanos los estados federados y no la federación? ¿o la federación es la única soberana y los estados federados carecen de tal atributo?. Se trata de soberanía, es decir, de una decisión (soberano es el que decide sobre el estado de excepción; en este caso, el que decide sobre su propia existencia política o, invirtiendo la fórmula, acerca de que un extraño no decida sobre su propia existencia política). Si la decisión es deferida a un tribunal judicial, éste se

tornaría inmediatamente soberano, en otras palabras, poder político existencial. La respuesta, según nuestro autor, tampoco puede consistir (según la teoría corriente en su tiempo, y vigente entre nuestros constitucionalistas) en la distinción entre confederación y federación: en la confederación los estados federados son soberanos y en el Estado federal la soberanía reside en la federación misma. Ya hemos visto su rechazo de esa distinción, que no tiene en cuenta -afirma- cómo surge una decisión soberana en caso de un conflicto en que esté en juego la propia existencia de la forma política en cuestión. En puridad, dice Schmitt, conforme aquel criterio dominante resulta que la confederación se disuelve siempre en caso de conflicto, y que la federación se resuelve siempre, cuando media conflicto, en un Estado unitario. Schmitt, citándolo a través de los escritos de Max von Seydel, se refiere a las doctrinas de John Calhoun, que sirvieran a la argumentación de los confederados sudistas. Calhoun no admitía que, al sancionarse en Norteamérica la constitución federativa de 1787, los estados federados hubiesen renunciado a sus derechos soberanos, los State Rights, anteriores a la federación y en principio ilimitados, salvo las competencias que expresamente se delegaron en la constitución. Calhoun, como Seydel hará suyo, sostiene que una suma de competencias delegadas no transmite soberanía al delegado, ni implica renuncia a ella por parte del delegante. Los estados federados conservaban, pues, un derecho a la anulación de las leyes y actos federales y, cuando estuviese comprometida su seguridad y existencia, un derecho a la secesión (lo que condujo a la guerra civil de 1861-65). Derrotada esa posición en el campo de batalla (a partir de allí anulación y secesión equivalen a rebelión y sobre las cuestiones entre estados federados decide en último término la Corte Suprema) no queda, según Schmitt, refutado por ello el argumento calhouniano. Lo que ocurre es que la Constitución como tal ha cambiado su carácter y la federación ha cesado: subsiste tan sólo una autonomía administrativa y legislativa de los estados

federados; en otras palabras, una seudofederación.

A continuación, nuestro autor se plantea cómo se diluyen las antinomias que afectan a la federación. La federación supone homogeneidad de todos sus miembros. Para Montesquieu, esta homogeneidad significaba que los federados fueran estados republicanos, es decir, que tuviesen homogeneidad de organización política. La homogeneidad podría ser, también, de nacionalidad, de religión, de civilización etc. Schmitt parece privilegiar la homogeneidad nacional de la población, esto es, para él, la homogeneidad de origen.

Así, la primera antinomia (derecho a la autodefensa y renuncia al *ius belli*) se diluye porque la homogeneidad con los otros federados excluye la hostilidad entre ellos.

La segunda antinomia (autonomía e intervención) se disuelve porque la voluntad de autodeterminación se plantea frente a una ingerencia extraña, pero no resulta extraña la de la propia federación.

La tercera antinomia (dualismo existencial entre federación soberana y estados miembros soberanos) se disuelve porque la homogeneidad excluye el conflicto existencial decisivo. Como las cuestiones de la existencia política pueden presentarse en campos diversos, se da así la posibilidad de que la decisión de una clase de cuestiones tales como, por ejemplo, de la política exterior, competa a la federación y que, por el contrario, la decisión de otras, por ejemplo, mantenimiento de la seguridad y el orden público dentro de un estado federado, quede reservada al propio estado miembro. No se trata de una división de la soberanía, porque en caso de una decisión que afecte a la existencia política como tal, la tomará por entero sea la federación, sea el estado miembro. Donde hay homogeneidad, el caso de conflicto decisivo entre la federación y los estados miembros debe quedar excluida. De otro modo, el pacto federal se convierte en un "seudonegocio jurídico nulo y equívoco".

El traductor español de la obra, Francisco Ayala, apunta en el prólogo, respecto de esta conclusión: "se las ingenia de manera a asegurar que tanto las federaciones como los estados miembros aparezcan al mismo tiempo como unitarios y soberanos". Pero Schmitt, en verdad, está señalando como propio de toda organización federativa la tensión conflictual entre federación y federados, que puede llegar al pico de la situación excepcional y resolverse por decisión soberana de la primera o de los segundos. Las antinomias que están en la base de esa tensión conflictual pueden diluirse, para Schmitt, mientras la homogeneidad que ha llevado al *foedus* o pacto originario, en cuya virtud ha cambiado el status de los federados, se mantenga. En el momento en que alguno de los federados sienta su propia existencia amenazada porque aquella homogeneidad se ha roto o no es reconocido como integrándola, entonces, o el *foedus* se revelará como pacto de origen de un Estado, en el fino fondo, "uno e indivisible", o será quebrado por ejercicio de los derechos de anulación y secesión. En otras palabras, en el primer caso, ante la situación excepcional, la federación ejerce la soberanía irrenunciable y deviene, en los hechos, un Estado centralizado y, en el segundo, el acto soberano proviene del estado federado, que rompe la federación. La *Ausnahmezustand*, la situación o estado de excepción, en ese caso, y cualquiera sea quien protagonice la decisión (federación o estado federado), da lugar al acto soberano y consecuente re-creación de un nuevo orden jurídico. De todos modos, las circunstancias bien apuntadas por Schmitt no significarían una debilidad especial de la federación con respecto a otras formas de articulación territorial del poder. Basta observar el Estado unitario descentralizado italiano o español ("Estado de regiones" o "Estado de las autonomías"), o el caso del Reino Unido de la Gran Bretaña, para advertir la misma tensión existencial entre Estado central y comunidad particular que nuestro autor apunta como meollo antinómico y foco conflictivo de la federación, con situaciones extremas y excepcionales cual el Ulster o el País Vasco. Hasta en Francia, república "una e

indivisible" por antonomasia, apunta, sobre otros, el caso inmanejable de Córcega. A tal punto que Raymond Barre, ex primer ministro francés, medio en broma medio en serio, proponía devolvérsela a Génova.

Volvamos a nuestro autor. Nos ha presentado las dificultades mayúsculas y tensiones conflictivas que, a su juicio, aparecen allí donde una federación exista. Luego aparenta disolverlas acudiendo al recurso de la homogeneidad, especialmente la homogeneidad de origen, la homogeneidad nacional de un pueblo. Pero a continuación, nos plantea una nueva dificultad, en la que aquella homogeneidad amenaza destruir la federación. Se trata de una antinomia sobreviniente, que enfrenta a democracia y federalismo.

A mayor democracia, menor esfera propia de los Estados federados. Democracia y federación descansan, ambas, en el supuesto de la homogeneidad. El pensamiento de Schmitt, como se sabe, apunta en este aspecto a separar la noción de democracia de la noción de Estado liberal-burgués. Democracia, para Schmitt, es una forma política que corresponde al principio de identidad entre gobernantes y gobernados, de los que mandan y de los que obedecen, dominadores y dominados, esto es, identidad del pueblo y de la unidad política. Ello por la sustancial igualdad que es su fundamento y que supone, parejamente, una básica homogeneidad, en el pueblo. Por ello, en el desarrollo de la democracia dentro de una federación, la unidad nacional homogénea del pueblo transpasará las fronteras políticas de los Estados federados y tenderá a suprimir el equilibrio de la coexistencia de federación y estados federados políticamente independientes, a favor de una unidad común.

Ello conduce a un "Estado federal sin fundamentos federales", como los EE.UU. o la República de Weimar, según nuestro autor. En ellos, la constitución toma elementos de una anterior organización federal y expresa la decisión de conservarlos, pero el concepto democrático de poder constituyente de todo el pueblo, a juicio de Schmitt, suprime el concepto de

federación. Se organiza un complejo sistema de distinción de poderes y descentralización, pero falta el fundamento federativo: hay una unidad política (la unidad política de un pueblo en un Estado) y no una pluralidad de unidades políticas, que es lo que supone la federación propiamente dicha. No existe, apunta Schmitt, un pueblo bávaro, prusiano, hamburgués en la constitución de Weimar: sólo existe el pueblo alemán. Sin embargo, la contradicción entre democracia y federación, donde la consecuencia de la primera, el poder constituyente del pueblo uno y único, socava los fundamentos de la segunda, no parece haber afectado a Suiza, por ejemplo. Una respuesta más afinada nos la dará Schmitt en la segunda obra donde se encuentran referencias al federalismo: *Der Hüter der Verfassung*.

En ella, sostiene que el presidente es el custodio de la constitución, como poder neutro y super partes. No podría serlo un tribunal judicial o corte constitucional porque, en ese caso, se le trasladaría la decisión soberana, convirtiéndose la Corte Suprema o el Consejo Constitucional en soberanos "legisladores negativos" (la expresión es de Kelsen). Detalla los peligros concretos que acechan a la defensa de la constitución que asigna al presidente del Reich. Por un lado, la existencia de partidos dotados de *Weltanschauungen* o cosmovisiones totales y encontradas (el nacionalsocialismo y el comunismo), es decir, partidos totalitarios. Cada uno de ellos trata de arrebatarle al Estado su prerrogativa propiamente política, esto es, trazar la línea divisoria entre el amigo y el enemigo. Al lado de estos partidos totalitarios, se manifiestan coaliciones parlamentarias lábiles, que acentúan tendencias pluralistas, es decir, para nuestros autos fragmentantes de la unidad política. También contribuye a desarticular el Estado weimariano, prosigue nuestro autos, el "policratismo" de los diversos sectores de la economía pública (correo, ferrocarriles, Reichbank, etc.) que se mueven cada uno independientemente del otro y hasta chocando entre sí. Por otra parte, al haberse dado la república de Weimar una organización al mismo tiempo

parlamentaria y federal, continúa nuestro autor, resurge la antinomia ya señalada en *Verfassungslehre* entre federalismo y democracia. Schmitt no oculta que la organización federativa de la república de Weimar le parece desestabilizante para el Estado, y la función presidencial de guardián de la constitución. Este peligro se acentúa cuando federalismo y pluralismo político se refuerzan mutuamente, consiguiéndose, dice nuestro jurista, "un doble quebrantamiento del hermetismo y de la solidez de la unidad estatal". En un Estado al mismo tiempo federal y parlamentario el federalismo, según nuestro autor, puede justificarse sólo de dos maneras:

1. Como recurso de auténtica descentralización territorial, contra los poderes pluralistas y policráticos enquistados en el gobierno y en la actividad económica.

2. Como "antídoto contra los métodos peculiares del pluralismo de los partidos". Esta última es una observación de gran actualidad: la realidad de un sistema de articulación territorial del poder reside en el sistema de partidos. Con partidos nacionales de dirección centralizada, como en el caso de nuestro país, y más aún con sistemas electorales donde tales partidos monopolizan la representación y la manejan a través de listas cerradas, reduciéndose así, poco a poco, la democracia a un ejercicio autorreferencial de lo que se ha llamado el englobante "partido de los políticos", la variedad de las comunidades federadas se diluye en cacicazgos locales dentro de los bloques partidarios. Otra consecuencia es la aparición defensiva de partidos particularistas, como se ve en España, Italia, Escocia, etc., como reacción simétrica a lo anterior. Por lo tanto, y esto explica la inaplicabilidad, en principio, de la reflexión schmittiana en *Verfassungslehre* al caso suizo, la antinomia más virulenta se daría entre federación y democracia monopolizada por partidos nacionales y centralizados.

3. Muchos conocedores de Schmitt sostienen que, si bien advirtió la declinación del Estado-nación como forma política,

jamás pudo superar el horizonte teórico estatista. José Caamaño Martínez afirma, por ejemplo, ante la dúplice soberanía que otorga nuestro autor a la federación y a los miembros federados: "esta teoría de la federación nos muestra claramente que la forma histórica del Estado nacional unitario sigue siendo un dogma del pensamiento de Schmitt".

"No deja lugar -dice Francisco por su parte Ayala- a un tipo de organización de la convivencia política distinto del Estado nacional [centralizado]".

Gary Ulmen, por su lado, resume así la cuestión: Schmitt consideraba sustancialmente al federalismo como una fase del pasaje entre el mundo plural y parcializado de los Estados Naciones y el mundo contemporáneo, que tiende a la unidad homogeneizante. Schmitt plantea en el federalismo algunas antinomias fundamentales: partiendo del presupuesto que una federación es un contrato de status entre unidades más o menos iguales, que adhieren a la federación con finalidad de mutua protección, gestión e integración, conlleva una permanente tensión entre la autonomía de las unidades federadas y la intervención federal. Con el tiempo, la mayor fuerza de la federación respecto de las unidades federadas producirá una creciente centralización, mientras que la heterogeneidad de las diversas unidades (ej. los EE.UU) choca con el principio democrático del pueblo soberano, que trasciende las diferencias entre los Estados miembros y tiende a una única homogeneidad. En ese punto la contradicción se manifiesta insoluble: sin homogeneidad la federación democrática no puede funcionar, pero si la homogeneidad se logra, las diferencias resultan superadas y, de hecho, se realiza un Estado unitario. Un proceso, pues, de gradual *reductio ad unum*.

En Schmitt hay una permanente tensión entre la nostalgia del *jus publicum europaeum*, derecho público interestatal, y su percepción de la declinación de la forma estatal. Es muy claro respecto a esto último cuando prologa la reedición de "El Concepto de lo Político":

"Hasta los últimos años la parte europea de la Humanidad vivió una época cuyas nociones jurídicas eran acuñadas desde el punto de vista estatal. Se supuso al Estado modelo de la unidad política. La época del estatismo está terminando ahora. No vale la pena discutirlo. Con ello se termina toda la infraestructura de construcciones relacionadas con el Estado, que una ciencia europeo-céntrica del derecho internacional y del derecho político había erigido en cuatrocientos años de trabajo espiritual. Se destrona al Estado como modelo de la unidad política, al Estado como portador del monopolio de la decisión política. Se destrona a esta obra maestra de la concepción europea y del racionalismo occidental. Pero se mantienen sus nociones e incluso se mantienen como ideas clásicas, aunque hoy día la palabra clásico suena casi siempre equívoca y ambivalente, por no decir irónica". Se advierte, junto a la claridad de la toma de posición, el tono elegíaco respecto de la época que se cierra y un pronóstico ominoso respecto de la que se abre. Hay una cierta renuencia a pensar más allá de la forma estatal. Nuestro autor es claro, preciso y de seguimiento ineludible en cuanto a la *pars destruens* respecto de lo que asoma tras la retirada de la estatalidad y el *jus publicum europaeum*, donde aquélla se expresaba. Recoge la frase de Proudhon, "quien dice Humanidad quiere engañar" y alerta sobre la intensificación de la enemistad hacia posiciones absolutas que encubre el interventismo humanitarista. Pero, a la vez, desde la *pars construens*, no alcanza a concebir una pluralidad superadora de la estatalidad moderna, un orden jurídico postestatal, tanto hacia adentro del Estado y la articulación territorial del poder, como hacia fuera de los Estados, que suceda sin traicionar en lo esencial y valioso aquel *jus publicum* moribundo. Para Schmitt, la unidad política estatal fue el *unum necessarium*; ahora, marchamos hacia una unidad política de alcance planetario, que no podría cumplir con lo que el Estado consiguió *ad intra*: la paz interior, la deposición de la enemistad intestina; en otras palabras, se perdería, a escala global, el *vivere civile*, la dimensión civilizatoria de la política. Pero a Schmitt no

le interesó jamás cómo se articulaba hacia adentro, funcional y territorialmente, aquella paz interior. Lo seduce la *unitas*, pero no lo atrae la *universitas* donde se articulan diversidades y diferencias. Así, deja a un lado la corriente de pensamiento medieval, con culminación en Dante, luego reaparecida con Altusio, que resulta basilar para la noción federativa. Los jurisconsultos del medioevo hablaban de una bóveda de *universitates* locales ordenadas desde el *domus*, el *vicus*, la *civitas*, la provincia, el *regnum*, el *imperium*. Es probable que nuestro autor viese en esta corriente una manifestación del romanticismo político que solía fulminar. Así, por ejemplo, en las fórmulas de Adam Müller acerca de una concepción "orgánica" y estamental del Estado como una comunidad superior de comunidades, transmitidas por la obra de Gierke y recogidas por un contemporáneo de Schmitt, Othmar Spann. Schmitt polemizó en varias ocasiones con las teorías organicistas que asimilaban el Estado a las otras comunidades, tanto las menos como las más amplias, afectando así la *summa potestas* del soberano. En "El Concepto de lo Político" (1927) hace referencia expresa a Gierke, cuya teología política, según nuestro autor, en la búsqueda de una unidad última, de un "cosmos" y de un "sistema" resulta "superstición y reminiscencia de la escolástica medieval". En "El Leviatán en la Teoría del Estado de Tomás Hobbes" (1938) señala que los mecanismos estamentales, generadores de un derecho de resistencia, conducen a la guerra civil, cuando la misión del Estado es ponerle un cierre definitivo. Pero su ataque se concentró, especialmente, sobre las concepciones pluralistas de Harold Laski y G.D.H. Cole, que, entre 1914 y 1925, habían propiciado, desde posiciones cercanas al socialismo inglés y los fabianos, la descentralización y repartición del poder estatal. Aunque las notas polémico de Schmitt son de 1927, cuando Laski ya había abandonado el pluralismo o policratismo, le servían a nuestro autor para reafirmar su pensamiento nuclear de rechazo de toda forma de contestación o recorte de la superioridad *ad intra* del Estado.

Nuestro autor, como se sabe, desde los años 40 comienza a hablar de los imperios y de los grandes espacios, los *Grosseraume*, como las formas políticas surgentes tras la estatalidad. El mundo quedaría parcelado en una pluralidad de grandes espacios, pero como pluralidad de unidades estancas. Habría, en otras palabras, un nuevo *ius publicum* con menos protagonistas que el antiguo: "un equilibrio de varios grandes espacios que creen entre sí un nuevo derecho de gentes en un nuevo nivel y con dimensiones nuevas, pero, a la vez, dotado de ciertas analogías con el derecho de gentes europeo de los siglos dieciocho y diecinueve, que también se basaba en un equilibrio de potencias, gracias al cual se conservaba su estructura". Nada nos dice de cómo se organizarían ad intra los grandes espacios: sólo sabemos que deberían mantener alguna homogeneidad interna y que algún Estado ejercería en ellos un papel hegemónico (el ejemplo es el papel de los EE.UU respecto al resto de América, luego de que la doctrina Monroe estableciera límites y exclusiones configuradoras de este gran espacio).

Los *Grosseraume* se plantean como alternativa al gran peligro, a la remoción del *katéjon* (es decir, lo que retiene, ataja u obstaculiza, concepto recurrente en la teología política final de nuestro autor). El *katéjon* actúa en toda época y es, por lo tanto, variable con el decurso de aquéllas. El *katéjon* asienta o mantiene el *Nomos* epocal y desaparece con él. Se lo menciona en Pablo de Tarso (II epístola a los tesalonienses, 2, 6/7), que lo considera el obstáculo o retardo, *qui tenet nunc*, el que retiene ahora la manifestación del Anticristo. El Anticristo de Schmitt es la soberanía global, el mundo uno y uniforme correspondiente al pensamiento técnico-industrial. El sistema de Estados nacionales en pugna controlada, construcción de la racionalidad europea, edificadores al mismo tiempo, cada uno, de su propia paz interior, he allí el verdadero *katéjon* para Schmitt. Ninguna virtualidad le ve en ese sentido a la provisoria federación, contrato temporario de status, fuente de desestabilizaciones, que prefiere mostrar a contraluz o no mostrar, como dijimos al

principio de este trabajo. Aunque, a pesar de su desconfianza hacia las formas federativas, dejó sobre ellas notables observaciones jurídico-políticas, como hemos visto. Quizás, alguien ha señalado, se consideraba el mismo Schmitt como el *katéjon* intelectual al diseño maligno de la soberanía global desde la unidad política del mundo. De todos modos, advierte que un *Nomos* de la tierra desaparece y no ha apuntado el otro todavía. No alcanza a divisar si es posible un nuevo *Nomos* pluralístico donde la conflictualidad se canalice y yugule, sin proclamar su desaparición, como sueña la soberanía global mientras desarrolla sin pausa sus operaciones de policía humanitaria.

Schmitt advertía una sustancial oposición entre estatalidad y federalismo. Por eso decía que el Estado federal, *seudonegocio* jurídico nulo y equívoco se resuelve, como el federalismo hamiltoniano, en la forma de Estado unitario más o menos matizado. Hoy reaparece el federalismo de raíz *lotaringio* germánica, cuyo teórico más reciente fuera Proudhon, como visión comprensiva del mundo y de la sociedad, no como simple forma de Estado (su fórmula podría ser, en lugar de *e pluribus, unum*, del federalismo norteamericano, la de *ex uno, plures*). El *katéjon* schmittiano está removido. Una soberanía global es posible. Hasta hace poco, se pensaba que esa soberanía residía impersonal y ubicuamente en los mecanismos, soportes y programas autosuficientes de las redes tecnológicas, de comunicación, informáticas y financieras que rodean el planeta. Al no haber un *Leviatán* visible, se lo suponía muerto o dormido. Después del 11 de septiembre de 2001, *Leviatán* debe manifestarse otra vez, ahora para asegurar el globo ante la amenaza del terrorismo global y "privatizado". En esa bufera o borrasca dantesca nos toca movernos, y las reflexiones schmittianas permiten allí algunos vislumbres. Decía Hölderlin que en el peligro crece también lo que salva. Y nuestro autor agregaba que, al borde del abismo, en la situación excepcional, "la mente se abre al arcano".

Nacionalismo, Democracia y Federalismo

Ramón Máiz

Desde John Stuart Mill, en sus *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*, hasta la *Teoría de la Justicia* de Rawls, la teoría política liberal se ha construido en torno al concepto de Estado nación asumiendo, implícita o explícitamente, que “es condición necesaria de las instituciones libres, que los límites de los Estados deben coincidir con los de las naciones” (Mill 1861).

Sin embargo, los años setenta del siglo veinte testimoniaron una crisis del Estado nación, tanto en la práctica como en la teoría, como evidencia indiscutida y fundamento implícito o explícito de la libertad y la igualdad. En la práctica, en el interior de diversos Estados (Canadá, Bélgica, Reino Unido, España...) minorías nacionales reclamaron con reforzados argumentos, muchas veces desde los propios principios liberales, demandas de autogobierno y reconstrucción plurinacional de sus Estados. En la teoría, habría que esperar a los años noventa para que, frente a las críticas liberales clásicas al nacionalismo, como las de Kedourie (1966) o Minogue (1967), la polémica en torno a lo que daría en llamarse “nacionalismo liberal” pusiera en primer plano tres cuestiones: 1) ¿por qué el modelo del Estado nación ha sido tan determinante en la teoría política moderna?; 2) ¿por qué las minorías nacionales han constituido rasgos tan perdurables de la vida democrática de los países occidentales?; 3) ¿cuál es la relación entre nacionalismo mayoritario y minoritario, entre democracia nacional y pluralismo cultural? (Kymlicka 1989, 1995; Tamir 1993; Miller 1995; Laforest 1995; Canovan 1996; Couture, Nielsen y Seymour

1996; Gilbert 1998; Moore 1998; Beiner 1999).

La teoría normativa de la democracia abriría así un nuevo campo de reflexión en torno a los criterios que permiten discriminar entre versiones defendibles e indefendibles de la idea de nación, desde las exigencias liberal-democráticas. Dicho en otros términos: la teoría política asumió por vez primera la tarea normativa de evaluar sistemáticamente los criterios admisibles e inadmisibles de construcción nacional (Norman 1996, 1999).

Un concepto democráticamente presentable de nación

La teoría normativa del nacionalismo se ha visto, ante todo, en la necesidad de superar un primer postulado que generaba numerosos problemas para analizar en profundidad la naturaleza de las naciones desde la teoría de la democracia: la distinción entre nacionalismo *étnico* y nacionalismo *cívico*. Es esta una tradición que viene de lejos, desde la tradicional alternativa alemana entre *Kulturnation* oder *Staatsnation*, la dualidad posterior entre “Naciones con historia” (Estados nación) y “naciones sin historia” (naciones asimiladas) (Bauer (1907) 1979), dualismo que subyace en la clásica distinción de Hans Kohn entre nacionalismo occidental (cívico) y oriental (étnico) (Kohn 1945).

Así, por una parte, el nacionalismo *cívico*, que presidiría normativamente la construcción de los Estados nación liberales, implicaba que la comunidad es un conjunto de ciudadanos que se fundamenta, no en la tradición, el común origen, la historia o la cultura compartidas, sino en la adhesión a los principios y valores políticos de la democracia, la libertad y la igualdad (Schnapper 1994, Ignatieff 1993, Finkelkraut 1995). Tal es la idea que subyace más recientemente tras la noción de *patriotismo republicano* (Viroli 1997) o *patriotismo constitucional* reformulada y divulgada por Habermas en su ensayo “Conciencia histórica e identidad postradicional” (Habermas 1989).

De modo muy diferente, el nacionalismo *étnico* definiría la nación en

términos orgánicos a partir de elementos "objetivos": "raza", historia, tradiciones, lengua, alma colectiva (*Volksgeist*) etc. Así, la pertenencia a una comunidad sería algo dado, natural, producto del destino histórico, del hecho de compartir unos rasgos diacríticos al margen de la voluntad política, incluso de la conciencia de pertenencia, así como de la circunstancia contingente de que la nación dispusiera o no de un propio Estado ("minoría nacional", "nación sin Estado"). Este nacionalismo, que reverbera en el pensamiento romántico en sentido lato de Herder a Fichte, adoptaría la cultura y la lengua como elementos centrales en su formulación contemporánea.

Pues bien, la teoría política normativa del nacionalismo parte de la crítica de esta clásica, simplificadora y aún hoy extendida clasificación, subrayando que: 1) todo nacionalismo "cívico" conlleva decisivos componentes culturales; y 2) todo nacionalismo "cultural" posee una capital naturaleza política y plantea importantes problemas de delimitación de la ciudadanía. Veamos brevemente ambos extremos.

En primer lugar, la tesis de que los nacionalismos cívicos implican exclusivamente una neutra adhesión a los principios políticos liberales no resiste el menor análisis. La idea de un Estado neutral (Rawls) en lo que respecta a la cultura de los ciudadanos, no es sino la importación al ámbito cultural de la neutralidad estatal en materia religiosa. Pero un divorcio entre cultura y Estado no es posible, y de hecho ningún nacionalismo cívico ni fue, ni es, únicamente cívico. Todos los modelos de nacionalismo cívico, véase los ejemplos clásicos de USA o Francia, han estado directamente concernidos, más allá de los principios liberales, con la creación de una identidad común, imponiendo desde la administración, la escuela o el ejército una lengua oficial, un relato histórico canónico, un conjunto de mitos y símbolos comunes. Así, detrás del patriotismo republicano francés de la Revolución, residió en todo momento un discurso y una práctica nacionalista étnico-cultural destinada a

crear una "nation une", a definir el pueblo francés, sus lazos con la historia, los mitos fundadores de los orígenes igualitarios (galos), el mito (celta) de la libertad, y la imposición de una lengua e historia oficial de la nación francesa. Otro tanto cabe decir del proceso de fundación de la república americana, pues tras la creación del estado federal, residió todo un proceso de producción política de una nación étnicocultural - blanca, protestante y de lengua inglesa - como puede comprobarse en los esfuerzos realizados para garantizar una mayoría anglófona en Tejas o Florida (Kymlika 1998).

Así, pues, lejos de la pretendida "neutralidad estatal" en materia etnocultural, todo Estado nación fue y es a la vez cívico y étnico, lo que implica unos supuestos que no pueden ser considerados como autoevidentes y hurtados a la evaluación normativa: 1) la imposición de la cultura, lengua y relato histórico de la comunidad mayoritaria sobre las minorías, destinadas a la aculturación; y 2) la capital desventaja de ciudadanía que de ello se deriva para los miembros de las culturas minoritarias. Que este proceso de imposición de una común cultura, lengua, narrativa etc. se concilie con el pluralismo religioso, político y de valores personales, no quiere decir que sea normativamente justificable ni trivial en sus efectos para las comunidades subnacionales.

La teoría política abre así la reflexión sobre la defendibilidad normativa de los procesos de construcción nacional. Pues del hecho de que los procesos históricos que condujeron a los Estados nación, aunaran en el mismo proceso de edificación de la administración territorial, un mercado nacional, un sistema jurídico y fiscal común, la destrucción de la pluralidad cultural y la humillación de sus minorías, no puede deducirse, sin incurrir en una típica falacia es/debe (Hardin 1995), el *valor* positivo del monoculturalismo y su inevitabilidad, en aras de la consecución de la ciudadanía libre e igual. Precisamente, la nueva teoría del nacionalismo "liberal" aporta argumentos mediante los que la necesidad de vínculos comunes de Estado no tiene por qué implicar normativamente la asimilación

y el monolingüismo como única opción posible.

Ahora bien, la teoría normativa del nacionalismo liberal no sólo postula 1) que todo patriotismo o nacionalismo cívico implica o presupone elementos “étnicos”: cultura, historia, tradiciones; sino que 2) no todo elemento étnico es normativamente justificable desde la teoría de la democracia. Así, resulta preciso rechazar (Depuración I) algunos componentes centrales del capital ideológico de los nacionalismos: la “raza” como superposición de la dimensión cultural sobre características somáticas; el *Volksggeist* como totalidad espiritual o misión de la nación que cercena la autonomía del individuo; el Territorio como espacio vital que determina los destinos de los pueblos etc. Todos estos rasgos no sólo liquidan cualquier posibilidad de libertad y autonomía de los ciudadanos, sino que reclaman un guía carismático, intérprete de la homogeneidad sustancial de la nación y su destino (Villacañas 1991). De ahí se sigue, en la argumentación del nacionalismo liberal, la necesidad de aligerar el insoportable peso antidemocrático de todos estos componentes orgánicos y reducir la nación a su sola dimensión *cultural*.

La teoría normativa de la nación da así un segundo paso: puesto que tanto los nacionalismos cívicos como los étnicos son fenómenos dotados de una decisiva matriz cultural, resulta preciso abordar sustantivamente la elaboración de un concepto justificable de *cultura*. Ya hemos visto los dos primeros momentos del argumento: 1) la insuficiencia de los principios políticos y constitucionales (patriotismo cívico), 2) la inadmisibilidad de los elementos organicistas y deterministas. La pregunta que se plantea a continuación es ¿cuál debe ser el contenido de la “cultura social” (*societal culture*) (Kymlicjka 1995) o “cultura pública” (*public culture*) (Miller 1995) de la nación, conciliable con las exigencias democráticas?

Inicialmente, y a resultas de que la teoría normativa del nacionalismo, como ya hemos indicado en la introducción, nació deudora de las tesis comunitaristas, el

contenido del concepto “cultura” se formuló en un sentido fuerte. Esto es, la *cultura nacional* se consideró portadora, no sólo de la lengua, narrativa, mitos y símbolos nacionalitarios, sino también de unos *valores compartidos*, esto es, una concepción de “vida buena” nacional, una suerte de horizonte moral y político comunitario, cuya asunción discriminaría al “nosotros” del “ellos”, lo “propio” de lo “ajeno” según la máxima: “así es como nosotros hacemos las cosas aquí”.

Entendida de este modo, empero, la noción de cultura incorporando la “ideología de los valores compartidos” (Norman 1995), resulta simultáneamente: 1) impasible desde el punto de vista empírico, dado el carácter plural de las sociedades contemporáneas que vuelve quimérica esa idea de “bien nacional”; y 2) injustificable desde el punto de vista normativo, en cuanto a) contraria al pluralismo tanto de intereses como de valores, fines e ideas de vida buena, propios de todo país democrático, y b) incompatible con la idea irrenunciable de libertad como autonomía individual y capacidad de evaluación crítica de interpretaciones y códigos recibidos, de construcción personal de la idea de bien y revisión de los propios fines.

Por estas razones, los teóricos liberales de la nación se distanciaron de la concepción comunitarista de los valores y fines comunitarios-nacionales como constitutivos de la identidad personal (MacIntyre 1981, Sandel 1982), y procedieron a elaborar un concepto de cultura nacional (Depuración normativa II) “fuera de la esfera normativa” (Tamir 1993), esto es, capaz de acomodar sobre un fondo cultural compartido una nación policéntrica, una “sociedad distinta pluralista” (Laforest 1995).

Esta cultura nacional en sentido *débil* (*thin national culture*) (Kymlicka 1997), que postula el segundo argumento del nacionalismo liberal, puede a la vez: 1) suministrar un común lazo identitario nacional, que 2) dota de sentido a la instituciones proporcionando un horizonte interpretativo específico, 3) lo que permite su articulación con los principios de justicia

liberales, y 4) resulta compatible con el pluralismo de ideas de bien y la autonomía de cada ciudadano.

Ahora bien, una vez destacado el componente cultural de todo nacionalismo y doblemente depurada la noción de cultura desde las exigencias normativas de la democracia, la teoría liberal de la nación se ha visto crecientemente confrontada con un ulterior desafío. En efecto, subyaciendo al argumento de la relevancia de la cultura nacional de Kymlicka, Canovan o el Miller de *De la Nacionalidad*, puede detectarse la problemática asunción de que las naciones y sus culturas son algo *dado* de antemano por la historia de cada país, un conjunto cristalizado y estático de elementos varios (lengua, narrativa histórica, canon literario, mitos y símbolos).

Pero esto nos remite al legado organicista, ya examinado en la introducción, de las culturas nacionales como totalidades compactas, congeladas, homogéneas en el interior y claramente diferenciadas hacia el exterior. Sin embargo, los análisis contemporáneos del nacionalismo desde las ciencias sociales han puesto de relieve de modo reiterado que esta pretensión es empírica y teóricamente insostenible: las naciones no son entidades objetivas cristalizadas, sino procesos abiertos de construcción política, resultado de conflictos y luchas internas y externas (Laitin 1995, Brubaker 1995, Stavenhagen 1996, Gurr 2000). Estos estudios han insistido en que las naciones no son el punto de partida, sino el contingente resultado de un complejo proceso de producción política en el que intervienen factores constitutivos varios: 1) unas precondiciones étnicas y culturales, consideradas no como una diferencia "natural" y autoevidente, sino como el producto de un trabajo de selección, filtrado e invención realizada por los intelectuales y movimientos nacionalistas; 2) unas precondiciones sociales y económicas activadoras, que favorecen la aparición de intereses económicos presentables como los de la entera comunidad, pero potenciando los de unos sectores sociales y marginando otros; 3) una favorable estructura de oportunidad política, tanto desde el punto

de vista de los actores (aliados, desalineamiento electoral), cuanto de las instituciones (descentralización política, autogobierno); y 4) una eficaz movilización política que mediante un trabajo organizativo y discursivo, construye no sólo la nación como comunidad política, sino una versión determinada de la cultura, narrativa y mitos nacionales (Máiz 1997, 2003).

Ahora bien, la constatación de que la nación no es un *dato objetivo* sino un *proceso* complejo y contestado, obliga a cuestionar algunas asunciones de la primera teoría nacionalista liberal, y a la formulación de un tercer argumento normativo que, más allá de la de la unilateralidad *cultural*, atienda a la dimensión *política* inesquivable de los procesos de construcción nacional. Pues el concepto de culturalista, aún doblemente depurado de sus componentes racistas y antidemocráticos, y de sus pretensiones comunitaristas de los valores compartidos, presenta todavía una serie de problemas normativos que podemos sintetizar como sigue: 1) la relación entre política y culturas nacionales está descompensada hacia la segunda dimensión, a partir de una insostenible consideración de las culturas como sistemas coherentes de narrativas, mitos fundadores, lengua, etc.; esto es: desconoce el pluralismo interno, versiones e interpretaciones varias de toda cultura y los conflictos y luchas que se libran en su interior; 2) como atestigua la autopregunta "¿por qué las minorías nacionales no deben tener los mismos poderes de construcción nacional que las mayorías?" (Kymlicka 2001), descansa sobre una comprensión nacionalizadora y etnocrática del autogobierno; las minorías nacionales se ven, así, abocadas a reproducir a menor escala la injustificable lógica uniformadora del Estado nación: un Estado, una Nación, una Cultura, una Lengua, un relato histórico; 3) desconsidera normativamente que las minorías nacionales, una vez dispongan de propio autogobierno, se verán enfrentadas a responder a problemas similares a los que orientan su propias demandas: el pluralismo interno, el respeto de los contextos culturales y lingüísticos de

sus propias minorías; 4) fundamenta una injustificable sumisión de las minorías inmigrantes a las minorías nacionales, en cuanto “meros grupos étnicos”, no nacionales, al no ofrecer, como ya se ha visto en la introducción, en razón de los criterios utilizados (no territorialidad, demandas minimalistas, “voluntariedad” de la emigración) otra vía que la asimilación, lo que les confiere un estatuto de ciudadanía de segunda. De hecho, la no idoneidad de estos criterios de hecho para una elaboración normativa, puede verse en que la falta de motivación y capacidad para el autogobierno de los inmigrantes se aplica asimismo a muchas minorías nacionales, lo que llevaría a negarles, de la mano de la misma falacia es/debe, los derechos de autogobierno. La lógica nacionalista se muestra aquí, de modo inconsistente, no ya ajena sino contradictoria con la lógica multiculturalista.

Todas estas deficiencias apuntan a una problemática asunción común a las primeras teorías del nacionalismo liberal: la desconsideración del carácter político, no meramente étnico-cultural de las naciones. Dicho de otra manera: la movilización, organización, discursos nacionalistas, las instituciones de autogobierno etc. No reflejan, manifiestan o *expresan*, naciones subyacentes, sino que propiamente las *constituyen* como tales, como fenómenos contingentes, dependientes de su trayectoria y contexto específico. ¿Cuáles son las consecuencias normativas de ello? En contra de la opinión de algunos teóricos normativos de que la teoría explicativa constructivista “no proporciona mucha orientación prescriptiva” (Moore 201), se ha puesto de relieve por parte de otros la necesidad de un tercer giro argumental en la teoría liberal de la nación (Seymour 1996, Miller 2000, Carens 2000, Benhabib 2002); a saber: es preciso reconstruir el concepto, en exceso cultural y socializado, de nación que se venía empleando (Depuración III) y pensarla como *comunidad política*.

La nación como contexto cultural de decisión

Constituía una asunción subyacente de la teoría liberal clásica, reiterada al hilo del

debate liberal-comunitarista, que el rasgo básico del ciudadano, la *autonomía*, esto es, la capacidad de revisar los propios fines, las preferencias e intereses, entra en conflicto inevitable con la vinculación a una cultura particular, al margen de los principios universales de libertad e igualdad, que fundamentan las instituciones democráticas. Toda pertenencia a otra comunidad de lealtades, mas allá de la conformada por la adhesión a los principios de justicia mencionados, cualquier adscriptiva identidad de grupo, sería por definición contradictoria con el ideal del individuo autónomo, capaz de elección y crítica, de revisión de sus preferencias e ideas de bien. En este sentido, cuanto más igualitarista o republicana sea la teoría de la ciudadanía, más superadora del horizonte “liberal”, mayor su universalismo y cosmopolitismo, y menos lugar, si cabe, para pertenencia particularista alguna, normativamente relevante (Barry 2001, Pettit 2001).

