

## **NACIONALISMO FEDERALISMO Y DEMOCRACIA EN ESTADOS MULTINACIONALES**

Ramón Máiz

Universidade de Santiago de Compostela

Los años noventa han resultado de una riqueza extraordinaria en lo que a los nacionalismos se refiere, tanto desde el punto de vista de las experiencias políticas, cuanto de las elaboraciones teóricas. En los países del Este europeo, así como en diversos Estados occidentales de Europa y en Canadá, las lógicas de la democracia y el nacionalismo se han mostrado en unos casos abiertamente conflictivas, en otros no del todo coincidentes y con desajustes importantes. Estos desencuentros han sido originados, unas veces, desde problemas de nacionalismos interiores que cuestionan el tradicional centralismo del Estado-nación, otras desde la creciente polietnicidad derivada de la presencia de minorías inmigrantes, de uno u otro signo, que reclaman un estatuto político de reconocimiento diferenciado. De especial relieve resulta el caso concreto que aquí nos ocupará: los Estados multinacionales, esto es, Estados que albergan en su interior una o varias minorías nacionales, conjuntamente con la nación mayoritaria, en torno a la que se ha vertebrado históricamente el Estado. En ocasiones, la crisis de Estados-nacionales históricos unas veces unitarios (España, Inglaterra, Italia), otras federales o cuasifederales (Canadá, Bélgica); en otras, la aparición de nuevos Estados independientes que implementan

políticas compulsivas de nacionalización, tras la ruptura de regímenes autoritarios (la ex Yugoslavia y la ex URSS) etc. ... han problematizado la ecuación Nación/Estado heredada del S. XIX y replanteado las condiciones de posibilidad de coexistencia armoniosa y democrática, en el mismo Estado, de varias nacionalidades.

Todos estos acontecimientos han originado una compleja y riquísima experiencia institucional y regulativa en la que los límites de las políticas tradicionales de asimilación, así como de regulación étnica y acomodación, han quedado de manifiesto. Pero también se han explorado nuevas vías en lo que atañe a la reformulación de las estructuras clásicas del federalismo y el consociativismo, a la flexibilización específica de las soluciones y modelos clásicos de descentralización política y autogobierno. Asimismo, este laboratorio de experiencias ha dado lugar a la aparición de una cada vez más elaborada reflexión, ora de orientación empírica y comparada, ora de orientación normativa, muy influida por los acuciantes problemas políticos de estos países. Y así, se ha vuelto a constatar que resulta poco razonable escindir, en la consideración de los problemas nacionales, desde la óptica de su acomodación democrática, el análisis de lo que es y sus causas explicativas, del análisis de lo que debería ser y sus fundamentos filosófico- políticos y morales.

Estamos, pues, en un excelente momento para, provistos de nuevas experiencias y desarrollos teóricos, proceder a una reconsideración de la problemática del autogobierno, la descentralización política y la producción/reconocimiento de las identidades políticas colectivas. Una reconsideración que, desde la perspectiva que aquí nos ocupará de los Estados plurinacionales, requiere como punto de partida la superación del desentendimiento mutuo que ha caracterizado hasta la fecha a los campos de estudio directamente implicados en la cuestión. Así, en primer lugar, será preciso poner en estrecha

relación tres direcciones de análisis que hasta el presente han permanecido, de modo insólito, ajenas entre sí, desarrollándose en compartimentos estancos, trabajando ensimismadas en “separated tables”; a saber: la teoría de la democracia, los estudios del federalismo y el análisis de los nacionalismos. Pero, en segundo lugar, resulta no menos necesario poner en contacto los análisis y teorías *positivas* y de orientación empírica, con las más recientes aportaciones que se han producido en el seno de la teoría *normativa* en los campos del federalismo, el nacionalismo y la democracia. Pues si las segundas no pueden prescindir del análisis politológico de la movilización nacionalista y la eficacia conformadora de las instituciones, tampoco las primeras pueden orientar sus programas de investigación, sus hipótesis y sus preguntas en ajenidad al horizonte normativo de los valores del reconocimiento, el libre acuerdo y la democracia.

Y es que, en efecto, los tres campos precitados y en ambos sentidos, empírico-positivo y normativo, han conocido recientemente novedosas e interesantes elaboraciones que permiten una mucho más profunda y desprejuiciada discusión en torno a los problemas que plantean los numerosos Estados-plurinacionales contemporáneos. Algo se mueve en este ámbito de estudio y parece indicarnos que caminamos, lentamente, hacia una perspectiva capaz, por fin, de superar la encorsetada doble lógica tradicional, a la vez nacionalista y estatalista, anverso y reverso inseparables de la misma visión obsoleta y reductiva del problema.

Así, la teoría de la democracia ha puesto de relieve las insuficiencias tanto de la autosatisfecha poliarquía de mínimos, cuanto de la euforia participativa de los setenta, generando una revisión que- desde los procesos de deliberación, los recursos morales y la eficacia constitutiva de las instituciones- apunta hacia una óptica no meramente

“expresiva” de la política democrática, sino “performativa” de preferencias, intereses e identidades. Por su parte, los estudios del federalismo han superado el molde clásico de los análisis jurídico-formales y taxonómicos, para atender a los procesos dinámicos y abiertos de autorregulación flexible, al hilo de la interacción entre actores e instituciones. Finalmente, las investigaciones recientes sobre el nacionalismo, han superado el tradicional modelo primordialista y organicista de la nación- definida de modo objetivista en torno a una serie de rasgos diacríticos de raza, cultura, lengua o religión- para presentarla como el resultado abierto e indeterminado de un proceso de construcción nacional que, desde la propia etnicidad se genera como movilización organizativa, discursiva e institucional.

En las páginas que siguen abordaremos, de modo muy sintético, algunas líneas argumentales que se derivan de estas aportaciones teóricas, así como de las experiencias políticas contemporáneas, desde la razonada convicción de pueden contribuir a la renovación del análisis normativo e institucional de los Estados plurinacionales y ayudar, por ende, a su nada fácil viabilidad democrática.

## I.- LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA Y LOS ESTADOS MULTINACIONALES.

La existencia misma de los Estados plurinacionales pone en primer plano una cuestión que se había dado precipitadamente por resuelta al considerarlos como “Estados nación”: la previa definición del *demos*, el acuerdo sobre la base territorial de la legitimidad del poder político. En efecto, si los criterios del proceso democrático presuponen la legitimidad de la unidad misma sobre la que aquellos se desenvuelven, la justificación del “pueblo” como equivalente de “nación” resulta lógicamente previa a los requisitos procedimentales de la

democracia (Dahl 1989). No puede haber democracia sin acuerdo previo sobre el espacio de vigencia territorial del poder político: “the very definition of a democracy involves agreement by the citizens of a territory, however specified, on the procedures to be used to generate a government that can make legitimate claims on their obedience” (Linz & Stepan 1996: 26). La racionalidad democrática misma se funda, en última instancia, en un elemento fáctico, no racional (Nodia 1994: 9). Y la *soberanía popular* que dicta el poder constituyente (“*We the people...*”) remite, así, a la *soberanía nacional* mediante la que el pueblo debe autocomprenderse como nación (“*Nation une et indivisible*”) que se dota de un Estado que, a su vez, refuerza su unidad y homogeneidad sustanciales (Máiz 1998). La supuesta autoevidencia del Estado nacional, implica que la nación, devenida presunción tácita de la democracia, resulta intelectualmente opaca (Canovan 1996). Opacidad que se desvanece, sin embargo, en los Estados plurinacionales, cuando el *demos* resulta estar compuesto por diversos *demoi*, que no aceptan como legítimo un poder político que impugnan como ajeno e impuesto. La razón no es otra que éste, pese a poseer la legitimación democrática de sus instituciones, no les reconoce el derecho a desarrollo de su propia cultura, a la defensa de sus intereses económicos, en definitiva, un nivel de autogobierno. El problema de qué unidad territorial resulta apropiada para tomar según qué decisiones y volverlas así doblemente legítimas, procedimental y territorialmente, deviene de este modo una dimensión tradicionalmente desatendida en las teorías de la democracia. Pero el argumento, como se ha puesto de relieve en el debate normativo contemporáneo, es doble; a saber: no sólo el *pueblo* se presenta como *nación*, los *demoi* como naciones interiores al Estado que se autocomprendía como uninacional, sino que la nación redefine al pueblo entendido como la universalidad de los ciudadanos. Esto es, el concepto de

*ciudadanía* resulta drásticamente reformulado, por cuanto el individuo singular se inscribe ahora en el seno del “contexto de decisión” que su nacionalidad específica le proporciona. Este contexto de cultura y lengua compartida, de voluntad política de convivencia y proyecto común, favorece la confianza, la participación y la autonomía del ciudadano y constituye una dimensión central de la ciudadanía compleja propia de los Estados multinacionales.

Ahora bien, esta redefinición de la legitimidad territorial del poder político y la ciudadanía en el seno de los Estados multinacionales implica, a su vez, una reformulación de los tradicionales principios y valores que rigen los Estados-nación democráticos, elaborados por la tradición liberal. Veámoslo muy brevemente.

Ante todo, se pone de relieve la insuficiencia del concepto tradicional de *libertad*, que en su formulación liberal se postulaba, de modo unilateral, como “individual freedom”, reticente sino abiertamente opuesta al reconocimiento de derechos colectivos o de grupo. La libertad, en efecto, se traducía ante todo en libertad de elección, *freedom of choice*, mediante la que cada ciudadano individual elige cómo vivir su propia vida, siguiendo criterios y creencias irreductiblemente personales en cuanto a la concepción de lo que para él es “bien”, la “vida buena”. Pero libertad, además, implica *autonomía*, esto es, la capacidad de revisar y criticar las propias preferencias, fines (*ends*) y creencias previas, de cambiar la idea de vida buena a la luz de nueva información, experiencias o deliberación (Rawls 1980, Dworkin 1983).

Ahora bien, no puede pasarse por alto que ambas dimensiones de la libertad- elección y revisión de los propios fines y creencias- requieren no solo la libertad de información y la educación tolerante y respetuosa de otras formas de vida. Precisan además la

disponibilidad, real y al alcance de todos, de otros valores, de otras culturas diferentes a la propia. Reclama, en definitiva, un entorno plural lo más rico posible que facilite el contraste, la comparación y posibilite la elección y la revisión de la propia forma de vida.

Pero, además, si la libertad implica elección y autonomía, la sociedad liberal no debe proporcionar solamente la disponibilidad de opciones, sino atender a las fuentes del sentido que esas opciones tienen para los individuos. Esto es, el entorno cultural que provee a los ciudadanos de “meaningful ways of life” (Kymlicka 1995:76) en todas las actividades humanas: económicas, sociales, educativas etc. Entorno que, en numerosas ocasiones, se articula en torno a una propia lengua, tradiciones, relato histórico etc; en definitiva el conjunto de “myths, memories, values and symbols” (Smith 1986: 15) que constituyen la *identidad nacional*. Los ciudadanos eligen basándose en preinterpretaciones sobre el valor de determinadas prácticas, valores y actitudes, y lo hacen desde un contexto de elección que les proporciona un previo horizonte de sentido, y este viene dado, a su vez, por la propia cultura, lengua, el relato histórico, el complejo míticosimbólico, “a shared vocabulary of tradition and convention” (Dworkin 1985: 231). Este ámbito de preinterpretación de la realidad es, precisamente, el que proporciona la nacionalidad.

El acceso a la autonomía es, pues, un acceso mediado culturalmente, las opciones y los criterios de la elección se realizan, no desde la racionalidad abstracta del “radical chooser”, sino desde un punto de partida concreto recibido que viene proporcionado por el contexto cultural nacional originario. El ciudadano es siempre un “contextual individual” (Tamir 1993: 33), un “strong evaluator” (Taylor 1985: 25) que combina individualidad y sociabilidad, elección/revisión de los propios fines y preinterpretación contextual y culturalmente dada. La elección, y por ende la libertad, deviene contingente de la propia

disposición de un conjunto de valoraciones socialmente adquiridas que sirven como inicial criterio para la evaluación personal.

Elección y autonomía contextualizadas que, a diferencia de lo que podría inicialmente pensarse, no implican por fuerza, empero, una lectura *comunitarista* de estos contextos culturales, nacionales de elección. Esto es, las naciones como contextos de decisión no suponen un acuerdo sustantivo sobre una idea colectiva de vida buena o de bien, no requieren un consenso colectivo en torno a los “shared understandings” (Walzer) o “shared values”, sino que, muy diferentemenete “the roots of unity in national communities are outside the normative esphere” (Tamir 1993: 90).

De este modo, el derecho a la propia cultura, se convierte en inseparable del valor de la libertad. Pues esta última solamente puede realizarse, en su doble vertiente de elección y autonomía, a partir de un contexto que proporciona el canon de lectura, inicial y revisable, de las opciones disponibles y del criterio previo de selección del ciudadano. Pero el problema es que los teóricos liberales han pensado tradicionalmente esta dimensión, suponiendo una coincidencia esencial entre las fronteras culturales y las políticas. De tal suerte que, en el seno de un Estado que se considera, por principio, como “Estado-nación” habría una sola cultura que propociona a los individuos el contexto social de elección: “except for some cosmopolitans and radical anarchists, nowadays most liberals are liberal nationalists” (Tamir 1993: 139). Si esto resulta problemático en los Estados nacionales debido a factores como la pervivencia de alguna diferencia cultural o altos niveles de inmigración, resulta del todo insostenible en el caso de los Estados multinacionales. En efecto, en estos últimos la diferentes nacionalidades constituyen otros tantos contextos decisivos de elección y por lo tanto de la libertad de los ciudadanos, y como tales deben ser



reconocidos y respetados. De lo contrario la ciudadanía universalista, innegable portadora de la igualdad y la justicia, lleva consigo, de modo mas o menos explícito, un parcial déficit democrático.

Así, la irrenunciabilidad de la propia cultura nacionalitaria, desde un punto de vista estrictamente liberal, y la no correspondencia entre los límites políticos y los culturales, estas últimas territorialmente delimitadas en los Estados multinacionales, reclaman la sustitución de las tradicionales políticas “for eliminating differences”, como la integración y la asimilación, por regulaciones, más adecuadas a los propios principios liberales, “for managing differences, como la federalización o el consociationalism, u otras formas de autogobierno y derechos nacionales (MacGarry & O’Leary 1993: 4).