Pues bien, la propuesta de la teoría normativa del nacionalismo, por el contrario, postula que: 1) habida cuenta que la libertad y la autonomía implican posibilidad real de elección de los ciudadanos, 2) la cultura particular en la que se socializan éstos constituye un (el) ámbito desde el que se toman las decisiones, que provee de las opciones disponibles y las dota de sentido, y 3) en razón de ello, más allá de cualquier “neutralidad” irresponsable, debe ser protegida por el Estado en cuanto constituye algo valioso, una suerte de “bien primario”.

En efecto, si los individuos toman decisiones sobre prácticas y cursos de acción, siguiendo valores, juicios e intereses, estos últimos dependen en buena medida *también* del sentido atribuido a ellos por su cultura y vocabulario específicos (Kymlicka 1995: 83). Así, frente al individuo concebido como “decisor radical” (*radical chooser*) (Miller 1995), que concibe el ejercicio de la autonomía individual como el resultado de una elección realizada mediante un juicio abstracto, libre de cualquier preconcepción, *Tamquam tabula rasa*, se contrapone una más matizada y culturalmente dependiente

imagen del “evaluador contextualizado” (*strong evaluator*) (Taylor 1985 o “individuo contextualizado” (contextual individual) (Tamir 1993). Esto es, aquel ciudadano o ciudadana para el que la elección resulta en muchas ocasiones – sin anular por ello la vigencia universal de los valores de la libertad, la igualdad, la tolerancia etc.,- cultural e históricamente mediado por una serie de criterios y orientaciones socialmente adquiridos a través de la cultura compartida con los connacionales.

En este sentido, los teóricos liberales del nacionalismo incorporan una parte de las críticas comunitaristas al liberalismo; a saber: aquellas que llevarían a igualitaristas como Dworkin a subrayar el valor del “vocabulario compartido de tradición y convención”, que debe ser “protegido de la degradación y la decadencia” (Dworkin 1985); o aquellas otras que conducirían al propio liberal-republicano Rawls a escribir, en *Liberalismo Político*, que la autonomía y libertad individual se contextualizan “en la sociedad y cultura cuya lengua empleamos en conversación y pensamiento para expresarnos y entendernos a nosotros mismos, nuestros objetivos, fines y valores; la sociedad y la cultura de cuya historia, costumbres, y convenciones dependemos para encontrar nuestro lugar en el mundo social” (Rawls 1993).

Ahora bien, una vez asentada esta función contextual de la cultura nacional como “el trasfondo desde el que se pueden tomar decisiones dotadas de sentido” (Miller 1995), y recordando que Kymlicka asume, con Norman, Tamir, Miller y otros, la eliminación del contenido de la cultura nacional de los valores compartidos (Depuración II), su argumento normativo aún adolece, empero, de un importante *déficit político*. Y ello en al menos tres sentidos: 1) en primer lugar, el concepto resulta en exceso reductivo y monocromático, pues no se incorpora sustantivamente a la teoría, la centralidad normativa de la pluralidad de voces, sentidos e interpretaciones, esto es, la “peculiar multiplicidad” (*strange multiplicity*) (Tully 1995) que caracteriza a los contextos de decisión de las sociedades complejas; 2) en segundo lugar, se reifican y

congelan las diferencias nacionales, habida cuenta de que no se atiende a la variabilidad, al cambio, al carácter dinámico y productivo de la cultura nacional, a la naturaleza abierta y contingente de la comunidad nacionalitaria; 3) en tercer lugar, se elude la central presencia del conflicto democrático en la construcción nacional, a través de prácticas contestadas y narrativas varias en competencia.

Es este déficit político, en suma, el que debe ser corregido, por una parte, manteniendo el valor contextual de las culturas pero reformulado en el sentido de contexto *multicultural* de elección o decisión (Carens 200:); y por otra, frente a la perspectiva conservacionista, reelaborando la dimensión cultural desde la expansión y la *inclusión* de la esfera pública (Benhabib 2002).

La nación como comunidad moral de obligación ciudadana

El segundo argumento normativo (Miller 1995, Tamir 1993) en favor de un lugar para la nación en la teoría de la democracia, es que ésta: 1) crea una comunidad moral entre los ciudadanos; 2) de la que se derivan obligaciones, no universales, sino particulares para con los connacionales; lo cual a su vez, 3) estrecha los lazos de solidaridad entre los mismos, lo que deviene decisivo para la redistribución y el Estado de bienestar. La necesidad de vínculos solidarios para un proyecto de convivencia que, además, se traduzca en justicia redistributiva, deja abierta sin embargo la cuestión de si, a tal fin, resulta normativamente justificable un concepto tan holístico: la Nación como *comunidad moral de obligación*.

Pues los problemas que plantea este estrechamiento ético de la nación son, una vez más, de déficit político; a saber: 1) no se discriminan las razones por las que las obligaciones de solidaridad brotan de una pretendida comunidad *moral* y no, de modo más plausible, de las obligaciones de ciudadanía, confianza y reciprocidad generadas institucionalmente mediante la legitimidad compleja de un Estado democrático; 2) se suponen unas obligaciones morales de solidaridad que

emanan de la comunidad, como si ésta constituyera para todos sus miembros, objetivamente condicionados en su pertenencia, el más alto bien moral, con independencia de las múltiples vinculaciones posibles (Moore 2001); 3) al asumirse una definición monocultural de nación, como fuente de obligación, en los contextos multiculturales de comunidades complejas, el argumento mas bien debilita que refuerza las políticas de redistribución e igualdad, pues se desvincula a la mayoría de la obligación de contribuir a las políticas sociales en favor de miembros ajenos a su comunidad nacionalitaria: nacionalidades minoritarias, inmigrantes, comunidades indígenas etc. (Young 2000); y 4) en último lugar, hace descansar la obligación moral en una base normativa muy precaria: una reacción sentimental. Si bien es posible que (cuestión a determinar empíricamente) la aceptación de las políticas de bienestar se refuerce con los vínculos de afecto y empatía nacionalistas, ello difícilmente puede constituir un argumento fundador de obligación moral comunitaria (Nootens 1996). Éticamente, el factor clave a estos efectos es la *interdependencia*, la naturaleza relacional de la comunidad de individuos, que vincula en el mismo proceso de determinación de la justicia a todos aquellos conectados a través de relaciones causales contextualizadas, esto es, cuando las acciones de unos afectan directa o indirectamente a las acciones de otros (O'Neill 1996).

La nación como foro de deliberación

Un tercer argumento a favor del valor normativo de la nación para la democracia, se centra en su función de refuerzo de la participación y la deliberación. Y ello por dos razones: 1) porque la democracia participativa y deliberativa requiere, según los nacionalistas liberales, algo más que las pasiones democráticas del republicanismo o el patriotismo cívico (Viroli 1997). En este sentido, la comunidad nacional genera un adicional compromiso y confianza en los demás y en las instituciones que refuerzan la ciudadanía activa; y 2) porque la deliberación política requiere un fondo común de entendimiento y lenguaje compartidos. De ahí que, en buena medida,

la “democracia sea política en lengua vernácula” (Kymlicka 2001). Los ciudadanos sólo se encuentran cómodos debatiendo en su propia lengua, de ahí que cuanto más normalizado sea su uso, tanto más dotado de sentido y participativo será.

El problema que aquí se plantea es, sin embargo, que un concepto tan prepolítico de nación basado en la lengua y la cultura, impide a algunos nacionalistas liberales vincular más dinámicamente política y cultura. Esto es, asumir que, al fin y al cabo, la *cultura es política*. Asumir que la democratización consiste en extraer del ámbito de lo tradicional y heredado, temas, lugares comunes, prácticas institucionalizadas y conflictos latentes y exponerlos a la luz y los argumentos del debate público. Y en este orden de cosas Miller (Miller 1997) o Tamir (1993) han ido mucho más lejos que Kymlicka (2001) o Moore (2001).

En efecto, si desde un concepto cultural de nación, pasamos a un concepto de aquélla como *comunidad política plural* en permanente recreación parcial, la consecución de un ámbito irrestricto de participación en la conversación que conforma la nación, se sitúa como un objetivo prioritario. Esto es, la nación misma, su cultura/s, su lengua o lenguas, su plural autocomprensión comunitaria, su futuro, su relación con otras naciones en el seno del Estado etc. no se puede asumir como herencia intocable del pasado, sino que debe formar parte del debate público presente. Si la nación es un *proceso* abierto, y no un *dato* étnico-cultural objetivo, las consecuencias normativas que de ello se derivan son claras: la deliberación exenta de coacción debe presidir el horizonte normativo de la construcción nacional democrática. La selección de mitos y símbolos nacionales - que nunca son neutrales -, el relato histórico - plagado de decisiones de memoria selectiva y olvido -, la variante lingüística - resultado de opciones intelectuales y políticas-, y la relación entre las diferentes lenguas con presencia en la comunidad, los objetivos y programas de autogobierno etc., dejan de ser elementos autoevidentes, supuestamente garantizados por la solidez

indiscutida de la “realidad incontestable” étnico-cultural, para transformarse en materia de debate abierto a todas la voces y acuerdo o conflicto democrático.

Pues los destinatarios colectivos de los derechos de autogobierno sólo pueden adquirir autonomía plena como grupo, en la medida en que puedan autocomprenderse como autores de las decisiones e instituciones que los regulan. Por ello la autonomía política de los grupos debe estar normativamente vinculada a la esfera pública a través de la cual, mediante participación y deliberación desde el pluralismo, se elucidan los intereses en presencia, así como los criterios relevantes para el reconocimiento y el autogobierno. Resulta preciso, en definitiva, atender a la “conexión interna y conceptual” (Habermas 1996) entre derechos (de autogobierno) y democracia (deliberativa).

Pues tampoco hay derechos colectivos, instituciones inclusivas, ni políticas de reconocimiento, sin democracia en sentido fuerte, que convierta a sus destinatarios en autores de los mismos, sin que los propios miembros de la comunidad nacional, esto es, mayorías, minorías, y ciudadanos singulares de diversas procedencias, puedan articular y fundamentar mediante discusiones públicas, bajo los principios de respeto moral universal y reciprocidad igualitaria, las aspiraciones, objetivos y demandas, el alcance mismo de su plural identidad nacionalitaria (Benhabib 1998, 2002). Esto conecta con la discusión que se desarrolló en el capítulo 3: la esfera pública ampliada a la sociedad civil que allí se postula, pone de relieve en el tema de la construcción nacional mediante la participación y deliberación de mayorías y minorías.

Y ello en la doble dimensión señalada: la regulación mediante lo procedimientos, políticas y arreglos institucionales legítimos, desde el Estado, y la contestación desde la sociedad civil, por parte de los diferentes grupos y sus demandas, así como su corresponsabilización mediante su ingreso en la esfera pública. Pero esto nos conduce, por último, a considerar brevemente las consecuencias de estos

argumentos normativos para la evaluación de las instituciones de autogobierno.

El federalismo como alternativa política al nacionalismo

¿Cuáles son las consecuencias que se derivan de la reelaboración normativa del concepto de nación y de los argumentos en pro del relieve de la nación en la teoría de la democracia? En primer lugar, y habida cuenta de la relevancia de la nación como contexto de elección, vínculo de solidaridad para la justicia social y confianza en las instituciones y otros ciudadanos, la teoría normativa que nos ocupa rechaza la heredada fórmula del Estado nación y su corolario histórico: las políticas de *supresión* de la diferencia nacional. Esto es, descalifica normativamente las políticas y diseños institucionales *nacionalizadores* (Brubaker 1995) o *etnocráticos* (Stavenhagen 1996), diseñados para eliminar de raíz el problema de la diversidad subnacional en el seno de los Estados, con objeto de unificar étnico-culturalmente un territorio en beneficio de la mayoría.

Y ello no sólo en los casos extremos de 1) *limpieza étnica* y 2) *genocidio*, sino en aquellas prácticas institucionales y políticas públicas implementadas precisamente desde justificaciones liberales y democráticas, como la 3) *integración* y 4) *asimilación*, que son las que nos ocuparán en primer lugar.

En efecto, estas últimas constituían hasta los años setenta del siglo XX las estrategias indiscutidas para resolver los problemas subnacionales y de minorías por parte de los Estados democráticos. Se trata en ambos casos de políticas *individualistas*, en las que la ausencia o reducción de derechos colectivos para las minorías nacionales, persigue proporcionar incentivos selectivos, positivos y negativos para el abandono, por parte de los ciudadanos singulares, de esas minorías de los vínculos nacionales propios, y la adopción de la lengua, cultura, narrativa histórica e imaginario mítico-simbólico de la nación mayoritaria en el seno del Estado. Mediante prohibiciones del uso de la lengua vernácula o ventajas de mercado o administrativas a la socialización en la

cultura dominante, se busca crear una identidad colectiva común de ámbito estatal, suprimiendo o despotenciando las diferencias subnacionales, incentivando el abandono de la propia cultura y autonomía social de los grupos minoritarios como precio a pagar por integrarse de pleno derecho en la cultura oficial estatal. Como ya hemos visto, todo proceso de construcción estatal devenía mediante esta lógica, simultáneamente, un proceso de construcción (uni) nacional. Así, la alternativa que el Estado liberal, mediante la fusión de fronteras políticas y fronteras culturales, postula para los ciudadanos de las culturas minoritarias era terminante: o asimilación en la cultura mayoritaria y disfrute de los derechos de ciudadanía igual; o una ciudadanía parcial, demediada, donde la pertenencia cultural y lingüística minoritaria, excluida del espacio público, tenía que mantenerse en los límites de la estricta privacidad. Ahora bien, resulta prácticamente imposible en las modernas sociedades industrializadas la supervivencia de una lengua y una cultura, sin acceso a la vida pública conformada en torno a las instituciones económicas, políticas y educativas. Su destino, ante las presiones derivadas de la formación requerida y el acceso en igualdad de oportunidades al mercado de trabajo, es la mera supervivencia ritual elitista, o la marginación social en guettos urbanos o comunidades rurales aisladas (Kymlicka 1995).

Ahora bien, dependiendo de la intensidad de estas estrategias se presentan dos variantes (McGarry y O'Leary 1994). Por un lado, las políticas de *asimilación* propiamente dichas, que tienen como objetivo explícito la eliminación progresiva o desactivación política de las diferencias nacionales interiores, con vistas a la creación de una *identidad étnico cultural* común ("nacionalismo") para el Estado. Por otro lado, las políticas de *integración*, dirigidas a la creación de una identidad cívica compartida ("patriotismo") que fundamente las condiciones de libertad, igualdad y participación de la ciudadanía.

Ya hemos visto cómo la argumentación del nacionalismo liberal y democrático

partía precisamente de la negación de la distinción clásica entre nación "cívica" y nación "étnica", en razón de que toda nación cívica posee un componente cultural, y toda política étnica tiene un componente de definición de los términos de la ciudadanía. Esto no elimina las diferencias importantes entre las políticas de integracionismo y asimilacionismo, si bien, en cuanto ambas, explícita o implícitamente, se diseñan desde la perspectiva de un Estado-nación monocultural, nos encontramos ante una cuestión de grado, más que una diferencia cualitativa.

Las políticas *asimilacionistas* persiguen, explícitamente, la creación de un nacionalismo de Estado, la imposición de una identidad étnico cultural - la de la nación mayoritaria - con carácter exclusivo, destruyendo la posibilidad de desarrollo autónomo de las minorías nacionales interiores (Connor 1998). Estas políticas mayoritarias pueden sintetizarse en cuatro ámbitos fundamentales de actuación: (Linz y Stepan 1996): 1) en el ámbito *cultural*: imposición de una única lengua oficial en el sistema educativo, la administración, los medios de comunicación e incluso en las actividades privadas (comercio, banca, publicidad etc.); 2) en el ámbito *político*: sobrerrepresentación directa o indirecta de la identidad cultural dominante como criterio de mérito para el ingreso en la vida pública, administrativa; 3) en el ámbito *jurídico*: imposición del derecho privado, civil y mercantil, instituciones, prácticas y convenciones de la nación mayoritaria; 4) ámbito económico: trato preferencial de intereses, empresas, subvenciones y privatizaciones en favor de las élites integradas en la comunidad mayoritaria.

Los argumentos del nacionalismo liberal muestran como normativamente injustificables esta políticas, argumentándose: 1) la antevista falacia es/debe que reside tras su justificación liberal, esto es, de que el estado Nación históricamente se halla construido mediante políticas de asimilación, no puede inferirse su deber ser, su justificación moral; y 2) que las políticas de exclusión de las minorías suponen la destrucción sistemática de los

contextos culturales, sociales y políticos de decisión que enraízan el ejercicio de la autonomía en particulares mundos de sentido.

Las políticas *integracionistas*, por su parte, favorecen medidas tendentes a reducir las diferencias políticas y económicas entre los ciudadanos pertenecientes a las comunidades en presencia, mediante mecanismos de solidaridad y redistribución, socialización en una lengua común y similares hábitos cívicos, así como en aras de evitar la segregación en política de vivienda, educación o trabajo. Pero todo ello en el marco de una concepción de los derechos individual, asumiendo la neutralidad estatal en materia cultural y la desatención institucional (*benign neglect*) de las diferencias lingüístico culturales, y la descalificación del reconocimiento de derechos de grupo como un obstáculo adicional a las políticas de igualdad (Barry 2001). En este sentido se rechaza: 1) el trato especial a las minorías, incluidas la discriminación positiva o las cuotas, privilegiando los criterios de mérito e igualdad de oportunidades; y 2) el autogobierno sobre la base de existencia de minorías nacionales, de tal suerte que incluso en fórmulas federales se conciben como unitarias, esto es, territoriales y simétricas, en lugar de multinacionales y asimétricas.

Los argumentos que contraponen al integracionismo los participantes en el nacionalismo liberal son de dos tipos: 1) frente al criterio de *mérito*, se alega que la neutralidad y la imparcialidad propicia en muchas ocasiones la universalización subrepticia de lo particular. Esto es, los criterios de evaluación “objetivos” necesariamente conllevan implicaciones normativas, culturales y lingüísticas que impiden sean neutrales respecto a los grupos. Estos criterios a menudo implican prejuicios implícitos sobre estilos de vida, usos lingüísticos y acentos, conducta, estereotipos etc., que favorecen a la mayoría nacional (Young 2000: 2) frente al argumento de que la *igualdad* precisa estados unitarios o federales territoriales y simétricos, el nacionalismo liberal apunta a

la necesidad de superar la ecuación Estado-nación tanto: a) *desde* el Estado (Estado nacionalizador y asimilacionista), de la mano de Estados plurinacionales solidarios; cuanto b) *contra* el Estado nación, superando la óptica secesionista y el aislacionismo de nuevos Estados independientes. Veamos esta dimensión con algún detalle.

El problema fundamental que tuvieron que afrontar los participantes en el debate del nacionalismo liberal, fue la ideología especular de los nacionalismos sin Estado, que mimetizaban el principio de las nacionalidades y reproducían así, a menor escala territorial, la normativamente insostenible lógica del Estado nación. La autodenominación misma de “naciones sin Estado”, apunta inequívocamente a que se reivindicaban los mismos procesos nacionalizadores: del principio de que cada Estado soberano debe albergar una sola nación, lo que justificaba las políticas asimilacionistas, se pasaba al principio de que cada nación tiene derecho a su propio Estado soberano. Esto implicaba, empero, mantener incólume la lógica subyacente: 1) la vinculación del Estado soberano con una única nación; 2) el carácter monocultural de los nuevos Estados nación; y 3) su conversión en Estados nacionalizares al servicio de una cultura antes minoritaria y, tras la adquisición del autogobierno, mayoritaria.

Cuatro críticas fundamentales se dirigieron contra este argumento: 1) las naciones no son categorías naturales sino el producto de las políticas y regulaciones institucionales y culturales de los Estados; 2) la imposibilidad e indeseabilidad, en cuanto factor generador de una espiral violencia, de que todas las potenciales naciones culturalmente definidas dispongan de territorios para construir Estados independientes; 3) la consideración de que todas las fronteras son arbitrarias y contienen en su interior mayorías y minorías, poblaciones mixtas y múltiples identidades individuales; 4) la valoración normativamente positiva de la convivencia plural, pacífica y enriquecedora de varias naciones en el seno de un mismo Estado, frente al, tan indeseable como imposible,

ideal de correspondencia pura de naciones y Estados.

Los participantes en el debate han proseguido, a estos efectos, dos líneas argumentales: 1) mantener la correspondencia de Estado y nación, de fronteras políticas y culturales, como horizonte normativo último, pero reforzando de modo drástico las exigencias normativas de la secesión (Miller 1995, Moore 1997); 2) abandonar directamente la teoría del *derecho unilateral* de las naciones a la autodeterminación y la secesión, y su reemplazo por formulaciones varias de lo que podríamos sintetizar como *derecho al autogobierno y al gobierno compartido* (Tamir 1993, Habermas 1996, Baubock 2000, Máiz 2000, Caminal 2002). Detengámonos de modo muy breve en ambos argumentos.

Existen, a grandes rasgos, tres grandes grupos de teorías normativas de secesión: 1) teorías de la *elección*, que requieren solamente que una mayoría territorialmente concentrada exprese un deseo de secesión mediante referéndum o plebiscito (Philpott 1995, Wellman 1995); 2) teorías del *derecho de autodeterminación*, que justifican la secesión en términos de identidad y autonomía colectiva, considerando a las naciones como comunidades morales generadoras de obligaciones y derechos (Moore 2001); 3) teorías de *causa justa* que requieren, mas allá de la mera agregación de preferencias individuales, la presencia continuada de opresión, discriminación e inviolabilidad de la convivencia (Buchanan 1991, 1997, Norman 1998). A la luz de la evolución de la argumentación del nacionalismo liberal, las dos primeras teorías presentan graves problemas: la primera es rechazable por individualista y banal, en cuanto postula la aplicación de un criterio mayoritario de agregación de preferencias al problema de la delimitación del *demos*, que deja sin resolver la titularidad del sujeto de secesión; la segunda por exceso de comunitarismo, pues resulta deudora de un concepto fuerte de la nación, ora como comunidad moral de obligación antipluralista, ora como comunidad de origen ancestral que se impone como evidencia “natural”

indiscutida a la voluntad política plural de los ciudadanos.

Así, la discusión se ubica en el ámbito de las teorías de la justa causa: la secesión deja de constituir un *derecho* para convertirse en *tolerancia* de un último recurso, negociado entre todas partes implicadas políticamente, en razón del fracaso de la acomodación multinacional en el seno de un mismo Estado democrático. De este modo, se pasaría de considerar a las federaciones multinacionales como solución subóptima frente a la secesión, de la mano de un supuesto derecho, universal y unilateral, de autodeterminación a su consideración normativamente residual y su reemplazo por un más plausible derecho de autogobierno en el seno de fórmulas negociadas de unidad y diversidad. En efecto: a) del concepto de nación como *comunidad política* integrada por mayorías minorías y ciudadanos singulares, y b) de la fundamentación *relacional* de la obligación ético política, se deriva la superioridad normativa de los Estados multinacionales democráticamente institucionalizados mediante acomodación. Así, el derecho de autodeterminación se considera deudor de un insostenible concepto de libertad concebida como *no interferencia*, lo que presupone que los actores colectivos son independientes unos de otros salvo en caso de que decidan entrar en intercambio o relación. Por el contrario, si se considera que los pueblos y las naciones son a menudo interdependientes, y la constitución de los mismos tiene lugar mediante la interacción recíproca, un concepto de libertad como *no dominación* y apoderamiento, implica que las naciones no pueden ignorar las demandas e intereses de otras cuando sus decisiones les afecten. Esto es, en cuanto otras naciones resultan atañidas por las decisiones de autodeterminación, aquéllas poseen un legítimo derecho a que sus intereses y perspectivas sean tenidas en cuenta, incluso aun cuando estén fuera de la jurisdicción del gobierno que inicia el proceso. Lo que requiere la negociabilidad del proceso, el diseño de procedimientos que permitan abordar los conflictos y la imposibilidad

última de reconocer un derecho unilateral de autodeterminación (Young 2000).

En síntesis: 1) excepto en caso de fracaso de la convivencia multinacional, las minorías nacionales poseen una obligación normativa de mantener la convivencia en el seno del Estado, siempre que en éste 2) exista reconocimiento y garantías constitucionales de su autogobierno sustantivo y negociado, y no se violen los términos del acuerdo por parte de la mayoría (Moore 2001, Baubock 2000).

Esto nos conduce a la última cuestión que debemos tratar; a saber: ¿cuál es la fórmula más adecuada para institucionalizar democráticamente la acomodación en los Estados multinacionales? Dos modelos alternativos se presentan, clásicamente, a estos efectos: consociativismo y federalismo multinacional.

La *democracia consociativa* consiste en un arreglo institucional contramayoritario para la viabilidad política de sociedades segmentadas. El objetivo es introducir elementos de representación e implicación de las diferentes minorías en las decisiones estatales mediante cuatro rasgos bien conocidos (Lijphart 1977) gobierno de gran coalición que incorpore a representantes de los principales grupos presentes en el país; b) veto mutuo o gobierno de mayoría concurrente en asuntos de relieve y en especial en lo que atañe a la reforma constitucional, para salvaguardar los intereses de las diferentes unidades consociadas; c) proporcionalidad en el reclutamiento de elites y funcionarios, en la distribución de fondos públicos y subvenciones, así como en los procesos de toma de decisión; d) autogobierno para las unidades consociadas en decisiones que afectan a sus asuntos internos.

Los problemas normativos que plantea el consociativismo, desde la argumentación del nacionalismo liberal, es que, pese a, en principio, a constituir una política de reconocimiento y acomodación de la pluralidad nacional o étnica, rompiendo así con la ecuación del Estado Nacional (un Estado= una nación = una cultura), posee algunas características que la vuelven

problemática como modelo principal de acomodación (Barry 1991, Brass 1991) presupone que las diferencias nacionales y étnicas son datos objetivos y territorialmente delimitados, con lo que tiende a congelar la configuración interna de las comunidades en su tradición, cultura, gobierno y sistema de dominación tradicionales, reforzándolos incluso mediante su capacidad de representación en las decisiones del Estado. Se perpetúan así, en comunidades indígenas o en grupos de emigrantes, los rasgos más tradicionales, autoritarios y patriarcales del sistema de dominación de la comunidades consociadas; 2) es elitista por definición, pues integra a los representantes de los grupos, privilegiando la posición de las autoridades y las desigualdades políticas tradicionales de clase, familia y género, desatendiendo la dimensión competitiva y el control democráticos, así como la incorporación de una ciudadanía políticamente activa y autoorganizada; 3) la posibilidad de bloqueo por las minorías genera inestabilidad estructural, a lo que debe añadirse la proclividad a políticas de busca de rentas en el sector público y mecanismos clientelares de distribución de recursos e intercambio de votos por favores.

Son todas ellas razones que refuerzan la convicción de que la democracia consociativa no es el modelo normativamente adecuado para institucionalizar democráticamente de modo dinámico la multinacionalidad, si bien puede emplearse como complemento de un modelo federal, matizando con la provisión de derechos culturales no territoriales, o especiales protecciones y exenciones a determinados grupos, en una perspectiva de corrección multicultural del federalismo pluralista.

Este último, el federalismo *multinacional o pluralista*, emerge como alternativa al federalismo territorial o unitario - normativamente injustificable en contexto de diversidad nacionalitaria, en cuanto nacionalizador y etnocrático - y se ajusta mucho mejor a los requerimientos del nacionalismo liberal y democrático (Kymlicka 2001, Requejo 2001, Resnick 1994, Máiz 2000, Caminal 2002). Las razones

de su superioridad normativa son de peso: 1) el federalismo es un proceso basado en la *negociación* y el *acuerdo*, susceptible de arreglos diversos en interés de los actores colectivos en presencia; 2) es un arreglo, además, *horizontal*, que no supone superioridad alguna y sí, en cambio, el abandono de la atribución unilateral de la soberanía, en aras de una *soberanía compartida*; 3) el federalismo multinacional implica *unidad y diversidad*: un proyecto de convivencia común desde el pluralismo cultural y la diversidad, tanto en el conjunto de la federación como en el interior, y esto resulta decisivo subrayarlo, de los propios estados federados; 4) el federalismo pluralista articula de modo indisoluble *autogobierno y gobierno compartido*: altos niveles de autogobierno se combinan, así, con la implicación de las unidades federadas en las decisiones centrales, mediante órganos de participación y deliberación *multilaterales*; 5) lo cual se traduce, en fin, en un proyecto de solidaridad e igualdad interterritorial, que fundamenta la cohesión social y la igualdad, manteniendo, empero, la diferencia multinacional.

Por todas estas razones, la reflexión del nacionalismo democrático contempla, frente a la lógica estatalista (desde o contra el Estado nación), la pluralidad de soluciones *asimétricas* (en cuanto ajustadas a la heterogeneidad) del federalismo multinacional, como la más adecuada fórmula institucional de acomodación de la pluralidad nacionalitaria en democracias justas y viables.

© Ramón Máiz. Fundació Rafael Campalans. Papers de la Fundació, 140.



Europa federal y el principio de subsidiariedad

Rodrigo Agulló

¿Europa federal?

Una de las principales críticas que desde la Nueva Derecha se dirigen al proceso de construcción europea consiste en señalar que éste se hace “desde arriba”, es decir, desde una burocracia y unas instituciones que han secuestrado, en cierto modo, la idea europeísta. Para Alain de Benoist, una lógica más sana hubiera sido “partir de la base, del barrio y de la vecindad a la comuna, de la comuna a la región, de la región a la nación, de la nación a Europa. Y eso habrá permitido una aplicación rigurosa del principio de subsidiaridad”. (Alain de Benoist, *Europe, la déception*). Éste era el método propuesto por los partidarios del “federalismo integral”: una línea de pensamiento desarrollada en los años treinta y cuarenta del pasado siglo por un grupo de intelectuales *de derecha* franceses, fuertemente influidos por el personalismo de Emmanuel Mounier, y conocidos como los “no conformistas” (entre otros, Alexandre Marc, Robert Aron, Denis de Rougemont, Thierry Maulnier).

Estos autores partían de la *supremacía de la persona* como la idea esencial. Desde esta concepción rechazaban tanto la reducción de la persona al individuo abstracto del liberalismo (que conlleva atomización y ruptura del vínculo social) como a los colectivismos de clase o de raza, marxistas y fascistas. Por el contrario, lejos tanto del individualismo como de los totalitarismos, la realidad concreta de las personas es la de su multi-pertenencia a diversos grupos: familia, comunidad, región, etc. Y en buena lógica, el federalismo aparece como la mejor traducción posible del personalismo a la

política: la forma de organización más adecuada a esa identidad múltiple de cada persona es la *federación*, que se denomina *integral* cuando reconoce todos los niveles sociales en los que se sitúa el hombre.

Tras la Segunda Guerra Mundial, los seguidores de esta línea de pensamiento no fueron capaces de organizarse políticamente, y aunque participaron en el movimiento europeísta que aspiraba a promover un modelo federal (Congresos de Herstentein, 1946, Montreux, 1947, La Haya, 1948), fueron finalmente relegados al imponerse el enfoque funcionalista e intergubernamental defendido por Jean Monnet. Es precisamente en este modelo descartado de *federalismo integral* donde residía –según los autores de la Nueva Derecha– la fórmula que hubiera permitido esquivar el *déficit democrático* de la construcción europea.

El “federalismo integral” es un federalismo “desde abajo” que se basa en una aplicación rigurosa del principio de subsidiaridad, y que se opone tanto a un Estado unitario de tipo jacobino como a un federalismo “desde arriba” (que a menudo no es sino la coartada de un hegemonismo). De lo que se trataría es de abandonar la concepción estatista-absolutista y de reencontrar los escalones intermedios suprimidos por siglos de jacobinismo, de hacer “resurgir la vida local fundada sobre valores compartidos, hoy amenazados por el auge de la racionalidad anónima, los valores mercantiles y la globalización”. Y ello significaría que “los pequeños Estados europeos deberían federarse entre ellos, y los grandes deberían federalizarse en el interior de sus fronteras”. En el modelo actual –explica De Benoist–, la construcción europea busca su legitimidad en términos de *output*: esto es, en la eficacia de los resultados predeterminados por un marco regulador de integración en el Mercado que se orienta hacia una sociedad transnacional y desregulada, donde el valor supremo se resume en la estabilidad de precios y la competitividad de las empresas. Pero de lo que se trataría es de buscar una legitimidad en términos de *input*: “permitir a todas las partes asociadas tratar ellas mismas libremente, cada vez que sea posible, los

problemas que les atañen, aceptando las consecuencias de esa libertad”. (Alain de Benoist, *Oui à l'Europe fédérale*, Éléments, 96, 1999).

El principio de subsidiaridad es la clave de bóveda de este modelo. Este principio consiste en otorgar el máximo de autonomía a las colectividades de base, y en no delegar a los niveles superiores más que las tareas que estas colectividades no tienen medios de llevar a cabo. De esta forma ninguna autoridad puede desbordar su esfera de competencia y las autoridades superiores están siempre limitadas por las competencias de la autoridad inferior. La regla básica es el “principio de potencia ilimitada” de la unidad más pequeña: los miembros más pequeños de la federación disponen de la plenitud del poder público, salvo que la Constitución disponga lo contrario” (Charles Champetier). El principio de subsidiaridad –señalan los autores de la Nueva Derecha– formalmente reconocido en los Tratados de la Unión europea, está contradicho en la práctica por el funcionamiento de sus instituciones que, siguiendo un modelo burocrático y jacobino, reproducen a mayor escala muchos de los defectos del Estado-nación.

Teniendo en cuenta los presupuestos organicistas y holistas que están en la base teórica de la Nueva Derecha, esta reivindicación del federalismo resulta plenamente coherente. Para una línea de pensamiento que reivindica el mantenimiento de un *pluriverso* de diversidades humanas frente a la homogeneización tecno-mercantil del mundo, está claro que una de las cuestiones esenciales tenía que ser cómo resolver la necesaria conciliación entre lo uno y lo múltiple, entre los imperativos de unidad y el mantenimiento de la diversidad. Lo que el federalismo propone es un giro copernicano con respecto al dogma del carácter indivisible e ilimitado de la soberanía, dogma que, formulado por Juan Bodino en el siglo XVI, está en la base de la teoría clásica del Estado-nación. En la visión federalista la soberanía no es rechazada, sino que se da otra definición de la misma: “la soberanía ya no es indivisible, sino que se reparte según el principio de

subsidiaridad. El poder soberano ya no es absoluto, sino que está situado en el punto más elevado donde el campo de decisión es más amplio, e interviene cuando los poderes locales, a nivel inferior, no son capaces de resolver los problemas” (Alain de Benoist, *Fédéralisme (I)*, 2006).

Un enfoque que, en la visión *néodroitière*, permitiría sortear lo que posiblemente constituye el mayor escollo para un europeísmo coherente: ¿cómo es posible abogar por la *unidad* de Europa sin con ello destruir la esencia de su identidad? En efecto, Europa es la *tierra de la diversidad*. Aquella que reúne en el espacio geográfico más reducido una mayor multiplicidad de lenguas, de costumbres, de músicas, de paisajes, de folklore, de tipos humanos, de tradiciones, de cultura. Ahora bien, la creación de un Estado-nación europeo según modelo burocrático centralizador ¿no tendría como efecto la extinción a plazos de esa diversidad, la uniformización del espacio europeo en un todo homogéneo? El caso francés –con la política de erradicación de lenguas y culturas autóctonas llevada a cabo por el Estado centralista-jacobino– está muy presente en la argumentación de los autores de la Nueva Derecha y en su postura a favor de un modelo federal.

Lo que a fin de cuentas importa es que las naciones europeas vivan, en su cultura, en su diversidad y en su identidad. Pejro el mejor vehículo para preservarlas ya no son los pequeños Estados nacionales (rebasados por la globalización), ni tampoco lo sería un gran Estado unitario europeo (que tendría un efecto inevitablemente homogeneizador), sino un *Estado federal europeo* que garantizase la independencia de una *Europa-potencia*, al tiempo que preservase su diversidad interna a través de un reparto de la soberanía entre los cuerpos intermedios que componen Europa.

Los soberanistas parten normalmente de la base de que sólo a través de la soberanía del Estado-nación pueden los pueblos conservar su identidad. Se trata de una confusión entre la identidad y la soberanía que es el resultado de un “dogma alimentado por la enseñanza jacobina de la historia”. Pero lo cierto es que la identidad

es la característica propia de los pueblos, y no de los marcos político-administrativos de los que éstos se dotan. Estos marcos pueden ciertamente crear condiciones más o menos favorables para el mantenimiento de la identidad nacional, pero nada garantiza los resultados. Pueden ser incluso contraproducentes (así el caso del Estado-nación francés, que procedió al desarraigo sistemático de los franceses), o pueden resultar impotentes ante una determinada realidad: así el caso de Québec, que al conservar su identidad frente a la hegemonía anglosajona ha demostrado claramente que la identidad es ante todo una cuestión de *didelidad de un pueblo a sí mismo*. Y es que el Estado –señala Dominique Venner– tiene su propia lógica, que no es necesariamente la de las naciones vivas: éstas no tienen nada que temer de las cesiones de soberanía, por la poderosa razón de que la soberanía no es lo mismo que la identidad.

¿Aboga la Nueva Derecha por una descomposición de los Estados? ¿Por un reparto de la soberanía entre Europa y las regiones? ¿Por esa “Europa de los pueblos”, tan cara para los nacionalistas, separatistas y patriotas de campanario? No es el caso. Si ya es irrealista pensar en una vuelta al modelo de Estado-nación soberano, más absurdo sería proceder a un despiece de la arquitectura política del continente para transformar las regiones en una masa confusa de pequeños Estados, con una independencia que sería poco más que nominal. Para De Benoist, “el independentismo resulta sobre todo de una crispación provocada por el rechazo de autonomía. Cuando es profesado en medios regionalistas, muy frecuentemente disimula un jacobinismo de pequeña dimensión”. (Alain de Benoist, *Jacobinisme ou Fédéralisme?*, 2002).

Tampoco parece pensar De Benoist que la región deba ser el eje entorno al cual se vertebre la Europa federal. Refiriéndose al caso francés, señala que “desde un punto de vista subsidiario, la verdadera unidad política y social, más allá incluso de la región, es la *comuna*”. Es decir, los gobiernos locales. Ahí reside la explicación de por qué el principio federalista de subsidiaridad

contiene un plus de democracia con respecto al modelo unitario de soberanía: en éste la única posibilidad que se les da a los ciudadanos es de elegir sus representantes, mientras que en el primero los ciudadanos no sólo eligen, sino que *participan* en la vida pública. Para De Benoist, la existencia de comunidades o de grupos de interés particulares no estorba la búsqueda del bien común, puesto que es precisamente la extensión de los métodos democráticos lo que les impide imponerse, en detrimento del interés general. La nación es por tanto una “comunidad de comunidades”. Razón por la cual el principio de subsidiariedad federalista es siempre incompatible con toda forma de dictadura, mientras que la concepción *bodiniana* de la soberanía es compatible tanto con democracias como con dictaduras.