Ahora bien, esta redefinición de la libertad posee, además, efectos sustantivos sobre el valor de la *participación* en los Estados multinacionales. Puesto que los ciudadanos desean ser gobernados mediante instituciones informadas por una cultura que les resulte inteligible y dotada de sentido, y en definitiva lo mas transparentes posibles en su significación, el autogobierno de base nacionalitaria favorece la adicional implicación y participación de los ciudadanos. El dilema de la “libertad de los modernos” de Constant, la apatía y encierro en la privacidad, la abstención etc.- que plantean severos problemas de motivación al concepto de ciudadanía, de neutralidad estatal y “overlapping consensus” de Rawls- encuentran en las relaciones de reconocimiento mutuo y de percepción de sentido, un elemento capital de generación de confianza en las instituciones (Barry 1991, Tamir 1993, Miller 1995). En universos complejos, donde las relaciones cara a cara han desaparecido, la confianza democrática en los otros ciudadanos y en las instituciones, imprescindible para la

vida democrática, se ve potenciada de modo capital por la presencia de esas “comunidades imaginadas” (Anderson 1983) que son las naciones.

Los estados plurinacionales democráticamente institucionalizados aportan, desde el punto de vista del reforzamiento cuantitativo y cualitativo de la participación, la existencia de una doble arena de implicación ciudadana. Ante todo, el autogobierno permite una descentralización política que vehicula un acercamiento del poder a los *demoi*, de tal suerte que no sólo se puede atender a sus problemas territorialmente específicos con mayor eficacia, sino incrementar las oportunidades de control y participación política de los gobernantes. Pero además, existe una segunda arena de ámbito estatal de corresponsabilidad y participación en el gobierno general del Estado. Mediante segundas cámaras territoriales, instituciones de coordinación y federalismo cooperativo, participación en la política internacional etc. se refuerza políticamente la convivencia pacífica, la riqueza de la pluralidad, la colaboración y la solidaridad.

Y, así, la mencionada reconsideración multinacional de la libertad tiene, a su vez, efectos de no escaso relieve para la *igualdad*. Ante todo, desde luego, para la igualdad jurídica de todos los ciudadanos ante la ley y las instituciones. La perspectiva unitarista clásica implicaba una lectura de la igualdad como no discriminación e igualdad de oportunidades, que sobreuniversalizaba la ciudadanía según criterios mayoritarios e impedía atender a los derechos de grupo de las minorías nacionales. En este sentido, desde un modelo homogenizante y unitarista de igualdad, que generaba beneficiosos efectos de corrección de desigualdades, se consideraba, sin embargo, que el reconocimiento de los derechos de grupo o minorías sólo podrían originar desigualdades inaceptables desde el punto de vista liberal.

Pero si, como se ha dicho, el contexto cultural nacional deviene decisivo para la libertad, la igualdad debe reformularse para admitir el reconocimiento y la acomodación de la diferencia, aun cuando de ello resulte una relativa asimetría en los derechos de los ciudadanos: tratar de modo igual a los desiguales supone, de hecho, el mantenimiento de la desigualdad. La auténtica igualdad debe permitir, pues, acomodar las diferencias y proteger los precarios contextos cultural-nacionales minoritarios, toda vez que en el seno de los estados plurinacionales la cultura/nación mayoritaria no presenta graves problemas de supervivencia y desarrollo. Los miembros de las nacionalidades interiores se encuentran, desde un punto de vista estrictamente democrático, en clara situación de desventaja, pues a resultas de políticas de “benign neglect”, que dejan a la “mano invisible” del mercado la suerte de las diferencias, ven erosionarse e incluso perderse un patrimonio cultural que constituye su contexto específico de elección, la explicación colectiva de su libertad. La pertinencia de los derechos culturales y del autogobierno de las minorías nacionales, desde el punto de vista de la igualdad, se ve así justificada en su “fairness”, desde el punto de vista liberal, como protección del contexto de decisión del que depende la libertad y de la atención a la desigualdad no elegida de constituir una cultura minoritaria, amenazada de extinción por la cultura hegemónica en el Estado.

Pero esta incardinación democrática de la igualdad cultural implica, a su vez, estrictos límites a los derechos nacionales y culturales y a las políticas de regulación positiva de la diferencia. Desde el punto de vista liberal, la igualdad requiere usualmente, como criterio general, por expresarlo en la terminología de Kymlicka “External Protections” pero no debe implicar, sin embargo, “Internal Restrictions” (Kymlicka 1995:35). Esto es, la igualdad justifica medidas tendentes a defender a la cultura del grupo, frente al negativo

impacto de decisiones externas por parte de la mayoría dominante en el Estado. Pero no puede admitir medidas tendentes a evitar el disenso interno, la libre revisión de los mitos, valores y símbolos, a proscribir el pluralismo en el seno de la cultura nacional minoritaria de la mano de una interpretación dogmática de la misma, que requiera el sacrificio de la “autonomía” a la “autenticidad (Taylor, Tamir 1993: 87).

En el seno de los Estados multinacionales esto implica un difícil equilibrio, pleno en la práctica de “hard cases”, entre los derechos colectivos o de grupo de base nacional y los derechos genéricos de la ciudadanía de base individual, entre mayorías y minorías, tanto en el Estado cuanto en las nacionalidades interiores. Desde la teoría de la democracia, en ningún caso puede admitirse una sustantiva erosión de los derechos individuales y de grupo de los ciudadanos, supuestamente justificada por la protección de los derechos de una colectividad mayoritaria en su ámbito territorial. Si la protección de los derechos de grupo de las minorías nacionales se justifica por su defensa del contexto de decisión para la autonomía, sería un contrasentido cualquier medida que restringiera el libre ejercicio individual de aquella.

Pero desde el punto de vista de la igualdad que nos ocupa, es preciso introducir una segunda y decisiva dimensión que incide, potenciando o en su caso vaciando, las dimensiones precitadas de la misma: la igualdad material. Esto es, la protección de los derechos nacionales en el seno de un Estado multinacional, no solamente debe ser congruente con los derechos y garantías políticos individuales y colectivos, sino con la “libertad real para todos” contra cualquier tipo de exclusión de la vida política o cultural por falta de medios económicos que la hagan posible. Esto es, con el derecho al acceso a alguna forma de cultura mediante la inclusión en un sistema educativo público igualitario,

el derecho a una renta mínima o “ingreso básico sostenible” (Van Parijs 1995), la seguridad social y la asistencia sanitaria que garantiza el Estado del Bienestar. Si el Estado plurinacional democráticamente institucionalizado debe reconocer derechos de autogobierno y llevar acabo políticas de acomodación por las razones antedichas, debe compatibilizarse, empero, con la defensa del Estado de Bienestar para el conjunto de los ciudadanos, en procura de una “diversidad no dominada”, contra el desarrollo desigual y la dependencia. Pero esto remite, a su vez, a dos dimensiones claves de la solidaridad; a saber: la, digamos, interclasista, a través de un sistema fiscal progresivo, y la *interterritorial*, a través de mecanismos de compensación, correctores del desequilibrio económico, y la función integrativa de los derechos sociales de ciudadanía. Esto requiere, por ende, una dimensión adicional, el refuerzo del valor de la *solidaridad* intercomunitaria en el seno de los Estados multinacionales.

En efecto, el reconocimiento de la existencia interna de naciones en el seno del mismo Estado y la garantía del autogobierno de las mismas mediante estructuras descentralizadas de tipo federal y consociacional, pone en primer plano la naturaleza de los vínculos entre las diferentes unidades territoriales: “the ties that bind”. El Estado nación solventaba esos problemas mediante unos estrechos vínculos identitarios, que hacían corresponder las fronteras políticas con las fronteras culturales, generando una suerte de “comunidad ética” estatal-nacional que fundamentaba una matriz especial de obligaciones morales para el conjunto de los connacionales (Miller 1995:23). Ahora bien, la existencia de diversos contextos nacionales en el seno del mismo Estado, a la par que fundamenta la existencia de decisivos lazos identitarios para la legitimación del autogobierno de estas nacionalidades, deja abierto y pendiente de solución el problema de los vínculos entre las mismas.

La existencia de un Estado plurinacional territorialmente legítimo, esto es, una estructura política descentralizada que atienda a las demandas de diferencia cultural y autogobierno, y unas reglas de juego admitidas mediante “overlapping consensus”, “Verfassungstreue” o “Verfassungspatriotismus”, por todas las comunidades, no resulta por si solo suficiente para producir la solidaridad más sustantiva, necesaria para la igualdad interterritorial y la corrección del desarrollo desigual. Resulta preciso algo más para cimentar la transferencia de renta y el equilibrio territorial que, al propio tiempo, no incumpla las exigencias, por una parte, de la teoría liberal de la democracia: esto es, no requiera un consenso de valores sustantivo, sino sea compatible con el pluralismo; y, por otra, del Estado multinacional democráticamente institucionalizado: no implique un opresivo concepto de Estado nación hegemonizado por la mayoría nacional. Se ha avanzado muy poco hasta la fecha en la respuesta al dilema: ¿qué puede proveer de razones para que varias naciones permanezcan en el seno de un mismo Estado conciliando diferencia y solidaridad?. La solución a este problema decisivo constituye, sin duda, una tarea pendiente de los Estados multinacionales contemporáneos y todo apunta a que ha de proceder desde la construcción de una identidad política compartida (“shared identity”). Esto es, una identidad de identidades no antagónicas, que aune una narrativa moral, política y mítica simbólica de tolerancia que, construida a partir de una base explícita de “deep diversity” (Taylor 1991: 76), articule la diferencia de las naciones con la pluralidad de modos de común pertenencia al Estado multinacional. Una identidad colectiva que ha de construirse, más allá de lo puramente cultural, política y democráticamente de modo explícito. Esto es, como una tarea abierta, multicultural y participativa de todos los ciudadanos, en el interior de cada nacionalidad, y que genere, paralelamente, simpatía y confianza en un proyecto común, igualitario y justo

de futuro para todo el Estado. Un proyecto, en definitiva, de identidades superpuestas no antagónicas, solidario desde la irrenunciable riqueza de su diversidad, en la configuración del Estado multinacional.

Esta “diversidad profunda” nos conduce, empero, a una revalorización del *pluralismo*. Es decir, más allá del mero reconocimiento de hecho de una sociedad plural, reclama la defensa del postulado de que la diversidad constituye un valor democrático fundamental para la ciudadanía de cada nacionalidad y del entero Estado multinacional (Raz 1994, Sartori 1997). El pluralismo de un Estado multinacional, a diferencia del propio de un Estado-nación, de raíz individualista, constituye, así, un pluralismo complejo, que introduce una dimensión adicional de base colectiva y nacionalitaria. Esto es, un pluralismo que se articula también sobre el reconocimiento y la acomodación de una pluralidad de naciones en el seno del mismo Estado. Así, lo que constituye un valor para el Estado plurinacional es no solamente “the fact of pluralism” (Rawls 1993) de las doctrinas comprensivas que asuman los ciudadanos, a resultas de su autonomía de elección y revisión de sus propios fines y preferencias. Sino el pluralismo político de diversas comunidades nacionales de base territorial que aspiran a o poseen su propio autogobierno y volición política, y cuyas leyes- pues autogobierno y descentralización política implican presencia de propio poder legislativo- se sitúan en pie de igualdad con las leyes del Estado en el ámbito de su propia competencia.

Comunidades que, al mismo tiempo, participan desde su diferencia en un más amplio proyecto político común de solidaridad y cooperación, garantizado por el Estado multinacional democráticamente institucionalizado, en permanente renegociación entre actores e instituciones. Esta es la riqueza de la diversidad política que se pierde cuando se

implementan políticas nacionalistas, ora de asimilación desde le Estado Nación, ora de aislamiento o secesión, desde los nacionalismos interiores. La sustitución de identidades múltiples y superpuestas, por identidades mutuamente excluyentes e innegociables, no sólo no es una solución óptima y constituye una pérdida irreparable desde el punto de vista del pluralismo en convivencia. Tampoco constituye, en modo alguno, la expresión natural e inevitable de la multinacionalidad, sino el producto de un proceso político y discursivo de dicotomización, de tensión y polarización que fuerza a los ciudadanos a elegir y excluir, allí donde es perfectamente posible la complementaridad y la superposición identitaria (Linz & Stepan 1996).

Pero el pluralismo de un Estado multinacional, debe extenderse asimismo, hacia el interior de las comunidades nacionales que lo integran. Ante todo porque el pluralismo de tipo individualista, la libre adopción por parte de cada ciudadno de su idea de bien, de justicia, de religión , de valores a los que adherirse debe estar garantizada en el seno de toda comunidad democrática. De ahí que las protecciones externas de la cultura nacional, en modo alguno se pueden prolongar en restricciones internas de la liberatd de pensamiento, expresión, cultura y forma de vida individuales de sus ciudadanos, pues la definición contextual y cultural de la nacion implica, como vimos, su exterioridad a la esfera normativa.

Pero, además, el pluralismo interior a las nacionalidades adquiere otra dimensión. Las naciones, como luego veremos no son fenomenos objetivos y naturales, no existen en y por si mismas, sino que constituyen el resultado de complejos procesos de construcción nacional. Por eso la definición cultural de la nación ha de completarse necesariamente con su dimensión política, que atienda al proceso de debate, de participación y movilización



que más que expresarla, propiamente la constituye. Y en este sentido, desde el punto de vista de los legítimos participantes en el proceso de nation-building, la nación está integrada no solamente por su mayoría cultural nacionalitaria, sino también por la minoría o minorías que en su caso concurren, así como por la pluralidad irreductible de individuos singulares. El pluralismo constituye, pues, un hecho cultural y políticamente interno, no solo respecto al Estado multinacional, sino a las naciones mismas que se encuentran en su seno. La pluralidad multicultural (mayoría y respeto a las minorías nacionales) y la ciudadanía política, en su doble dimensión individual y de grupo, constituyen dos componentes irrenunciables desde una perspectiva democrática de la nación.