No se aboga por tanto por una fragmentación de los Estados. En el *federalismo integral* éstos conservarían un papel fundamental, si bien dejarían de ser los únicos actores. La fórmula propuesta es otra: Europa como *comunidad de comunidades*. De Benoist: “mientras que el punto de vista jacobino hace de la soberanía el garante de la identidad nacional, el principio de subsidiariedad hace de la pluralidad el garante de la soberanía. Una Europa bien concebida, es decir, una Europa federal, no sería el disolvente de las soberanías existentes, sino el instrumento de su renacimiento por medio de una soberanía europea pensada y puesta en práctica de una manera diferente”.

El federalismo del que se reclaman el teórico francés y sus colaboradores tiene sólida raigambre y larga tradición en la historia del pensamiento político europeo. El jurisconsulto alemán del siglo XVI Johannes Althusius puede ser considerado como su primer teórico. Una línea intelectual en la que también se inscriben Proudhon, Tocqueville, Renan, los teóricos austro-marxistas Otto Bauer y Karl Renner y los intelectuales no conformistas del siglo XX Mounier, Alexander Marc y Denis de Rougemont.

En un extenso estudio sobre Johannes Althusius, De Benoist subraya cómo la obra

de este autor, adversario de Bodino y teórico de la repartición de la soberanía, acusa la influencia de los principios y de las costumbres electorales del Sacro Imperio romano-germánico, a su vez reminiscentes de las prácticas de la monarquía electiva de los antiguos germanos. Representante tardío de la visión medieval para algunos, precursor del federalismo para otros, Althusius se adhiere a una concepción organicista de la sociedad en la que los pueblos no son una simple adición de individuos, sino personas morales, jurídicas y políticas. Su obra es sintomática de lo que el federalismo tiene de reformulación de ciertos principios característicos de la época feudal: un polo de referencia teórico opuesto a la cosmovisión característicamente moderna de Bodino [...]

¿Subsidiaridad?

Es difícil pensar en una Europa unida que no sea en el futuro una *Europa federal*. El regreso a los Estados-nación soberanos –el utópico *retorno al pasado*– condenaría a las naciones europeas a la marginación y a la insignificancia, y ello a muy corto plazo. La solución *confederal* –esto es, una unión de Estados soberanos pilotada de forma intergubernamental– abocaría a Europa a la parálisis, habida cuenta del gran número de actores y la divergencia de intereses entre ellos. Y la solución Europa como *Estado-nación* se revela imposible e indeseable por diversas razones. En primer lugar, porque esa creación carecería de sustancia histórica dado que *no existe una nación europea*. En segundo lugar, por la dificultad de hacer tabla rasa de la variedad de concepciones que sobre el Estado y su relación con los ciudadanos existen entre las culturas políticas del continente. Y en tercer lugar, porque en la presente dinámica globalizadora este escenario se aproximaría a la prefiguración de un hipotético Estado mundial: una entidad anónima gestionada por una *gobernanza multinacional*.

La solución federal se impone como la más adecuada, tanto a las necesidades e intereses de Europa, como a su historia e identidad. La posición de la Nueva Derecha a este respecto, clara e inequívoca en el nivel de los principios generales, deviene

más problemática en su desarrollo. Especialmente en lo relativo a su defensa del *principio de subsidiariedad* como fórmula vertebradora de una federación europea. Y es que reclamarse de ese principio sin explicitar de qué manera debería articularse supone caer en una especie de fetichismo de las palabras que, si bien es un recurso habitual en el género ensayístico, chirría y descarrila cuando se trata de concretar propuestas con una traducción política y jurídica.

El problema del principio de subsidiariedad radica precisamente en su ambigüedad. Se trata de una de esas palabras a las que uno puede otorgar el significado que más convenga. Y es que la transcripción de un principio filosófico al dominio jurídico es una empresa extremadamente difícil, por no decir imposible.

Incorporado a los Tratados de la Comunidad Europea por el Acta Única de 1985 (en lo relativo a política de medio ambiente), ampliado en Maastricht en 1992 a las competencias compartidas, recogido en un Protocolo en el Tratado de Ámsterdam en 1997, el *principio de subsidiariedad* se ha visto reforzado en el Tratado de Lisboa con un mecanismo de “alerta temprana” que establece un control por parte de los Parlamentos nacionales sobre la correcta aplicación del mismo por las instancias europeas. La subsidiariedad se encuentra por tanto plenamente integrada en el *acquis* comunitario, con el rango constitucional de principio de interpretación y de control democrático sobre la actividad de la Unión Europea.

No obstante, en la práctica el principio funciona de una doble vertiente: desde la “vertiente positiva” puede servir de justificación para extender las competencias de la UE, cuando se estima que los fines y objetivos de la acción se alcanzan mejor a nivel europeo; y desde la “vertiente restrictiva” puede actuar como freno a la intervención de la Unión si se estima que los objetivos de la acción se alcanzan mejor por los Estados. Si bien en principio hubiera podido pensarse que favorecería a los Estados miembros y a las regiones en

detrimento del intervencionismo de la Unión, lo cierto es que éste no ha dejado de crecer desde la introducción del principio en el derecho comunitario. Lo que se corresponde con la experiencia histórico general, que muestra que la invocación del mismo siempre ha favorecido a las autoridades centrales, Alain de Benoist denuncia, con razón, la perversión del principio de subsidiariedad por la práctica comunitaria. Pero limitarse a reclamar su aplicación estricta sin decir de qué manera podría asegurarse parece un enfoque cuando menos insuficiente si de lo que se trata es de descender de la teoría a la praxis.

Y ahí radica el problema de esa subsidiariedad ideal que De Benoist reclama para su federalismo: en su carácter libresco, en su tono más de capítulo de historia de las ideas que de fórmula operativa para conformar la realidad. La teoría aboga por la autonomía de cada nivel de poder en aquello que directamente le incumbe. Pero no se puede obviar que cada decisión autónoma de un subconjunto afecta necesariamente a todos los restantes, es decir, a todo el conjunto. Y la coherencia y la efectividad en la gestión de todo el conjunto empujan irremediabilmente hacia el reforzamiento de los poderes centrales, como lo ha demostrado con creces la evolución de la Alemania Federal o los Estados Unidos. En realidad, el principio de subsidiariedad nunca ha funcionado como fuerza motriz de una construcción política. Aparece más bien *a posteriori*: únicamente cuando ya existe un Estado fuerte es cuando puede procederse a un orden razonable de subsidiariedades. Y sin el concurso de unas unidades de decisión con un cierto grado de centralismo –los Estados– no se alcanza a ver cómo podría procederse a una construcción europea partiendo de los niveles inferiores (desde “el nivel de la comuna”, según reza la teoría del “federalismo integral”).

El entusiasmo federalista de De Benoist le lleva incluso a abogar por una “Europa federal” paralela a una federalización interna de los Estados (una “República Federal de los Pueblos de Francia”). En primer lugar, cabe pensar si eso no abriría más problemas de los que resuelve. Pero en

cualquier caso es lícito plantearse hasta qué punto un modelo teórico –por muchas bondades que acumule– es exportable fuera del ámbito de la cultura política que lo vio nacer. Los principios de subsidiariedad, federalismo, democracia directa, iniciativa popular y participación ciudadana requieren de una cultura cívica depurada, resultado de una evolución secular. Dicho de otro modo: lo que es bueno para los ciudadanos de Suiza no tiene por qué serlo para los de Ucrania.

Porque es un hecho elemental que todo poder tiene siempre una *vis expansiva*. Otorgar a las comunidades locales y a las regiones la facultad de decidir el poder que consentirían ceder (se supone que de forma voluntaria y responsable) a las instancias más altas sólo puede defenderse desde un idealismo federalista rayano en el angelismo. También es preciso tener en cuenta la mayor vulnerabilidad de los escalones inferiores de poder frente a todo tipo de presiones del entorno (clientelismos, corrupción, mafias), mientras que la distancia de los centros de poder superiores actúa precisamente como un elemento de objetividad. De hecho, existe un consenso en la literatura científica sobre los resultados, en general bastante decepcionantes, de los procesos de descentralización puestos en marcha desde finales del siglo XX. Unos procesos que parecen generar “más corrupción, una gran ineficiencia, una administración hipertrofiada y crecientemente intervencionista, enorme inestabilidad presupuestaria con tendencia a déficits abusivos, mayor inflación y, en ciertas condiciones, menor crecimiento”.

Se hace difícil seguir a De Benoist en su entusiasmo subsidiarista. Diga lo que diga la teoría, es imposible obviar una serie de realidades elementales. Tales como que lo que realmente importa a los ciudadanos es la prestación eficaz del servicio, no quién lo presta; que el control de los votantes sobre los gobernantes puede ser más imperfecto a nivel regional que a nivel nacional; que la proliferación de administraciones hace difícil discernir a quién corresponden los méritos o, en su caso, los deméritos (que todos tratan de eludir); que a los gobiernos

regionales les resulta mucho más fácil presionar a la judicatura o a los medios de comunicación locales; que los gobiernos regionales o municipales tienden a ser más corruptos que los nacionales; que los gobernantes no son meros entes altruistas, sino agentes que tienen sus propios intereses; y que cuantas más competencias asumen los entes menores, mayor insatisfacción generan y más reivindicaciones provocan.

Algo de todo esto sabemos en España. La Primera República en 1873, con su federalismo integral y su delirio cantonalista, fue un experimento ya bastante elocuente. Y sin necesidad de recurrir a ejemplos extremos, la experiencia del Estado de las Autonomías ha demostrado que uno de los peores “vicios ocultos” de la subsidiariedad es la elefantiasis crónica de la administración pública. Y es que, en un régimen de partidos, el traspaso de competencias a los entes territoriales hace posible multiplicar el número de cargos a repartir, aunque el partido pierda el poder a nivel nacional. Como señala el profesor Juan Manuel Blanco, “la Autonomía va creando una casta política regional, una burocracia y unos grupos de presión que viven del presupuesto público, cuyo mantenimiento requiere más gasto, más presupuesto y más competencias”. Con un dato agravante en el caso español: la ruptura del vínculo entre la presión fiscal (estatal) y unos gastos regionales siempre en expansión, con lo que la consiguiente indisciplina fiscal y los comportamientos clientelares figuran entre las más serias disfunciones del sistema.

La conclusión es que el principio de subsidiariedad, que no es malo en sí, debe ser manejado con extrema precaución. Un sistema de subsidiariedades que no disponga de un Estado fuerte con un claro poder coercitivo sobre los cuerpos sociales inferiores desembocará en un mosaico de imposible gobierno, en un pandemónium de cacicatos y reinos de taifas. La figuración organicista de autonomías y de subsidiariedades, armoniosa y primorosamente diseñada por Althusius en su *consociatio symbiotica*, puede ser algo más compleja de poner en práctica. La realidad

puede ser reacia a acomodarse a las teorías de Althusius.

A lo que podría añadirse el riesgo de que la generalización de un sistema de subsidiariedades revierta en una despolitización de todo el conjunto, que es precisamente lo que en un principio se trataba de evitar. El principio de subsidiariedad puede llevar de facto a un corte entre la cabeza (una tecnocracia encargada de las cuestiones generales) y unos miembros limitados a ocuparse de cuestiones de proximidad, es decir, de las cuestiones menos políticas. Porque la subsidiariedad puede también leerse como “una invitación al confinamiento: a ocuparse de la ciudad, de la zona (del sexo, de la propia piel, de las emociones) y decir que la *gobernanza* de los expertos decida el destino común”. Un expediente que permitiría a la casta dominante “evacuar al dominio subsidiario las cuestiones molestas (...) Entre lo subsidiario y lo auxiliar sopla un aire de familiaridad, y ambas nociones tienen un olor a *domesticidad*”. Y es que el dogmatismo de la subsidiariedad puede tener un carácter coadyuvante para una globalización que se afana en reconducir a los ciudadanos al ámbito de la privacidad y del consumo, desvinculándoles de todo sentido de pertenencia colectiva más allá de sus vínculos materiales inmediatos.

Por el contrario, si de lo que se trata es de construir la unidad de Europa, todo parece indicar que los europeos, lejos de encerrarse en la inmediatez y en el parroquialismo, deben recuperar *la mirada más larga*: el sentido de destino común y de pertenencia colectiva. Lo esencial es que los ciudadanos puedan asociarse e identificarse con las formas materiales y espirituales de las que la nueva Europa unida se dote. Y el hecho testarudo es que la democracia se ejerce y continuará ejerciéndose principalmente en los marcos nacionales. Aceptar eso no supone estar en contra de Europa. Es *a partir de esos marcos, estatales y nacionales*, donde Europa tiene que operar una reconquista de sí misma. El Estado continúa siendo *insoslayable*. Por lo demás, cabe legítimamente preguntarse si gran parte de la decadencia de los Estados europeos –la dejación progresiva de sus

funciones regalianas y el vaciado de su poder simbólico- no responde más a la apatía, a la falta de altura política y a un *intervencionismo neliberal* perfectamente voluntarista que a una supuesta fatalidad derivada de las leyes de la historia.

La realidad de la Unión Europea, con o sin principio de subsidiariedad, es la de un creciente intervencionismo a favor de la globalización; la de una máquina de guerra contra el Estado social: todo, absolutamente todo –políticas monetarias y presupuestarias, servicios económicos de interés general, política de empleo, regulación de los flujos de inmigración- está subordinado a los criterios de *competitividad*. Un digirismo neoliberal (el Estado interviene para imponer el Mercado) introducido en los Tratados eludiendo cuidadosamente el control de las soberanías populares. Un proyecto destinado a sepultar la idea de Europa bajo una montaña de dinero. Y que, más allá de sus resultados estrictamente económicos, ya se ha saldado con *un desastre* identitario y cultural sin precedentes. En esta tesitura, entretenerse en visiones quiméricas de un futuro edificio europeo de subsidiariedades federadas parece, como poco, una maniobra de distracción.

© Extractos del libro de Rodrigo Agulló, *La «Nueva Derecha» y la batalla de las ideas*. Prólogo de Javier Ruiz Portella. Áltera, 2011 (www.altera.net/)



España, ¿federación o autodeterminación?

Sebastian J. Lorenz

El fracaso del Estado de las Autonomías ha supuesto para algunos pueblos españoles una absurda discriminación, al mismo tiempo que una auténtica decepción, por no cumplir con las expectativas de recuperación de su perdida soberanía. Es por ello, que la “autonomía de compromiso”, equivalente a una mera descentralización administrativa, no presupone una garantía autodeterminativa para esos pueblos, principio reconocido por el Derecho internacional pero aplicado arbitraria e interesadamente en Europa.

El derecho a la autodeterminación no implica necesariamente la opción por la independencia o la secesión, sino la posibilidad que tiene un pueblo de dotarse de un régimen propio de autogobierno y de elegir la forma de relacionarse con las colectividades nacionales circundantes. Afirmada la existencia de un pueblo, definido el grupo étnico cualificado y delimitado su territorio, la llamada “autodeterminación interna”, no es sino la fase siguiente de un proceso lógico y consecuente.

Sin embargo, en un Estado como el español, en el que siglos de convivencia han creado una serie de vínculos entre los distintos pueblos y nacionalidades que lo forman -lazos algunos de ellos rechazables por haber sido impuestos por la etnia predominante-, no puede hablarse de una aplicación ilimitada de la autodeterminación, sino de su ejercicio condicionado a los derechos adquiridos por los distintos grupos. No pueden entenderse las actitudes pasivas que contemplan el rebrote de los separatismos de los pueblos ibéricos airados, y se recrean en la resistencia a abordar una reforma

estructural del Estado, una refundación de su ordenación territorial, que pasa necesariamente por poner fin al fracasado Estado autonómico como “federación inacabada” y comenzar la construcción de un auténtico Estado federal.

La tradición federal española, que concebía los Estados regionales como pilar y fundamento de un nuevo Estado español, ha tenido siempre gran fuerza. Pero el modelo de inspiración federal debe ser una estructura organizativa basada en la pluralidad cultural y el tratamiento diferencial, contrapuesta, pues, al actual modelo autonómico, repleto de agravios comparativos, privilegios forales y discriminaciones históricas. El Estado federal se articula sobre una pluriétnica “nación política” -España- y una diversidad de “naciones culturales” que pactan entre sí en una relación o plano de igualdad. Ahí es donde precisamente radica el éxito o el fracaso de un federalismo español. Un proyecto federal puede ser concebido, bien como compromiso entre distintos grupos políticos con el objetivo de activar una descentralización considerable -opción ésta limitada y condicionada-, o bien como pacto entre las distintas nacionalidades para refundar el Estado desde sus propias soberanías, renunciando, al mismo tiempo, a la “autodeterminación externa” en beneficio de la unión federal.

El principal problema de este modelo sería la determinación de los sujetos colectivos o nacionales con derecho a federarse. Condicionar el proyecto federal español a la frágil “teoría de las cuatro naciones” -España, Galicia, Euskal-Herría y Països Catalans- sería condenarlo al más rotundo de los fracasos, porque se estarían trasladando los mismos males que afectan al Estado autonómico a un modelo concebido precisamente para superar dichas deficiencias y discriminaciones. En cualquier caso, la consolidación paulatina de diecisiete comunidades autónomas, cuyos procesos de autoidentificación parecen irreversibles, no permite siquiera optar por un sistema tan simple y reduccionista. Con todo, nacionalistas vascos y catalanes coinciden en oponerse a un federalismo global -si bien siempre

desde un criterio más estratégico que ideológico-, puesto que una federación generalizada supondría la “homogeneización e igualación competencial” y ello sería impensable para unas nacionalidades “privilegiadas”, acostumbradas al juego de la presión y de la negociación directa con el Estado. Ninguna de las soluciones apuntadas -federalismo generalizado o “a la carta” o federalismo restringido a las “cuatro naciones”- parece alternativa con la suficiente congruencia como para fundamentar un proyecto federal realista y respetuoso con nuestra tradición ibérica. La primera de ellas porque equipara a las auténticas nacionalidades con otras que no son sino meras divisiones administrativas, geográficas o económicas; la segunda porque, al partir de un catálogo cerrado o “*numerus clausus*”, implica de hecho una discriminación y la postergación definitiva de otras naciones histórico-culturales, con iguales o mayores derechos, pero que no cuentan con un potencial humano y económico suficiente -traducido en términos de rentabilidad fiscal o electoral- como para erigirse en virtuales factores presionantes.

Una solución intermedia, basada principalmente en criterios históricos y culturales, podría diseñarse en función del siguiente esquema: reconstitución étnica y territorial de las nacionalidades mediante refrendos populares en las comarcas afectadas; formación de las nacionalidades por áreas afines (Galicia, Asturias-León, País Vasco-Navarra, Castilla, Aragón, Cataluña y Andalucía); establecimiento de un estatus autónomo especial para las islas en razón de su insularidad y de sus peculiaridades socio-económicas; otorgamiento de un estatuto de capitalidad a Madrid -área metropolitana- en su condición de capital o distrito federal; y refundación del Estado mediante un “pacto federal” consensuado, con firme compromiso de unión y renuncia solemne a la autodeterminación incondicionada. Desde luego, el modelo propuesto es difícilmente asumible por el actual ordenamiento jurídico-constitucional, por lo que el primer e inevitable paso para la

refundación consistiría en una profunda reforma -revisión total- de la Constitución española, lo cual, por otra parte, no entrañaría ningún problema de forma -la intangibilidad de la Constitución es un mito- sino de voluntad política. En tanto esa ambiciosa reforma no se materializase, algunas medidas de carácter transitorio -necesarias y sencillas de ejecución- serían la territorialización del Senado y la autonomía fiscal. Pero los principios de una operación constitucional de tal calibre deben surgir de una redefinición de la soberanía, esto es, del reconocimiento del “poder autoconstituyente” de los distintos pueblos y nacionalidades, así como de la igualdad originaria de todos ellos.

El mito de la autodeterminación

La “autodeterminación” es el derecho fundamental de los pueblos, constatada su existencia como tales y definido el grupo étnico y territorial, a elegir su propio “estatuto político”, esto es, a disponer de sí mismos en un plano jurídico-organizativo en relación o frente a otros pueblos o Estados. Este derecho tiene un contenido multidimensional: la autoafirmación” o acto por el cual una comunidad se constituye como pueblo y se proclama existente frente a los demás; la “autodefinición” o indicación del grupo humano cualificado que constituye dicho pueblo; la “autodelimitación” que implica el derecho del pueblo a determinar sus límites territoriales; la “autoorganización” o disposición de un poder constituyente para dotarse de un estatuto político; y la “autogestión” que comprendería lo que se conoce por autonomía o autogobierno. A veces, incluso, se especula con la existencia de dos tipos de autodeterminación, “interna” y “externa”, en función de que el pueblo en cuestión se otorgue cierta autonomía estática dentro de un Estado superior o que opte soberanamente por su pertenencia o exclusión estatal, lo cual incluiría, lógicamente, el derecho de secesión. El cuadro debe completarse con una referencia, con frecuencia olvidada, al derecho de “autoexplotación”, esto es, el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus riquezas y recursos

naturales como medios autóctonos de subsistencia.

El derecho de autodeterminación tiene su primera proclamación formal en el “principio de las nacionalidades” inspirado por el presidente norteamericano Wilson, si bien no ligaba dicho principio a las diferencias étnicas entre los pueblos sino a la identificación entre soberanía nacional y voluntad popular. Los dos fundamentos objetivos entre los que se movía la autodeterminación eran, por un lado, la aparición de autonomías intraestatales y, por otro, el proceso de descolonización. La Carta fundacional de las Naciones Unidas (1945) instituía el principio de libre determinación de los pueblos, si bien en su dimensión de reconocimiento del derecho de autogobierno de los pueblos y no del derecho de secesión. La Declaración sobre Descolonización (1960) primaba la “unidad estatal” sobre el ejercicio de la independencia, aunque en el caso de las “colonias” dicho principio se aplicaba sobre cada territorio. Los Pactos sobre Derechos Humanos (1966) afirmaban rotundamente que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación” y que “todos los pueblos tienen el derecho de disponer de sí mismos”, determinando libremente su estatuto político y fijando libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Ahora bien, ninguno de estos instrumentos internacionales expresan el alcance del concepto “pueblo” ni el procedimiento que habrían de seguir los pueblos para ejercer ese derecho de autodeterminación. Por ello, la autodeterminación debe entenderse proclamada como un derecho cuyo titular es el pueblo del territorio del Estado y no el pueblo de una etnia interna, excepto en los supuestos de aquellos pueblos que reciben explícitamente la categoría de “colonizados”, entendiendo como tales aquellos territorios sometidos a un Estado o “metrópolis” pero separados geográficamente -sin continuidad territorial- y con signos evidentes de dependencia y servidumbre económicas. Y cuando se habla de la autodeterminación de pueblos no coloniales, entonces el derecho se matiza o condiciona a tres principios: el

democrático, según el cual la soberanía y la voluntad popular corresponden al conjunto del pueblo del Estado; el étnico, por el que una concesión de autonomía al grupo étnico diferenciado supondría ya un ejercicio autodeterminativo; y el estatal, a través del cual se garantiza la unidad e integridad territorial del Estado, con absoluto rechazo de cualquier pretensión secesionista.

Respecto a la Constitución española, mucho se ha discutido en torno al reconocimiento implícito del derecho de autodeterminación. Y los resultados siempre han sido unánimes: tal derecho no se encuentra constitucionalizado expresamente ni puede sustraerse mediante una interpretación extensiva. El mismo preámbulo de la Constitución se abre por referencia a la “nación española” y al “uso de su soberanía”, aunque posteriormente aspira a la protección de todos los “pueblos de España”. El artículo 1.2 residencia la “soberanía nacional” en el “pueblo español”, lo cual implica que existe una sola nación y un sólo pueblo, y no una pluralidad de grupos o comunidades humanas con soberanía compartida que, mediante un pacto, acuerden cohabitar bajo la misma estructura estatal. Si bien el artículo 10.2 de la Constitución establece que sus derechos se interpretarán de conformidad con las normas internacionales, resultan inaplicables los Pactos que reconocen el derecho de autodeterminación respecto a los posibles “pueblos” que integran España, pues la Constitución sólo reconoce la existencia de un pueblo -el español- soberano y con poder constituyente, el cual habría ejercido ya su derecho autodeterminándose a través de la Constitución, los referendos y consultas electorales sucesivas. Sin embargo, el artículo 2 de la Constitución reconoce, dentro de la “indisoluble unidad de la nación española”, la existencia de comunidades o grupos humanos asentados territorialmente y diferenciados culturalmente, pero tal reconocimiento se agota jurídicamente con la garantía del derecho a la autonomía de las “nacionalidades y regiones”. Como puede comprobarse, el rotundo reconocimiento del “autogobierno” se compensa con la

energía con que formula la unidad e indivisibilidad de la “patria común”. En cualquier caso, el concepto constitucionalizado de “nacionalidad” haría referencia a las colectividades territoriales, culturales o históricas que integran la superior “nación española”, como justificación de la concesión de la autonomía, y no a un interés constituyente por conectar con el “principio de las nacionalidades” y su consecuencia directa el “derecho de autodeterminación”. Y por si hubiese alguna duda, el artículo 8 encomienda a las Fuerzas Armadas la defensa de la integridad territorial española, de forma que si alguna “nacionalidad” pretendiese ejercer un presunto derecho de autodeterminación, se encontraría no sólo ante la ruptura del ordenamiento constitucional, sino ante la contundente acción del ejército en cumplimiento de su misión superior.

Por último, nos encontramos con la disposición adicional primera de la Constitución, la cual ampara y respeta -no reconoce ni promociona- los derechos históricos -no los define- de los territorios forales -no los identifica-, que podrán ser actualizados -no dice cómo- en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Esta absurda e inoperante declaración de inspiración “foralista” es totalmente extemporánea, fuera del actual contexto político (sólo favorece a una parte de las comunidades forales) y, desde luego, excluye cualquier interpretación favorable al derecho de autodeterminación, cuyo ejercicio parece descartado cuando se alude al “marco constitucional”.

En definitiva, la Constitución española no reconoce el derecho de autodeterminación “plena” a sus pueblos o nacionalidades, sino aspectos incompletos de la misma -que algunos denominan “autodeterminación interna”- como es el “autogobierno” del artículo 143. El ejercicio pleno de la autodeterminación comprendería una serie de complejas operaciones o mecanismos que se tornan como procedimientos racionales y operativos, al mismo tiempo que como garantía de lo que, en definitiva, no es sino el ejercicio de la plenitud democrática a

través del derecho de autodeterminación: proclamación de los pueblos con tal derecho; delimitación de sus territorios con referendos en las regiones o comarcas conflictivas; formulación de referéndums autodeterminativos; elección de un estatus político (unión, federación, secesión); reproducción del referéndum periódicamente en función de los resultados del primero. Como es natural, ningún Estado ha previsto un procedimiento similar, llevando la democracia hasta sus últimas consecuencias.

El Estado Federal: la defensa de la diversidad

El federalismo, como teoría política, es la búsqueda de la unidad en el respeto a la pluralidad, es la negación de lo absoluto y la afirmación de la relatividad. El federalismo no es, en definitiva, el precursor del unitarismo, ni la solución al separatismo, sino la defensa de la diversidad. De esta forma, como España es una “nación política” -un Estado plurinacional- integrada por una diversidad de “naciones culturales”, la forma de expresar un sentimiento de unión comunitaria nacido desde la dispersión organizada es, precisamente, el federalismo.

Tradicionalmente, han existido cuatro grandes fórmulas con las que se han afrontado los problemas planteados por la plurinacionalidad de los Estados modernos que, como España, han fracasado en su intento de configurarse como nación homogénea y sin fisuras. Así, el centralismo, el foralismo, el regionalismo y el federalismo. Mientras la solución del Estado regional o la del autonómico se basa en el reconocimiento de varias regiones históricas o nacionalidades culturales, sobre las que se opera una descentralización del poder estatal, la perspectiva del Estado federal arranca de diversas naciones políticas soberanas que, en aras de su relativa unidad, pactan entre sí para constituir un nexo estatal de unión sobre el que delegan algunas competencias intercomunitarias, reservándose para sí el núcleo de poder que las caracteriza como auténticas naciones. Esta descripción es, no obstante, una de las versiones del

federalismo: el federalismo como “pacto”, según el cual un Estado federal se formaría por la unión de naciones preexistentes. Frente a la construcción estatal tan típica del medievo que seguía un movimiento de arriba hacia abajo, este tipo de federalismo de corte pactista, apoyado en una visión contractualista de la sociedad, reivindica un sistema político diseñado desde abajo para formar una unidad de tipo superior.

No puede confundirse el “pacto” como origen o fuente de un Estado federal, como elemento jurídico-institucional previo a la formación política del Estado, con la constitución federal que da soporte a ese nuevo Estado. Para Proudhon, “federación (del latín *foedus*), es decir, pacto, contrato, tratado, convención, alianza, etc, es un convenio por el cual uno o varios jefes de familia, uno o varios municipios, uno o muchos grupos de municipios o Estados, se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llevar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación de una manera especial y exclusiva”. Entre el “*foedus*” latino y el “pacto” aragonés, Pi y Margall definía la federación como un proceso a través del cual “los diversos grupos humanos, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar y propio, se asocian y subordinan al conjunto de todos los de su especie para todos los fines que les son comunes”.

Sin embargo, la evolución del constitucionalismo irá adulterando progresivamente la idea del “pacto federal”. La constitución de un Estado compuesto - como es el caso español- no se fundamenta ya en el pacto entre naciones, sino en la soberanía popular, en eso que se quiere llamar “poder autoconstituyente” y que, en realidad, no es otra cosa sino la decisión colegiada y consensuada de las fuerzas políticas, que están obligadas a utilizar aquellos eufemismos para salvaguardar su legitimidad y la del Estado mismo.

Actualmente, el Estado federal no se concibe, pues, como fundamento de un determinado sistema de organización política, sino como un modelo de distribución territorial del poder que, en

función de las características o necesidades de cada país, adoptará formas distintas. Esas formas particulares que intentan armonizar un mínimo equilibrio estatal con la obligación de descentralizar no obedecen ya a un diseño preestablecido, sino a la necesidad de dar respuesta a determinadas circunstancias históricas, culturales o lingüísticas.

De ahí que se diga con frecuencia que un Estado unitario descentralizado, como sería el caso del autonómico, no puede evolucionar hacia otro de corte federal, pues para ello sería necesaria la disolución del Estado y la existencia de una pluralidad de soberanías políticas confluyentes. Para ello hay que distinguir entre “federalista” y “federal”. La Constitución española no es una constitución federal; no es federal su organización del poder ni ha asumido la terminología propia de los Estados federales (Estados miembros o federados, Pacto federal, Constituciones federales, Cámara federal). El Estado federal se caracteriza por fundarse en un pacto de entidades preexistentes con un poder constituyente originario, mientras que en el Estado de las Autonomías sólo se reconoce la autodisposición del pueblo español, constituyendo la autonomía una concesión o delegación del Estado español.

Ciertamente, el Estado español no puede ser “federalista” en cuanto su proceso de construcción ha sido radicalmente distinto -España es una unión monárquica y no un pacto entre reinos-, pero sí puede ser “federal”, esto es, adoptar el modelo de estructura federal, sea de tipo subsidiario o cooperativo, y aunque para ello deba renunciarse a ese original momento fundacional que proporcionaba la idea de “pacto”. Ahora bien, una “constitución federal” del Estado español debería respetar un contenido mínimo: composición por entes territoriales con competencia políticas, legislativas y ejecutivas; igualdad de posibilidades iniciales entre territorios; distribución de los medios financieros; participación de una Cámara de representación territorial; mecanismos de solución de conflictos entre territorios o de éstos con el Estado.

El espíritu del federalismo, contrario a la misma esencia y justificación del Estado nacional, se fundamenta en lo que podríamos llamar el “principio federal” que, a su vez, describe una conducta política determinada. El Estado federal debe partir de la idea de lealtad y confianza entre las partes federadas basadas, no en relaciones de subordinación sino de cooperación: el compromiso federal se completa así por la coordinación entre naciones iguales, compromiso además que está en constante evolución, revisión y readaptación y que se explica por el carácter dinámico de un proceso que no se cierra jamás.

Si de lo que se trata es de superar las deficiencias, agravios y discriminaciones del actual Estado autonómico, el objetivo federal puede alcanzarse por cualquiera de los medios señalados: como pacto entre naciones iguales, como estrategia consensuada entre las distintas fuerzas políticas o como técnica de descentralización y organización territorial del poder. En este último caso, cabría esgrimir -ante la urgencia del cambio- que no importan tanto los medios utilizados como el fin perseguido.

En el actual marco histórico -en los comienzos de un siglo que será patrimonio de las naciones sin Estado- existen dos vías de “huída hacia adelante”: la primera, la reforma constitucional y la profundización del Estado de las Autonomías, agotando el modelo de distribución competencial por igual entre todas las comunidades, haciendo desaparecer las provincias, posibilitando la autonomía fiscal y territorializando el Senado; la segunda, asumir de una vez por todas la estructura federal, lo que implicaría una delimitación previa de los pueblos con derecho a federarse, una redefinición de la soberanía o poder autoconstituyente de cada uno de ellos, el reconocimiento de la igualdad originaria y la refundación del Estado español con una nueva Constitución. En resumen, federalizar con urgencia, antes de que se agraven las desigualdades entre los pueblos de España y se tornen irreversibles y conflictivas o, incluso, antes de que se produzca el definitivo -y traumático-

desmembramiento de lo que fue el Estado español.

España es un complejo histórico-político donde confluyen diversos pueblos y naciones dotados de un primitivo poder y de una legítima soberanía, unidos en una entidad o soporte estatal superior que se aproxima “espiritualmente” al federalismo, pero al que le faltan precisamente los mecanismos esenciales de cooperación, integración y distribución que caracterizan a los Estados federales. De lo que debemos ser conscientes es que, a diferencia de las federaciones en proceso de formación, la española deberá iniciarse por la vía inversa: un proceso de “devolución” de los poderes y derechos territoriales desde el centro a la periferia, aunque el impulso de esta iniciativa haya de partir de los pueblos más alejados del corazón insensible de la que durante algún tiempo se llamó, orgullosa y presuntuosamente, “Nación española”.

Federación por áreas: simetría y diversidad

El federalismo se fundamenta, originariamente, en la igualdad de las partes federadas. La esencia del llamado “principio federal” consiste precisamente en un compromiso dinámico de relaciones igualitarias -por parte del Estado federal- y de lealtad y confianza -por parte de los Estados federados-. En otras palabras, subsidiaridad frente a subordinación, cooperación frente a discriminación. El llamado “Estado federal asimétrico” no es sino un invento de reciente cuño destinado a premiar políticamente a unos pueblos en detrimento de la soberanía de los demás. Y repartir parcelas de soberanía con criterios de servidumbre no sólo cuestiona los tradicionales principios del federalismo, sino que se encuadra en la práctica más totalitaria del centralismo chantajista que sobrevive bajo la máscara de un pobre autonomismo.

La última moda federalista en nuestro Estado encuentra su débil justificación en la despreciable “teoría de las cuatro naciones”, según la cual existen cuatro pueblos con derecho a federarse: España, Cataluña, Galicia y Euskadi. El resto de los pueblos o nacionalidades se integrarían, como

regiones de mayor o menor autonomía, en la españolidad diversa y heterogénea. De esta forma quedaría perfectamente diseñada aquella peculiar asimetría: cuatro Estados federados y una larga lista de regiones asimiladas. Y es que el nacionalismo catalán -con el apoyo de varios medios de comunicación- sólo demuestra su entusiasmo con aquellas iniciativas de organización territorial que no pretendan el “café para todos”, esto es, que sitúen a la comunidad catalana por encima de las demás, a excepción tal vez de Euskadi y Galicia, en base a un “hecho diferencial” que no se atreven siquiera a describir o explicar con elementos racionales.

La federación asimétrica a cuatro bandas que persiguen algunos partidos españolistas -como mal menor- y nacionalistas -como algo natural- es simplemente uno de los sistemas posibles si se piensa -claro está- bajo exclusivos criterios lingüísticos. Habría que dilucidar, además, si el Estado federado de Cataluña incluiría también los territorios catalanoparlantes de Baleares, Valencia y Aragón. En cualquier caso, produce cierta desazón contemplar cómo el catalanismo pasa del federalismo igualitario a la presión negociadora insolidaria, para terminar finalmente en ese ente monstruoso del federalismo asimétrico.

Y sin embargo, una razón indiscutible despunta y subyace en las teorías de carácter piramidal: resulta imposible construir una federación sobre la base consolidada de diecisiete Comunidades Autónomas. Entonces, ¿qué criterios adoptar para predeterminar los pueblos o territorios con derecho a federarse? De la mano de la Constitución se podría reiterar la fórmula de aquellos “territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía”, sistema inoperante que resulta demasiado restrictivo y que coincidiría con el criterio de la delimitación lingüística y con la teoría de las cuatro naciones.

Con otros argumentos históricos podría construirse también una impecable teoría de los cuatro reinos -León, Castilla, Navarra

y Aragón- para cimentar sobre la misma una federación de manual de historia medieval, aunque resultase decididamente extemporánea. Otra solución sería retornar a los viejos límites regionales despreciando, por tanto, los territorios creados “ex novo”, pero eso iría contra los derechos constitucionales adquiridos por algunos de ellos. Y otro sistema consistiría en la convocatoria de referendos en los territorios autonómicos actuales para que sus ciudadanos, democrática y ejemplarmente, decidieran en ejercicio de su soberanía cuál debería ser su “estatuto político” -región, comunidad autónoma, Estado federado- dentro del Estado español, pero ello entrañaría el peligro del cantonalismo (pensemos en Cartagena, el Bierzo, la Franja, etc) y del provincialismo (recordemos las viejas disputas Las Palmas-Tenerife, Cáceres-Badajoz, Oviedo-Gijón).

El problema se noa aparece, en principio, sin una óptima solución. A falta de válidos referentes contemporáneos, podríamos trasladar la experiencia histórico-jurídica de la Corona de Aragón a la totalidad de la española actual. Se trataría de diseñar una federación por áreas basada en criterios etno-históricos: 1) Área astur-galaica, que incluiría Galicia, Asturias y León (León provincia y parte de Zamora); 2) Área castellana, que comprendería las dos Castillas, Cantabria, Rioja, parte de Murcia y Madrid excepto área metropolitana que se configuraría como capital federal; 3) Área vasco-navarra, que integraría Euskadi y Navarra; 4) Área catalano-aragonesa, que englobaría Aragón, Cataluña, Baleares, Valencia y parte de Murcia; y 5) Área extremo-andaluza, incluyendo Andalucía, Extremadura y algunas zonas del sur de Murcia y de la Mancha. El cuadro se completaría, como hemos dicho, con el distrito federal de Madrid, capital común del Estado, y con el otorgamiento de un “estatus” insular especial para las Canarias.

Con esta solución obtendríamos un número razonable de Estados federados -cinco o seis- unidos entre sí por lazos históricos, culturales y lingüísticos, con una población suficiente en términos cuantitativos y con una capacidad

económica versátil y multisectorial. Además, dentro de cada Estado federado podrían conservarse -y nos remitimos de nuevo al modelo de la Corona de Aragón - las diversidades territoriales en orden a sus pluralidades culturales, jurídicas e institucionales, basadas en el respeto mutuo y la coordinación de intereses comunes. Este proceso sería especialmente dinámico, puesto que empujaría a cada territorio integrante a una sana competitividad con sus vecinos, a fin de que ninguno de ellos alcanzase una prepotencia absorbente y homogeneizadora. Desde luego, este sistema tiene numerosos obstáculos y dificultades, aunque no más que las otras fórmulas apuntadas. Pensemos, por, ejemplo, en la creación de modernos satélites, en la colonización territorial o en la consolidación de anunciados proyectos expansionistas. Quizá, el mayor de ellos sería la formación de grandes espacios autocentrados y autosuficientes que podrían suponer un auténtico desafío para la misma supervivencia del Estado federal español.