Finalmente, los Estados multinacionales sitúan en primer plano el valor, usualmente ignorado a estos efectos, del *constitucionalismo*. Los valores de la libertad, igualdad, participación, solidaridad, pluralismo etc. que caracterizan al Estado multinacional democráticamente institucionalizado ponen de relieve lo obsoleto del clásico concepto de *soberanía*, como poder ilimitado del pueblo o la nación, desde o contra el Estado.

En efecto, dentro del Estado multinacional democráticamente institucionalizado no hay lugar para soberano alguno, pues todos los poderes están compartidos, garantizados y limitados. Autogobierno y cogobierno, separación de poderes, ora *vertical* entre poder legislativo, judicial y ejecutivo, ora *horizontal* entre las diversas comunidades y el Estado, etc. excluyen por definición la existencia de un poder absoluto, originario o innegociable. La tesis irrenunciable de que el poder reside en el pueblo como *demos* y, a la vez, como *demoi*, no resulta apropiadamente expresada por el unitarismo, la verticalidad y la innegociabilidad que arrastra el concepto de “soberanía” (Máiz 1998). Y esto converge de modo patente con la idea misma de Constitución como límite y fundamento del poder

político: si el Estado constitucional democrático es un Estado sin soberano, el Estado multinacional democráticamente institucionalizado con mayor razón aún. La Constitución, se presenta como garante de los derechos de los individuos en cuanto ciudadanos singulares y de los individuos como miembros de una nacionalidad. Pero se alza como garantía, asimismo, del autogobierno de las diferentes nacionalidades y del cogobierno en el ámbito general del Estado. Y de este modo, *el precommitment* constitucional se configura como factor fundamental de protección frente, tanto del Estado nación centralizador y opresivo de las nacionalidades minoritarias, cuanto de la aparición de políticas hipernacionalizadoras en el seno de estas últimas, contra los derechos individuales de sus ciudadanos y los derechos colectivos de sus propias minorías nacionales. La *verfassungstreue* o el *verfassungspatriotismus* es, decíamos antes, un elemento insuficiente para establecer los vínculos de convivencia precisos en el seno del Estado multinacional. Pero constituye, sin embargo, un elemento necesario e imprescindible: es el marco jurídico de los derechos individuales y colectivos del *self rule* y del *shared rule*, de la igualdad de las nacionalidades desde su diferencia, cuanto de la solidaridad interterritorial entre aquéllas.

El propio rango superior formal de la Constitución, en cuanto norma suprema que prevalece sobre la legislación ordinaria, constituye un elemento central de la garantía de la convivencia multinacional. Pero ello requiere que la composición del órgano encargado del control de la constitucionalidad de las leyes y del amparo de los derechos individuales y colectivos, se integre asimismo mediante la participación de las comunidades nacionales. Sólo así, estas últimas se verán representadas e implicadas en la interpretación de la Constitución y en la resolución de conflictos entre el Estado y las nacionalidades. De esta suerte, la Constitución se convierte en los Estados multinacionales democráticos, en

garantía de la distribución territorial del poder y la solidaridad, sin devenir obstáculo para la reacomodación flexible y negociada de las diferencias, en el seno de un proyecto común siempre abierto a la decisión y la legitimación de los participantes.

La redefinición normativa de los valores democráticos desde el Estado plurinacional articula, como vemos, un potente contraargumento democrático frente a las problemáticas tendencias nacionalistas a la soberanía y el Estado nacionalizador. Un argumento que reclama, sin embargo, desde sus propios postulados, la revisión de los términos sobre los que se edifica el discurso clásico de los nacionalismos: nación, cultura, nación/Estado etc.

## II.- LA LOGICA DEL MONOCULTURALISMO Y LOS ESTADOS NACIONALIZADORES.

Las dificultades, a veces insuperables, para resolver los problemas que se plantean a los Estados plurinacionales, desde la perspectiva de la coexistencia armoniosa de varios nacionalismos, provienen de una multiplicidad de causas que varían en cada país concreto: tradiciones y experiencias históricas específicas, sistemas de partidos y alineamientos electorales, cultura política, marco constitucional, políticas de regulación etc. Quisieramos, sin embargo, llamar la atención sobre una de ellas, que se ha mostrado especialmente determinante y que ha resistido incólume el paso del tiempo y la variedad misma de experiencias y sistemas políticos. Nos referimos a las condiciones discursivas e intelectuales de posibilidad de lo que Brubaker ha denominado “estados” o “políticas” nacionalizadores” (Brubaker 1996). En efecto, en los nacionalismos que compiten en el seno de los Estados multinacionales, sea el nacionalismo impulsado desde el Estado por la nación mayoritaria, sea el nacionalismo esgrimido desde abajo contra el Estado nación, desde las

nacionalidades interiores dotadas de mayor o menor nivel de autogobierno, podemos detectar operativa, a despecho de sustantivas diferencias, una muy similar lógica discursiva nacionalista. Una lógica que podemos denominar del *nacionalismo expresivo* y la *etnicidad exógena* (Máiz 1997), y que genera numerosas dificultades y problemas para la articulación de las demandas nacionales con los procesos de democratización. Sorprende, además, constatar la facilidad con que esta lógica, ominipresente en el discurso de los nacionalistas, resulta acríticamente asumida por algunos estudiosos del nacionalismo, que contribuyen así a dar carta de naturaleza a uno de los factores más negativos para la acomodación democrática de los Estados multinacionales.

Podemos esquematizar esta lógica argumentativa subyacente como sigue:

- 1.- Una previa *etnicidad*, diferenciada objetivamente a partir de una serie de rasgos diacríticos (raza, lengua, cultura, tradiciones, territorio, economía, símbolos etc.) fija la diferencia específica de la nación y genera un dualismo de “lo propio” y “lo ajeno”.
- 2.- Esta *etnicidad* objetiva y dada de antemano produce una matriz prepolítica de *intereses nacionales*, de los cuales la comunidad, mediante la labor de “descubrimiento” o “redescubrimiento” (Smith 1997) de sus élites e intelectuales, resulta progresivamente consciente.
- 3.- La generalización y difusión de esa conciencia de los propios intereses y diferencia nacionales conforma una *identidad política colectiva*, polarizada y excluyente, que incentiva la clarificación identitaria de los ciudadanos, esto es, a situarse de un lado o de otro de los límites político-culturales del nosotros/ellos.
- 4.- Este sujeto colectivo nacional y consciente adquiere, tarde o temprano, expresión política como *movimiento nacionalista* que, mediante uno o varios partidos y un complejo

campo multiorganizativo de asociaciones culturales, educativas etc. trata de generalizar la conciencia nacional y las demandas a la mayoría de la nación, para que se autocomprenda a si misma como formando tal mayoría nacional.

5.- Las demandas de autogobierno resultantes pueden abarcar una variada gama de fórmulas de descentralización: autonomía, federalismo, confederación, que tienden naturalmente a configurarse, sin embargo, como meros pasos intermedios, *faute de mieux*, de la autodeterminación como proceso para alcanzar la *secesión*, la disposición de un propio Estado independiente, según el principio clasico de “una nacion, un Estado” (“every nation should become a state, every state should strive to become a nation-state”).

Esta lógica se articula, como puede verse, a partir de la asunción de que la nación es un dato *exógeno* y *objetivo*, generado por la presencia los requisitos diferenciales de la etnicidad (lengua, cultura, historia etc.) específicos de cada caso. El movimiento o partidos nacionalistas *expresan*, esto es exteriorizan y manifiestan aquella diferencia, los intereses nacionales especificos, generalizado la conciencia de la misma al conjunto de la población. Y, finalmente, el papel de las instituciones de autogobierno, en especial del propio Estado, reside en reforzar la etnicidad diferencial, así como extender la conciencia nacional y defender los intereses propios.

Esta lógica discursiva, por encima de otras diferencias de relieve, resulta basicamente aplicable tanto a las nacionaldes interiores de un Estado multinacional, cuanto al Estado nación. Basta alterar, en este último caso, el orden de la secuencia - en el sentido 1-2-5-3-4- , de tal modo que el Estado nacional, concebido como institucionalización de una etnicidad preexistente, refuerza políticamente desde arriba la territorialidad cultural, economica y administrativa de la nación, con el apoyo y el incentivo al nacionalismo en el seno del

sistema de partidos. Debe subrayarse, sin embargo que la lógica argumental, es la misma en una y otra narrativa; a saber: la nación es un dato fundamentalmente objetivo previo, una identidad colectiva cristalizada en torno a una diferencia dada de antemano, que *expresa* sus intereses mediante las exigencias de los partidos nacionalistas y se *refuerza* institucionalmente en su etnicidad desde el Estado al que se aspira o del que ya se dispone.

Este concepto *objetivo* de nación, sin embargo, confiere a la política, en su doble vertiente de movilización e institución, un papel puramente adjetivo respecto a una identidad que se supone dada socialmente, en sus trazos básicos, de antemano. Debe subrayarse que este estatuto derivado y exterior de la política no se resuelve, como a veces se ha pretendido (Smith 1986), eliminando de los elementos objetivos configuradores de la nación, los factores más xenófobos y agresivos como la raza o el “lebensraum”. Y tal es, sin embargo, la supuesta “solución” adoptada por muchos movimientos nacionalistas contemporáneos, así como por numerosos análisis positivos o normativos del nacionalismo. De hecho, aun cuando el elemento central de la nación se redefine a partir de la lengua y la cultura nacionales, evitando el biologismo de la raza, o el determinismo geográfico del territorio y el espacio vital, los efectos que se derivan de ello, en contra de lo que a primera vista pudiera pensarse, sigue siendo en extremos problemáticos desde el punto de vista de la democracia y la acomodación. Señalemos algunos de ellos.

Si la nación se concibe como *nación cultural*, se articula su esencia en torno a la lengua y cultura de la mayoría, que deviene, así, hegemónica y expansionista, de la mano de un proyecto, en sentido estricto, *monocultural*, tratando de abarcar a toda la nación mediante políticas de normalización. En consecuencia, resulta muy difícil, por no decir imposible, garantizar en el interior de la misma en cuanto disponga de cierto nivel sustantivo de

autogobierno, valores claves de la ciudadanía democrática. Ante todo, los derechos individuales de los ciudadanos para asumir críticamente, o no asumir en absoluto, la versión hegemónica de esa cultura. Pero asimismo se pondrían en precario los derechos políticos de grupo de las propias minorías interiores, cualesquiera que fuere su origen, concebidas como residuos a asimilar por la cultura nacional dominante. Pero aun más decisivo resulta que, al definir objetiva y monoculturalmente la nación, se dificulta en extremo su concepción como *comunidad política*, esto es como colectividad integrada por individuos singulares y miembros de la mayoría y de las minorías internas, que deben participar libremente y de modo plural en la definición de la propia comunidad, en la recreación del conjunto de mitos, relatos y símbolos, en la articulación política interna y externa de las demandas de autogobierno.

Deben destacarse los varios rasgos problemáticos de la definición objetiva monoculturalista de la nación, tanto desde el punto de vista de la democratización cuanto de la acomodación multinacional. En primer lugar, el desplazamiento de la política a un estatuto meramente vicario y exteriorizador de demandas, debilita la naturaleza constitutiva del elemento de la voluntad y la conciencia nacional democráticamente expresada, abriendo así la puerta a una “representación” de los “verdaderos” intereses de la nación por una élite nacionalista. En segundo lugar, la despolitización del núcleo duro de la nación dificulta la concepción democrática de la misma como un proceso abierto, indeterminado y participativo en el que los individuos dotados de garantías individuales y de grupo puedan decidir la configuración cultural, social y política de la comunidad, su proyecto de convivencia futura. En tercer lugar, el déficit político de la definición objetiva monocultural de la nación tiende a fomentar una identidad dual, polarizada y excluyente de la posibilidad

misma de identidades múltiples y superpuestas. Así, la tensión dual propio/ajeno, sino abiertamente amigo/enemigo, entre la propia comunidad y otras naciones vecinas o el Estado multinacional, dificulta la negociación de la identidad y su acomodación, y tiende a prefigurar como horizonte último y única salida posible, la impugnación por principio del Estado multinacional y en consecuencia, la secesión y la disposición de un Estado independiente.

Ahora bien, como ya señalamos más arriba, la secesión aún justificable en casos de reiterado fracaso de convivencia y reconcomiento como en los intentos del Quebec, o procedimentalmente irreprochable en los de pacífico y común acuerdo como el “velvet divorce” de Eslovaquia y la República checa, constituye siempre desde el punto de vista de del pluralismo y la solidaridad, una lamentable pérdida de riqueza cultural, social, política y económica, en definitiva, de calidad de la democracia. Pero, además, los procesos de secesión no resultan deudores, en la mayoría de los casos, de una autoevidente lógica natural de las demandas nacionales de Estado propio, sino que como dinámica específica generan y reproducen ampliamente un escenario de innegociabilidad e imposibilidad de acomodación de las diferencias. Así, por ejemplo, se ha puesto de relieve que los acuerdos en torno a posiciones negociables y de convivencia, resultan dificultadas estratégicamente por los incentivos que pesan sobre los líderes, en el seno de los partidos nacionalistas, para adoptar demandas maximalistas que les permitan mejorar sus posiciones ante las bases, generándose así una espiral de radicalización e intransigencia que se retroalimenta (Meadwell 1993). Por ende, los propios requisitos democráticos de procedimientos como el referéndum conducen a los gobiernos nacionalistas en proceso de secesión, a suministrar activamente, mediante los medios de comunicación pública, la



política educativa, el discurso político etc. las representaciones y cultura política necesaria para reforzar identidades excluyentes, forzando a optar y a desincentivar en sus ciudadanos el bilingüismo, las identidades múltiples etc..