La federación ibérica: Una reedición del Pacto de Tortosa

El Pacto de Tortosa de 1869 constituyó un ejemplo de pactismo federalista en forma de compromiso ideológico entre las fuerzas republicanas de las “tres antiguas provincias de Aragón, Cataluña y Valencia, incluidas las islas Baleares”. La alianza política de los territorios integrantes de la Corona de Aragón sirvió de modelo federal a castellanos, andaluces y vasco-navarros y culminó en la propuesta del pacto nacional auspiciado por Pi i Margall desde Madrid. La iniciativa arrancaba de las “libertades” de la llamada confederación catalano-aragonesa para representar un federalismo histórico y no separatista. En definitiva, se trataba de crear un Estado basado en unas “regiones unidas por su situación topográfica, solidarias en sus más preciados intereses, confundidas por sus recuerdos históricos, semejantes, si no iguales, en carácter y costumbres, émulas dignas en su pasión por la libertad”.

Sin embargo, el actual Estado autonómico, con su pluralidad, diversidad

y desigualdad entre las diecisiete comunidades, se ha convertido en un monstruo incontrolable con vocación de cadáver insepulto. La teoría estatalista de las cuatro naciones (España, Catalunya, Euskadi y Galicia) compite en disparates con la conocida del “café para todos”. Si la solución autonómica era la alternativa para evitar a toda costa el modelo federal, lo más razonable hubiera sido respetar, al menos, la estructura regional precedente. En su lugar, se crearon comunidades híbridas (Castilla y León), otras se desmembraron (Cantabria, La Rioja), otras se inventaron (Castilla-La Mancha), y otras (Madrid) se resignaron a la soledad. Al mismo tiempo, se impedía la fusión -o federación- de entidades territoriales históricamente hermanadas, con la excepción del procedimiento previsto para la integración de Navarra en Euskadi.

Ahora bien, las teorías sobre la constitución territorial de las comunidades o estados que podrían formar parte de una futura federación ibérica o hispánica, son innumerables, complejas y, la mayoría de las veces, contradictorias: cuatro, la escasez; diecisiete, la abundancia. Sólo la formación de “áreas” comunes o afines entre pueblos vinculados étnica, histórica y lingüísticamente da como resultado un número equilibrado pero -desafortunadamente -, y por encima de la metapolítica, priman siempre los intereses localistas (leoneses, cántabros, extremeños, riojanos, murcianos), expansionistas (catalanes, vascos, gallegos) e, incluso, de talante indiferente (aragoneses, castellanos).

Veamos si no. León hubiera tenido perfecto derecho a constituirse en comunidad autónoma, al margen de Castilla, pero sus propios inspiradores dudan de su composición provincial: amplia (León, Zamora y Salamanca) o reducida (sólo León), elevándose también voces sobre su vinculación a Asturias (en el norte) o a Galicia (en El Bierzo). Castilla, por su parte, bien podría aspirar a una dimensión imperial -la del antiguo superreino- o ideal (Castilla la Vieja, incluyendo Cantabria y La Rioja, las provincias de Cuenca y Guadalajara, así como Madrid excepto su área

metropolitana). En este último caso, entre la comunidad castellana y la andaluza quedarían una serie de territorios heterogéneos sin adscripción clara: Extremadura, Toledo, La Mancha y Murcia, con los que se podría inventar -precedentes no faltan- una comunidad híbrida extremo-castellano-andaluza.

Pero, sin duda, el área que mayor viabilidad merecería sobre el papel es la catalano-aragonesa. Y, sin embargo, serios obstáculos encontraría tal proyecto: por un lado, el imperialismo catalán (el pancatalanismo) que aspira a la incorporación de Valencia, islas Baleares y el Aragón oriental (además de Andorra y el Rosellón francés); por otro, las susceptibilidades aragonesa y valenciana, que observan recelosas al poderoso vecino, al que culpan -normalmente con razón- de usurpación histórica y lingüística y al que imputan -esta vez, con escasos motivos- su expolio económico. Cataluña no ha sabido explotar su papel predominante en la región pirenaico-ibero-mediterránea, para atraer con su fuerza a las comunidades limítrofes hacia un ambicioso proyecto de recreación de la antigua corona aragonesa: unidad política y territorial bajo el respeto a la diversidad cultural e institucional.

Lamentablemente, en esta España del "sálvese quien pueda" imperan más las actitudes cantonales, locales, comarcales, regionales o infranacionales, que las iniciativas de fundación o reconstitución de grandes comunidades históricas. Los vascos insisten en la formación de Euskal-Herría, aunque los navarros se oponen y algunas localidades cántabras, burgalesas y riojanas se apuntan al negocio. Los catalanes aspiran a sus hipotéticos Països Catalans, con la oposición militante de aragoneses y valencianos. El País Gallego se debate entre la absorción de las comarcas occidentales asturianas y leonesas y su acercamiento cauteloso al prófugo Portugal. Los castellanos intentan, con escaso éxito y menos énfasis, mezclar al montañés, al mesetero, al serrano, al ribereño y al mediterráneo, en una comunidad confeccionada a base de los deshechos y los despojos de lo que queda de España. Los andaluces no parecen aclararse entre su

glorioso pasado islámico, tan apetecible al expansionismo bereber, o su condición de apéndice castellano, aunque posiblemente ello dependa -que nadie se ofenda, que las raíces del problema son ya centenarias- del lugar de donde emanen las subvenciones. Los aragoneses, en fin, están rodeados de vascos, catalanes, castellanos y, por si fuera poco, de franceses, pero su manifiesta debilidad no les impediría reclamar territorios irredentos que van desde Tudela y Soria hasta Lérida y Valencia.

En definitiva, la complejidad territorial y las rivalidades autonómicas actuales no parecen ser las mejores vías para la construcción de un Estado federal equilibrado. Si los mapas posibles no se trazasen caprichosamente en los despachos oficiales y dejaran a los pueblos pronunciarse democráticamente en referendos puntuales sobre su pertenencia a una determinada región, comunidad o nación, las fronteras resultantes quizá no serían tan razonables o deseables, pero sí, al menos, más legítimas y realistas.

España podría constituirse en un Estado federal optando por uno de los siguientes modelos territoriales: el regional, esto es, fundado sobre las regiones históricas (Galicia, León, Castilla, Navarra, Aragón, Cataluña y Andalucía), si bien incorporando a cada una de ellas los territorios afines que restan o faltan en la relación, mediante plebiscitos populares; o el comunitario, es decir, aquel que aspiraría a una reconstitución histórica, étnica y lingüística, agrupando por áreas a regiones que, o bien forman parte ya de una misma nacionalidad subyacente, o bien hubieran podido llegar a fundar su propio Estado-nación si las circunstancias políticas del pasado lo hubiesen permitido. Según este último modelo, la organización federal española resultaría de los siguientes áreas comunitarias: la astur-galaica (Galicia, Asturias y León), la vasco-navarra, la catalano-aragonesa (Cataluña, Aragón, Valencia e islas Baleares), la andaluza y la castellana, otorgando a Madrid la capitalidad federal y a las islas Canarias un estatuto especial en razón de su insularidad. Un Pacto de Tortosa a lo grande.

Plurinacionalidad, Federalismo y Derecho de Autodeterminación

Jaime Pastor

En primer lugar, conviene tener en cuenta uno de los elementos de balance autocrítico que se ha podido extraer del estudio de las transiciones políticas vividas en los últimos decenios: en general, se ha terminado reconociendo que ha habido en ellos una subestimación de un problema fundamental, el de que la legitimación de un nuevo Estado y un nuevo sistema político necesita como requisito “predemocrático” la aceptación por el conjunto de la ciudadanía de pertenecer a un “demos” común en condiciones de igualdad, independientemente del “etnos” al que pertenezcan. Si esto no se da y la condición de formar parte del “demos” aparece asociada a una “etnodesigualdad”, es decir, a unas relaciones de dominación o preeminencia de una etnia o nacionalidad sobre otras, ese Estado o ese sistema político habrán nacido con un déficit de legitimidad ante una parte de la población residente dentro de sus fronteras. En esas condiciones, nos encontraremos con el riesgo permanente de que un sector de la ciudadanía –probablemente minoritario pero significativo en el ámbito territorial más afectado– impugne constante o periódicamente la validez territorial de las decisiones que vaya tomando el poder político, aunque éste se base en una legitimidad electoral y parlamentaria a escala de todo el territorio.

Este problema ha sido más visible en el contexto del proceso de “globalización” actual, ya que, en la medida que muchos de los Estados conocen una crisis de centralidad ante la acentuación de los procesos de interdependencia inter y supraestatal, por un lado, y la reafirmación de las diferencias nacionales y locales, por

otro, la homogeneidad nacional forzada sobre cuya base se ha construido la gran mayoría de los Estados sufre una notable erosión externa e interna.

Se está desarrollando así mismo una tendencia mayor a la configuración de bloques interestatales y procesos de cooperación económica y comercial orientados a la creación de espacios macro-regionales comunes, los cuales, si bien conocen tensiones y desigualdades internas importantes y no han logrado (¿todavía?) crear una identificación colectiva superior a la relacionada con cada Estado-nación, sitúan en otro marco la asunción de determinadas competencias por parte de éste (como es el caso de las políticas monetaria, de defensa o de comunicaciones), máxime cuando todo este proceso se está desarrollando bajo la hegemonía de un discurso y un proyecto neoliberales.

Nos encontramos así con el reto de redefinir conceptos “capaces de viajar”, que atiendan a una dinámica cambiante en la que actúan tendencias y contratendencias dentro de un mundo más interdependiente. No se trata de caer en pronósticos simplificadores que anuncian la desaparición de los Estados-nación, pero sí es evidente que el sistema de Estados actual está más jerarquizado que en el pasado y que mientras unos pocos gozan de una “soberanía” mayor, otros muchos se ven más limitados y desafiados por actores muy diversos tanto en el plano global como en el macrorregional o en el interno, configurándose así nuevas redes de poderes y nuevos entramados en los que, mientras se “desterritorializan” unos procesos, otros conocen una “reterritorialización” mayor (ése es el caso, precisamente, de la autoafirmación de la nacionalidad dominante frente a las nuevas migraciones procedentes del “Sur” pero también ante las nuevas demandas de los nacionalismos minoritarios dentro de los Estados del “Norte”) (Pastor, 2002).

Coexisten así viejas y nuevas formas de la “globalización” con una revalorización de lo diferente, de la diversidad, de lo nacional, lo regional y lo local, reflejándose

todo ello en la necesidad de avanzar hacia nuevas formas de relación y de asociación entre entes políticos que sean capaces de superar uno de los paradigmas de la Modernidad capitalista: el Estado nacional, entendido como poder público exclusivo en el ámbito de un territorio exclusivamente delimitado y sobre una población homogénea nacional y culturalmente. De esta forma, ideas como soberanía compartida y co-determinación se van abriendo camino, pese a que siguen chocando con fuertes resistencias tanto “desde arriba” como “desde abajo”.

En ese contexto general el lado nacional-cultural de cada persona aparece en muchas partes más visible que en anteriores períodos históricos, jugando así un papel prominente en la construcción de su subjetividad y de su identidad compuesta. A este respecto me parece pertinente la reflexión de Amin Maalouf (1999) cuando recuerda que “la gente suele reconocerse en la pertenencia que es más atacada (...). Esa pertenencia (...) invade entonces la identidad entera. Los que la comparten se sienten solidarios, se agrupan, se movilizan, se dan ánimos entre sí, arremeten contra ‘los de enfrente’ “. Es también en ese marco de agravación de los conflictos de identidad nacional y cultural como cabe entender la reaparición del debate sobre los derechos individuales y los derechos de grupo y la necesidad de superar la oposición entre ambos, tradicionalmente practicada tanto por liberales como por comunitaristas en general. Obviamente, ni todos los derechos individuales son fundamentales ni tampoco lo son todos los colectivos: debemos abordar esa discusión buscando fórmulas de conciliación entre ellos que tiendan a generar más libertad, más igualdad y más solidaridad en todos los planos.

Se trata, por tanto, de emprender la búsqueda de alternativas diferentes a los problemas planteados por la desigualdad entre identidades nacionales y no resueltos dentro de los Estados unitarios o incluso en los federales uninacionales.

Para ello lo primero es la necesidad de partir de un “reconocimiento” o un “cambio

de mirada” que ayude a superar el antagonismo “nosotros-ellos” y los resentimientos mutuos acumulados a lo largo de la historia entre quienes comparten una determinada identidad nacional de un lado o de otro (Ph. Resnick, 2001). Se trata, en fin, y siguiendo la paráfrasis “renaniana” hecha por Anne Legaré (1995), de iniciar el camino hacia un “querer vivir juntos y con los otros”.

Esa tarea exige buscar un “acomodo” del grupo nacional no identificado con el mayoritario en el Estado en cuestión en términos de reconocimiento de una igualdad y diversidad entre ellos, desechando así otras fórmulas que se han demostrado injustas, ya se trate de la basada en el “lecho de Procusto” (sólo existirían derechos individuales...), en el “síndrome de Atenas” (estableciendo una jerarquía entre naciones y etnias) o en la llamada “balcanización” (un falso multiculturalismo que estableciera “ghettos” entre comunidades nacionales o étnicas) (Javier de Lucas, 2001). El objetivo sería encontrar un marco de convivencia en el que sea posible que a título individual se opte por una identidad “preferente” al mismo tiempo que en el plano constitucional no haya ninguna identidad “subordinada”.

En ese camino nos encontramos con la necesidad de reinventar el federalismo a partir de su definición más consensuada en el plano teórico (autogobierno más gobierno compartido), que es la que permite compatibilizar las soberanías de las partes con la soberanía compartida en lo que voluntariamente acepten entre todas ellas; un federalismo que debería basarse, siguiendo a Elazar (1999), en un modelo matricial y no en los dominantes en la mayoría de los Estados autodenominados federales y realmente existentes, generalmente organizados en torno al modelo piramidal o al de centro-periferia.

Partiendo de esos criterios sostenemos que un sistema federal ha de suponer una unión contractual de carácter duradero entre distintas partes en condiciones de igualdad, basada en determinados rasgos comunes desde el punto de vista jurídico-

constitucional: 1, Una Constitución escrita que especifica la división vertical y horizontal del poder y las garantías de que sus atribuciones no les podrán ser arrebatadas tanto al Estado federal como a los Estados federados; 2, Una legislatura bicameral en la que una cámara representa al conjunto de la ciudadanía (el “demos” o pueblo común) y otra a las unidades que componen la federación (representativas, a su vez, de los distintos “demoi” o pueblos); 3, El derecho de las unidades constitutivas a participar en el proceso de reforma de la Constitución federal, y el de enmendar o reformar unilateralmente sus Constituciones internas; 4, La existencia de un Tribunal Constitucional Federal, en cuya composición se ha de incluir el criterio de representación territorial.

Pero, en relación con lo que estamos abordando aquí, y coincidiendo con otros colegas (Fossas y Requejo, 1999; Caminal, 2002), ese federalismo no sólo debería adquirir esa dimensión territorial e institucional sino que tendría que ser plurinacional o pluralista, permitiendo así la separación de la condición de ciudadanía de la de nacionalidad y generando tanto la existencia de varios centros territoriales como la de asimetrías entre las distintas partes en función de su propia diversidad. Esa disociación entre una ciudadanía que tiene que ser incluyente y una nacionalidad que, inevitablemente, es excluyente, se hace más necesaria si cabe a la vista de la presencia creciente en nuestros propios países de poblaciones procedentes de países del “Sur” y de culturas diferentes: también respecto a ellas el federalismo tiene que ser incluyente y respetuoso de sus identidades de origen y derechos culturales (siempre, obviamente, que éstos no vayan en contra de derechos individuales fundamentales de sus miembros).

A este respecto el estudio comparado de distintos procesos a la hora de afrontar la diversidad nacional y cultural dentro de un sistema federal sirve para profundizar más en la alternativa que se propone aquí. Así, tenemos el caso de Suiza, a la que se puede considerar como una federación nacional pluricultural; el de Canadá, una federación nacional multicultural, bilingüe y

asimétrica, pero sin haber logrado resolver el conflicto nacional de Quebec; el de Bélgica, una federación binacional con un funcionamiento bipolar; y el de Estados Unidos de Norteamérica, una federación nacional que se dice multicultural. De entre ellos son sin duda Canadá y Bélgica los que más afinidad pueden tener con casos como el español (Desiderio Fernández, 2002).

A partir de estos últimos casos ha reaparecido la fórmula de federalismo asimétrico, queriendo decir con ello que se aspira a hacer compatible la igualdad con la diversidad entre las partes, especialmente aquéllas que tienen que ver con identidades nacionales diferentes de la mayoritaria en el Estado en cuestión; es decir, se trata de tener en cuenta la heterogeneidad etno-territorial de los Estados modernos a la hora de la regulación de los derechos de grupo. Ese criterio ha de tener su reflejo, por tanto, en un pacto en torno al reparto de competencias que permita tener en cuenta esas diferencias y las desigualdades de partida existentes con el fin de ir alcanzando una nueva relación de igualdad, necesariamente ajena a la uniformidad y a la homogeneización forzada (D. Milne, 1999). Cuestión distinta es la utilización que de esas competencias puedan hacer las fuerzas políticas gobernantes en cada ámbito territorial para orientarlas en un sentido solidario o competitivo, en función también de los mecanismos de cooperación interterritorial que se pongan en pie en el conjunto del Estado.

A la luz de esas experiencias cabría indicar ya una conclusión general: el federalismo plurinacional no es una solución definitiva a los conflictos de identidades nacionales pero sí puede ofrecer una vía para gestionarlos de manera pacífica y no antagónica. Para esa labor reguladora, más que el Senado como Segunda Cámara (que también puede y debe jugar una función de coordinación, respetando un derecho de veto de los estados federados “nacionales” en sus ámbitos competenciales respectivos), una institución que aparece cada vez más necesaria es un Tribunal Constitucional Federal que, con una composición plurinacional, debería atender a unas

funciones esenciales, como serían, siguiendo a Watts: a) la interpretación imparcial de la Constitución federal; b) la adaptación de la Constitución federal a los cambios de la realidad social y política; y c) la resolución de los conflictos intergubernamentales; es decir, un órgano capaz de garantizar una visión dinámica del proceso de “acomodo” de las realidades nacionales minoritarias dentro de un mismo Estado.

Pero tampoco esa institución de carácter federal y plurinacional sería suficiente si no va acompañada de esa voluntad de “vivir juntos y con los otros”, es decir, de una cultura política federalista y también respetuosa de la plurinacionalidad. Ese “cemento común” sólo puede ser resultado de un proceso de socialización política del conjunto de la ciudadanía en general, y especialmente dentro de la nacionalidad mayoritaria, con el fin de ir modificando el marco de creencias dominante. No hace falta insistir en que en esa labor instituciones como la escuela y agentes de socialización tan importantes como los medios de comunicación juegan – o deben jugar – una función fundamental (Fernández Buey, 1998).

Dentro de los debates alrededor de las fórmulas de asociación la delimitación de las diferencias entre lo que es una federación plurinacional, de carácter por tanto asimétrico, y una confederación, es muchas veces difícil. La distinción más común se basa en que en la federación las partes renuncian a determinadas competencias en beneficio del Estado federal mientras que en la Confederación se ceden esas competencias. Así, una Confederación se definiría por: 1, Unos poderes limitados en los órganos confederales, siempre delegados por los Estados que la integran; 2, La soberanía permanece en los Estados miembros, prevaleciendo por tanto los “demoi” de cada Estado sobre el nuevo “demos”; 3, El derecho a la secesión sigue siendo reconocido a cada uno de los Estados miembros.

Es en medio de esa “frontera conceptual” intermedia donde se ha ido

produciendo la evolución de los conflictos entre Canadá y Quebec, conduciendo así al debate sobre la necesidad o conveniencia de reconocer una condición previa para garantizar un marco de convivencia estable y duradero: la de que sea posible la libre decisión y la libre unión a través de un pacto entre iguales, estableciendo incluso una cláusula que permita el derecho de secesión. Es esta cuestión la que abordaremos a continuación.

El debate sobre el derecho de autodeterminación, incluida la secesión o la independencia, ha resurgido en los últimos años con fuerza dentro de la filosofía política y jurídica a escala internacional. Refiriéndonos sólo a su dimensión externa, nos limitamos a remitirnos a la definición de ese concepto por parte del Tribunal Supremo de Canadá, según el cual ese derecho implica “el establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o la integración con un Estado independiente o la emergencia dentro de cualquier otro status político libremente determinado por un pueblo”.

Ateniéndonos a la misma, más importante que la discusión sobre si se trata de un derecho fundamental universal o no, el método de reflexión más adecuado sería el de tomar en consideración cuáles podrían ser las causas que justificaran su reclamación y su eventual ejercicio, tal como ha hecho Allen Buchanan (1991). Matizando parcialmente las que él mismo sugiere, podríamos distinguir cuatro razones: una sería la existencia de un trato discriminatorio violento y permanente por parte del Estado de la nación dominante (como podría ser hoy en Chechenia); otra, el hecho de formar parte de un territorio que fue incorporado ilegalmente a un Estado (como ocurrió con las Repúblicas bálticas); otro, el de considerar que a la nación minoritaria no se le reconocen derechos básicos como nación diferente (como Quebec); otro, en fin, el considerar que el marco de autonomía conseguido por una parte se encuentra condicionado por el “centro” o por la reafirmación antagónica de la nacionalidad mayoritaria (como puede ser también el caso de Quebec o... del País Vasco).

También es especialmente polémico el problema de que el grupo nacional afectado se encuentre dividido por las fronteras de distintos Estados. Obviamente, esto plantea cuestiones más complejas y, sobre todo, la necesidad de diferenciar los procesos de autodeterminación en función de los diferentes marcos estatales y de los sentimientos nacionales existentes en cada ámbito, con el fin de evitar concepciones irredentistas, pero sin que ello tuviera que suponer la imposibilidad democrática de abrir ese proceso (David Copp, 1997).

Se trataría así de determinar qué causas pueden justificar el ejercicio de ese derecho, por encima de la letra escrita de las Constituciones existentes en los distintos países, ya que, como también recomienda Buchanan, "Aunque una Constitución no incluya un derecho a la secesión, puede ser necesario utilizar otras disposiciones constitucionales para abordar algunos de los problemas de las minorías que puedan conducir a la secesión"; de ahí que el mismo autor sugiera que "el derecho constitucional ha de ser formulado de modo que especifique las justificaciones morales para la secesión".

En cualquier hipótesis, el sujeto del ejercicio de ese derecho debería ser el conjunto de la ciudadanía residente en el ámbito territorial donde se demanda ese derecho y, por tanto, ni el "etnos" de ese territorio ni el de todo el Estado. No nos parece justificada la posición de quienes arguyen que debería ser la totalidad de la ciudadanía del Estado afectado la que tendría derecho a pronunciarse sobre la secesión -u otra fórmula- de una parte de su territorio, puesto que hay que garantizar el derecho de la minoría en cuestión a decidir si quiere seguir o no formando parte de ese Estado.

Por otro lado, el rechazo a que sea el "etnos" de ese territorio quien decida también implica asumir que el "demos" en ese ámbito suele ser nacional y culturalmente plural. De esto se deriva que la aplicación del principio de mayoría ha de tener en cuenta también la necesidad de reconocer los derechos de las minorías internas y, en cualquier caso, el conjunto de

derechos individuales de ciudadanía. Todo esto obliga a regulaciones legales complejas destinadas a superar reales o futuras fracturas que no por ello deberían convertirse en pretextos por parte de la nacionalidad mayoritaria de un Estado para impedir el ejercicio del derecho de autodeterminación de otra minoritaria en su seno.

Otra cuestión controvertida es la referente a si ese derecho de autodeterminación debe ser entendido como algo limitado a un único ejercicio. Desde un punto de vista democrático no nos parece esto acertado, ya que la opinión del "pueblo" puede ser cambiante, por lo que debería garantizarse la posibilidad de plantearse en nuevas ocasiones siempre que exista una razonable distancia temporal entre ellas (un período de diez años parece una propuesta adecuada) y a través de las instituciones representativas correspondientes (cuando éstas existan en el ámbito territorial afectado) y siempre que lo exijan por mayoría. Es cierto que esta posibilidad de reconsideración periódica puede introducir un elemento de inestabilidad y conflictividad; pero, en nuestra opinión, ese riesgo se halla más reducido en el contexto de las tendencias antes apuntadas a escala macro-regional y, en todo caso, puede ser menor que negar la posibilidad de que futuras generaciones tengan derecho a modificar o revisar una decisión anterior.

Nos encontramos así con que el reconocimiento de ese derecho ya no se plantea en el ámbito jurídico sólo para las colonias o en el marco de regímenes dictatoriales y de bancarrota de los Imperios sino también en democracias liberales establecidas del "Norte". En realidad, conviene recordar que el principio de las nacionalidades y el derecho de autodeterminación son ideas que nacieron y se desarrollaron en Europa y América a lo largo del siglo XIX para luego, tras los avatares del período de entreguerras del siglo XX, ser trasladadas a otros continentes dentro del proceso de "descolonización" propiciado por la ONU. Se trató así de establecer una especie de "teoría del agua salada" que consideraba que ese derecho no

podía ya ejercerse en el marco de los Estados “históricos” liberal-democráticos, generalmente situados en el “Norte” del planeta, afirmando que sus fronteras eran inamovibles: ahora ese debate vuelve a su lugar de origen.

El caso de Quebec es ya una referencia en ese “retorno al Norte” precisamente porque ha resurgido con él la controversia entre legalidad y legitimidad a raíz de la sentencia del Tribunal Supremo de Canadá. En ella se afirma, por ejemplo: “La Constitución no es una camisa de fuerza (...). Si bien es cierto que algunos intentos de enmienda constitucional han sido débiles en los años recientes, un voto claramente mayoritario en Quebec sobre una pregunta clara a favor de la secesión daría legitimidad democrática a la iniciativa de secesión que todos los demás participantes en la Confederación tendrían que reconocer”. También: “Aunque bajo la Constitución no hay derecho a alcanzar la secesión unilateralmente, o sea una secesión sin el principio de negociación, esto no supone desechar la posibilidad de una declaración inconstitucional de secesión que conduzca a una secesión ‘de facto’. El éxito último de esa secesión dependerá del control efectivo de un territorio y del reconocimiento por la comunidad internacional”.

Vemos así cómo existe ya un precedente de reconocimiento judicial de un derecho a la secesión siempre que incluya el principio de negociación posterior con el Estado del que pudiera separarse la parte afectada si así lo decide por mayoría clara en una pregunta clara.

Apoyándonos en interpretaciones como la antes expuesta y relacionándola con la nueva estructura de oportunidad política que se está configurando en el marco de la Unión Europea, cabría desdramatizar este debate, ya que, por un lado, ese proceso está conduciendo a una crisis de las ideas de soberanía exclusiva y de integridad territorial de cada Estado miembro, mientras que por otro permitiría apostar por un “juego de suma positiva” entre las distintas unidades políticas integrantes – viejas y nuevas- de la UE-. En resumen, un

reconocimiento del derecho a la autodeterminación, incluida la secesión, dejaría abierta la posibilidad de nuevos sujetos políticos miembros de la UE, convertida en un híbrido entre confederación y federación: en ese escenario no tendría por qué haber ganadores ni perdedores, ya que se podría generar una dinámica de ventajas mutuas al favorecer un nuevo marco de convivencia menos conflictiva entre las identidades nacionales. Obviamente, este proceso debería iniciarse en el marco de los Estados actuales, protagonistas fundamentales de la construcción de la UE, pero con la perspectiva de resolver los conflictos en torno a ideas como las de “soberanía-asociación” y de soberanía compartida en ese ámbito macro-regional.

Como conclusión de este punto, lo que se propone es la necesidad de avanzar hacia una regulación del derecho de autodeterminación a través del Derecho Internacional Público, en la línea avanzada ya por Buchanan y otros, es decir, mediante una concepción de aquél no como un derecho universal absoluto pero sí como un “remedial right” (Buchanan, 1997) aplicable a escala universal. De esta forma se podrían determinar las causas que justificaran su reclamación y su ejercicio, evitando lo que ha ocurrido hasta ahora: el doble rasero de las grandes potencias, que lo han autorizado en unos casos (exYugoslavia, por ej.) y lo han negado en otros (Sahara, Palestina...) en función de intereses geopolíticos propios.

En esa corriente de opinión innovadora se sitúan también reflexiones como la de Luigi Ferrajoli (1999) cuando sostiene la necesidad de una “refundación del derecho internacional no ya sobre la soberanía de los Estados sino sobre la autonomía de los pueblos. Sólo desvinculando esta autonomía de la rigidez monista del viejo paradigma estatal –basado en la identificación entre Estados, pueblos y naciones- el derecho de autodeterminación de los pueblos podrá realizarse en formas pacíficas, no recíprocamente excluyentes y a la par auténticamente democráticas”. Pero es evidente que esta vía alternativa está lejos de materializarse a corto plazo, por lo

que nos encontramos con la necesidad de buscar soluciones pragmáticas para conflictos que tienden a enquistarse, como ocurre en casos como el vasco.

Pasaremos ahora a hacer un balance sintético de cuál ha sido la historia española y, más concretamente luego, del Estado autonómico actual.

En primer lugar, no creo que sea tendencioso constatar que el siglo XIX y la primera mitad del XX se cierran con la comprobación de que el intento de un nacionalismo español integrador terminó fracasando, tanto en su versión liberal como en la más social y federalista de Pi i Margall, frente al auge de un nacional-catolicismo monárquico que mantuvo su control sobre el Estado y se consolidó bajo el franquismo. En ese proceso se produjo lo que ya historiadores de distintas tendencias reconocen como una “crisis de penetración” (Alvarez Junco, 2001) de un Estado que, por querer ser Imperio, no llegó a construir una nación integradora de su propia diversidad interna.

En efecto, el intento simultáneo de “state building” y “nation building” se vio afectado tanto por sus derrotas imperiales como por las tensiones centro-periferia y el peso retardatario de una estructura social de base fundamentalmente agraria. El año 1898 aparece como un punto de inflexión dentro de ese proceso, ya que constituye tanto la constatación del fracaso antes señalado como el punto de arranque de unos nacionalismos “periféricos” que, con diferentes raíces y evoluciones, terminan enfrentándose con el nacionalismo español y el franquismo. El período de la Segunda República no es más que un nuevo intento abortado de un nacionalismo liberal republicano español que, a través sobre todo de Azaña, busca un marco de convivencia no conflictiva con los nacionalismos catalán y vasco.

Tras la caída de la dictadura, se inicia una transición política que, si bien da nacimiento a un nuevo régimen democrático liberal, está condicionada por basarse en un pacto con fuerzas procedentes de la dictadura, siendo esto especialmente visible en la cuestión que nos

ocupa a la hora de la elaboración de la Constitución de 1978. En su artículo 2 se refleja claramente una idea de “nación” única, a la que se subordinan “nacionalidades y regiones”, cuando se afirma: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Todo ello a continuación de un artículo 1, apartado 2, en el que se proclama que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

Tropezamos así con el problema planteado al principio de este trabajo: el hecho de no haber tenido en cuenta la existencia de distintas identidades nacionales a la hora de establecer un nuevo régimen político genera un déficit de legitimidad de origen en el mismo, comprobado después en la falta de consentimiento que a esa Constitución se produce en Euskadi. Ni el reconocimiento de los conciertos económicos a partir de la Disposición Adicional Primera ni el Estatuto de Autonomía de Gernika, con la consiguiente asunción de toda una serie de competencias, han logrado superar aquel déficit.

A partir de la Constitución se ha ido configurando un Estado cuya organización territorial se ha ido basando en un proceso de descentralización y en cierto reconocimiento pragmático de “hechos diferenciales” nacionales y de las consiguientes asimetrías, lo cual ha permitido en casos como la CAV, Navarra y Catalunya un grado de autogobierno importante. Pero ninguno de esos avances ha logrado modificar el punto de partida basado en la falta de reconocimiento de la igualdad entre las identidades nacionales y en un federalismo que impida una vuelta atrás en lo conseguido (no hay que olvidar al respecto la cláusula del art. 155 de la Constitución), siempre a merced de las relaciones de fuerzas entre los distintos partidos. En resumen, desde mi punto de vista y coincidiendo con otros colegas, podemos considerar que el Estado español

es descentralizado y asimétrico pero no, desde luego, federal. Varias serían las diferencias que le separarían de un Estado federal: 1, Las Comunidades Autónomas no son unidades constituyentes; 2, La separación de poderes legislativos es incierta; 3, El poder judicial sigue básicamente los parámetros de un Estado unitario centralizado; 4, El Senado no está vinculado a las unidades federadas; 5, No existe federalismo fiscal (con la excepción de la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral Navarra); 6, Las CCAA no son consideradas como actores políticos en relación con la UE; 7, Las CCAA no participan en el proceso de reforma constitucional (Requejo, 1999).

Buena prueba de esta calificación es la de los avatares sufridos a lo largo de estos 25 años, con el intento de la LOAPA tras el 23-F, la actuación abiertamente parcial en la mayoría de los casos del Tribunal Constitucional y, ahora, el retorno de un nacionalismo español claramente beligerante con el vasco y poco incluyente de los demás. Un nacionalismo, por cierto, que refleja más el miedo a ese futuro que podría abrirse en el marco de la UE que la existencia de un proyecto capaz de renunciar a sus raíces etnicistas.

El caso vasco aparece en ese contexto como la herencia de un problema político no resuelto, agravado sin duda por la pervivencia de ETA y su estrategia militarista y también etnicista, pero también por el actual bloqueo al desarrollo estatutario y a la demanda mayoritaria en la CAV del derecho a decidir sobre su futuro.

¿Qué salida habría que plantear ante la actual crisis del Estado autonómico español y el conflicto vasco? En coherencia con lo expuesto hasta aquí, debería buscarse el mayor consenso posible en torno a la necesidad de poner en pie un proyecto de federalismo pluralista, basado en la libre adhesión al mismo a escala española e insertado en la UE.

Ese federalismo tendría que ser pluralista en distintos planos, incluido el multicultural, dada la presencia antes mencionada de una población inmigrante con residencia estable y a la que se debería

facilitar el acceso a todos los derechos de ciudadanía. Pero, limitándonos al plano territorial, debería reconocer la igualdad entre las diferentes identidades nacionales y, por tanto, la necesidad de que, para que se base en un pacto libre, exista la cláusula del derecho a separarse de los Estados actuales y a constituir nuevos sujetos políticos en el marco de la UE.

En ese proceso habría que insertar la respuesta al caso vasco, buscando las vías jurídicas que, sin necesidad de reforma constitucional previa, permitan el libre ejercicio del derecho de autodeterminación. Para ello se ha sugerido ya desde muy distintos ámbitos varias fórmulas posibles: la de la Disposición Adicional Primera de la Constitución referente a los “derechos históricos” y la Disposición Adicional Unica del Estatuto de Gernika; la del artículo 150.2 de la Constitución (que autoriza la transferencia o delegación en las CCAA de determinadas competencias: por ej., convocar un referéndum o una consulta); o la del artículo 10.2 de la misma Constitución (“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”), por el que el Estado español está obligado a respetar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado en 1966 y aceptado por España en 1978.

Una interpretación abierta del “bloque de constitucionalidad” (incluyendo, por tanto, Constitución, Estatutos de Autonomía y jurisprudencia constitucional) y del “marco de la Constitución” sería compatible con lo que ha de ser el respeto a lo que debería ser el verdadero “núcleo duro” de la misma, o sea, el formado por las libertades democráticas, los derechos fundamentales y las garantías ciudadanas, tal como sugieren Clavero (2001) y Lacasta (1999). En ese sentido habría que optar por un “constitucionalismo útil” (M. Herrero de Miñón y Ernest Lluch, 2001), dispuesto a concebir el derecho como un “utillaje para la resolución de conflictos, como tal, obra de

cultura, y en consecuencia siempre relativa a su circunstancia y finalidad”.

Obviamente, para que este proceso saliera adelante debería haber un consenso interno suficiente en el seno de la sociedad vasca para iniciarlo y, al mismo tiempo, la expresión de una voluntad de llegar a un pacto externo con, en este caso, el Estado español en función del resultado final del mismo. Sin embargo, la constatación de la pluralidad de la sociedad vasca no puede ser argumento para rechazar el derecho exclusivo de la misma a decidir; al contrario, precisamente, la resistencia o la amenaza permanente de veto a ese derecho por parte de una minoría no hace más que alimentar una autoafirmación nacionalista de la mayoría, además de favorecer las actitudes etnicistas en su seno. La experiencia de conflictos similares debería conducir a concluir que sólo desde el respeto al derecho a la autodeterminación podrán crearse las condiciones para una libre expresión del carácter multicultural de un país. Es dentro de esa vía democrática como se podrá exigir a los nacionalistas vascos que expliciten su voluntad de consensuar las reglas del juego y su compromiso a respetar los derechos de los vascos no nacionalistas así como los individuales en general (incluyendo, por supuesto, el derecho a la vida).

Pero, como ya sabemos, las cuestiones aquí abordadas no se resuelven con meras sugerencias de ingeniería constitucional. Exigen mucho más que eso, ya que implican un cambio en la cultura política desarrollada en la mayoría de los países y, sobre todo, un cambio de paradigma de organización política, como antes se sugería citando a Ferrajoli; pero para ello tendría que haber voluntad política de emprender ese camino por parte de los actores principales del conflicto, ya que, al menos desde Ferdinand Lassalle, sabemos que “los problemas constitucionales no son, primeramente, problemas de derecho sino de poder” (1984). Mientras eso no se produzca, los resentimientos y los intereses parciales pesarán más que las razones y los valores a compartir en común.

Hace falta generar, por tanto, una cultura ciudadana que permita pensar estos problemas en términos plurinacionales, pluriculturales y federales, poniendo el acento principal en que el primer paso sea dado por quienes forman parte de la comunidad cultural mayoritaria dentro del Estado, ya que es la que suele coincidir con la oficial, es decir, con la que no necesita un “acomodo” dentro de la nueva realidad a construir.

Para esa labor el “patriotismo constitucional” no sirve, ya que implica, en el mejor de los casos, ignorar la realidad plurinacional del Estado y, en el peor, una fetichización de la Constitución escrita y de su irreformabilidad.

Lo fundamental está, por tanto, en la existencia de una voluntad política compartida de resolver un conflicto mediante la profundización de la democracia participativa.