Debemos prestar atención específica a esta última consecuencia de la definición monoculturalista de la nación. De hecho, la lógica subyacente de esta concepción no solo precondiciona como única solución normativa, eventualmente flexibilizada por razones tácticas, descartando a priori la convivencia democrática multinacional, la secesión y el Estado independiente. Sino que preanuncia y pone las bases para que el Estado resultante se configure como un Estado “etnocrático” (Stavenhagen 1996) o “nacionizador” (Brubaker 1996). En efecto, si la nación se define monoculturalmente, ello supone que el Estado o el nivel de autogobierno de que se trate (autonómico, federal, confederal o independiente) será un Estado para y al servicio de una sola etnia, cuya lengua, cultura, posición demográfica, bienestar económico y dominación política deben ser promovidos por las instituciones y las políticas públicas.

Como rasgos de autogobierno etnocrático o nacionalizador o “majoritarian nationalizing policies” (Linz & Stepan 1996: 37) presentes en su totalidad o en parte, no sólo en experiencias contemporáneas de Estados independientes del este europeo, sino, en menor medida, en lugares impensables de las democracias occidentales, podemos citar los siguientes:

1. La autocomprensión explícita del autogobierno al servicio de políticas nacionalizadoras, para el refuerzo y profundización de los rasgos diferenciales de una nación monocultural. Así, por ejemplo, políticas *de facto* o *de iure* monolingüísticas, difusión de narrativas míticosimbólicas de exclusión de lo ajeno etc. En definitiva,

implementación de políticas no solo de “protección extrema”, sino de auténtica “restricción interna”, en exclusión a priori de pluralismo y multiculturalismo interno.

2. La distinción explícita o implícita entre ciudadanos nacionales “auténticos” y meros “residentes permanentes”, cuya cultura es tratada como una anomalía o con estatuto meramente residual e incentivado su abandono o reducción a la privacidad, negativa y positivamente, por políticas de asimilación, normalización y aculturación.
3. Políticas educativas y de comunicación de refuerzo identitario: relato mitohistórico y literario de exclusión en libros de texto, inmersión monolingüista territorialmente homogénea, estímulos de investigación afirmativa de la diferencia etc.

Reformas en la Administración o el poder judicial privilegiando el idioma oficial, e incluso la procedencia cultural originaria.

Frente a esta extendida lógica monoculturalista y nacionalizadora, en seno de los análisis contemporáneos de los nacionalismos han aparecido dos tipos de argumentos sustantivos de gran interés. En el plano *normativo* se ha insistido en que las identidades nacionales “are no cast in stone” (Miller 1995: 43, 70), sino que por el contrario se generan a través de un proceso abierto de debate y participación; y la cultura nacional, a su vez, se recibe tanto como se recrea, de tal modo que la lógica de la autenticidad debe dar paso a un “nacionalismo policéntrico” (Tamir 1993: 32, 48) plural y democrático posibilitador de la inclusión participativa y la acomodación (Máiz 1998).

En el plano *positivo* se ha insistido en el carácter de proceso abierto que tienen las naciones, al hilo de la movilización nacional, mediante la interacción entre actores e instituciones, que deviene así directamente constitutiva y no meramente expresiva (Stavenhagen 1996, Gurr & Harff 1994). Ahora bien, si son los movimientos nacionalistas

y el conjunto de los ciudadanos- de las mayorías o minorías e individualmente sea cual fuere su posición o procedencia-, los que crean las naciones como comunidades sociales y políticas, y no las naciones monoculturales las que generan un movimiento que las expresa, en su pretendida unidad y homogeneidad, un análisis *constructivista* de que de cuenta de la génesis política de las mismas deviene de todo punto necesario (Máiz 1997). Y si en los procesos de construcción nacional las instituciones desempeñan un papel capital en la conformación de los intereses y las identidades, a la lógica del Estado nación nacionalizador puede oponerse, como mejor argumento, la negociación de formas institucionales flexibles y performativas de acomodación democrática. Y en esta perspectiva el *federalismo multinacional* se presenta como una alternativa ciertamente plausible.

### III.-MULTINACIONALIDAD DEMOCRATICAMENTE INSTITUCIONALIZADA Y FEDERALISMO ASIMETRICO

El federalismo es un modelo de distribución territorial del poder político que ha permitido históricamente una solución al problema hobbesiano del orden sin acudir a un soberano, sino mediante un pacto (*foedus*) *self-reinforcing* de división vertical-funcional y horizontal-territorial de poderes. Ahora bien, el federalismo apto para un Estado multinacional que aquí se discute, destinado a “to hold together” (Linz 1997) varias naciones dentro de un Estado legítimo, democrático y territorialmente, no puede ser el federalismo de los Estados uninacionales (Requejo 1996). De hecho, la expresión “federalismo asimétrico” nació, sobre todo, para expresar la heterogeneidad y el dinamismo procesual y negociador de los

vínculos entre las diversas nacionalidades y el Estado central, en una perspectiva relacional entre actores e instituciones (Tarlton 1965).

Ahora bien, comprender las implicaciones de la federación a los efectos que aquí interesan requiere abandonar un análisis de los estados federales como sistemas especificados exclusivamente de modo exógeno por sus efectos, para atender, asimismo, a sus fundamentos políticos endógenos. Tales fundamentos, empero, difícilmente pueden procurarse en la actualidad en el terreno de los principios genéricos del federalismo filosófico: “Autonomía”, “Soberanía”, “Estado”, así como del nacionalismo decimonónico: “autodeterminación”, “soberanismo” etc. sino mediante una nueva mirada “neoinstitucionalista” sobre su *estructura*, que revele los aspectos más dinámicos y atienda tanto a la dimensión de los actores, sus intereses y sus estrategias, como a la eficacia conformadora, directamente constitutiva, de intereses e identidades nacionales de las instituciones de autogobierno.

En este sentido, el debate contemporáneo sobre el federalismo se ha caracterizado por un triple desplazamiento, que nos interesa resaltar a los efectos de la argumentación que esbozaremos a continuación, toda vez que convergen de modo patente con lo antevisto en los apartados anteriores de esta intervención; a saber:

- a) el abandono de cualquier pretensión teórica encaminada a la obtención de un “modelo” canónico y cerrado de Estado federal y su reemplazo por una menos ambiciosa perspectiva de mínimos institucionales de una estructura merecedora de tal calificativo.
- b) la distinción entre *federalismo* ideológico (“principio federalista”) y la *federación* (“principio federal”) como sistema político que responde no tanto a un abstracto diseño

institucional predeterminado, cuanto a los desafíos y respuestas a los varios problemas sociales, políticos y económicos específicos de cada país.

c) finalmente, el desplazamiento de los términos mismos del debate en torno a los problemas de la *estructura* de la federación, considerada en una perspectiva *estática*, para centrarse en la misma como *proceso*, y por lo tanto analizarla desde una óptica esencialmente dinámica, centrada en la renegociación y el acuerdo.

En lo que al primer aspecto se refiere, la fijación de un mínimo institucional de una estructura federal, se ha producido un abandono creciente del debate en torno a los grandes conceptos de “Estado” y “soberanía”, que habían presidido tanto la confrontación, desde Calhoun, entre “state rights” y “national federalism” en los USA, cuanto las disquisiciones, de Kelsen a Naviawsky, entre *Staatenbund oder Bundesstaates*, en Alemania y Austria.