El federalismo pluralista

Del federalismo nacional al federalismo plurinacional

Miquel Caminal

El federalismo y el nacionalismo son ideologías “territoriales” que relacionan gobierno e individuos sobre *la base de un territorio* que tiene pasado, que tiene historia. En este sentido, son ideologías que se distinguen del resto de ideologías modernas porque anteponen el *quiénes* son o deben formar parte de la comunidad gobernada al *cómo* son gobernados. Son, por supuesto, ideologías modernas porque tratan del gobierno y del territorio a partir del principio de que los individuos, en tanto pueblo, o en tanto nación, son los depositarios de la soberanía, lo que legitiman los poderes públicos. La gran diferencia entre una y otra ideología es que el federalismo *une* individuos, pueblos, países, naciones, estados, preservando cada uno su identidad; por el contrario, el nacionalismo sí crea, o recrea la nación como fundamento moderno del poder del estado y, por lo tanto, *reúne* a los individuos (culturas, pueblos y países) en un cuerpo nuevo que los incluye y los trasciende. El federalismo puede ser pensado para unir cuerpos distintos, y no para transformarlos, disolviéndolos, en un cuerpo nuevo; el nacionalismo surgió para crear y legitimar un cuerpo nuevo. El federalismo une naciones, el nacionalismo crea naciones. El relevo del nacionalismo por el federalismo puede significar una inflexión histórica entre el pasado de afirmación de las naciones, unas frente a otras, y el futuro de la convivencia (federal) y de la fraternidad entre naciones.

El federalismo y el nacionalismo pueden ser compatibles si y sólo si el federalismo somete al nacionalismo. Cuando el nacionalismo se somete al federalismo, aquél empieza a desaparecer.

Cuando el federalismo se somete al nacionalismo, o a los nacionalismos, se transforma en otra cosa; en una técnica jurídica y política de organización territorial del estado nacional. Se diluye como ideología territorial alternativa al nacionalismo. A lo largo de dos siglos, el federalismo ha cumplido la función de unir y de mantener unido el estado nacional, con un modelo territorial de organización de los poderes públicos distinto al estado unitario. Su subordinación al estado nacional ha implicado y significado en gran parte la pérdida o vaciamiento del contenido ideológico federalista, lo que no excluye la posibilidad futura de recuperarlo. En efecto, el hecho de que el federalismo haya reducido su horizonte a los fines del estado nacional, no anula la posibilidad de que *otro federalismo* pueda ser la vía de superación o transformación histórica del mismo estado nacional. Precisamente por ello, el federalismo no deja de producir resistencia o provocar actitudes reticentes entre los nacionalismos de todo tipo.

Ahora bien, el federalismo no puede recuperar plenamente su sentido de la organización política de la sociedad si no se libera de su dependencia del estado nacional. Para dejar de ser instrumento o medio, y volver a ser fin, necesita ser independiente del nacionalismo. Mientras la dialéctica nacionalista se mueva entre la permanencia de estados nacionales y la afirmación del derecho de autodeterminación de las naciones sin estado, el campo de acción del federalismo es limitado. Esto no quita ni disminuye la aportación positiva que ha significado el federalismo en los estados nacionales, como un factor de democracia territorial o de pluralidad territorial de los poderes del estado. Pero los profundos cambios que se han producido en los últimos veinte años, y muy especialmente la revolución tecnológica, acabarán afectando a las mismas bases conceptuales del estado nacional. Está sucediente ya en la economía y en la cultura. La sociedad de la comunicación y del conocimiento también llegará a la política y a los cimientos del estado moderno. El federalismo puede ser la vía de continuidad entre el ayer y el

mañana, mediante la transformación del estado nacional en otra forma estatal de organización de la sociedad, al mostrar que es posible construir una “gran nación” con varios estados en su interior.

¿Por qué ha de ser imposible la poliarquía federal? ¿Se puede pasar del estado “hobbessiano” a una federación “nealthusiana”? El mundo de los estados nacionales es el mundo donde las relaciones internacionales se dirimen por la fuerza, que incluye la guerra. Los estados nacionales se han vuelto demasiado peligrosos para sus vecinos y demasiado débiles para defender a sus propios ciudadanos. Las ideas de Kant y de Saint-Simon siguen vigentes y han ganado presencia. La seguridad y la libertad propias pasan por garantizar, igualmente y a la vez, la libertad y la seguridad ajenas. La federación puede ser una vía estable de *seguridad compartida* en la medida que un derecho público federal vincule, proteja y obligue a todas las partes implicadas.

La *razón positiva* del federalismo frene al nacionalismo es que puede promover el pluralismo en varias dimensiones: policentrismo frente al monocentrismo, plurinacionalidad frente a la nacionalidad única, multiculturalismo frente al monoculturalismo. El nacionalismo subraya como gobierno supremo aquel que representa la nación; el federalismo promueve diversos gobiernos con sus competencias y ámbitos territoriales respectivos, desde el gobierno local hasta el gobierno federal, desde la federación plurinacional de Estdos federados hasta la confederación mundial. La *razón negativa*, que defiende el espacio de libertad, seguridad y de gobierno ante y junto al otro, y la razón federal positiva, que promueve la participación política y la interrelación cooperante y solidaria entre los diversos actores políticos vinculados por el pacto federal, son los pilares de un *federalismo republicano y pluralista*.

Pero este federalismo implica algo más y va más allá de la *unión por temor*. En su estado mínimo implica una *unión plural*. Porque si no lo es, el contrato federal pierde todo su sentido y validez. La federación se

crea para asegurar lo que se tiene, la pluralidad de unidades constituyentes, y no para destruirlo o disolverlo. La *arquitectura federal* es plural o no es. En este sentido, la federación es un fin en sí misma: sólo existe en la pluralidad de gobiernos y en la distribución dual de competencias.

Ni una palabra sobre la libertad y la democracia, por el momento. A éstas precede la *unión nacional*. Una “alianza perpetua” conduce tarde o temprano a valorar la unión federal como un objetivo en sí mismo, como una *comunidad federal* con la que también tiene sentido identificarse. Esta comunidad tiene voluntad integradora con independencia de la residencia o procedencia de los ciudadanos de uno u otro estado federado. La unión nacional culmina, y al mismo tiempo difumina, las demás uniones por razón de seguridad o de interés. Las reúne y las disuelve en una sola: la nación. El sentido último de una federación es alcanzar la unión nacional, haciéndola compatible con el mantenimiento de la pluralidad de gobiernos estatales. Esta última es la diferencia relevante con los Estados nacionales unitarios, sin que por ello tenga que quedar afectada la cohesión nacional.

Así lo expresa Elazar cuando dice: “En uno u otro sentido, todas las naciones-estado han tenido que echar mano de mecanismos políticos para convertir algunos segmentos de su población en *nacionales*. El método utilizado consistió en proporcionar una ciudadanía común a todos los individuos residentes en el territorio político, eliminando con ello, por sustitución, la mera confianza o alianza con líderes o grupos mediadores. Así, la nación-estado ha devenido en *estado de ciudadanos*.”

Las élites con sus intereses son el motor del proceso de unión federal, pero no hay federación sin la implicación de los ciudadanos y, por consiguiente, sin abrir también un proceso de unión nacional. El paso de la confederación a la federación ejemplifica perfectamente este proceso, porque, cuando se plantea el problema de la *representación federal* estamos hablando ya de unión federal y de legitimación de los

poderes federales. Mientras los gobiernos de los estados on los que *delegan* a instituciones confederales la competencia de gobierno sobre determinadas materias, sean éstas las que fueren, la representación de la ciudadanía se mantiene íntegramente a través de sus gobiernos respectivos. Pero en el justo momento en que se aprueba la *constitución federal*, como norma escrita y fundamental que establece la organización dualista del nuevo Estado, con la pluralidad de gobiernos y la distribución de competencias, todos los ciudadanos de la federación pasan a formar parte de un cuerpo unido, llamado pueblo o nación, que legitima el poder público.

La condición necesaria para que se pueda hablar de *federación plural* es la regulación, mediante constitución escrita, de una división territorial del poder, de forma que existan dos ámbitos de gobierno, el de la federación y el de los estados federados, con una real autonomía en la toma de decisiones políticas. La federación plural exige el *policentrismo*, es decir, que existan distintos centros de gobierno sin que ninguno de ellos pueda imponerse a los demás en cualquier materia o competencia. Si el poder es distribuido territorialmente por la constitución federal, el ejercicio del gobierno debe confirmarlo y, por lo tanto, en caso de conflicto de competencias ha de ser una institución independiente y arbitral la que decida.

Daniel J. Elazar lleva su concepción del sistema federal a lo que denomina *modelo matricial*, distinguiéndolo de los modelos denominados piramidal y centro-periferia. La federación implica policentrismo, cosa que no sucede en los estados unitarios, que se organizan basándose en la relación centro-periferia y en la jerarquía piramidal. Sin embargo, la observación empírica de lo que han sido y son las federaciones corrige, en parte, la tesis de Elazar, puesto que también es las federaciones se han cumplido parcialmente los modelos piramidal y centro-periferia. Es más, su aplicación ha sido progresiva, paralelamente al proceso de concentración económica y financiera, y como consecuencia de la implementación del federalismo cooperativo.

Elazar establece un *tipo ideal* del sistema federal, *policéntrico* en la estructura y *matricial* en el procedimiento, que no se cumple en ningún caso, pero que tiene un gran valor para situar el grado de aproximación a los estados federales (y también los unitarios) a este modelo ideal. De igual modo es muy sugerente su manera de entender la relación entre unidad y diversidad en el federalismo: “Federalizar implica, al mismo tiempo, la creación y el mantenimiento de la unidad y la difusión del poder en nombre de la diversidad. Por tal motivo, el federalismo no se encuentra en el *continuum* centralización-descentralización, sino en otro *continuum*, en aquel que predica la no centralización, en aquel que compagina de un modo efectivo la unidad y la diversidad. Por lo tanto, al hablar de federalismo debemos evitar caer en el error de considerar unidad y diversidad como conceptos opuestos. *La unidad se contrapone a la desunión, y la diversidad a la homogeneidad*”. En efecto, el federalismo ideal *une amparando la diversidad*. La unión se opone a la desunión y la homogeneidad a la diversidad, pero la unión y la homogeneidad son parientes próximos, como la no unión y la diversidad. Es decir, en las federaciones, al igual que en los estados unitarios, puede haber tendencias centrípetas y homogeneizadoras, y también tendencias centrífugas y diversificadoras. Asimismo, puede haber movimientos de acción-reacción: a toda acción unionista puede contestar una reacción separatista, o bien a toda actitud identitaria diferenciadora puede que se reaccione con una respuesta homogeneizadora. El estado ideal de una federación es el *equilibrio* entre unidad y diversidad.

La doble relación *unión / no unión y homogeneidad / diversidad* expresa uno de los puntos capitales del federalismo y, a su vez, refleja las posibilidades reguladoras de la plurinacionalidad que abren los sistemas federales. Porque el federalismo positivo, vigente en los dos últimos siglos, no ha cuestionado, sino todo lo contrario, el objetivo nacionalista de la creación del estado-nación federal. El federalismo positivo se ha puesto al servicio de la unión

nacional, y or lo tanto, de la creación de una identidad nacional compartida, compatible con la preservación de la diversidad cultural, religiosa o social.

Por lo tanto, hay que comprender la *diversidad federal* como el complemento necesario del *policentrismo federal*, en el sentido de que, si existen dos o más gobiernos es porque se entiende que podrán ejercer políticas distintas. No hay federación sin diversidad o asimetría en el ejercicio de la actividad de gobierno y en sus efectos sobre el proceso político. La anulación de esta posibilidad significaría el unitarismo o la existencia de un sistema federal en la estructura, pero unitario en el procedimiento.

¿Qué entendemos hoy por federalismo? Elazar hace, quizá, el mejor resumen, en nueve puntos:

1. La piedra angular del federalismo es la sociedad civil, comprendida como el conjunto de individuos y asociaciones que tejen y entretejen la comunidad social y política, en el ejercicio de sus derechos y libertades. El federalismo envuelve esta vida asociativa abriendo y sirviendo múltiples arenas de grande o pequeña extensión territorial, en que se divide la sociedad civil.

2. En el federalismo no hay un gobierno soberano, el ejercicio de la soberanía es compartido entre gobiernos. El federalismo deber ser entendido como la defensa política y jurídica de la constitución federal en prevención contra procesos de centralización o jerarquización. El pueblo es el depositario de una soberanía dual, la representada por la federación y la representada por los estados.

3. El federalismo es una concepción territorial del gobierno basada en la división e interdependencia territorial de los poderes públicos. Los gobiernos de la federación componen un modelo matricial con una estructura policéntrica y un funcionamiento plural. La territorialidad inherente al federalismo lo distingue del consociacionismo.

4. El éxito del sistema federal necesita de la federalización de todo el territorio. Y

debe haber un equilibrio entre las distintas unidades federadas, lo cual no implica la igualdad simétrica. Puede haber asimetrías o diferencias dentro de los sistemas federales, pero éstas no pueden llegar al nivel de ser tan predominantes sobre el conjunto, o bien tan desestabilizadoras, que pongan en peligro o grave riesgo la unión federal, basada en el equilibrio entre unidad y diversidad.

5. Para fortalecerse, la constitución federal, la división territorial de poderes, la distribución de competencias, las relaciones intergubernamentales y otros elementos que definen los sistemas federales necesitan fomentar una *cultura política federal* entre la ciudadanía.

6. La existencia de una *voluntad federal* es vital para la permanencia y estabilidad de las federaciones. Cuando la cultura política es motor y guía de la voluntad de federarse y de vivir federadamente, la estabilidad de los sistemas federales está garantizada.

7. Los *procesos de federalización* pueden fundarse en un consenso previo y constituyente que culmina con la aprobación de una constitución federal y en la creación de la federación, o bien pueden concretarse en una sucesión de acuerdos que tejen progresivamente un marco legal e institucional de gobierno compartido y de relaciones intergubernamentales.

8. Cada sistema federal debe tener la capacidad y flexibilidad de conjugar la *separación de poderes con la coordinación de funciones*. El éxito federal en las funciones de gobierno exige el equilibrio entre cooperación y competición entre los distintos niveles o ámbitos de gobierno, entre el gobierno federal y los gobiernos federados, entre los gobiernos de las distintas unidades federadas.

9. El *sistema federal es compatible con las distintas formas de gobierno*, desde el presidencialismo al parlamentarismo, o la democracia consensual; lo que varía, en cada caso, son los mecanismos constitucionales del proceso federal y de la cooperación intergubernamental.

Elazar delata a continuación los dos grandes enemigos de la federación: *el jacobinismo y el etnonacionalismo*. El primero la disuelve funcionalmente, mediante la centralización, la jerarquización y la uniformación de todo el territorio; el segundo es una amenaza constante para la unidad federal, y la crisis política puede desembocar en la secesión o en la guerra civil. Efectivamente, la imposición de un modelo uniforme a todo el territorio es incompatible con el pluralismo federal y con la misma realidad plural de las sociedades. El jacobinismo atenta radicalmente contra los dos pilares que sostienen el federalismo plural: el policentrismo y la diversidad. Confunde unidad y uniformidad, unión y centralización. Es la viva expresión del nacionalismo de estado. Por otra parte, el nacionalismo étnico lleva igualmente la semilla de la homogeneidad frente a la diversidad, del nosotros frente a los otros. Y también se enfrenta ante el hecho incontestable de que casi no hay territorios en el mundo étnicamente homogéneos. En realidad uno y otro, el nacionalismo de estado y el etnonacionalismo padecen la misma enfermedad: la imposición de un *patrón nacional*. Se distinguen por el orden de las vías utilizadas para conseguir su objetivo. El jacobinismo impone la conversión del diferente y tiene el poder centralizado del estado para llevarlo a cabo; el etnonacionalismo se defiende mediante la exclusión del otro y afirmando la propia identidad, porque faltándole el poder del estado, hace de la nación étnica su barricada o línea divisoria entre lo nacional y lo extranjero.

Es tan absurdo “inventar” un *demos*, dando la espalda a las comunidades políticas que constituyen, hoy día y con el nombre de pueblos o naciones, la fuente de legitimación de los poderes públicos en los estados democráticos, como dar por hecho e inmutable la nación equivalente al estado, en tanto expresión del *demos*. Ni una cosa, ni la otra. La premisa indispensable para iniciar la argumentación hacia la posibilidad y deseabilidad de las federaciones plurinacionales es romper de buenas a primeras con la dialéctica del

discurso nacionalista. El federalismo pluralista necesita la lealtad federal, que no debe ser confundida con la lealtad nacional. Una cosa no va con la otra. No tiene sentido democrático-pluralista la pretensión de que toda la población de un territorio se sienta identificada ante todo con la supuesta nación que se corresponde e identifica con el estado; tampoco tiene sentido que una parte de esta población, que mayoritariamente vive en una parte del territorio estatal, pretenda reivindicar un estado propio con el argumento determinante de que constituye una nación. Dentro del nacionalismo es lógico y legítimo que se defiendan tales posiciones, pero dentro del federalismo pluralista es igualmente legítimo de fenderlas, aunque resulte totalmente ilógico y nada razonable hacerlo.

El federalismo pluralista es incompatible con la apropiación del estado por parte de una nación hegemónica o dominante. Puede haber culturas mayoritarias y minoritarias en un estado, pero ninguna de ellas puede atribuirse la propiedad o predominio sobre un territorio a través de su identificación con el estado. Sólo habrá neutralidad si el estado es secularizado, es decir, liberado de la *clausura cultural-nacional*.

La economía ha sido la primera en “traicionar” el llamado “interés nacional”. ¿Cuántas veces las instituciones financieras de un estado o nación han antepuesto sus intereses a los intereses nacionales? Basta con saber que el mundo de los negocios no tiene patria y mucho menos en la época de la llamada *globalización*. El estado nacional, más que neutral, es impotente cuando se trata de la economía, especialmente la economía financiera.

El estado manda menos que nunca sobre su propio territorio, lo cual no deja de ser una ironía, tanto para los que insisten en defender la soberanía territorial del estado, como para aquellos que persisten en abogar por el derecho territorial de autodeterminación de las naciones. Quines todavía viven en el mito o trampa territorial, terminarán por asumir lo que la realidad ya está demostrando con una

meridiana claridad: “La globalización fuerza al estado-nación a abrirse, en su interior, a una pluralidad de formas de vida culturales nuevas o extrañas. Y al mismo tiempo restringe la capacidad de acción de los gobiernos nacionales en la medida en que fuerza a los estados soberanos a abrirse a otros estados”. Si en algún momento el estado fue concebido como una “clausura”, donde sus poderes eran absolutos sobre un territorio y sobre su población.

No se trata de menospreciar el territorio como un elemento clave del estado y del gobierno, sino de comprender que se ha producido cierta difuminación del *espacio político*. Esto explica la reacción nacionalista como defensa o antídoto a la creciente importancia del “mundo exterior” sobre la política interna o nacional.

Esto se manifiesta especialmente en el dominio cultural. Se pueden abrir las fronteras de par en par a todo tipo de flujos procedentes del exterior; incluso se puede renunciar a la propia moneda, pero renunciar a la propia lengua, historia y cultura nacionales como factores definidores del territorio estatal y delimitadores de sus fronteras ... ¡De ningún modo! Es excesivo y amenazador. En esta hipótesis nos podríamos encontrar con una respuesta similar a la que ha caracterizado a los nacionalismos de oposición dentro de los estados nacionales, y que ha sido la nación cultural como factor de identidad y de diferenciación frente al estado-nación, podría trasladarse a las mismas naciones-estado en los procesos de unión supraestatal. Dicho de otro modo: si el estado ha sido un agente fundamental de construcción interna de la nación, puede haber llegado el momento, dentro de la globalización y de los procesos de unión política, de que sea también un guardián en la defensa externa de la nación.

Entre el nacionalismo y el federalismo hay una profunda diferencia en la concepción territorial. El nacionalismo delimita un *territorio nacional*, el federalismo articula *territorios federados*. El territorio es igualmente importante en los dos casos, pero su delimitación es cerrada en el nacionalismo y abierta en el federalismo, en

el caso de que este último no se someta o subordine al nacionalismo. El nacionalismo busca la congruencia territorial *modigliana* entre nación política y nación cultural; el federalismo posibilita la convivencia *kokoschkiana* de varias culturas iguales en derechos sin que ninguna de ellas tenga que ser fundamento de la nación política o deba coincidir con ella.

Es verdad que puede haber una convivencia entre nacionalismos dentro de una estructura autonómica o federal. Pero será una convivencia problemática, incluso en el supuesto de que nos encontremos ante nacionalismos democráticos, totalmente contrarios a defender sus posiciones políticas fuera de las reglas democráticas y constitucionales, porque el estado nacional no fue pensado para que pudieran convivir en su interior distintos nacionalismos, ni es capaz por naturaleza y origen acomodarse a ello. Siempre existirá una tensión latente o abierta entre nacionalismos, y el nacionalismo de estado no renunciará a fijar su prioridad o la supremacía de la nación-estado frente a las otras naciones. La dialéctica sumisión-secesión siempre estará presente en el debate nacionalista, y los acuerdos políticos entre nacionalismos democráticos con vistas a asegurar la gobernabilidad del estado, o bien la ética de la responsabilidad de lo que es posible, no ocultarán las convicciones ni las legítimas y lógicas aspiraciones (nacionalistas) de unos y otros.

Y en la hipótesis de que dentro del escrupuloso respeto a los procedimientos democráticos se abra la posibilidad a la independencia nacional de una parte del territorio del estado nacional mediante la realización del derecho de autodeterminación, el problema subsistirá porque casi no existen territorios culturalmente homogéneos. De esta opinión son Kymlicka y Norman cuando dicen: “Los que defienden el derecho a la secesión pocas veces afirman que acabarán con el conflicto étnico. Es generalmente reconocido que la secesión simplemente cambia de lugar el conflicto étnico y los derechos de las minorías, a menudo con consecuencias brutales en los nuevos estados”.

Devolvamos a la nación su sentido original como la comunidad o pueblo cuya identidad viene definida por el lugar o procedencia histórico-cultural, y establezcamos unas bases nuevas como fuentes de legitimación. La plurinacionalidad, en su acepción cultural, forma parte de la inmensa mayoría de los estados en el mundo, sea reconocida o no. El federalismo pluralista implica su reconocimiento y amparo, ya que la diversidad es lo que hace necesario el federalismo pluralista como vía posible de unión y reconocimiento mutuo entre diferentes.

Para que las federaciones plurales puedan funcionar son tan importantes los factores que unen como los que distinguen a unos de otros. Europa no existirá como comunidad política y cultural común mientras sus ciudadanos no se sientan identificados con ella en igual medida que puedan sentirse daneses, españoles, alemanes, catalanes, ingleses o vascos. Al nacionalismo le basta un sentimiento nacional, una lealtad nacional; por el contrario, el federalista suma sentimientos de pertenencia e identidad, convive con varias lealtades. Para los nacionalistas el federalismo puede ser aceptado en un sentido instrumental desde la prevalencia de las identidades nacionales y del libre acuerdo entre naciones para compartir y vivir dentro de un ordenamiento estatal; para los federalistas pluralistas, el federalismo es una manera de vivir en la diversidad y de comprender la organización política de la sociedad por encima de identidades nacionales prevalentes.

En un escenario complementario se mueve Bauböck cuando da cuatro razones para defender las *federaciones multinacionales*: 1) El federalismo multinacional puede alcanzar la integración mediante la *concesión del autogobierno*; 2) la *moderación de los nacionalismos* de oposición implicándolos en el funcionamiento institucional de los poderes públicos; 3) la *participación de las minorías* y de sus representantes en el poder compartido federal; 4) la *conciliación* entre el reconocimiento de las identidades

nacionales y la ciudadanía federal. Este último autor es categórico cuando afirma que el federalismo puede dar amplias opciones al autogobierno y abrir nuevas vías flexibles de acomodación de la plurinacionalidad, “pero rechaza firmemente la interpretación nacionalista de autodeterminación”.

Pero lo más importante del *demos* no es su unidad, sino la posibilidad de su *divisibilidad*. Entre el nacionalismo y el federalismo (independizado de su sumisión nacionalista) hay una concepción territorial radicalmente distinta: el primero pone el énfasis en la unidad del *demos*, el segundo en su divisibilidad. El problema en sentido democrático y federal no es vivir juntos, sino que alguien *desde fuera* imponga la unidad. El *demos* es el punto de partida dentro del nacionalismo, y punto de llegada dentro del federalismo pluralista. El federalismo nace de la diversidad y del pluralismo para construir la unidad. Los *demos* anteceden al *demos*, no al revés. No es imprescindible definir en el federalismo pluralista el *demos* como nación política, aunque sí como *comunidad política*.

El sentido de pertenencia a una comunidad política común es esencial para la unidad y estabilidad de las federaciones. La unidad no puede ser impuesta, y al mismo tiempo, ninguna parte de una federación puede confundir la libre competencia con la aparición de relaciones de dominación o predominio dentro del proceso federal. Por esto es necesario el equilibrio entre lo que une y lo que distingue. Debe existir una cultura que ponga la *cooperación* como uno de los principales valores de la federación. En este marco pluralista voluntariamente se decide construir una comunidad política, el *demos*, que a todos une y con el cual los ciudadanos se sienten identificados, sea cual fuere su nacionalidad o identidad cultural.

© Extractos de *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, de Miquel Caminal, Paidós, Barcelona, 2002.

Federalismo plurinacional

Ramón Máiz

1. Introducción: ¿es necesaria hoy una teoría normativa del federalismo?

La teoría positiva del federalismo de orientación empírica y comparativa ha conocido un florecimiento extraordinario en los últimos años, en buena medida impulsada desde perspectivas neoinstitucionalistas y de economía política (Inman and Rubinfeld 1997, Máiz y Beramendi 2003, Rodden 2004, Colino 2005, Wibbels 2006). Pero no se trata, sin embargo, de un mero desarrollo y perfeccionamiento de los análisis tradicionales, facilitado por la disponibilidad de nuevos modelos y herramientas teóricas; tampoco de la aparición de, hasta hace poco inexistentes, fiables evidencias empíricas. Si la confrontamos con las obras de los clásicos del pensamiento político - Althusius, Madison, Tocqueville -, o los más recientes de la ciencia económica (Public choice theory, Welfare economics etc.), la teoría actual del federalismo introduce con rara unanimidad, al menos, dos rupturas de no escaso relieve. En primer lugar, se formula en una perspectiva abiertamente positivista y de orientación empírica, deudora de las más recientes ciencias sociales, y con pretensiones de situarse por completo al margen de las tradicionales cuestiones normativas que habían monopolizado la discusión anterior. Así las exorbitantes asunciones subyacentes de los primeros análisis económicos (información completa de los votantes, sobre la responsabilidad cada nivel de gobierno, la movilidad de las empresas y los ciudadanos, la fidelidad de los políticos locales a las preferencias de sus electores, etc), resultarán sometidas a escrutinio empírico del que no saldrán bien paradas (Rodden & Ackerman 1997, Treisman 2006). En segundo lugar, se presenta mucho más circunspecta, si no

abiertamente reticente a la hora de predicar irrestrictas ventajas universales y descontextualizadas, de la forma de organización federal del Estado para la calidad de la democracia o la buena marcha de la economía. Los eventuales efectos beneficiosos de la federación (superación de los problemas de agregación de preferencias mediante ámbitos locales de decisión y control) no se consideran ya ubicuos y universales, sino dependientes de la concurrencia de un buen número de variables contextuales: más o menos clara distinción entre niveles de gobierno, amplios poderes económicos de los gobiernos regionales, control del mercado general por parte del gobierno central, internalización de costes por parte de cada nivel de gobierno etc. (Weingast 1995, Weingast, Montinola y Qian 1995).

Ahora bien, la constatación de que la federación no es la panacea con que soñaron algunos de los clásicos y la excelente calidad de buena parte de la desilusionada literatura reciente ¿puede obviar la necesidad de una teoría normativa sustantiva del federalismo?. La tesis general que aquí defenderemos es que este nuevo cuerpo de estudios empírico-positivos, no agota ni resuelve por si mismo la necesaria elaboración de una sustantiva teoría normativa. Dicho de otro modo: la pregunta acerca de la estabilidad de los sistemas federales, propia de la teoría empírico-positiva, no solventa por si sola aquella otra que atañe a la justicia de la organización político-territorial de sociedades complejas (Gagnon 2001). Sigue siendo imprescindible una reflexión capaz de dar cuenta de cuestiones tales como: ¿es deseable la organización federal de los Estados?, ¿debe darse una estructura federal a los Estados multinacionales?, ¿sobre qué principios normativamente apropiados debe construirse?, ¿cómo evaluar los distintos diseños federales? etc. Al fin y al cabo, la evaluación del rendimiento institucional de una federación o de un mecanismo federal depende la perspectiva normativa del evaluador. Y esta no puede quedar al albur de un mero juicio de opinión o una asunción indiscutida, sino que requiere una

elaboración argumental sistemática y sustantiva, contestable y contrastable.

Para todo ello, sin embargo, es preciso ante todo superar la rígida separación entre federalismo y federación (King 1982, Elazar 1987, Burgess 2006); esto es: entre las teorías, movimientos e ideologías que postulan fórmulas y soluciones federales, y los sistemas políticos federales empíricamente existentes, deudores de ideas, tradiciones, contextos, experiencias y trayectorias históricas específicas. En suma, resulta imprescindible una argumentación autónoma que atienda a la federación en cuanto arquitectura institucional de un orden político justo, o lo que es lo mismo: al valor político moral del principio federal (Gagnon 1999: 76). De hecho, hoy más que nunca, de Canadá a Irak, de España a India, cuestiones capitales para la paz, la libertad, la igualdad y la estabilidad política se hallan vinculadas al diseño de las federaciones. Y este diseño requiere la discusión normativa, tanto como la empírico-positiva, sobre los valores, soluciones institucionales y políticas públicas federales.

En este sentido, la reintroducción de la política y las instituciones, así como la endogeneidad de estas últimas, por parte de la más reciente teoría del federalismo de orientación empírica y comparada, abre la posibilidad de un diálogo fructífero entre ambas dimensiones, positiva y normativa, que no puede sino beneficiar a ambas. En cualquier caso, si bien autónoma y sustantiva, la teoría normativa del federalismo, para responder a problemas y desafíos de las modernas democracias, no puede resultar ajena a los desarrollos de la teoría positiva, ni a los avances de la política comparada del federalismo. Por el contrario, dotada de una nueva modestia en sus pretensiones, debe resultar, en el más estricto sentido, contextualista, y elaborarse, superando la tradición endémica de las “mesas separadas”, en el interior de la más amplia disciplina de la ciencia política.

En este orden de cosas, los argumentos que expondremos en este texto se anudan en torno a dos argumentaciones básicas: 1) el federalismo constituye no solamente una

fórmula institucional específica de descentralización política o acomodación, sino una auténtica filosofía política, un modelo normativo de democracia basado en la convención y en el pacto, claramente diferenciado del liberalismo y el comunitarismo y deudor de la tradición republicana; y 2) el federalismo ha discurrido históricamente, empero, en dos tradiciones bien diferenciadas: una monista, derivada de la experiencia norteamericana de construcción federal de un Estado-nación, que ha sido la predominante (federalismo nacional); y otra pluralista, minoritaria, destinada a reconciliar identidades locales, regionales o nacionales diferentes y superpuestas (federalismo plurinacional) (Caminal 2002, Hueglin 2003, Karmis & Norman 2005, Máiz 2000).

Ahora bien, dar cuenta de la síntesis de autogobierno y gobierno compartido, de unidad y diversidad, de la federación como diseño conceptual de un Estado de Estados; así como, frente a los postulados del Estado nación, de la coexistencia de diversas naciones dentro de un mismo Estado, requiere al menos dos tareas: 1) la reformulación en clave democrático-republicana del concepto clásico, organicista y prepolítico, de nación; y 2) la construcción de una teoría normativa de la democracia federal. Nos hemos ocupado de la primera en otros lugares (Máiz 2003, 2005), abordaremos aquí algunos rudimentos preliminares de la segunda de las tareas mencionadas.

En lo que sigue argumentaremos, en primer lugar, que las investigaciones de orientación positiva y empírica sobre el federalismo poseen un insoslayable componente normativo que, si bien ha variado con el tiempo en sus contenidos, continúa resultando decisivo a la hora de la formulación de preguntas, hipótesis y valoraciones acerca del funcionamiento de los sistemas federales. En segundo lugar, abordaremos el silencio teórico, la invisibilidad del principio federal en el canon de la teoría normativa liberal contemporánea, centrándonos por razones de espacio en la aportación cimera de John Rawls. En tercer lugar, discutiremos la asunción de que el pactismo que

fundamenta el ideario federalista, debe traducirse necesariamente en una formulación contractualista del federalismo. En cuarto lugar, en fin, analizaremos la naturaleza de los vínculos comunes necesarios en un Estado de estados y a tal efecto mostraremos la necesidad de reintroducir en el debate, debidamente reformulada, una cierta idea de nación.

2. Teoría positiva y teoría normativa del federalismo

Lo primero que debemos constatar es la presencia de un, explícito o implícito, componente normativo en las teorías positivas, tanto clásicas como contemporáneas, del federalismo. Desde luego que un “strong normative flavor” (Rodden 2005) resulta especialmente patente en la primera teoría económica del federalismo. Así: los modelos del “federalismo competitivo” (Tiebout 1956) celebraban la eficiencia del federalismo en razón de las posibilidades que abría a una lógica de mercado, en la que los estados compiten por empresas y ciudadanos que “votan con los pies”, desplazándose a los espacios territoriales que mejor se ajusten sus preferencias; los modelos del “federalismo fiscal” (Oates 1972) reformulaban las clásicas teorías de los Federalist papers, para resaltar los beneficios del federalismo en cuanto generador de ámbitos locales, en los que esos “déspotas benevolentes” que son los gobernantes se ajustan a los intereses de los ciudadanos y resultan mejor controlados por éstos; en fin, las teorías del modelo “Leviatán” (Hayek 1939, Buchanan 1980) ensalzaban la reducción del gasto y prácticas de rent seeking, y con ello del tamaño del Estado, derivada de la competición entre políticos y funcionarios por recursos con capacidad de movimiento entre distintos ámbitos competenciales.

Sin embargo, como ya hemos indicado, frente a las razones que fundamentaban la superioridad normativa de la federación frente al estado centralizado, ha emergido más recientemente una segunda generación de estudios que postula un mayor escepticismo respecto al carácter genérico y universalista de la clásica apología de la

federación, y presta una atención creciente a cuestiones más perfiladas acerca de las estructuras de incentivos que para los actores aporta la descentralización política. Cuestiones éstas más empíricas y mensurables, pero, si bien colateral, de no escaso aliento normativo, que afectan a los principios, diseños y condiciones apropiadas para la estabilidad, la justicia y el rendimiento institucional de los diferentes modelos y mecanismos federales. Así, el progresivo desarrollo de una orientación empírica y comparativa en la teoría positiva no cancela, como veremos, su dimensión normativa que subyace en las razones de las elecciones y evaluaciones de los sistemas federales, sino que abre las puertas a una complementariedad de análisis que puede beneficiar de modo importante a una teoría política contextualista. Al hilo dos asunciones, 1) la primera, que las instituciones no solamente restringen el abanico de cursos de acción a disposición de los actores, sino que propiamente generan preferencias e incluso identidades; y 2) la segunda, que resulta esencial atender a la relación entre el contexto social y político subyacente y la emergencia y evolución de las instituciones, ... una serie de innovadores estudios han impuesto un importante giro al programa de investigación sobre el federalismo que suscita no solo nuevas cuestiones empírico-positivas, sino asimismo normativas. Veamos brevemente algunas de ellas.

En primer lugar, llama la atención, al objeto que aquí interesa, el tránsito de una teoría del federalismo basada ora en las aportaciones de la economía del bienestar, ora en las asunciones de la elección pública, a otra más sofisticada caracterizada por la atención sustantiva al conflicto, los actores y las instituciones, en definitiva, a la política. Dejando aparte elucubraciones sobre “déspotas benevolentes” (Oates), “Leviatanes” y “buscadores de rentas” (Buchanan), se presta ahora atención a las estructuras de incentivos (organización del poder legislativo, formatos organizativos de los partidos etc.) con que proveen las federaciones a los actores: estados, partidos, grupos o ciudadanos. Las instituciones federales dejan de ser consideradas como

“cajas negras” manejadas por líderes que actúan en respuesta a las demandas de los electores, para ser consideradas como problema objeto de investigación. Así, dependerá en buena medida de la estructura de incentivos con que provean las instituciones de gobierno a los actores el resultado eventualmente eficiente en la provisión de bienes públicos. Incluso cuando, en continuidad parcial con la primera generación, el federalismo resulta considerado como un mecanismo superior a otros (el Estado de derecho unitario o la separación clásica de los tres poderes, por ejemplo), esto se hace en razón de su mayor capacidad de generar predictibilidad (“credible commitment”) para la consecución de una relación adecuada entre la provisión eficiente de bienes públicos y el mantenimiento de los incentivos del mercado (Qian y Weingast 1997). Se abre con ello un espacio para la necesaria evaluación de un trade-off entre, por un lado, el funcional y eficiente solapamiento entre diferentes niveles de gobierno y la creciente complejidad de las relaciones intergubernamentales y, por otro, la dilución de ámbitos de responsiveness y la eventual merma, con ello, de la calidad de la democracia resultante. Si, como dijo en su día Grodzins (1960), la estructura de una federación se asemeja más a la masa informe de un marble cake que a la, ordenada en capas jerárquicas, de un layer cake, las posibilidades de que los ciudadanos planteen sus demandas o exijan responsabilidades a un nivel erróneo, se acrecientan de modo importante.

En segundo lugar, en esta misma dirección, frente al optimismo inicial en lo que respecta a la eficiencia y accountability proporcionada por los sistemas federales, en razón de la limitación de información y poder del Estado federal frente a los estados miembros, se postula ahora una más matizada evaluación (McKinnon y Nechyva 1997, Treisman 2000, Wibbels 2005): las virtualidades del federalismo sólo se despliegan en caso de que la estructura de incentivos con que provee a los actores esté adecuadamente diseñada y ajustada al contexto económico, político y étnico cultural. Diseño que, a su vez, requiere la

discusión de los objetivos normativos del sistema y sus prioridades: libertad, igualdad, reconocimiento de la diversidad etc.

Por otra parte, renunciando a la simplista visión binaria unitaria/federal, se subraya ahora la necesidad de dar cuenta de la diversidad y complejidad de las federaciones. De este modo se traslada a primer plano el hecho de que diferentes tipos de federación poseen diferentes causas endógenas y su articulación institucional específica posee asimismo muy diversas consecuencias. Por ejemplo, se ha puesto de relieve que las federaciones en las que los estados obtienen sus propios ingresos mediante corresponsabilización fiscal, poseen incentivos para la provisión de bienes públicos competitivos; mientras que aquellos en los que los estados dependen sobre todo de transferencias y subvenciones desde el gobierno central son mas proclives a emplear los recursos en clientelismo y rent seeking (Careaga y Weingast 2000). Cuanto más dependan los gobiernos descentralizados de transferencias intergubernamentales, mayores incentivos tendrán los gobiernos regionales para descontrolar el gasto público (Rodden 2002, Rodden & Wibbels 2002). De hecho, no es insólita la situación en la que una demanda creciente de los votantes se dé la mano con la externalización de costes hacia otros niveles, tanto por parte de los políticos en el nivel central, cuanto regional, generando déficit crónico.

Por otra parte, la relación entre descentralización y desigualdad, parece producirse en una doble dirección: la descentralización altera la distribución, y la estructura de desigualdad territorial favorece la selección de diseños institucionales descentralizados que, a su vez, reproducen la estructura de la desigualdad. Como se ha apuntado recientemente, la descentralización puede resultar en buena medida endógena a la estructura de la desigualdad y las instituciones fiscales constituyen el resultado de negociaciones entre actores políticos descentralizados con diversas posiciones ante la redistribución

(Beramendi 2003). Asimismo, un sistema altamente descentralizado de impuestos que puede propiciar buenos incentivos para la disciplina fiscal de los estados, puede asimismo contribuir al holding together de países con graves desequilibrios territoriales, habida cuenta de que las regiones mas ricas poseen garantías de que la solidaridad con las mas pobres (y numerosas) no derive en un descenso sustantivo de su nivel de renta, incentivando la desafección al sistema (Boix 2003). Pero ello depende, a su vez, de una perspectiva normativa, que no siempre se explicita y menos aún se elabora sistemáticamente: el valor que se otorgue la igualdad y la solidaridad en el seno del sistema federal. Lo que, por cierto, nos remite al dualismo de tradiciones federalistas apuntadas al principio: sólo el modelo altusiano hace explícitamente de la solidaridad el contrapeso de la autonomía (Hueglin 1999).

Un sistema altamente descentralizado puede resultar atractivo para los estados federados más prósperos, que disponen así de mayor libertad y autonomía, pero asimismo se presenta muy cuestionable para las regiones más pobres por mantener la desigualdad interterritorial, el desarrollo desigual. De este modo puede reforzarse el autogobierno de algunas regiones, a costa de descenso del gobierno compartido y la solidaridad interterritorial del conjunto, y en última instancia del autogobierno de los mas pobres: de poco valen competencias sin los recursos correspondientes. Asimismo esto implica un tercer trade off entre el ascenso de los niveles, por otra parte imprescindibles, de bilateralismo del sistema y el correlativo debilitamiento de los ámbitos multilaterales de negociación, capitales para la redistribución, difícil equilibrio en el que se solventa la cohesión de toda unión federal.

Además, si el pacto federal es en buena medida el producto de incentivos institucionales, positivos y negativos, resultado de pactos previos, en numerosas ocasiones instituciones relevantes no están reguladas inicialmente en la constitución, sino que se generan mediante renegociaciones posteriores (Rodden 2000,

Rodden y Wibbels 2003). Abordar esto supone un giro drástico respecto al propio neoinstitucionalismo: en lugar de considerar a las instituciones como un factor exógeno, que meramente restringe los cursos de acción disponibles para los actores, se pasa a una perspectiva de “equilibrio institucional” que las considera como factor endógeno dependiendo capitalmente de su capacidad o incapacidad de autorrefuerzo en el seno de un contexto histórico-social específico (Weingast 1993, Rodden 2005). En las federaciones multinacionales, por ejemplo, el pacto originario que funda la legitimidad de una sociedad justa debe atender tanto a la descentralización para todas las unidades, cuanto a la acomodación de unidades subnacionales dotadas de propias características culturales, ubicándose así una relación fundacional entre asimetría y simetría, entre los vínculos comunes de la unión y los lazos específicos internos de cada comunidad subnacional (Requejo 2005).

En tercer lugar, esto último implica otorgar una adicional dimensión normativa al problema de la estabilidad o la sostenibilidad de las federaciones, constitutivamente inestables “por diseño” (Bednar 1999). Para sobrevivir, los sistemas federales han de ser “self-enforcing” (Figueiredo & Weingast 1998) o “Self-sustainable” (Filippov, Ordeshook & Shvetsova 2004), esto es, precisan instituciones con efecto de autorrefuerzo, que proporcionen incentivos a los políticos en el gobierno en sus diferentes niveles (federación y estados miembros) para atenerse a las reglas del juego establecidas. En este orden de cosas, diversos modelos, abordando formalmente esta cuestión han utilizado la teoría de juegos iterados (Bednar 1999, Weingast 1995). Así, Figueiredo y Weingast elaboran el problema de la inestabilidad endémica en el federalismo a partir de dos dilemas básicos; a saber: 1) cómo evitar que el gobierno central destruya el federalismo mediante erosión del autogobierno de los estados federados; y 2) cómo evitar, a su vez, que los estados federados socaven la federación mediante deslealtad, oportunismo y no

cooperación en el gobierno compartido. La inestabilidad brota de un trade off entre ambos dilemas: instituciones destinadas para resolver el segundo problema-“federalismo cooperativo” por ejemplo-causan o refuerzan la presencia del primero, recentralizando el sistema. O bien, como se desprende de la obra de Tsebelis (Tsebelis 1995, 1999) y Treisman (2000b), la debilitación del Estado en aras de prevenir la depredación, la ineficiencia, el clientelismo o el proteccionismo de los mercados, implica debilitarlo asimismo para la necesaria provisión de bienes públicos: la optima provisión de estos últimos requiere un poder federal sustantivo frente a los Estados federado. En fin, un rasgo básico de las federaciones como es la sobrerrepresentación en la cámara territorial (Senado, Bundesrat etc.) de las regiones más pobres, constituye un mecanismo clave para la redistribución, pero asimismo al clientelismo, la ineficiencia, el parasitismo de la subvención (Ansonlabehere 2003, Gibson 2004); así como a la exacerbación de la competición interjurisdiccional por recursos debilitando la federación, dando lugar a lo que algunos autores han denominado “state corroding federalism” (Cai y Treisman 2004). La capacidad de veto de los estados en determinadas materias sirve para controlar la expansión de la federación frente a los estados (Weingast 1995), pero puede asimismo convertirse en un instrumento de bloqueo de reformas necesarias del sistema (Treisman 2000, Wibbels 2005)

En cuarto lugar, la federación no se concibe como un sistema jerarquizado, piramidal, basado en la nítida separación de competencias y poderes, sino como una compleja matriz horizontal multinivel, o mejor aún multicéntrica, de gobernanza (Hooghe y Marks 2003), originando un federalismo intergubernamental, muy imbricado de competencias compartidas y controles específicos. Las propias constituciones, en cuanto “contratos incompletos”, dejan al albur de la competición futura entre diferentes ámbitos competenciales la provisión de bienes públicos que acabarán ubicándose en el nivel que se ha evidenciado como más

eficiente (Volden 2000). Se atiende así a cuestiones de amplio trasfondo normativo: por ejemplo, más que a la ubicación estática de las competencias, a las dinámicas de cambio, y con ello a la legitimación mediante procesos (y resultados) (Scharpf 2006) y no solo a través de atribución y deslinde jurídico competencial; al ejercicio de competencias compartidas más que las exclusivas (decimos ejercicio, pues la titularidad de competencias exclusivas es la esencia del federalismo) y con ello a la articulación de los principios de subsidiariedad y complementariedad; desde una óptica centrada en la separación de poderes y accountability, aún manteniendo la atención a la salvaguarda de los diferentes niveles de autogobierno, se pasa ahora a considerar las posibilidades de apoderamiento (Nicolaidis 2001) frente a una concepción de poder suma cero y con ello al problema de la representación y el control, así como a la participación ciudadana y a la recuperación del republicanismo perdido de la tradición federal.

Como ya habíamos visto comentando la imagen de Grodzins, la mayoría de las federaciones contemporáneas no constituyen “federaciones duales”, según el modelo clásico del “Dual federalism”, articuladas a partir de nítidas separaciones competenciales, trasfondo habitual de la primera generación de las teorías económicas del federalismo y del federalismo fiscal (Rose-Ackerman 1981). Por el contrario se presentan como abigarrados e interconectados procesos de decisión y ejercicio competencial entre varios niveles de gobierno que requieren garantías para la no erosión del autogobierno, y con frecuencia la negociación y renegociación de complejos acuerdos intergubernamentales (“intertwined federalism”) (Rodden 2001). Ahora bien, esto requiere de nuevas formas de participación y accountability, de otro modo los procesos de tomas de decisión y las responsabilidades se vuelven opacas y tecnocráticas, descendiendo la calidad democrática de un sistema que la tradición federalista europea sintetiza en los lemas de “más política, más democracia”.

En quinto lugar, y a resultas de lo anteriormente expuesto, la federación no se considera como una distribución definitiva de autoridad entre distintos niveles de gobierno, sino como un proceso abierto –estructurado institucionalmente– mediante el que las competencias y los poderes son distribuidos y redistribuidos. Y también aquí deviene capital la distinción entre federaciones monistas y pluralistas, uninacionales y multinacionales, esto es, entre federaciones destinadas a “to bring together” mediante descentralización generalizada del Estado, y federaciones “to hold together”, abocadas a la acomodación de la multinacionalidad en el seno del mismo Estado (Stepan 2001). Dadas, además, las muy diferentes consecuencias distributivas de los distintos arreglos federales, abundan incentivos para hacer de las reglas de juego parte del proceso mismo de negociación, por lo que la existencia de un equilibrio de legitimidad constitucional, tanto en el nivel del electorado como de las elites, no puede darse nunca por sentado. (Filipov, Ordeshook y Shvetsova 2004).

Las federaciones constituyen, pues, procesos abiertos, de interacción entre actores institucionales, institucionalizados mediante reglas simultáneamente contramayoritarias y mayoritarias, de agregación tanto como de formación de preferencias, mediante negociación y renegociación, de los que resulta imposible dar cuenta con un concepto binario que fuerce a ubicar a los sistemas políticos en dos campos ajenos: ora en el del centralismo, ora en el del federalismo; sino mediante un continuum con posiciones diversas según las dimensiones presentes en cada sistema: representación formal (segunda cámara territorial, distritos basados en territorios, sobrerrepresentación de los estados más pequeños), representación informal (negociación bilateral y multilateral entre la federación y los estados miembros, ámbitos multilaterales de cooperación: conferencia de presidentes, conferencias sectoriales), procedimiento de reforma constitucional con participación o no de los Estados miembros, protección constitucional de la autonomía de los estados miembros,

composición y nombramiento del Tribunal constitucional etc. (Rodden 2001).

La constitución federal deviene decisiva, según un argumento que va de Madison a Weingast en lo que a la garantía del autogobierno y el gobierno compartido por parte de los estados se refiere, si bien se subraya ahora que no en cuanto norma cristalizada definitivamente, sino en razón de su capacidad de catalizador de un “punto focal” (en el sentido de Schelling) que facilite la coordinación de los estados federados en su defensa ante la eventual ampliación de poderes por parte del Estado federal. Ahora bien, como quiera que la distribución de poderes y competencias entre los diferentes niveles no se encuentra fijada de una vez para siempre en la constitución, sino que resulta continuamente renegociada a través de un proceso de interacción intergubernamental, también aquí debe abordarse el problema de los incentivos que pesan sobre los participantes en la renegociación. Y en este sentido la “joint decision trap” (Scharpf 1988) cobra toda su importancia. Pues un problema central del federalismo como proceso reside en los incentivos políticos que dificultan, si no bloquean, la renegociación de nuevos equilibrios. En efecto, habida cuenta que el status quo genera beneficios privados bien para el Estado federal, bien para algunos estados federados, estos emplean los requerimientos de la necesaria decisión conjunta del sistema –al precisarse para cambios de políticas o de la regulación institucional el acuerdo de todas las unidades– para vetar su reforma. Si bien las normas constitucionales desempeñan un papel en la solución de los dos problemas del federalismo más arriba señalados, la fragmentación del poder en el seno del Estado federal central, el bicameralismo con presencia de un Senado territorial como veto player y, en general, el establecimiento de ámbitos multilaterales de negociación, resultan de todo punto cruciales para renegociar y legitimar nuevos equilibrios en el sistema. Ahora bien, se insiste crecientemente, debe atenderse no solo a los ámbitos bilaterales y multilaterales de negociación, sino asimismo otras variables

institucionales aparentemente menores o incluso consideradas externas al federalismo, como el contenido de los estatutos de autonomía y constituciones de los estados miembros o la naturaleza electiva o designada de los representantes estatales (Ordeshook, Filipov, Shvetsova 2004).

En sexto lugar, el neoinstitucionalismo de la segunda generación se muestra crecientemente atento a los actores en presencia. Ya fué señalado en su día en el modelo de Riker y el argumento cobra ahora mayor fuerza y sofisticación: un sistema fragmentado y descentralizado de partidos deviene elemento central de supervivencia del federalismo, pues constituye un dispositivo fundamental para evitar la recentralización del gobierno (Bednar, Eskridge y Ferejohn 2001). Parece probada la correlación entre las limitaciones de los poderes del gobierno central y la descentralización del sistema de partidos (Garman, Haggard and Willis 2000). Pero por otra parte lo que mantiene bajo control las tendencias centrifugas en las federaciones es la copresencia de partidos de ámbito federal integrados, en los que los políticos de los Estados deben apoyarse para tener éxito electoral (Wibbels 2005). Ahora bien, llegados a este punto resulta preciso introducir en el análisis la dimensión electoral (Treisman 2000b) y, en concreto, las externalidades electorales que se derivan para los políticos de partidos de ámbito federal que pertenecen a los estados miembros, de los costes de las políticas del estado federal (Rodden 2001). Así, si no existen externalidades habrá una resistencia generalizada a la reforma, pues los beneficios electorales privados prevalecerán a nivel de los estados federados sobre los eventuales beneficios para el conjunto de la federación (Canadá, España). Las reformas, por el contrario, serán mas probables cuando se produzcan externalidades positivas a resultados de un nuevo equilibrio para la mayoría de los estados o al menos los más importantes (Alemania, Australia) (Hueglin & Fenna 2006).

En este orden de cosas, la acrítica asunción normativa del “federalismo centralista” de Riker (Riker 1987) con rango

universal, presente en buena parte de la doctrina, lleva a colegir que la sola presencia de partidos nacionalistas activos y viables hipoteca la estabilidad del sistema (Filippov et alia 2004: 13). Pero este es precisamente el problema que tiene abordar el federalismo en esos contextos multinacionales, una federación difícilmente puede funcionar en ellos partiendo de la ilegitimidad de los partidos nacionalistas, y aún secesionistas, democráticos, deudora de una asunción normativa subyacente harto problemática: el modelo de Estado -Nación (Un Estado = una nación = una lengua = cultura etc.). El giro endógeno de los recientes análisis del federalismo, al llamar la atención sobre las condiciones histórico-contextuales subyacentes y el nacimiento y evolución de las federaciones, abre aquí nuevas posibilidades y retos al problema del self-enforcing (De Figueiredo y Weingast 2005). La centralidad de los partidos en los análisis y teorías positivas del federalismo debe ampliarse, más allá a de la mera descentralización de las fuerzas políticas de ámbito estatal, a una nueva dimensión aún pendiente de inclusión en estos modelos. A saber: el plurinacionalismo y consiguiente plurinacionalidad, esto es, la presencia de partidos nacionalistas o regionalistas de ámbito no estatal, creadores de una específica idea de comunidad subnacional, defensores de sus intereses particulares y deudores de una lógica estratégica y organizativa radicalmente distinta de la propia de los partidos de ámbito estatal, por más descentralizados que éstos sean.

En séptimo lugar, la federación precisa del federalismo para su supervivencia, pues no basta el mejor diseño institucional sino se forja políticamente una específica Bundestreue, sin la presencia de una cultura política federal que refuerce la articulación de autogobierno y gobierno compartido, suministrando un trasfondo de valores y actitudes de los ciudadanos que refuercen el sentido de unidad en la diversidad, respeto a la diferencia e implicación cooperativa en la federación. La segunda generación de estudios positivos sobre el federalismo, apunta, empero, no solamente a que el análisis económico el federalismo deba

complementarse con un acercamiento culturalista, sino a la cultura misma como una dimensión endógena más del modelo: esto es, no un dato previo, sino el contingente resultado de la eficacia de las instituciones, las políticas públicas, los discursos y el liderazgo. Del diseño institucional y del proceso de negociación y renegociación del acuerdo federal dependerá decisivamente la génesis de valores y preferencias e incluso de identidades traslapadas, necesarias para la supervivencia del federalismo. La inclusión de la diferencia multinacional y las disparidades de cultura, lengua e historia, así como de desarrollo económico - tanto desde el punto de vista de las instituciones cuanto de los actores - entre los territorios de las federaciones constituye, empero, un desafío apenas abordado por las teorías positivas de segunda generación.

En definitiva, todo lo anteriormente expuesto conduce a reclamar, desde el interior de los propios análisis positivos, la pertinencia de abordar, de modo sustantivo y no meramente implícito, las bases normativas complementarias de aquéllos, esto es, los fundamentos político-morales de las federaciones. Veamos ahora lo que la teoría política normativa del liberalismo contemporáneo tiene que decir al respecto.

3. El velo de la ignorancia y el principio federal de autonomía

Lo primero que sorprende, sin embargo, en la teoría canónica del liberalismo es la invisibilidad normativa del principio federal. Como ha señalado Norman recientemente: “nuestros mentores- filósofos como Rawls, Nozick y Dworkin - han permanecido silenciosos sobre los misterios del federalismo” (Norman 2006: 80). En efecto, como es bien sabido, Rawls considera que los detalles institucionales de una sociedad justa deben abordarse únicamente con posterioridad al momento en que las partes en la posición original han fijado los Principios de Justicia. Esto es, cuando se levanta parcialmente el velo de la ignorancia y los datos básicos de la sociedad, la opinión pública y la cultura política resultan reveladas. Los principios de justicia, además, se aplican a la

estructura básica y no deben reflejar rasgos específicos de sociedades o sistemas políticos concretos. Sólo una vez que comenzamos a alzar el velo de la ignorancia y a vérnoslas con los rasgos generales de nuestras sociedades (pluralismo cultural, por ejemplo), podremos diseñar instituciones que atiendan a estas características específicas; pero siempre siguiendo las pautas marcadas por los principios de justicia que ya hemos elegido previamente en la posición original, bajo el velo de la ignorancia institucional.

Ahora bien, entre otros extremos, este modelo implica que las partes en la posición original asumen de facto: 1) la irrelevancia fundacional de la distribución multinivel del poder político frente a las pretensiones de soberanía; y 2) la consideración de las fronteras del Estado como naturales, como dadas y existentes “a perpetuidad” (Rawls 1993: 278). La primera asunción supone que la pluralidad de voluntades políticas y ámbitos constitucionales y legislativos en el seno de un mismo Estado de Estados, constituye un detalle menor, irrelevante en cualquier caso para la teoría de la justicia.

La segunda, implica que la comunidad política realmente existente (Estado-nación) y con ello la superposición de las dimensiones políticas y culturales, se consideran previas a la justicia y la equidad, y la cuestión de la homogeneidad y unidad del demos - cuestión, en rigor, previa desde un punto de vista lógico: ¿cuál es el pueblo del Estado?- se da por resuelta normativamente en la historia. La falacia naturalista en que se incurre, deduciendo del “es” (construcción de un Estado-nación) un “debe” (ecuación Estado = nación) incorpora así, sin elaboración alguna, un postulado que ciega *ab initio* la posibilidad de reconciliar normativamente, en los fundamentos, unidad y diversidad.

Reparemos en que estas premisas conducen a un corolario autoevidente e indiscutido: se toma como base de la teoría de la Justicia el Estado nacional unitario. Y ello en un doble sentido, en primer lugar se considera- contradiciendo sin mayores explicaciones, por cierto, la tradición constitucional norteamericana- que la

dimensión federal de la república, su carácter de “compound republic”, carece de relieve fundacional en lo que respecta a los principios; y en segundo lugar, se da por sentada teóricamente en el modelo - siguiendo en este caso la tradición constitucional-nacionalista USA del “centralized federalism” (Riker 1987) - la superposición de fronteras políticas y culturales, y el Estado nacional interpretado de modo monista como Estado-nación se considera como una autoevidencia válida para todos los Estados. Posición ésta, por cierto, común para todo el liberalismo igualitarista (Dworkin 1986).

Pues bien resulta, ante todo, sorprendente el silencio teórico normativo sobre el principio federal, el cual, desde Tocqueville, constituye un rasgo distintivo y fundacional del modelo. El hecho de que la dimensión decisiva de la “compound republic” (Madison), de un Estado de Estados, de la articulación de autogobierno y gobierno compartido, de la superación del concepto de soberanía - como medio 1) de construir la democracia en estados de amplias dimensiones territoriales, proporcionando además 2) innovadores “remedios republicanos para los problemas de la República” - resulte elidida en la fundamentación de una teoría que aspira a proporcionar las pautas normativa de un orden político justo. El “velo de ignorancia” vuelve irrelevante el federalismo al considerar la federación como una peculiaridad institucional de segundo orden, derivada de circunstancias históricas específicas, pero desechando su índole teórica de modo radical, al postularse implícitamente que no debe entrar ni en los principios de justicia ni en la estructura básica de la sociedad. Sólo una vez que los principios de justicia están fijados es el momento de levantar parcialmente el velo de ignorancia y comenzar a descender en la escalera de la abstracción para tomar en consideración las particularidades de la cultura pública y la economía de cada sociedad a la hora de diseñar las instituciones. Para Rawls solo en el posterior descenso hacia el nivel jurídico constitucional y legislativo aparecería,

acaso, la dimensión federal como relevante (King 2005).

Ahora bien, al tomar las fronteras estatales como dadas y excluir la pluralidad de centros de génesis de voluntad política como un elemento de la estructura básica, la teoría de Rawls y, en general, del liberalismo igualitarista, asume en positivo dos hipótesis en extremo problemáticas: 1) frente a Madison, la hipótesis de la soberanía, el concepto de Estado soberano dotado de un único (o último u originario) centro de imputación del poder político; y 2) frente a Calhoun (al margen de otras consideraciones) la hipótesis del Estado-nación, la coincidencia de fronteras culturales y políticas, la imposibilidad teórica de que el demos pueda consistir en una pluralidad de *demoi*, y de la existencia de comunidades minoritarias que puedan sufrir eventualmente opresión o exclusión bajo la tutela estatal de la comunidad mayoritaria. Una teoría de la justicia que parte implícitamente desde estas proposiciones, es una teoría seriamente fallida en sus propios términos, en cuanto asume sin argumentar postulados deudores, no de principios de justicia objeto de un eventual consenso superpuesto, sino de una particular idea de bien; a saber: la imposición estatal de una doctrina comprehensiva (nacionalismo mayoritario) en lo que respecta a uno de los mas disputados problemas que tienen planteados los Estados contemporáneos y la sociedad internacional.

Sin embargo, la aportación del federalismo a una teoría de la sociedad justa (La selva 1996) es de una relevancia fundacional normativa que excede con mucho la mera concreción adjetiva y ad hoc que se le concede en las últimas fases, esto es, lejos de los “esenciales constitucionales”, del modelo de Rawls. Existen razones de peso para asumir que el federalismo puede inscribirse en el corazón mismo de la teoría normativa de la democracia. Mencionemos brevemente algunas de ellas.

En primer lugar, el federalismo permite superar la interpretación del Estado desde el concepto de soberanía, esa imagen de la que tanto cuesta desasirse, que remite a la

necesaria existencia de un único centro monopolizador de poder político que gobierna a la entera sociedad. Por el contrario, el federalismo apunta inequívocamente a un sistema de gobierno multinivel, integrado por diversos ámbitos de decisión y control. Postula la necesidad de superar la visión unilateralmente vertical, jerárquica, piramidal del Estado (Friedrich 1968, Elazar 1987, Ostrom 1981), reemplazándola por una versión más horizontal, competencial de ámbitos diversos y coordinados de ejercicio del poder político.

La federación consiste en el diseño institucional integrado, cohesionado y solidario de un Estado de Estados. Esto es, el federalismo implica autogobierno sustantivo y garantizado de las unidades federadas; pero requiere asimismo, y no menor medida, cogobierno, gobierno compartido, implicación y participación de las unidades federadas en la voluntad política general de la federación. Pero aún más, el federalismo articula de modo indisoluble la autonomía con la solidaridad, la diferencia con la cohesión, o dicho de otro modo, vuelve inseparables los dos principios de justicia rawlsianos reformulados en clave territorial: la libertad de las comunidades federadas con la igualdad interterritorial. De este modo, la lealtad a la federación y su correlato, el respeto al autogobierno de los Estados federados, no constituye sino una dimensión, decisiva, de la lealtad constitucional cimentadora del liberalismo igualitarista, del Estado social y democrático de derecho. El federalismo podría tener como divisa, con más legitimidad que ningún otro sistema político, la celebrada tríada republicana: libertad, igualdad y fraternidad. Por el contrario, tal y como señaló hace mucho tiempo Pi i Margall: “una república unitaria es una monarquía con gorro frigio” (Pi i Margall 1888, Máiz 2006).

El Estado federal es, por definición, un Estado constitucional sin soberano, habida cuenta de que todos los poderes están distribuidos en diversos ámbitos, así como limitados y sometidos a la Constitución de la federación y las Constituciones/

Estatutos de los Estados miembros. Y bajo el principio de competencia, que sustituye al de jerarquía, no existe lugar para poder alguno, del Estado o de los estados federados, pretendidamente originario o ilimitado. Repárese en el alcance de todo esto: a la teoría de la soberanía popular unitaria (demos) como poder constituyente y Constitución en singular (Sieyès), el federalismo opone la teoría de la soberanía popular pluralista (demoi) como poder(es) constituyente(s) y Constitución(es) compuestos (Madison), o mejor aún, complejos: Multilevel Constitution, Verfassungsverbund (Pernice). El federalismo, en suma, apunta de modo inequívoco a la presencia un poder constituyente plural y compartido entre varios sujetos (co)constituyentes: el pueblo de la federación y los pueblos singulares de cada comunidad o estado federado. La garantía de un guardián de la Constitución al servicio de la superioridad efectiva de ésta, un tribunal constitucional - a los efectos que aquí interesan: la autonomía territorial constitucionalmente amparada - reenvía, además, a un adicional y al menos doble requerimiento normativo: 1) por un lado, a la integración territorialmente sensible del mencionado Tribunal Constitucional, y 2) a la indeclinable intervención de las unidades federadas en la reforma de la Constitución federal.

El Estado federal añade a la división horizontal de poderes entre legislativo, judicial y ejecutivo, una adicional división, asimismo horizontal de poderes constituyentes y constituidos, como Estado de Estados (Bednar 2003). Esta última redundante en una democratizadora complejidad de escenarios de autogobierno, facilita la articulación de preferencias diferenciadas y la riqueza política que supone la existencia de subsistemas de partidos portadores de las mismas. Permite incluso la manifestación de diversas intensidades en las preferencias, según la participación en las diferentes elecciones (generales, regionales y locales). Faculta, en fin, la más amplia experimentación y, en la mejor tradición republicana, multiplica la accesibilidad y los escenarios de participación política e incentiva una mejor

rendición de cuentas en las políticas públicas y diferentes soluciones institucionales a los problemas de igualdad y bienestar de la ciudadanía.

Pero además el federalismo, deudor de la idea de pacto entre comunidades para la realización de un proyecto común, no puede representarse normativamente como una estructura cristalizada institucionalmente de una vez y para siempre (Friedrich 1968). Vinculada, como hemos visto, por definición, a la idea de poder limitado, de Constitución, pero también de gobernanza multinivel y de pacto, se configura como un proceso abierto de interacción entre actores instituciones, que alcanza sucesivos estados de equilibrio ante las fortalezas generadas por la experiencia del autogobierno y los desafíos que plantean los cambiantes contextos internos y externos. Lo que desde la teoría positiva podía verse como indeterminación, apertura a sucesivas renegociaciones del pacto e incentivos para eventuales conductas oportunistas por parte de los actores (que hacen de las propias reglas de juego, materia de discusión), resulta desde el punto de vista normativo, una posibilidad de alcanzar sucesivos equilibrios en respuesta a contextos y necesidades cambiantes; lo que convierte a la federación en, por utilizar los ya clásicos términos de Elazar, “a continuing seminar in governance” (Elazar 1987: 85). Y sitúa, además, en primer plano una dimensión capital para una teoría normativa del federalismo en clave republicana, a saber, la superación del horizonte de la mera agregación de intereses y la atención a la producción política de las preferencias mediante la deliberación (Máiz 2006).

Ahora bien, un elemento básico de la renegociación de los equilibrios y el común compromiso en que se fundamenta la federación es la redistribución de los recursos económicos, que permite a la vez el desarrollo del autogobierno y la cohesión, siguiendo criterios universales de solidaridad, entre las diferentes comunidades. En términos clásicos de Altusio: “los simbióticos se obligan entre sí a la comunicación mutua de aquello que es necesario y útil para uso y consorcio de la

vida social” (Altusio 1603: VI,15). Pues el federalismo, como antes se apuntaba, en cuanto Estado de estados, contiene una dimensión capital de igualdad, de solidaridad, una inquebrantable vocación igualitaria entre los territorios como fundamento de la equidad del proyecto colectivo. La solidaridad interterritorial, la suficiencia financiera para el ejercicio del autogobierno, pero también, y en no menor medida, la corresponsabilización fiscal, constituyen pilares básicos de su estructura y dinámica institucionales que poseen una dimensión cooperativa necesaria, aunque no exclusiva (pues el federalismo contiene siempre un momento de estimulante competición para el mejor servicio de los ciudadanos entre las diferentes unidades). De este modo, el federalismo, debemos insistir en ello, se integra como un refuerzo no solo de la libertad en su dimensión colectiva de autogobierno, sino de la igualdad social, la cohesión y el refuerzo del Estado de Bienestar. ¿No son todos estos argumentos que, reforzando la dimensión republicana de la democracia, obligan a revisar la exclusión fundacional, en suma, normativa del federalismo de los principios de la teoría liberal- igualitarista de una sociedad justa?

Pero además, en segundo lugar, el federalismo pluralista permite superar la tan autoevidente como insostenible ecuación: Estado = nación, asumida implícita o explícitamente tanto en el postulado de que cada Estado debe contener una sola nación, cuanto de que toda Nación, por el hecho de serlo, en lógica inexorable, debe poseer un Estado propio e independiente. El federalismo plurinacional permite ensayar la acomodación no solo pacífica, sino mutuamente beneficiosa y enriquecedora cultural, política y económicamente, de varias naciones en el seno de un mismo Estado, consensuando un proyecto común de convivencia. Esto es, el federalismo no monista, permite (“unidad en la diversidad”) reconocer la profunda significación moral de las identidades nacionales para los ciudadanos, en cuanto proveedoras del contexto cultural a través del que se accede a la política (Kymlicka 1998), pero sin suscribir la tesis y

el lenguaje del comunitarismo y el nacionalismo (derecho unilateral de autodeterminación, secesión etc.), ofreciendo una alternativa de acomodación y convivencia en la Unión (“autogobierno y gobierno compartido”).

El federalismo plurinacional se convierte, así, en un posible lugar de encuentro que, sin aspirar a “resolver” o “acabar” con los nacionalismos de Estado o contra el Estado, pero aportando una solución diferenciada de profundo autogobierno y voluntad de cogobierno, puede proveer de un ámbito de negociación y pacto con múltiples ganadores lo suficiente atractivo frente a cualquier otra alternativa (federalismo monista, confederación, secesión) mucho más costosa, conflictiva, empobrecedora, si no directamente inviable, en términos culturales, políticos, sociales y económicos.

El federalismo institucionaliza así, democráticamente, el pluralismo, ideológico, cultural y territorial, no sólo como un hecho irremediable sino como un auténtico valor político-constitucional que, más que preservar como algo dado, hay que construir y perfilar entre todos. Pues el federalismo plurinacional no postula la cosificación de las identidades, no las blindas institucionalmente para volverlas cerradas y excluyentes, no aísla a las diferentes comunidades, en suma, no es un multi-comunitarismo; sino que las concibe, en su conjunto y a cada una de ellas, como procesos democráticos de participación, diversidad interna y deliberación, y las reorienta para que sean, sin erosionar su diferencia, compatibles y superpuestas. El federalismo implica un reconocimiento activo, pero siempre en una perspectiva de encuentro, de negociación y pacto (foedus), de coimplicación solidaria desde la diferencia. Por eso el federalismo resulta por completo ajeno a las identidades cerradas, cristalizadas de una vez por todas en el pasado, pues su eje normativo no se reduce a un reconocimiento pasivo de base organicista, cultural o histórica de sus unidades constitutivas, sino que se edifica en torno a la decisión y compromiso política colectivos, democráticamente generados desde el pluralismo, la participación y la

deliberación. En razón de todo lo antevisto no existen razones teóricas de peso para la exclusión fundacional de la autonomía federal de una hipotética discusión de los principios de justicia en la posición original; tampoco las hay para negar el valor contextual, proveedor de sentido en democracia, de las diferentes culturas para muchos ciudadanos en los estados federales plurinacionales (Kymlicka 2001, Gagnon 2001, King 2005).

4. Federalismo: ¿contrato o coordinación?

Ya hemos visto como el liberalismo igualitarista, al tomar como dados los muy problemáticos supuestos del Estado soberano y el Estado nacional, hipoteca el punto de partida de una teoría normativa del orden político justo en sociedades plurales. La siguiente cuestión es si, habida cuenta que el federalismo aporta una concepción consensual y pactista (foedus) de la política, al menos sería posible recuperar el modelo rawlsiano de la mano de su neocontractualismo teórico, de tal modo que, como algunos han sugerido, la federación pudiera formularse como un contrato entre partes que desean establecer un sistema político estable y duradero como Estado de Estados (Norman 1994). Esto, sin embargo, solo es posible a costa de deformar muy severamente el núcleo teórico del federalismo.

Cierto que, por una parte, resulta necesario dotar de una justificación al federalismo, de razonar y argumentar nuestras intuiciones morales acerca de la organización territorial del poder en sociedades complejas, a efectos de realizar inferencias sobre principios (autonomía, subsidiariedad etc.) e instituciones (segunda cámara territorial, garantías jurisdiccionales del autogobierno etc.). Pero por otra, resulta de todo punto necesario evitar una perspectiva que sitúe, como hipótesis o experimento mental del pacto originario, un modelo normativo del que se deriven consecuencias indeseadas desde el punto de vista de los principios. Y esto es lo que sucede con la hipótesis contractualista.

En efecto, un contrato implica un intercambio de cumplimiento asegurado, o

lo que es lo mismo, un intercambio en el que siempre un agente externo, el poder judicial del Estado, debe garantizar su cumplimiento. El federalismo, sin embargo, consiste en la regulación institucional de una matriz de interacciones a largo plazo en la que los propios participantes contribuyen a su actualización y mantenimiento. Así, mientras la lógica subyacente a la hipótesis del contrato se visualiza bien, en teoría de juegos, mediante un dilema del prisionero; el federalismo se representa, por tanto, mucho mejor como un juego de coordinación de varios actores en el acuerdo de organizar la convivencia de un estado complejo. El mantenimiento del pacto por parte de los dos jugadores, en el dilema del prisionero, requiere de incentivos selectivos externos. En el federalismo, por el contrario, pesa menos el agente externo que garantiza el cumplimiento del contrato, que el auto refuerzo de los incentivos de los actores para atenerse al pacto o modificarlo de común acuerdo. Dicho de otro modo, la diferencia de estructura estratégica de los dos juegos y sus consecuencias resulta notoria: el federalismo prescinde de la coacciones externas, para centrarse en el diseño endógeno de mecanismos de autorrefuerzo, de tal suerte que a los jugadores les resulte más difícil re-coordinarse rompiendo el acuerdo, que mantenerlo y renegociar su cambio y adaptación.

Decíamos antes que la teoría federalismo se presenta normativamente como una alternativa a la teoría de la soberanía, al ideal del Estado soberano, podemos analizar ahora esto, brevemente, en términos de teoría de juegos (Figuras 1 y 2). El problema del dilema del prisionero, como es sabido, es que si bien la mutua cooperación sería beneficiosa para ambos, las estrategias dominantes de ambos jugadores son las de no respetar el pacto, pues de no hacerlo aquel que unilateralmente tome ventaja sobre el otro obtendría unas ganancias individuales mayores que de darse la situación cooperativa por parte de ambos. Por ello, si empleamos esta lógica, la creación del Estado, o lo que es lo mismo, la salida del

estado de naturaleza, requiere a medio plazo la introducción de sanciones, esto es, la modificación de la matriz de pagos suministrando incentivos negativos a la defección (Figura 1). Así, el castigo del soberano a la ruptura unilateral del pacto, la vuelve más costosa y por lo tanto menos preferible racionalmente que la aceptación cooperativa bajo el manto de la soberanía: esta se vuelve así estable y duradera en tanto que se mantenga como mecanismo externo de dominación, vertical y jerárquico, sobre los actores. La ordenación de preferencias de ambos jugadores pasaría a ser: 1) Estado soberano (seguridad), 2) No respetar el pacto mientras el otro jugador si lo hace, 3) estado de naturaleza (incertidumbre), 4) respetar el pacto y que el otro jugador no lo haga. La estructura de incentivos que proporciona la soberanía, castigando la defección, vuelve menos rentable el no respeto del pacto situándolo en segunda posición.

Por el contrario, el federalismo no descansa en la sanción de algún poder externo, jerárquico y soberano, sino en la construcción de una matriz de incentivos endógenos que mueven a las partes a mantenerse en un proceso de negociación con sucesivos estadios de equilibrio. Así, el núcleo teórico-normativo del federalismo consiste en: 1) reemplazar la idea de un poder soberano único, mediante un sistema de gobierno multicéntrico de autogobierno y gobierno compartido; 2) sustituir la idea de agente externo sancionador por un diseño institucional de incentivos de autorrefuerzo; 3) abandonar la idea de contrato cerrado que establece la división nítida y estática de competencias (dual federalism), para asumir que la distribución competencial es compleja, contestada y renegociada entre las partes (contratos incompletos).

Como puede verse en la Figura 2 el federalismo puede representarse idealmente como un juego de coordinación. En este juego, dos posibles estrategias federales diferentes (que llamaremos, con abstracción de las respectivas coyunturas históricas y sociales, "solución Madison" y "solución Altusio") se imponen a las dos soluciones unilaterales, conflictivas, del

juego; esto es: a la estrategia de “toda la ganancia para el Estado subnacional” frente a la Unión (y, en el límite, la secesión); y la estrategia de “todo para el Estado nación” frente a los estados (nacionalismo de Estado y centralismo). Así, pues, de no existir la adecuada coordinación de los estados mediante la unión federal, la solución del juego sería nacionalismo (a) del Estado o (b) contra el Estado y, o bien (c) centralismo uniformista, o bien (d) secesión.

Veamos ahora las dos estrategias federales. Desde Madison, el federalismo se postula como la coordinación de varios estados en la Unión en ausencia de poder superior (soberano) que impida la secesión. Los estados se federan porque perciben que resulta en beneficio mutuo hacerlo. Son precisamente las enormes ventajas de seguridad, económicas, en definitiva, de construcción nacional etc. que aporta la coordinación federativa las que promueven la racionalidad de la federación. No es la coerción de un guardián externo del pacto, sino el propio interés de las partes, los enormes beneficios del acuerdo, lo que mantienen unida a la federación y en especial, el exorbitante coste del abandono unilateral de la misma una vez logrado el acuerdo inicial. Ahora bien, en la estrategia “Madison” el federalismo es un mecanismo de construcción nacional, de alumbramiento de un Estado-nación, por vía diferente a la europea de la soberanía y el centralismo, pero edificación en última instancia de un Estado nacionalizador, esto es, al servicio de una nación mayoritaria (en el caso de los Estados Unidos de América, de una nación de raza blanca, religión protestante y lengua inglesa).

La “solución Altusio” al juego de coordinación federal, deudora de la tradición histórica pluralista del federalismo, abandona estas pretensiones monistas y nacionalizadoras, de imposición de un estado al servicio de la mayoría nacional. Propone un federalismo pluralista que atienda, además de a la división vertical de poderes, a la dimensión del reconocimiento de las diferencias culturales y a las asimetrías políticas que de ello se derivan. Y se presenta, en contextos de diversidad cultural, étnica o nacionalitaria,

como un equilibrio más estable que la en exceso vertical coordinación en un federalismo nacional. Este último, el federalismo monista, aporta inicialmente una situación ventajosa frente a las dos estrategias unilaterales del Estado central o los estados federados (centralismo o secesión), pero resuelve solo parcialmente el tema de las demandas de autogobierno y la acomodación de la diversidad, y constituye una estrategia subóptima e inestable. En efecto, la falta de reconocimiento de la índole multinacional del Estado, la exclusión teórica de las condiciones subyacentes y el nacimiento y evolución de la federación, posee negativas consecuencias institucionales y para las políticas públicas. Ante todo, imponiendo un formato monista sobre una sociedad pluralista, pero además induciendo institucionalmente la tensión centralización/descentralización, nacionalismo de estado/nacionalismos contra el Estado etc.... Esto, a su vez, incentiva estructuralmente el recurso estratégico a las otras opciones: 1) o bien el centralismo y recentralización del sistema, o bien 2) la deslealtad a la federación y las amenazas unilaterales de autodeterminación/secesión. Ambas podrían entrar con facilidad en un círculo vicioso de retroalimentación estratégica entre presiones unilaterales y comportamiento oportunista o desfederalización y recentralización del Estado, de la mano de un refuerzo mutuo de nacionalismos de Estado y nacionalismos contra el Estado. Se comprueba de este modo que el carácter nacionalizador de Estado que es propio del federalismo monista, constituye un factor incentivador de los nacionalismos y su retroalimentación en un círculo vicioso. La inestabilidad endógena del sistema, en términos de federalismo monista, sería el resultado. Esto sugiere la prioridad normativa de pasar de la deficiente estructura de incentivos del federalismo nacional (5,5) que genera endógenamente inestabilidad – toda vez que a los actores (Estado central y estados federados) les rentabiliza el desafío al acuerdo y en última instancia a las propias reglas de juego – a la solución óptima, si bien compleja, del

pluralismo (10,10). Esto es, a la estructura propia del federalismo multinacional, que apunta a una nueva síntesis de solidaridad y cohesión con asimetría y diversidad, de profundo autogobierno con gobierno compartido e implicación en el proyecto común.

Ahora bien, que la solución Altusio sea normativamente preferible, no la transforma en una utopía que se imponga por sí misma, fundada en la taumaturgia de su virtud; nada implica que sea evidente, fácilmente accesible y naturalmente estable desde el punto de vista de los actores. Un juego de coordinación con múltiples ganadores como el federal requiere, decíamos, una estructura endógena de incentivos apropiada. Y estos incentivos han de ser tanto selectivos (intereses), los beneficios económicos, políticos y culturales que se derivan de la federación y los costes que se derivarían de la crisis de la misma; cuanto expresivos (confianza y lealtad al proyecto común) cimentadores de una identidad colectiva superpuesta a las regionales. Lo que nos conduce, por último, a la cuestión normativa de cuales han de ser los vínculos comunes que deben cohesionar un proyecto federal.

5. Un concepto federal de nación

El hecho de que el federalismo consista en coordinación generadora de beneficio mutuo de las partes, Estado federal y Estados federados, y no un contrato basado en la autoridad coercitiva de un poder soberano, deja abierta, especialmente en el caso de Estados plurinacionales, la cuestión de los lazos que deben vincular entre sí a los miembros de la federación. La coordinación federal requiere un difícil equilibrio de autogobierno y gobierno compartido, autonomía y proyecto común, y ambos momentos resultan igualmente irrenunciables.

Esto implica que debemos considerar cuidadosamente, desde el punto de vista de la teoría normativa que aquí nos ocupa, los vínculos que fundamenten las instituciones. La pregunta clave es si, desechado el protagonismo de los incentivos negativos (la sanción de un poder soberano externo) como fundamento de la estabilidad de la

federación, resultan suficientes los incentivos selectivos positivos, esto es, el común interés que se desprende tanto del beneficio común de la unión, cuanto del mayor coste comparativo de coordinarse en otra solución (secesión, por ejemplo, o centralismo). O lo que es lo mismo, por formularlo en conceptos rawlsianos: ¿es suficiente como cemento aglutinador de la confianza interfederal un mero *modus vivendi*? Este último, siguiendo los criterios de Rawls (Rawls 1993: 245) apuntaría en principio a que las partes de la federación poseen objetivos e intereses encontrados y la unión reposaría exclusivamente en el hecho de que el acuerdo federal fundacional representa un mero equilibrio. Esto es, los términos del acuerdo de la federación bajo el *modus vivendi* se encuentran formulados de tal modo que la violación unilateral del mismo no genera beneficios para ninguna de las partes. Ahora bien, el *modus vivendi* se basa en una concepción del poder suma cero, o lo que es lo mismo: cada una de las partes están siempre dispuestas a perseguir sus preferencias a costa de los de la otra, y la estabilidad de sistema depende así de circunstancias contingentes que mantengan una eventual confluencia de intereses. De ahí una inestabilidad endógena: un estado, por ejemplo, que ha sido beneficiario durante cierto tiempo de la federación, podría ser desleal en el momento en que se convirtiera en un contribuidor neto a la misma; otro podría oponerse a la consolidación de una “hipersolidaridad” a favor de otras comunidades que haga descender su propio nivel de renta etc. En suma, la concepción de los vínculos que cohesionan a la federación como mero *modus vivendi*; los intereses, los beneficios o, en su caso, el daño emergente o lucro cesante de las opciones “voz” o “salida”, no resuelve el problema de coordinación del autorrefuerzo y es proclive a la inestabilidad endémica. Parece necesario, pues, que a los incentivos selectivos se sumen de alguna manera incentivos expresivos, lazos de tipo cultural y moral, esto es, identitarios que refuercen la federación como una comunidad (plural) y ética, dotada de ciertas empatías y aún, en sentido lato, obligaciones morales que

emanan de un compromiso de futuro de convivencia compartida.

Ahora bien ¿nos conduce esto a la concepción normativa de la federación desde el ángulo opuesto, esto es, a una visión comprehensiva del federalismo?. ¿A que los ciudadanos deban compartir una misma idea de bien, un conjunto de valores sustantivos propios?. ¿A que el federalismo requiera una suerte de comunitarismo societario como base?. ¿A que, digámoslo de una vez, toda federación deba fundarse, de modo monista, sobre una sola Nación?. La respuesta ha de ser negativa, pues la estabilidad no puede conseguirse al precio de la opresión que resultaría de una visión comunitarista o nacionalista de Estado, impuesta desde arriba, para todas las unidades de la federación, poseyendo ésta muy distintos intereses, voluntades y representaciones. Y ello por dos razones: 1) porque el federalismo implica autonomía, esto es, la posibilidad de decisión política propia y diferenciada y no meramente administrativa, de decisión y no solo de ejecución. Esto supone que mayorías diferentes en los estados, producen preferencias (e intensidades de preferencias) diferenciadas, una voluntad política propia no solo en lo que atañe a políticas públicas sino a la visión global del Estado. Existen, además, diversas maneras de valorar e interpretar la federación, producto de la propia historia, lengua, cultura, estructura social, identidades, ideologías e intereses. 2) Porque, sobre todo, el federalismo plurinacional implica diversidad de culturas, tradiciones, instituciones, identidades etc. que resultan incompatibles por definición normativa con una visión comprehensiva, esto es, monista, y a la postre nacionalista de Estado de la federación. Todo apunta, por tanto, a que la federación requiere unos vínculos que impliquen unos lazos comunes más tenues que los de una doctrina moral comprehensiva, pero a la vez ciertamente más sólidos que un mero interés coyuntural, la relativa indiferencia mutua de un *modus vivendi*.

¿Demanda, entonces, la filosofía política de la federación un horizonte normativo de consenso superpuesto entre los Estados?

(Norman 1997). Ciertamente, no puede negarse que resulta aquí de interés inicial el modelo rawlsiano de legitimidad liberal-igualitario: el poder político ejercido de acuerdo con una constitución, de la que quepa esperar sea aceptada todos los ciudadanos en cuanto libres e iguales (y autónomos), racionales y razonables, a la luz de principios e ideales admisibles para su común razón humana. Y esto afectando no solo a los esenciales constitucionales, sino a las cuestiones legislativas que las desarrollen: una concepción política de la justicia federal cuya aceptación por parte de los ciudadanos y los estados pueda esperarse razonablemente puede servir de base a la razón pública.

Ahora bien, esto nos conduce de modo inexorable, desde el punto de vista de la teoría normativa, a una postulación del federalismo como una concepción político-moral que implica no solo fórmulas constitucionales, sino principios, valores, y virtudes políticas (cultura federal), a través de las cuales se materializan aquellos principios y se expresan en la vida pública. Lo cual, a su vez, nos obliga, por lo pronto, a ampliar los restrictivos principios de justicia de Rawls, 1) libertad e 2) igualdad, con el principio federal de 3) autonomía, formulada en una perspectiva federal de fraternidad. Esta última, se presenta, en efecto, vinculada estrechamente a las dos primeras: como dimensión colectiva de la libertad propia de voluntades políticas autónomas e igualdad derivada de la vocación solidaria y equitativa del federalismo.

Desde luego, el consenso superpuesto aporta mayor estabilidad frente a un *modus vivendi*, que depende de circunstancias favorables y de correlaciones coyunturales de fuerzas que, en caso de cambiar pueden convertir las propias reglas de juego en objeto de competición política; pero asimismo frente a la visión comprehensiva que implicaría un nacionalismo de Estado (que no “patriotismo republicano”, pues no hay nacionalismo cívico que no contenga inevitables componentes étnico-culturales), que impone una sola, hegemónica visión de la comunidad basada en la cultura, mitos y narrativa, e intereses de la comunidad

mayoritaria en el ámbito territorial de que se trate. Pero la óptica del consenso superpuesto resulta, sin embargo, finalmente insuficiente para la fundamentación de un federalismo plurinacional, habida cuenta de su naturaleza en exceso procedimental y escasamente republicana; entre otras razones porque: 1) reduce extraordinariamente la agenda del espacio público, de los usos públicos de la razón, al margen de las demandas identitarias, culturales y políticas, de los ciudadanos; 2) se formula como un proceso ideal de razonamiento que impone estándares hiperracionalistas a los ciudadanos, que descuidan el mundo del sentido que reside en el lenguaje, el valor político de la dimensión mítico-simbólica; 3) se diseña dando por sentada la coincidencia entre las fronteras políticas y culturales, como vimos, de la mano de una asunción acrítica del Estado-nación.

Por el contrario, la configuración de la identidad nacional misma, su índole plural o singular, su autocomprensión del nosotros/ellos, lo propio/lo ajeno, su futuro como espacio de asimilación o multiculturalidad, su relación con otras eventuales naciones en el seno del Estado etc. son cuestiones todas ellas que no pueden antenderse clausuradas por la herencia de la tradición, resueltas de una vez para siempre en el pasado, percibidas por las sucesivas generaciones como un origen esencial, prístino e intocable, ajeno a toda reevaluación. Por el contrario todo ello debe ser objeto central de libre esclarecimiento público. La deliberación (Máiz 1996, 2005) constituye, así, una dimensión capital, irreducible al mero consenso superpuesto, en la construcción democrática de las naciones, más aún las naciones plurales y contestadas. La selección de mitos y símbolos que nunca son neutrales, el relato histórico plagado de decisiones de memoria y olvido, la variante lingüística amparada por las instituciones y su estatuto respecto a las minoritarias, la relación con otras naciones y el Estado, la definición del futuro común en sus metas económicas, sociales y de justicia etc. han de entrar explícitamente en la esfera pública

para ser debatidos por las mayorías y las minorías. La ubicación de la deliberación en el corazón mismo de la nación, lejos de suponer la transformación de un argumento filosófico sobre la autonomía y el contexto cultural de decisión en un argumento político (Benhabib 2002), somete también el núcleo cultural mismo de aquella a discusión pública, a la crítica y al ejercicio de la autonomía y la capacidad de juicio. Por eso las lecturas radicales del *modus vivendi* resultan tan insuficientes como la visión comprensiva (comunitarismo) o la del consenso superpuesto (liberalismo): si se trata de cómo hacer que la diversidad de individuos y comunidades territoriales de las sociedades tardomodernas coexistan en instituciones comunes que todos acepten como legítimas (Gray 2001: 141), una teoría normativa del federalismo pluralista de claro aliento republicano cobra su pertinencia última tanto frente a nacionalismos de Estado cuanto frente a (multi)comunitarismos de “mosaico”.

A su vez, algo fundamental que se escapa al modelo rawlsiano del consenso superpuesto como horizonte normativo del federalismo, es todo el alcance de la tesis republicana (y el federalismo si pierde su sustancia republicana, deviene caricatura de si mismo) de que a los derechos colectivos de autogobierno y autonomía cultural-territorial, les ocurre lo mismo que a los derechos individuales; a saber: que los destinatarios de tales derechos sólo pueden adquirir autonomía plena como grupo en la medida en que puedan autocomprenderse como autores de las decisiones e instituciones que los regulan. Es por ello que la autonomía política de las naciones como derecho colectivo está estrechamente vinculada a la construcción de un espacio público a través del cual, mediante participación y deliberación, se elucidan los intereses en presencia, los criterios relevantes para el reconocimiento y el autogobierno. Esto es, también aquí resulta preciso tomar en serio lo que Habermas denomina “conexión interna y conceptual” (*begrifflich notwendigen Zusammenhang*) entre derechos y democracia (Habermas 1996: 242). Pues tampoco hay, a los efectos que aquí interesan, pacto de acomodación

plurinacional en el seno de una federación sin una democracia exigente, que convierta a sus destinatarios en los autores, los protagonistas del acuerdo mediante la representación, el pluralismo, la participación y la deliberación. Los derechos colectivos de autogobierno y autonomía cultural difícilmente pueden ser formulados, de modo no paternalista, si antes los propios miembros de la nación no articulan y fundamentan en discusiones públicas exentas de coacción, las aspiraciones, los objetivos, las demandas, el alcance mismo de su propia cultura nacional insoslayablemente plural.

Ahora bien, el federalismo así formulado como espacio de deliberación no pretende superar el conflicto de la multinacionalidad, en la añoranza de una quimérica sociedad reconciliada o terrenal “comunidad de los santos”; tampoco eliminar del escenario político las visiones comprehensivas nacionalistas de Estado o contra el Estado, sus demandas de autodeterminación y secesión, ni negar su legitimidad, siempre que se atengan a los requerimientos normativos de la democracia pluralista. Sino todo lo contrario, facilitar un enfoque normativo que prescribe ámbitos de negociación y deliberación, de espacios multilaterales y bilaterales de encuentro y desencuentro, en aras de lograr un compromiso parcial y un proyecto común revisable de convivencia, de génesis de identidades compatibles y superpuestas.

Pero el horizonte normativo de este federalismo deliberativo, que aspira la construcción de una comunidad plural, superpuesta a las comunidades interiores, requiere a efectos internos de construir su propia lógica, no solo el abandono de un nacionalismo de Estado (federalismo nacional) por demasiado comprensivo, sino asimismo la superación, incorporándola en una nueva síntesis, de una lectura meramente institucionalista, jurídicista de la federación, en exclusiva clave de Estado (“patriotismo constitucional”, “patriotismo cívico”), por excesivamente deudora de un insuficiente y procedimentalista consenso superpuesto. Requiere, en suma, la reformulación de la idea misma de nación,

el abandono del nacionalismo organicista, la liquidación de la idea – a la vez imposible e injustificable – de comunidad homogénea y monocultural, su superación en favor de una teoría de la nación como comunidad política plural, integrada por mayorías y minorías que comparten, discuten y renegocian un proyecto común, al tiempo que construyen el propio (con no menor dosis de discusión y negociación). Esto es, demanda un concepto no nacionalista de nación, en concreto, un concepto 1) político (no culturalista, aunque la cultura juegue un papel de no escaso relieve) y 2) pluralista (no monista, tanto en el conjunto como en el interior de cada una de las comunidades). Un concepto federal de nación, o para ser más precisos, un concepto republicano-federal (Máiz 2006) de nación, que concilie unidad y diversidad, como correlato de la síntesis de autogobierno y gobierno compartido, y alumbra de la mano de identidades traslapadas, –algo impensable tanto desde el principio del Estado nacional, cuanto del principio de las nacionalidades; tanto desde nacionalismo centralista, cuanto del federalismo nacional(ista) – una auténtica nación de naciones.

6.- Conclusión: hacia una teoría normativa del federalismo.

Las notorias insuficiencias de la teoría liberal-igualitarista y la dimensión normativa subyacente (y escasamente argumentada) en muchos análisis de la teoría positiva del federalismo, reclaman la elaboración de una teoría normativa sustantiva del federalismo complementaria de aquéllas. Una teoría, esto es, que sirva de orientación prescriptiva en la orientación del debate político y ayude a la formulación de preguntas empíricas, así como para propiciar criterios de evaluación de las federaciones realmente existentes. Una teoría normativa que, a resultados de lo anteriormente expuesto, debe abordar al menos los siguientes ejes argumentativos:

1. El federalismo no solamente es un modelo institucional de organización territorial del poder, sino una teoría política de la justicia, una teoría política normativa de base consensual y pactista, que procede

a la articulación de tres principios: libertad, igualdad y autonomía (fraternidad).

2. Esta teoría se presenta, ante todo, como alternativa a la teoría de la soberanía, en rigor, como teoría del Estado constitucional sin soberano, habida cuenta de que todos los poderes están distribuidos en diferentes ámbitos y limitados por la constitución. El dispositivo federal básico es la coordinación multilateral entre diversas unidades políticas mediante génesis endógena y mecanismos autorrefuerzo.

3. El federalismo se presenta, además, en su formulación pluralista, Althusiana, como alternativa normativa al Estado nacional, y su ecuación básica (Estado=Nación) en cuanto federalismo multinacional, esto es, consenso superpuesto que aspira a la acomodación de varias naciones en el seno del mismo Estado. A tal efecto debe implicar ámbitos multilaterales y bilaterales de negociación y deliberación, un sistema de partidos complejo (partidos de ámbito estatal y de ámbito no estatal y una identidad superpuestas y compatibles. Pero asimismo debe reformular un concepto no nacionalista (pluralista e inclusivo) de nación (como “nación de naciones”).

4. El núcleo del federalismo está integrado por la articulación de autogobierno y gobierno compartido, de la mano del principio de competencia vs. jerarquía; y su modelo normativo es una matriz horizontal de distribución e interacción de poderes, una estructura policéntrica, en red y no piramidal del poder político.

5. El federalismo es un proceso más que una estructura definitiva y suturada, de interacción entre actores e instituciones que alcanza sucesivos estados de equilibrio. Como tal no tiene cierre, es por definición contestable y abierto a renegociaciones periódicas. El federalismo consiste, así, en la federalización con ritmos, requerimientos y experiencias propios de una comunidad, mediante la interacción entre la más amplia autonomía y la implicación conjunta en aras de una voluntad política general.

6. El federalismo apunta a un sistema de gobernanza multinivel basada en los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, reconocimiento y autonomía constitucionalmente garantizadas (mediante constituciones complejas: Constitución de la federación y de los estados miembros), que salvaguarda los diferentes espacios de autogobierno. Aporta así un formato multicéntrico, no monista, que se abre hacia arriba en superación de la soberanía en el ámbito internacional (UE) y en el refuerzo democratizador hacia abajo del poder local (nuevo municipalismo).

7. La teoría normativa del federalismo, en fin, desborda el marco teórico del liberalismo igualitario y se inscribe con toda centralidad en el modelo de democracia republicana, que desarrolla un concepto de ciudadanía fuerte mediante la superposición compleja de las dimensiones de libertad e igualdad, y articula de modo innovador, a efectos de construir a al vez un Estado de estados y una nación de naciones, los principios clásicos de representación, deliberación e inclusión.



Estado federal y Confederación de Estados

Max Sercq

Invitado en un debate radiofónico, Charles Pasqua, presidente del RPF, estigmatizó con una diatriba antieuropea, "vetero-gaullista", el embrollo jurídico sobre el que reposa la Unión Europea, mezcla confusa de instituciones federales y de disposiciones confederales. Si bien su proyecto de una "Europa de las Naciones", que comparte con los señores Chevènement, Le Pen y Mégret, nos es extraño y ajeno, le reconocemos cuando menos poner el dedo en la llaga de la problemática institucional europea. Cualquier precisión concerniente a estas dos formas de política común nos da la ocasión para reflexionar sobre decisiones que nos parecen capitales para el interés continental.

La idea federal no es nueva en el marco de las ideas políticas; constituye una alternativa institucional y cultural a la conformación del Estado unitario, central y omnipotente, nivelador de las diferencias regionales. Y, paradójicamente, con respecto al Estado jacobino y centralizador que constituye la Francia republicana, nuestro país ha sido cuna de tres de los cuatro más importantes teóricos del federalismo: Montesquieu y Rousseau, en el siglo XVIII, y Proudhon, en el XIX. Kant, Frantz, Albertini y el americano Hamilton, quienes aportaron al federalismo su corpus doctrinal, distinguieron los conceptos de confederación y asociación federativa. Las experiencias políticas americana, suiza y, más recientemente, alemana y española, pueden servirnos de terreno práctico sobre el cual estudiar el federalismo y la confederación, con vistas a superar la divergencia actual ante la que topa la construcción de un gran espacio europeo. Es significativo que Louis le Fur, en la

conclusión de su tesis Estado federal y confederación de Estados, escriba que "al margen de la idea de la participación soberana en el seno Estado federal, es imposible establecer una distinción jurídica precisa entre el Estado federal y las otras formas de Estado que presentan con él algunas analogías". Por su parte, Bernard Barthalay considera que "en tanto que la confederación no es un Estado, sino una suma de Estados que conservan su absoluta soberanía, y que implica la idea de una unanimidad paralizante ante cualquier decisión, el federalismo es una organización plural de gobiernos independientes y coordinados entre ellos, pero que ejercen un poder estrictamente indispensable y residual". Definiciones aleatorias que aquí vamos a tratar de clarificar abordando correlativamente aspectos jurídicos y aspectos políticos, para lo cual nos serviremos de la evocación del federalismo suizo y europeo.

Aspectos jurídicos

En su *El Espíritu de las Leyes*, Montesquieu emplea el término "República federativa": "Convención por la cual diversos cuerpos políticos consienten en convertirse en ciudadanos de un Estado más grande del que cada uno de ellos conforma". Rousseau, en *El Contrato Social*, junto a Kant en su Proyecto para una Paz Perpetua, presentan el mismo proyecto aunque sin preocuparse de la diferenciación entre confederación y federación. Aunque nuestros vecinos suizos han bautizado a su país como "Confederación Helvética", Suiza presenta, sin lugar a dudas, todas las características de un Estado federal. Así opina el constitucionalista suizo Jean-François Aubert, quien ha estudiado la distinción entre federación y confederación, y quien, precisando que sus definiciones no son en absoluto rigurosas, señala como aspectos esenciales en la oposición entre federación y confederación:

1.— Ante todo, el modelo confederal establece como órgano central una conferencia de embajadores nombrados por los Estados miembros: miembros de instituciones que garantizan la independencia de los mismos en el seno de

una "entente" reducida a una asociación puramente contractual. Los órganos federales, por el contrario, están dotados de una libertad esencial que se superpone a aquella de los Estados miembros y, en consecuencia, disponen de más poder.

2.— En el mismo sentido, la confederación reduce sus prerrogativas esenciales a los problemas de ámbito externo, la defensa y la economía, mientras que la federación extiende sus competencias interviniendo en el seno de los Estados soberanos miembros, tal y como sucede en Suiza.

3.— En materia de derecho, la confederación aplica el derecho internacional entre los Estados miembros, como muestra de su equidistancia. La federación, cuando utiliza un derecho específico, este no es otro que el derecho constitucional del nuevo Estado federal (p. ej.: el derecho comunitario en la Unión Europea). Como apunta el profesor Triepol, la confederación de Estados aplica el derecho internacional, mientras que el Estado federal se caracteriza por una relación de subordinaciones. En el primer caso rige la coordinación, mientras que en el Estado federal los federados se someten a un derecho interno.

4.— La revisión del tratado de unión también difiere. La confederación exige unanimidad, mientras que a la federación le basta la mayoría, y sus decisiones acaban imponiéndose a los miembros más reticentes (obsérvese, p. ej., las diversas posiciones de la diplomacia británica en el seno de la Unión Europea).

5.— Ante la posibilidad de secesión, la confederación otorga plena libertad a sus miembros frente a cualquier coyuntura y en todo tiempo, mientras que la federación necesita de negociaciones con vistas a la reforma del acta de fundación.

Aspectos políticos

Según los estudios de los americanos Duchacek y Elazar, la federación se muestra más resolutive que la confederación a la hora de afirmar su voluntad y de crear, de una suma de naciones, un Estado nuevo y una nueva Nación. Así, el Estado federal

está territorialmente dividido en dos estructuras autónomas de jurisdicción: provincial y nacional; dos competencias interdependientes de poder: federal y local. A la inversa, el sistema confederal deja a sus comunidades toda decisión en temas de soberanía e independencia, con lo que la asociación se resume en temas concretos, limitados y carentes de una idea supranacional. Es el caso del Benelux, por ejemplo. Históricamente hablando, es interesante anotar que Suiza y los Estados Unidos, desde una base confederal, se orientaron rápidamente al federalismo: la primera para solventar los sangrientos enfrentamientos de 1847 entre católicos y protestantes; los segundos, después de que la idea inicial de confederación, inscrita en la Declaración de Independencia, se mostrase como causa de inmovilismo. Y por no referirnos a experiencias lejanas en el tiempo, recordemos el ejemplo de Yugoslavia, Estado confederal sobre la base revisada de la constitución de 1974, incapaz de frenar sus desgarros internos con un sistema híbrido de federalismo y confederación que ha resultado ser dramáticamente inoperante.

Para finalizar diremos que, mientras que para la federación la importancia decisiva corresponde a las libertades individuales y locales, para la confederación es imprescindible la preservación de las libertades nacionales. El Estado federal trasciende a las comunidades nacionales, religiosas, lingüísticas, en una unión que garantiza la soberanía de las entidades locales y asegura su participación en las decisiones a tomar por las autoridades federales, en un sistema de gobierno bicameral y colegial. La confederación garantiza las prerrogativas de los Estados nacionales, unidos episódicamente sobre la base de un objetivo común, lejos de consideraciones de orden comunitarista. El Estado nacional, hostil per se al método federativo, prosperará bajo un tratado confederal.

Dusan Sidjinski, en un artículo titulado "Federalismo federativo", escribe a propósito del Estado federal: "La Europa federal no debiera soportar las tareas que corresponden a los diferentes Estados. (...) "

Los poderes autónomos corresponden a diversos niveles. Pero a medida que aumentan las competencias de los diferentes ámbitos competenciales (transporte, energía, empleo, inflación, defensa...), el nivel de decisión se eleva hasta devenir continental o mundial". Es en el principio de subsidiariedad donde el federalismo encuentra su fundamento, principio que es refutado en la confederación, reunión puramente ocasional, condicionada por la buena voluntad de sus miembros y que, por consiguiente, es efímera y frágil con respecto al Estado federal, fruto del consenso de las partes, regulador de responsabilidades e interdependencias, conciliador de unidad y diversidad. La oposición entre Estado federal (en singular) y confederación de Estados (en plural), adquiere así todo su sentido.

Federalismo suizo y Comunidad europea

El concepto de federalismo en la Confederación Helvética se propone prioritariamente salvaguardar la autonomía de los cantones ante el poder central en términos de financiación, instituciones, cooperación y decisión política. La Unión Europea, a la inversa, se enfrenta a la dificultad de afirmar un poder autónomo, federal, frente a los Estados miembros, viejas naciones europeas que ejercen sus atribuciones estatales. La Unión Europea no asume, así, ninguna responsabilidad de defensa común ni de seguridad, y sus relaciones exteriores son tributarias de una estructura confederal. El Acta Única Europea de 1987 declara que el Consejo Europeo tomará decisiones, sin excepción, de modo confederal, unánime. Hoy día, el procedimiento federal se afirma exceptuando las decisiones fundamentales, tales como la revisión de tratados, la admisión de nuevos miembros, la reconversión de instituciones...; mientras tanto, la intervención del voto adquiere una óptica federal aplicada por el Parlamento Europeo.

La Confederación Helvética reúne en su seno comunidades diversas, en la que los cantones participan en las decisiones de las

autoridades federales en un sistema bicameral y colegial, donde se manifiestan formas de democracia directa o semidirecta. Es precisamente con respecto a esta constitución federal de falsa "confederación", sobre la base que opera la Unión Europea para reforzar las autonomías y las personalidades locales que encarna la Europa de las regiones, mientras que paralelamente se fomenta la participación de los ciudadanos y las convergencias de carácter político y económico.

No vemos, por ello, muy lejano el momento de pasar de una Europa implícitamente confederal a una Europa explícitamente federal.



De la Confederación a la Federación

Reflexiones sobre la finalidad de la integración europea

Joschka Fischer

Hace cincuenta años Robert Schuman presentó su proyecto de "federación europea" para salvaguardar la paz. Aquel paso marcó el advenimiento de una nueva era sin parangón en la historia europea. La integración europea fue la respuesta a siglos de precario equilibrio entre las potencias del continente, que una y otra vez abocó a devastadoras guerras hegemónicas, cuyo funesto apogeo fueron las dos Guerras Mundiales entre 1914 y 1945. Por eso a partir de 1945 el núcleo del ideal europeo fue y sigue siendo el rechazo del principio del balance of power, de un sistema de equilibrio europeo y de las pretensiones hegemónicas de determinados Estados, surgido de la Paz de Westfalia de 1648, rechazo que se plasmó en una estrecha implicación de sus intereses vitales y en la transferencia de una parte de sus derechos de soberanía nacionales a instituciones europeas supranacionales.

Medio siglo después Europa, el proceso de la integración europea, es para todos los Estados y pueblos participantes sin duda el mayor reto político, dado que su éxito o su fracaso o el mero estancamiento de este proceso de integración serán determinantes para el futuro de todos nosotros, pero sobre todo para el futuro de la generación joven. Y justamente este proceso de integración está siendo actualmente blanco de numerosas críticas y se tacha de manifestación burocrática de una eurocracia sin alma y sin rostro afincada en Bruselas y que en el mejor de los casos se considera una pejiquera y en el peor un peligro.(...)

Diez años después del final de la guerra fría y en plena emergencia de la era de la globalización los problemas y retos europeos se han enredado de forma casi palpable en un intrincado nudo que en las circunstancias actuales resultará sumamente difícil de desatar: La implantación de la moneda única, el inicio de la ampliación de la UE hacia el Este, la crisis de la última Comisión Europea, la escasa aceptación de que gozan el Parlamento Europeo y las elecciones europeas, las guerras en los Balcanes y la evolución de la política exterior y de seguridad común no definen únicamente las realizaciones, sino que también determinan los retos que han de superarse.

¿Quo vadis Europa? Esa es pues la pregunta que vuelve a plantearnos la historia de nuestro continente. Y por muchas razones, la respuesta de los europeos, si a lo que aspiran es a su bien y al bien de sus hijos, no puede ser otra que esta: avanzar hasta la culminación de la integración europea. Por un retroceso o un mero estancamiento y un aferrarse a lo logrado Europa, todos los Estados miembros y también todos los países que desean incorporarse a la Unión, pero sobre todo los ciudadanos de nuestros países, tendrían que pagar un precio fatalmente elevado. Esto vale muy singularmente para Alemania y los alemanes.

La tarea que nos aguarda va a ser todo menos fácil y va a requerir toda nuestra energía, porque durante la próxima década vamos a tener que llevar a cabo en lo esencial la ampliación de la UE hacia el Este y hacia el Sudeste, proceso que en definitiva se traducirá de facto en una duplicación del número de Estados miembros. Y al mismo tiempo, para poder asumir este reto histórico e integrar a los nuevos Estados miembros sin cuestionar substancialmente la capacidad de actuación de la UE, tendremos que colocar la última piedra del edificio de la integración europea, a saber, la integración política.

La necesidad de organizar paralelamente estos dos procesos sin duda es el mayor reto con el cual se ha visto confrontada la Unión desde su fundación.

Pero ninguna generación puede elegir a su antojo sus retos históricos, y esta vez ocurre lo mismo. Nada menos que el final de la guerra fría y de la división forzosa de Europa son los hechos que confrontan a la UE y por tanto nos confrontan a nosotros con esta tarea, y es por eso por lo que también hoy necesitamos una energía imaginativa y un empeño pragmático similares a los acreditados por Jean Monnet y Robert Schuman al final de la Segunda Guerra Mundial. Y al igual que entonces, al final de esa última gran guerra europea, que como casi siempre también fue una guerra francoalemana, en este último tramo de la construcción de la Unión Europea, a saber, su ampliación hacia el Este y la culminación de la integración política, resultará absolutamente determinante el papel de Francia y Alemania.

(...) Tras el desmoronamiento del imperio soviético la Unión Europea tuvo que abrirse hacia el Este, porque de lo contrario el ideal de la integración europea se hubiera minado a sí mismo y finalmente se habría destruido. ¿Por qué? Una ojeada a la antigua Yugoslavia evidencia las consecuencias, aunque no en todos los casos ni en todas partes se hubieran dado situaciones tan extremas. Una Unión Europea circunscrita a Europa Occidental a la larga se habría visto confrontada con un sistema de Estados europeo dividido: En Europa Occidental la integración, en Europa Oriental el viejo sistema de equilibrio de poderes con su invariable orientación nacional, imperativos de coalición, clásica política de intereses y permanente riesgo de ideologías y confrontaciones nacionalistas. Un sistema de Estados europeo dividido, carente de un orden englobador, haría de Europa a la larga un continente de inseguridad, y a medio plazo estas líneas de conflicto tradicionales volverían a trasladarse de Europa Oriental a la Unión Europea. Alemania saldría perdiendo más que nadie. Tampoco las realidades geopolíticas admitían después de 1989 alternativas verdaderamente factibles a la ampliación de las instituciones europeas hacia el Este, y ello es tanto más cierto en la era de la globalización.

En respuesta a ese corte de alcance verdaderamente histórico la Unión Europea puso en marcha un profundo proceso de transformación:

En Maastricht uno de los tres ámbitos esenciales de la soberanía del Estado nacional moderno -la moneda, la seguridad interior y la seguridad exterior- se trasladó a la responsabilidad exclusiva de una institución europea. La introducción del euro significó no solo la consumación de la integración económica, sino que al mismo tiempo fue un acto profundamente político, por cuanto la moneda no solo es una magnitud económica, sino que a la par simboliza el poder del soberano que la garantiza. Con respecto a las estructuras políticas y democráticas en ciernes, esa comunitarización de la economía y de la moneda ha generado una tensión que puede abocar a la UE a crisis internas si no corregimos productivamente las carencias en el ámbito de la integración política y no rematamos el proceso de la integración.

El Consejo Europeo de Tampere marcó el arranque de un nuevo proyecto de integración de gran alcance, la construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia común. De este modo la Europa de (os ciudadanos está al alcance de la mano. La importancia de este nuevo proyecto de integración, sin embargo, va más allá: el derecho común puede desarrollar una formidable energía integradora. Precisamente bajo la impresión de la guerra de Kosovo, los Estados europeos adoptaron nuevas iniciativas para fortalecer su capacidad de acción común en el ámbito de la política exterior, conviniendo en Colonia y Helsinki un nuevo objetivo: el desarrollo de una política europea común de seguridad y defensa. Con ello la Unión ha dado, después del euro, un paso más. Porque ¿cómo si no iba a justificarse a la larga que unos Estados irrevocablemente asociados por medio de una unión monetaria y que han unido sus destinos en lo económico y lo político no iban también a enfrentar conjuntamente las amenazas exteriores y garantizar conjuntamente su seguridad?

En Helsinki también se acordó un plan concreto para la ampliación de la Unión Europea. Según lo acordado, las fronteras exteriores de la futura UE estarían más o menos prefiguradas. Es previsible que al término del proceso de ampliación la Unión Europea cuente con 27, 30 o más miembros, casi tantos como la CSCE en el momento de su fundación.

Por consiguiente, en Europa nos vemos actualmente confrontados con la enormemente difícil tarea de organizar paralelamente dos proyectos de gran envergadura:

1.- La ampliación en el menor plazo posible. Este asunto plantea serias dificultades de ajuste a los países candidatos a la adhesión y a la propia Unión Europea. Además provoca inquietudes y temores entre nuestros ciudadanos: ¿Corren peligro sus puestos de trabajo? ¿Significará la ampliación para los ciudadanos una Europa aún menos transparente y menos comprensible? Por muy seriamente que tengamos que ocuparnos de estas cuestiones, en ningún caso debemos perder de vista la dimensión histórica de la ampliación hacia el Este. Por cuanto constituye una oportunidad única para unir en paz, seguridad, democracia y bienestar a nuestro continente, sacudido por guerras seculares (...)

2.- La capacidad de acción de Europa. Las instituciones de la Comunidad Europea fueron creadas para seis Estados miembros. Con quince Estados miembros siguen funcionando a duras penas. Por muy importante que sea, también para el inicio de la ampliación, el primer paso de la reforma, consistente en extender las votaciones por mayoría cualificada con ocasión de la actual Conferencia Intergubernamental, desde luego que a la larga no bastará por sí solo para la ampliación en su conjunto. En tal caso el riesgo estriba en que una ampliación hasta un total de 27 ó 30 Estados miembros desborde la capacidad de absorción de la Unión Europea con sus viejas instituciones y mecanismos, lo cual podría ocasionar graves crisis. Pero, entiéndaseme bien, este riesgo no es un argumento en contra de una

ampliación rápida sino, antes bien, un argumento en favor de una reforma resuelta y adecuada de las instituciones, con el objetivo de mantener la capacidad de acción también en el contexto de la ampliación. Por eso la consecuencia de la irrecusable ampliación de la UE es erosión o integración.

Estas dos tareas concentran la actividad de la actual Conferencia Intergubernamental. La UE se ha comprometido a estar preparada para incorporar a nuevos Estados miembros a partir del 1 de enero de 2003. Una vez cerrada la Agenda 2000, ahora de lo que se trata es de sentar las bases institucionales para la próxima fase de ampliación. Resolver las tres cuestiones esenciales composición de la Comisión, ponderación de votos en el Consejo y, muy particularmente, extensión de la votación por mayoría cualificada es indispensable para poder llevar adelante de forma fluida el proceso de ampliación. Por eso constituye ahora, en cuanto siguiente paso práctico por resolver, una prioridad absoluta. (...) La ampliación exigirá indispensablemente una reforma en profundidad de las instituciones europeas. ¿Cómo se concibe en efecto un Consejo Europeo con treinta jefes de Estado y de Gobierno? ¿Treinta presidencias? (...) ¿Cómo se han de conciliar mediante el actual sistema institucional de la UE los intereses de treinta países, cómo adoptar las decisiones y encima luego actuar? (...)

Preguntas y más preguntas, para las cuales, sin embargo, existe una respuesta muy sencilla: la transición de la Confederación de los Estados de la Unión hacia la plena parlamentarización en el seno de una Federación Europea, tal y como la exigió hace ya cincuenta años Robert Schuman. Y esto significa ni más ni menos la existencia de un Parlamento europeo y de un Gobierno europeo que ejerzan efectivamente el poder legislativo y ejecutivo de la Federación. Esta Federación tendrá que basarse en un tratado constitucional (...)

Es evidente que contra esta solución simple inmediatamente se elevará el reproche de que resulta impracticable. Se

dirá que Europa no es un continente nuevo, sino un continente lleno de pueblos, culturas, lenguas e historias diferentes; que los Estados nacionales son realidades insoslayables, y que cuantas más estructuras ajenas a los ciudadanos y más actores anónimos surjan de la globalización y de la europeización, más se aferrarán los ciudadanos a la seguridad y al cobijo que les proporcionan los Estados nacionales.

Pues bien, todas estas objeciones yo las comparto, porque son objeciones fundadas. Por eso se cometería un error de construcción irreparable si se intentase culminar la integración política contra las instituciones y tradiciones nacionales existentes en lugar de tratar de incorporarlas al proceso. Una tal empresa estaría abocada al fracaso en las circunstancias históricoculturales imperantes en Europa. Para que, por enormes que sean las dificultades, este proyecto sea factible es indispensable que la integración europea incluya a los Estados nacionales en esa Federación, que sus instituciones no se devalúen o desaparezcan. Dicho de otro modo: La concepción predominante hasta ahora de un Estado Federal europeo que reemplace como nuevo soberano a los antiguos Estados nacionales y a sus democracias se revela como lucubración artificiosa ajena a las realidades europeas aquilatadas. La culminación de la integración europea sólo es concebible si se plasma sobre la base de un reparto de soberanía entre Europa y el Estado nacional. Precisamente este hecho es lo que subyace al concepto de la "subsidiariedad", que actualmente se discute en todas partes y apenas nadie entiende.

¿Qué ha de entenderse pues por "reparto de soberanía"? Como acabo de decir, Europa no emergerá de un espacio político vacío, de lo cual se deriva otro factor de nuestra realidad europea, a saber, las diferentes culturas políticas nacionales y sus opiniones públicas democráticas, separadas, además, por barreras lingüísticas. Por consiguiente, un Parlamento europeo siempre debe representar este binomio: la Europa de los Estados nacionales y la Europa de los

ciudadanos. Esto sólo será factible si ese Parlamento europeo aglutina a las diferentes élites políticas nacionales y a continuación también a las diferentes opiniones públicas nacionales (...)

Del mismo modo se plantean dos opciones para el ejecutivo europeo, el gobierno europeo. O bien se opta por convertir el Consejo Europeo en un gobierno europeo, es decir, el gobierno europeo se forma a partir de los gobiernos nacionales, o bien, partiendo de la actual estructura de la Comisión, se opta por la elección directa de un presidente con amplias facultades ejecutivas. No obstante, en este orden de cosas también podrían concebirse diversas modalidades intermedias (...)

El reparto de soberanía entre la Federación y los Estados nacionales presupone un tratado constitucional que establezca lo que debe regularse a escala europea y lo que deba seguir regulándose a nivel nacional. (...) Un nítido reparto de competencias entre la Federación y los Estados nacionales en un tratado constitucional europeo debería atribuir a la Federación los derechos soberanos esenciales y únicamente aquello que deba regularse indispensablemente a nivel europeo, en tanto que el resto seguiría siendo competencia normativa de los Estados nacionales. De ello dimanaría una Federación Europea compacta y a la vez dotada de capacidad de acción, plenamente soberana y, sin embargo, basada en Estados nacionales autoafirmados como partes integrantes de esa Federación. Además, esa Federación sería transparente y comprensible para los ciudadanos, por cuanto habría superado su déficit democrático. Sea como fuere, todo esto no significará la desaparición del Estado nacional. Por cuanto el Estado nacional, con sus tradiciones culturales y democráticas, seguirá siendo también para esa Federación en cuanto sujeto final un elemento insustituible con vistas a legitimar una Unión de ciudadanos y Estados plenamente aceptada por la población. (...) Los Estados nacionales perdurarán y conservarán a nivel europeo un papel mucho más importante que el de los Länder (Estados

Federados) alemanes. Y en esa Federación el principio de subsidiariedad tendrá rango constitucional.

Estas tres reformas, a saber, la solución del problema de la proyección democrática y la necesidad de reordenar substancialmente las competencias tanto a nivel horizontal, es decir, entre las instituciones europeas, como a nivel vertical, es decir, entre Europa, los Estados nacionales y las regiones, sólo podrán fructificar mediante una refundación constitucional de Europa o, lo que es lo mismo, plasmando el proyecto de una Constitución europea, articulada necesariamente en torno al reconocimiento y protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas, una división de poderes equilibrada entre las instituciones europeas y una delimitación precisa de los ámbitos europeo y nacional. El meollo de esta Constitución europea será la relación entre la Federación y los Estados nacionales. (...)

La cuestión que se plantea de modo cada vez más acuciante es la siguiente: ¿Podrá materializarse este proyecto de federación según el método de integración vigente hasta ahora o será preciso poner en tela de juicio el propio método, en cuanto elemento central del actual proceso de integración?

En el pasado el proceso de la integración europea aplicó predominantemente el "método Monnet", basado en el enfoque de la comunitarización de las instituciones y políticas europeas. Esta integración progresiva, hecha sin una maqueta del edificio final, se concibió en los años cincuenta para la integración económica de un pequeño grupo de países. Por muy fecundo que fuera este planteamiento en su momento, su utilidad para la integración política y la democratización de Europa ha sido relativa. Por eso en los ámbitos en que no era posible un avance conjunto de todos los Estados miembros se formaron avanzadillas de diferente composición, como sucedió por ejemplo con miras a la Unión Económica y Monetaria o en el contexto de Schengen.(...)

Si, habida cuenta del ineludible reto de la ampliación hacia el Este, la alternativa para la Unión Europea efectivamente es la erosión o la integración y si la porfía en la confederación de Estados implicase un punto muerto, con todas sus consecuencias negativas, dentro de los próximos diez años llegará el momento en que la Unión Europea, impelida por la presión de las circunstancias y las crisis desatadas por esas mismas circunstancias, se vea ante la siguiente disyuntiva: o bien la mayoría de los Estados miembros da el salto a la plena integración y concluye un Tratado Constitucional Europeo para fundar una Federación Europea o bien, de no suceder esto, un grupo más pequeño de Estados miembros forma una vanguardia en esa dirección, es decir, un centro de gravedad compuesto por algunos Estados que, a partir de una profunda convicción europeísta, estén dispuestos y en condiciones de llevar adelante la integración política. Es claro que en tal supuesto se plantearían las siguientes cuestiones: ¿Cuándo será el momento oportuno? ¿Quién participará? ¿Cristalizará ese centro de gravedad dentro o fuera de los Tratados? En todo caso, una cosa está clara: para el éxito de cualquier proyecto europeo en adelante seguirá siendo necesaria una estrechísima cooperación franco-alemana.

En vista de esta situación, cabría imaginar por tanto mucho más allá de la próxima década que Europa siguiera evolucionando en dos o tres fases: en primer lugar, desarrollando la cooperación reforzada entre aquellos Estados que deseen cooperar más estrechamente que otros, como ya está sucediendo en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria y en el contexto de Schengen. Este instrumento nos permite avanzar en muchos ámbitos: en la creación de una Unión en materia de política económica a partir de la zona euro integrada por once Estados miembros, en la protección del medio ambiente, en la lucha contra la delincuencia, en el desarrollo de una política común en materia de inmigración y asilo y por supuesto también en la política exterior y de seguridad. A estos efectos es muy importante que la

cooperación reforzada no se conciba como una abdicación de la integración.

Una posible etapa intermedia hacia la culminación de la unión política podría ser posteriormente la formación de un centro de gravedad. Un tal grupo de Estados concertaría un nuevo tratado fundamental europeo, que sería el núcleo de una Constitución de la Federación. Y sobre la base de este tratado fundamental se dotaría de instituciones propias, de un gobierno que en el seno de la Unión debería hablar con una sola voz por los miembros del grupo en el mayor número posible de cuestiones, de un Parlamento fuerte y de un presidente elegido directamente. Dicho centro de gravedad tendría que ser la vanguardia, la locomotora de la culminación de la integración política y abarcar a todos los elementos de la posterior Federación. (...) En estos momentos es imposible predecir qué Estados participarán en un proyecto de este tipo, los miembros fundadores de la Comunidad, los países integrantes de la zona euro u otro grupo. En toda reflexión sobre la opción del centro de gravedad debe quedar absolutamente clara una cosa: esa vanguardia jamás deberá ser exclusiva, sino que deberá estar abierta a todos los Estados miembros y a todos los países candidatos que, llegado el momento, deseen formar parte del mismo. Y deberán existir posibilidades de aproximación para todos aquellos que, queriendo participar, no reúnan las condiciones necesarias. La transparencia y una opción de participación para todos los miembros de la UE y para todos los candidatos serían factores esenciales de cara a la aceptación y viabilidad del proyecto. Y esto debe ser válido especialmente también en relación con los países candidatos. Por cuanto sería históricamente absurdo y profundamente insensato que, justamente en el momento en que por fin vuelve a unificarse, Europa se fragmentara de nuevo.

Un tal centro de gravedad debe pues conllevar un interés activo de ampliar su proyección y debe ser atractivo para los demás miembros. Si se aplica el principio de Hans Dietrich Genscher de que ningún Estado miembro puede ser obligado a ir

más allá de lo que pueda o quiera pero todo aquel que no quiera ir más allá no tenga tampoco la posibilidad de impedir a otros seguir avanzando, el centro de gravedad se constituirá dentro de los tratados; en caso contrario, fuera de los mismos.

El último paso sería la culminación de la integración en el seno de una Federación Europea. Para evitar malentendidos: la cooperación reforzada no conduce automáticamente a esa meta, sea por medio de un centro de gravedad o de la mayoría de los Estados miembros de la Unión. De entrada la cooperación reforzada no significará sino una intergubernamentalización reforzada por mor de las apremiantes circunstancias y la inconsistencia del método Monnet. En cambio, el paso de la cooperación reforzada a un tratado constitucional lo cual será justamente la condición previa de la plena integración requiere conscientemente un acto de refundación política de Europa. (...)

© Del discurso pronunciado por Joschka Fischer, en la Universidad Humboldt de Berlín el 12 de mayo de 2000



Federalismo *versus* Imperialismo

Juan Beneyto

Al ordenamiento político lo llamamos Estado desde los tiempos de Maquiavelo. Pero antes y después han existido y existen formas de agrupación humana que se pueden homologar al mismo sin que realmente respondan a la identidad que aquel concepto ha venido a adquirir. Importa, pues, para juzgar de la crisis del Estado preguntarse qué es lo que su definición permite asimilar.

Son asimilables al Estado según la sugerencia de Del Vecchio, aquellas agrupaciones humanas que logran establecer regímenes ordenados y estables constituidos con carácter autónomo sobre los elementos individuales que las componen. No hubo Estado en la Antigüedad ni en la Edad Media, aunque ya existiese allí, con nombre de *politeia* o de *res publica*, una cierta concordia de los ciudadanos en el mando y en la obediencia según testimoniaba san Agustín. El trato de hombre a hombre se rige pronto por la ley y más tarde la influencia romanista liga al rey con el derecho hasta el punto de abocarnos a considerar el sistema político como un producto recurrente del orden jurídico. El Estado será así en la teorización de Kelsen el portador de la legalidad, desdoblando — a la inversa — aquel proceso; no derivación de la ley sino creador de ésta: el Estado de Derecho se funde con el Derecho del Estado. Un mando y una obediencia sin mediación armada exigían detrás de la ley una doctrina. Los filósofos contemporáneos siguieron buscando ese basamento, mientras nuevas imágenes, como la soviética, eran discutidas por los estudiosos. En los regímenes fascistas, presentados como contrapunto, la ley dejaba de estar

ligada al pueblo y era obra de una jefatura jerarquizada que decía representarle.

La transformación del Estado en cuanto sistema destinado a regular la convivencia política es explicada ante todo por el cambio social, con el que contrastan los mecanismos de acción creados por las antiguas monarquías, tras el triunfo de la corriente democrática que, en vez de agilizar, ha endurecido el sistema. Y en este sentido se puede hablar de crisis y aun de sucesión de momentos y de etapas críticas. El poder del rey ha pasado a la Administración y las proclamaciones de derechos han ampliado las zonas cubiertas por los gobernantes. Por eso, para enfrentarnos con la crisis y con ánimo no sólo de abordarla, sino de comprenderla, importa volver al replanteo de la ordenación política que venimos llamando Estado para imponer en su tratamiento módulos históricos que la hagan actual y no sólo actualizable, abandonando todos los dogmatismos de consecuencias regresivistas y retrospectivistas.

El Estado no se debe entender sino como entidad constituida históricamente. Partiendo de tal constatación podrá advertirse si estamos en la culminación del proceso, y ante su deterioro haya que intentar su regeneración, pues de otra manera la disfunción resulta evidente. También es importante que dejemos de considerar al Estado — moderno y occidental — como una estructura aplicable universalmente. El Estado de que solemos hablar los politólogos es, en efecto, un producto europeo madurado a partir del siglo xvi. No se da — y acaso no pueda darse — fuera de los países nacidos del tronco grecorromano, bajo la tiara de los pontífices y el cetro de los reyes. Ni la América precolombina, ni el Asia ni el África conocieron mecanismos semejantes. Y no debemos olvidar que mientras el mundo del siglo xvi, época natalicia del Estado moderno, se centraba en Europa, nuestro actual orden político se ha derramado fuera de aquella área y se ha visto afectado por ordenaciones convivenciales de distinta raíz y desde luego de muy distinto desarrollo. Sin tener

en cuenta esta realidad cualquier interpretación del hecho será pura utopía.

En tal contexto ¿cabría proponer una regeneración del concepto de Estado valorizando la vía germanista, seguida por Juan Altusio?

Barrido por el fervor suscitado por Juan Bodino, en buena parte apoyado por la tradición jurídica romanista, Altusio es heredero de la tradición comunitaria germánica. Frente a la exaltación de la soberanía, coloca en primer plano a la autonomía; más que al Estado mira a la Comunidad, el pueblo es para él antes que el ordenamiento que va a regirlo. Westfaliano de nación, calvinista de confesión, es, ante todo ciudadano: hombre de ciudad, urbano mejor que cortesano y aún en forma alguna esto último. Tomemos nota de que fue síndico de Emden durante treinta y cinco años, desde 1603. Por lo que con analogía cerca del *curriculum* de Maquiavelo, unió la nación a la meditación, la práctica a la doctrina, tal como él mismo reconoce muy pronto, ya en 1614, en la tercera edición de su *Política*.

Para Altusio lo esencial en la política no es la relación entre el mando y la obediencia, sino ese campo propio de una comunidad determinada: el formar grupo, anudarse, encontrarse, necesitarse unos a otros y ordenar su intercomunicación. De ahí hay que partir. Toda comunidad no es simplemente el sujeto de la aplicación de unas normas, sino que consiste en un patrimonio, en un quehacer y en una actitud —solidaria— entre sus miembros. El centro del Estado altusiano no es el poder, sino el *politeuma*, mecanismo jurídico autónomo, especie de cosoberanía —o soberanía coordinada— que es consecuencia del derecho que tiene todo grupo social a reglamentar la convivencia de cuantos lo componen. Más que principio, el Estado altusiano es fin, resultado de la federación de los grupos sociales autónomos.

Tras advertir la trayectoria de la idea bodiniana de la soberanía, cabe imaginar lo que pudo haber sido el desarrollo de la idea altusiana de autonomía. Parece admisible que sospechemos que tal proceso hubiese alejado el absolutismo, el carácter beliger

del poder público y aun finalmente de esa desorbitación del poder soberano que es el totalitarismo. Y es incluso posible que el desenvolvimiento histórico del *politeuma* nos hubiera acercado a esos mundos del Asia y del África donde se dan mecanismos tradicionales de poder muy próximos a los que conceptúa Altusio y que son precisamente los que chocan con las fórmulas codificadas por la praxis que procede de la teorización bodiniana. Digamos, en fin, que lo que falla en la convivencia política occidental de nuestros días —la relación entre representantes y representados— es lo que en el pensamiento de Altusio alcanza relieve mayor.

Justamente en esta línea anda una meditación no muy lejana debida al historiador Huizinga, otro hombre de estirpe germánica, que venía a coincidir con Altusio al decirnos que el principio salvador, capaz de preservar al mayor imperio incluso de los peligros del militarismo, consiste en lo contrario de esa culminación de la soberanía que es la centralización: la autonomía de las partes en relación al conjunto.

La desorbitada exaltación del principio bodiniano ha deteriorado hasta la extremosidad el viejo derecho asociativo, destrozando toda laya de poderes intermedios, dejando al individuo en soledad. Toda mediación encuentra obstáculos para institucionalizarse; apenas entificada es barrida. Ahí andan desvalidos los municipios, las regiones, los consorcios estamentales. Se prefiere el temor al amor. A los fluidos linderos de las comarcas suceden las fronteras de los Estados, endurecidas al recibir el hálito castrense y convertir cualquier mojón en ciudadela erizando las zonas fronterizas. La violencia utilizada por los reyes para afirmar sus Coronas sirve también para destruir pueblos y territorios: ahí tenemos a Alemania partida en dos, a Polonia varias veces descuartizada...

Las regiones —o las nacionalidades si la regionalidad es tan clara en ellas que el perfil social es del todo reflejado en una cultura propia— deben servir para templar

y para equilibrar los excesos de poder de que ha sido dotado el Estado-nación. La nación hecha Estado debe considerarse concepto histórico y no dogmático, etapa del proceso de identificación de las comunidades humanas, clarificando y afirmando la vigencia de las regiones como entes intermedios. Precisamente Huizinga, antes citado, en calidad de historiador pudo calificar de error grosero la consideración de las naciones como hecho milenario, puro espejismo romántico. Es la mitificación de la nación lo que ha llevado a sobrevalorar las unidades nacionales muy en contra de la realidad apoyada por los acontecimientos.

El abandono de las propuestas de Altusio y la formación de un pensamiento político sobre la exclusiva opción bodiniana, dejó de lado la teorización de las *civitates majores*, tan clara en los clásicos de la escuela teológica española. Precisamente la atribución de autonomía a aquéllas constituía en tales textos una limitación fundamental a la soberanía. Para Suárez la soberanía del Estado se restringía en el interior y en el exterior: en el interior por la autonomía de las *civitates*, en el exterior por el *ius ecclesiasticum* y el *ius gentium*.

Propongo que volvamos a considerar como entes intermedios, capaces de acercar el poder a los individuos y de cortar aristas a la soberanía, a tales *civitates majores*. De ellas hay que partir para teorizar el poder regional, con la valoración de la persona que está en su origen y con el funcionalismo de la mediación.

Como un Estado moderno estabilizado es técnicamente una fortaleza, el papel de los intelectuales queda muy reducido. Sólo pueden formar un ambiente si la represión cultural no es decisiva, pero no logran conducir el cambio. Si pasamos al orden exterior las cosas mejoran en favor del intelectual por cuanto para las fuerzas armadas es previa la guerra y ésta no siempre logra la aquiescencia de las potencias rectoras de la vida internacional. Aquí es donde los pensadores deben trabajar para ir cuajando conceptos que conduzcan a un mejoramiento de las relaciones entre los distintos Estados. Por lo pronto ofrece amplísimo quehacer una

regeneración del concepto y del modo de vida propios del Estado, hasta convertir a éste en sistema de convivencia política donde la autonomía y la federación sustituyan a la soberanía y al imperio. Ante todo de cara a las distintas organizaciones de signo supranacional importa mucho que la nueva filosofía asocie en un vasto consenso no sólo a los pueblos europeos o de raíz europea, sino a los orientales, islámicos y marxistas.

Ya Huizinga señaló que la idea federal ha revelado ser la fuerza del Imperio británico y de la República americana. De nombre o de hecho este principio rige asimismo a los Estados de la América Latina e incluso al Imperio ruso. Suiza constituye el Estado federal por excelencia ... Por eso piensa que la base de la configuración mundial futura parece que ha de ser la unión federal, una unión federal — explica — que vincule a un gran número de pequeñas unidades bajo el poder, minuciosamente delimitado, de un consorcio de grandes potencias que a su vez serán inevitablemente federales.

© Extractos de Juan Beneyto, *Hacia una palingenesia del concepto tópico de Estado. Autonomía y federalismo versus soberanía e imperialismo*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 20. Marzo-Abril 1981.



Europa. De imperio a federación

Josep M. Colomer

El concepto de «imperio» permite dar cuenta de las configuraciones históricas y presentes de los Estados Unidos de América (EE.UU.) y de la Unión Europea (UE). Un imperio está compuesto por diversos grupos y unidades territoriales sin unos límites territoriales fijos o estables. La mayor parte de la historia de la humanidad se ha desarrollado en el marco de grandes imperios, más que en estados-nacionales según la forma moderna de Europa Occidental. «Imperio», entendido como comunidad política, no debe confundirse con «imperialismo», que es una política que puede ser practicada no sólo por imperios sino por estados-nacionales o ciudades. Un imperio puede entenderse como una federación en formación, en la medida en que el proceso de coordinación de unidades políticas diversas en un territorio grande y variado puede dar lugar a la adopción de fórmulas institucionales más estables y más democráticas. Éste fue precisamente el caso del desarrollo de los Estados Unidos de América durante el siglo XIX y puede ser asimismo el caso de la Unión Europea durante el siglo XXI.

A pesar de que ya en el siglo XVIII se diseñó una gran federación para los Estados Unidos de América, hasta el principio del siglo XX los EE.UU. no consiguieron unos límites territoriales y unas instituciones federales estables. A comienzos del siglo XXI, la Unión Europea todavía se encuentra en la fase «imperial» de diseño y construcción de una federación. Cabe sostener que existe una fuerte interrelación entre la consolidación exterior del territorio y la estructuración interna de las instituciones. Como sucedió en los EE.UU., la estabilidad interna de la UE y su

completa transformación en una federación democrática dependerán en gran medida del establecimiento de límites territoriales exteriores estables y de un sistema democrático interno con división «vertical» y «horizontal» de poderes.

Los procesos de construcción de estas dos grandes comunidades políticas en América y Europa han compartido importantes características que definen un «imperio» y que, en contraposición con aquellas que definen un «estado» soberano, pueden resumirse así: los imperios tienen un tamaño muy grande tanto en territorio como en población. No tienen unos límites fijos o permanentes; los imperios tienden a ampliar su territorio hasta el punto de entrar en conflicto con otros imperios y, cuando entran en decadencia, pueden perder territorio.

Un imperio comporta un conjunto de unidades territoriales y grupos diversos. En la Antigüedad y la Edad Media, un imperio podía estar formado por ciudades, repúblicas, condados, principados, obispados y otras variadas formas de organización política. En la actualidad, los imperios democráticos pueden incluir asimismo unidades políticas organizadas con distintas formas de gobierno, ya sea parlamentario o presidencial, unicameral o multicameral, monárquico o republicano. Las federaciones multiétnicas pueden organizarse con regímenes institucionales menos heterogéneos, pero los vínculos con el centro pueden tener diversas fórmulas institucionales.

Por último, una organización de tipo imperial incluye un conjunto de jurisdicciones a múltiples niveles, que a menudo se solapan. En un imperio no suele existir una autoridad que gobierne con poderes exclusivos. El gobierno central puede gobernar a través de gobiernos locales; abundan los poderes compartidos.

En contraste con «imperio», el «estado», que ha sido la forma típica de gobierno en Europa Occidental desde el siglo XVII hasta el XX, puede definirse por unas características opuestas. Un estado es definido, en primer lugar, por un territorio

fijo, normalmente de tamaño mediano o grande, y unos límites establecidos.

El establecimiento y el reconocimiento extranjero de los límites territoriales del estado pretenden protegerlo de ataques, invasiones, migraciones e importaciones procedentes del exterior. El estado moderno de Europa Occidental pretende la «soberanía» o autoridad suprema sobre un territorio y una población. No reconoce ninguna fuente de jurisdicción salvo la propia. La competencia del estado de tomar las decisiones últimas es reconocida por otros estados soberanos. Por último, todo estado ejerce funciones reservadas o monopolio con jurisdicción exclusiva dentro de su territorio. Ya sea dictatorial o democrático, el estado se organiza a través de una jerarquía interna de poderes. Para facilitar el ejercicio de sus funciones y consumir su exclusividad, tiende a establecer una administración uniforme en todo el territorio y promover la homogeneización de importantes características sociales y culturales de sus súbditos o ciudadanos.

Como puede verse, las características que definen un imperio y un estado son mutuamente excluyentes. En realidad, los primeros estados modernos surgieron a partir de imperios ya existentes y se consolidaron frente a ellos. Tanto los estados de América del Norte que proclamaron su independencia del dominio británico como los estados de Europa que se adherirían a la unión habían afirmado su «soberanía» desde el siglo XVIII. La soberanía se entendía como un poder absoluto, perpetuo, inalienable e indivisible, la fuente suprema de autoridad en un territorio bien definido. Así, la construcción de un nuevo imperio de tamaño continental implicaba la renuncia a una única fuente de soberanía a favor de la división de poderes en múltiples niveles de gobierno.

De imperio a federación

La mayoría de estados del mundo han surgido como consecuencia de la desintegración de imperios, y algunos imperios modernos han sido o están siendo contruidos como un esfuerzo de unión a partir de estados «soberanos» previamente

existentes. Éste es el caso de Estados Unidos de América, que fue creado por estados que se habían separado del imperio británico para formar una nueva unión y convertirse con el tiempo en una federación democrática. De forma similar, la Unión Europea ha sido contruida durante los últimos 50 años por estados que en su mayor parte se formaron a partir de la desintegración de antiguos imperios.

La construcción de los imperios democráticos de Estados Unidos de América y la Unión Europea ha comportado procesos de expansión territorial a partir de un núcleo inicial de estados que se han desarrollado en períodos distintos, pero siguiendo modelos y caminos comparables. A partir de los núcleos iniciales –respectivamente, las 13 antiguas colonias a lo largo de la costa atlántica de América del Norte y los seis estados miembros en el centro de Europa–, cada imperio amplió su territorio durante varias décadas hasta multiplicar aproximadamente por tres o cuatro el territorio inicial, y por dos la población. La asimilación de nuevos territorios y estados exigió esfuerzos cada vez más intensos, dado su mayor alejamiento del núcleo inicial y unas poblaciones considerablemente distintas tanto en términos económicos como étnicos. En ambos casos, la expansión territorial fue capaz de asimilar nuevas unidades, relativamente cercanas, al comienzo, pero tuvo que adoptar fórmulas más flexibles de vínculo y asociación con territorios menos cohesivos en las periferias más lejanas. En el caso de Estados Unidos, el proceso para establecer sus límites territoriales básicos se desarrolló durante más de 60 años, mientras que en la Unión Europea esta etapa no ha finalizado aún, después de más de 50 años de ampliaciones.

El crecimiento territorial de los Estados Unidos se llevó a cabo principalmente hacia el oeste, dado que los miembros fundadores se hallaban en el este del continente. Las ampliaciones de la Unión Europea, en cambio, dada la ubicación central de sus miembros fundadores, se han realizado inicialmente hacia el oeste y el sur, y posteriormente hacia el norte y el este.

Durante estos procesos, en los lindes del área ya integrada ha habido territorios «de frontera» con futuro incierto, que han sido objeto de disputa con otros imperios. De manera más estable, las fronteras de Estados Unidos se establecieron en el océano Atlántico en el este, Canadá y Alaska en el norte, el Golfo de México en el sur y el océano Pacífico en el oeste. Sin embargo, algunas de estas fronteras, que incluyeron límites relativamente arbitrarios desde el punto de vista de los accidentes geográficos y la composición de la población, fueron conflictivas y provocaron insatisfacción y rechazo al otro lado. En concreto, ha habido una continuada inestabilidad política y migraciones masivas a Estados Unidos desde México, las islas del Caribe y América Central.

Análogamente, las fronteras de la Unión Europea están establecidas hoy en día en el océano Atlántico en el oeste, el océano Ártico en el norte y el mar Mediterráneo en el sur. Pero todavía existen límites parcialmente indefinidos y objeto de disputa en los Balcanes, con Turquía y en regiones de Europa oriental bajo influencia del imperio ruso. La integración plena en la UE de algunos de estos países puede depender de su democratización e institucionalización pendientes, lo que puede convertir el área en una especie de «Salvaje Este» de la Unión. No integrar algunas áreas podría comportar la persistencia de conflictos, violencia y migraciones alrededor de la Unión Europea. Existe el riesgo de que los Balcanes se conviertan en el Caribe de Europa, con características similares en cuanto a inestabilidad interna, emigración masiva y hostilidad permanente hacia la Unión, mientras que la exclusión de Turquía de Europa sería comparable a la de México con respecto a la Unión americana, con los consiguientes efectos de aislamiento y resentimiento.

Desde su fundación a finales del siglo XVIII y durante más de 100 años, los estados fundadores de la Unión americana conservaron sus derechos de «soberanía», existieron instituciones muy diferentes en el territorio (incluido el gobierno directo desde Washington) y los límites territoriales

de la unión permanecieron indefinidos. Los límites de la continuada expansión de Estados Unidos sólo se establecieron unas décadas después de la Guerra Civil interestatal e intraamericana. Sólo entonces, a comienzos del siglo XX, la Unión consiguió organizar todo el territorio en estados con asambleas y gobernadores electos, el Senado federal pasó a ser elegido con reglas homogéneas en todos los estados y la creación de la Reserva Federal impuso la unión monetaria.

Desde la finalización de la guerra civil intraeuropea llamada Segunda Guerra Mundial, y durante un período de más de 50 años, la Unión Europea ha seguido un camino comparable a la experiencia norteamericana para erradicar la guerra e instaurar la seguridad, crear un gran mercado común y establecer el marco institucional para la provisión de bienes públicos a gran escala en un territorio amplio.

La supresión de las fronteras internas en la Unión Europea ha sido el resultado de un largo proceso. Las fronteras económicas para el comercio, la investigación y el trabajo se abolieron formalmente cuando se «completó» oficialmente el Mercado Único (1992), mientras que el libre movimiento de ciudadanos, no solamente de trabajadores, fue establecido por el Tratado de Maastricht (1993) y quedó reforzado por el Acuerdo de Schengen entre un subconjunto de estados miembros (1999). Como ya había ocurrido en América unos cien años antes, la supresión de las fronteras internas, que menoscaba los poderes de los estados, creó una «zona de libertad», pero provocó la demanda de una zona de seguridad y justicia que refuerza los poderes de la Unión.

Integración y descentralización

El estado medio de EE.UU. tiene actualmente unos 6 millones de habitantes. El estado medio de la UE está mucho más poblado, con unos 18 millones, pero el establecimiento de numerosos gobiernos regionales con poderes legislativos dentro de los estados más grandes aproxima el tamaño medio de las comunidades

territoriales europeas al nivel americano, así como al estado medio en el mundo.

El aumento de los intercambios internos y el debilitamiento de las fronteras interiores son muy favorecidos por el establecimiento de fronteras exteriores fijas que da cada territorio más opciones alternativas de relación con otros territorios dentro de la Unión. El comercio interno y la especialización económica de los distintos territorios tienden a reducir las desigualdades económicas interestatales generadas previamente por políticas proteccionistas a nivel de estado, sus rivalidades y conflictos, y favorecen una cohesión a gran escala en términos culturales.

En Europa, las diferencias en renta per cápita entre los estados miembros se mantienen en una proporción de hasta 4 a 1, el doble que en Estados Unidos. De hecho, las diferencias de renta entre las regiones son muy superiores, hasta 12 a 1, entre áreas como el centro de Londres, Bruselas y Luxemburgo, por un lado, y Severozapaden en el noroeste de Bulgaria y el noreste de Rumania, por otro. Aunque hay una creciente emigración desde regiones relativamente desfavorecidas, sus gobiernos también compiten por las inversiones extranjeras, principalmente sobre la base de unos costes laborales inferiores, y al mismo tiempo intentan beneficiarse de las políticas redistributivas a través de los subsidios de la UE. No obstante, tal como ocurrió en el pasado en los Estados Unidos, el libre comercio en la Unión Europea reduce las ventajas previas de los estados grandes para proteger los mercados de los productores locales. El libre comercio en una zona extensa también fomenta la especialización económica de regiones pequeñas, lo cual facilita la reducción de las diferencias de renta per cápita.

En consonancia con una mayor integración, la UE introdujo el concepto de «cohesión territorial» en 1986, junto con el objetivo de completar el Mercado Único. En concreto, la Unión pretende reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las menos favorecidas, incluidas las zonas

rurales, las afectadas por una reconversión industrial, las de menor densidad de población, las islas y las regiones fronterizas y montañosas. Los «fondos estructurales» iniciales fueron suplementados por el llamado «fondo de cohesión», que estuvo limitado a estados con una renta per cápita por debajo del 90% de la media europea. En la práctica, estos países fueron España, Grecia, Irlanda y Portugal en el sur de Europa en la década de 1990, y Bulgaria, Hungría, Rumania y Polonia en el este de Europa desde su adhesión a la Unión.

El aumento de la integración europea induce reestructuraciones territoriales internas de los estados más grandes. En la actualidad, los seis estados más extensos de la Unión Europea han adoptado fórmulas de descentralización política con parlamentos y gobiernos regionales electos, incluidos Alemania (el único de los grandes que ya estaba organizado previamente como una federación), Italia, España, Francia, el Reino Unido y Polonia, así como Austria y Bélgica. La descentralización de estos estados se desarrolla a ritmos distintos y con fórmulas diversas, pero en todos los casos se beneficia de las oportunidades para unas relaciones interterritoriales alternativas provistas por la pertenencia a la Unión Europea y se mueven hacia una descentralización y una asimetría crecientes entre algunas de sus unidades.

En el marco de una federación de gran tamaño con un importante grado de integración, la independencia y la pretensión de soberanía iniciales de los estados fundadores, cada uno con sus propias fórmulas institucionales, tiende a dejar paso a las relaciones multilaterales. Los derechos de los estados en EE.UU. y el principio de subsidiariedad en la UE han sido propuestos como guías para la distribución de poderes entre un conjunto «vertical» de niveles de gobierno.

La construcción de instituciones federales

A nivel federal, la arquitectura institucional tanto de Estados Unidos de América como de la Unión Europea se caracteriza por un sistema complejo de división «horizontal» de poderes y «frenos

y contrapesos» entre instituciones elegidas por separado. El equilibrio entre instituciones, incluida la elección de fórmulas parlamentarias o presidenciales, estuvo presente en los procesos constituyentes de ambas Uniones. La estructura de Estados Unidos gira en torno a las relaciones entre la Presidencia y el Congreso elegidos por separado. En cambio, la Unión Europea se organiza de una manera más parecida a un régimen semiparlamentario con un ejecutivo dual: el Consejo Europeo presidencial y la Comisión parlamentaria. Tanto en América como en Europa, se necesita la formación de complejas mayorías políticas para apoyar las decisiones institucionales, la cual viene facilitada por el papel de partidos políticos de ámbito continental, aunque se basen en organizaciones locales o estatales fuertemente autónomas.

La federalización de las políticas públicas no ha seguido el mismo camino a ambos lados del Atlántico. Las guerras de independencia impulsaron a los EE.UU. a crear un ejército federal que ha acumulado un poder militar extraordinario. La Constitución de los EE.UU. concedió al Congreso el poder de promulgar leyes federales («leyes», «estatutos» y «reglamentos») que son de aplicación directa, mientras que la UE produce «directivas», que deben ser transformadas en leyes estatales, y «reglamentos» de aplicación directa. El gobierno federal de los Estados Unidos depende en gran parte de un impuesto federal sobre la renta, mientras que la política fiscal de la UE se basa en un impuesto sobre las ventas, y todavía permite a los estados otras políticas fiscales con una capacidad redistributiva presumiblemente mayor. Ambas uniones dieron cierta prioridad a la creación de una moneda y una política monetaria comunes por el banco central, aunque los europeos introdujeron mayores regulaciones para la creación de un mercado único.

En la actualidad, una diferencia importante en el grado de desarrollo de la Unión en los dos lados del Atlántico se refleja en el hecho de que no todos los 27 estados miembros de la Unión Europea están igualmente integrados. La inicial

alianza militar bajo el paraguas de EE.UU., la Organización del Tratado del Atlántico Norte, no incluye a seis estados miembros de la UE (Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia), mientras que, en cambio, incluye algunos países que no son miembros de la Unión (Islandia, Noruega y Turquía). La moneda común, el euro, se introdujo en 2002, aunque manteniendo a Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia fuera, mientras que se prevé completar la integración en la eurozona del resto de los miembros hasta un total de 24 estados en 2015. Los acuerdos de Schengen relativos a la cooperación fronteriza, policial y judicial comenzaron con un acuerdo entre Alemania, Francia y los países del Benelux en 1985, no incluyen a Gran Bretaña e Irlanda (ni a los recientes miembros Bulgaria, Chipre y Rumania) y, en cambio, han sido suscritos por algunos países que no son miembros de la UE, como Islandia, Noruega y Suiza.

Una importante consecuencia de la consolidación territorial e institucional de una gran federación, como EE.UU. y la UE, es su capacidad de desarrollar una política exterior. Estados Unidos fue creado inicialmente como una unión contra un enemigo exterior, Gran Bretaña, y sus hostilidades y alianzas con otros países dependieron de este conflicto. Durante un largo período, su política exterior se centró en definir y mantener sus fronteras. Sólo tras su consolidación territorial e institucional como federación democrática a comienzos del siglo XX, pudo EE.UU. desarrollar una política exterior de mayor alcance, especialmente con su participación en las dos guerras mundiales y en la Guerra Fría con la URSS. Análogamente, la UE nació como una unión contra un enemigo exterior, la URSS, y en sólida alianza con EE.UU.. Esta se ha debilitado desde la década de 1970 y especialmente después de la Guerra Fría. Sin embargo, al no estar todavía bien definidas las fronteras de la UE, ésta no ha desarrollado una política exterior común coherente y de amplio alcance.

Todas estas diferencias confirman la idea de que la Unión Europea todavía se encuentra en una «etapa imperial»,

caracterizada por una alta desigualdad económica, una baja adhesión de los ciudadanos a sus instituciones y una importante diversidad de fórmulas institucionales entre sus miembros. Sin embargo, como se ha analizado en las páginas anteriores, el esquema de una unión federal potencialmente más democrática y eficiente en Europa, capaz de promover lealtad en sus ciudadanos, está básicamente diseñado y positivamente comprobado. La plena institucionalización de todos los territorios de Estados Unidos, que implicó una elevada cohesión social interna, tomó unos 125 años. En la Unión Europea, todavía no se ha alcanzado una fórmula constitucional consistente, sólida y estable. Con el fin de lograr este objetivo, la decisión más importante que debe abordar la Unión Europea es el establecimiento de claras fronteras exteriores, lo cual parece ser una condición para avanzar en estabilidad, consolidación y progreso.

© Extraído de *Europa, como América, los desafíos de construir una Federación continental*, de Josep M. Colomer, Servicio de Estudios La Caixa, 2010.



Entrevistas imaginarias con el Presidente de Europa y el Jefe del Gobierno europeo

http://www.uef.be/uef_v2_joomla/images/neculai/BookSpanish.pdf