Llama la atención a estos efectos la convergencia de la reflexión europea y americana en torno a los mínimos exigibles a una estructura federal o *federal matrix* (Elazar 1987: 37). Esta última, desechando toda representación piramidal, carece de centros de poder y se articula como una distribución horizontal de arenas de *decison making* e implementación de políticas, en materias de su competencia exclusiva o compartida. Esto dota al federalismo de una gran flexibilidad y adaptabilidad política, frente a la perspectiva jurdicista tradicional de rígidas y jerárquicas divisiones de poder. Así, para Weber en su conocido *Kriterien des Bundesstaates*, los mencionados mínimos institucionales se concretarían en:

1. Estado integrado por entes de base territorial con competencias administrativas, legislativas y de dirección política;
2. Recursos financieros para atender al ejercicio de esas competencias;
3. Participación de los entes federados en la política federal, a través de una

segunda cámara y ejecución local de las leyes federales; 4. Constitución rígida como garantía frente a la ley ordinaria; y 5. Mecanismo de resolución de conflictos de naturaleza eminentemente judicial. (Weber 1980: 87).

Por su parte Lijphart identifica cinco rasgos básicos: 1. Constitución escrita que regule la distribución territorial de poderes; 2. Parlamento bicameral, representando la segunda cámara a las unidades federadas; 3. Sobrerrepresentación en esta segunda cámara de las unidades menores de la federación con respecto a las mas pobladas ; 4. Participación de las unidades federadas en la reforma de la Constitución federal; y 5. Descentralización política y no meramente administrativa (Lijphart1989).

El eje de los mínimos institucionales del federalismo se reduce para la casi generalidad de los investigadores (Friedrich 1968, Elazar 1987, Riker 1987, Ostrom 1987) en torno a :

- a) la *descentralización política* (que incluye no solo propio poder legislativo en torno a unas competencias, con la consiguiente dotación de recursos económicos, sino a la propia capacidad de dirección política diferenciada de la comunidad federada frente a otras comunidades y la general del Estado federal) ;
- b) *garantía constitucional*, salvaguardada por un órgano judicial, de tal suerte que, por decirlo en palabras de Ostrom una estructura federal se presenta ante todo como un “constitutional choice reiterated to apply to many units of government where each is bound by enforceable rules of constitutional law” (Ostrom 1987:25).

En lo que al segundo aspecto se refiere, la distinción entre un principio federalista genérico y la pluralidad de concreciones federales posibles (estado federal, confederación, “federacies”) ha permitido avanzar no solo en la clarificación de la estructura federal, sino en la naturaleza plástica del proceso federal mismo, como respuesta a desafíos de varia

índole: plurinacionalidad, multiétnicidad, pluralismo religioso, desarrollo desigual etc. que deben afrontar los diferentes países. Así, el federalismo multinacional responde a nuevas necesidades de descentralización política, y no tanto de unificación de lo disperso, pero implica una voluntad de mantener un equilibrio dinámico en torno a los dos polos de autogobierno y cogobierno que el acuerdo y garantía de un proceso constituyente ha establecido. De ahí la centralidad del momento constitucional, de tal suerte que, como ha señalado Riker “si se ignora el factor constitucional... se pierde el aspecto fundamental del federalismo” (Riker 1993: 509) . En definitiva, la clave política del federalismo es doble, y ello no debe ser olvidado pues aquí reside su utilidad como alternativa a las lógicas nacionalizadoras emergentes en los Estados multinacionales: *self rule* y *shared rule*.

Finalmente, por lo que respecta al tercer aspecto señalado, la aludida centralidad de la Constitución escrita como garantía, en modo alguno puede traducirse en la desconsideración de la dimensión dinámica del federalismo como *proceso abierto*. En su clásica respuesta a las tesis de Wheare, y en general de los juristas (Wheare 1953), Friedrich insistía en la necesidad de proceder al abandono de las categorías tradicionales de “Estado” y “soberanía”, reiteradamente empleadas hasta la fecha para dar cuenta de la realidad política federal, promoviendo un implausible corte conceptual entre formaciones estatales y las que no lo son, y postulando como alternativa una atención perentoria a la dimensión más viva y dinámica del *federalizing process* (Friedrich 1968). La federación se funda, pues, sobre la asunción de que las instituciones políticas se establecen mejor a través de pactos y consensos, estables y garantizados pero abiertos, que fijen las reglas de juego (*constitutional bargain*) que mediante desarrollos orgánicos o positivación de principios genéricos. Esta atención al acuerdo entre actores, como respuesta a las

condiciones políticas y económicas del entorno, ha caracterizado, precisamente, a la óptica analítica de las diversas variantes de la elección racional y elección pública en el estudio del federalismo.

En efecto, como es conocido, para este tipo de análisis *rational choice* los actores políticos, motivado por el autointerés, actúan bajo la influencia de los incentivos institucionales, de tal modo que pasa a primer plano el estudio de los intereses y motivaciones de los actores en contextos de interacción estratégica. Pero, en contra de lo que suele considerarse, será en el seno de esta corriente donde al margen de un reductivo behaviorialismo, así como del institucionalismo formalista de los juristas, se preste una creciente atención politológica al efecto performativo de las instituciones.

Así, los iniciales estudios del análisis económico y fiscal del federalismo, bien que otorgándole una dimensión principalmente normativa a su análisis, pusieron de relieve la medida en que la descentralización política incentiva la aparición de condiciones competitivas en la oferta de bienes y servicios públicos. Con ello se fundamenta la superioridad del federalismo frente al Estado centralizado en su capacidad de satisfacción de las preferencias de los ciudadanos que, como es conocido, en estos modelos, iniciales, se suponen dadas, completas y transitivas (Oates 1972, Buchanan & Tullock 1962). Esto es, el Estado federal precisamente porque fomenta diferentes soluciones entre uno y otro Estado, permite satisfacer las preferencias de un mayor número de ciudadanos, siempre y cuando las preferencias no estén distribuidas de modo igual entre aquéllos. De ahí, también, la superioridad última del sistema federal, frente al modelo de democracia mayoritario.

El desarrollo posterior de la mano del *public choice*, especialmente en su programa de investigación de la *constitutional political economy*, volcado esencialmente en el análisis



de los efectos del federalismo, se centraría en proporcionar, en una perspectiva no solo política, sino además “positiva” y ya no meramente normativa, una visión del federalismo como dispositivo para controlar la discrecionalidad intervencionista del Estado, como solución a un problema de monopolio. Frente al modelo tradicional de Tiebout, esto es, la posibilidad de *exit*, por el bajo coste de la misma que facilita el Estado federal, incentivando el célebre “voting with the feet”, el argumento de Buchanan se basa en una asunción motivacional diferente de la implementación federal de criterios de eficiencia, para referirse por el contrario a la posición de un Leviatán interesado en la maximización tributaria. De hecho, Brennan y Buchanan, en su análisis coste/beneficio, conciben el federalismo como dispersión de la autoridad fiscal entre los diversos niveles federales en competición y consiguiente limitación de la exacción tributaria. El federalismo, así, rebaja los costes de movilidad propios del Estado centralista y con ello bloquea la burocratización por cuanto desincentiva la presión fiscal. De esta suerte, la competitividad interestatal en busca de crecientes recursos fiscales y la movilidad entre las diversas unidades federadas, integran dos ejes sustanciales del modelo federal. En suma, la mayor eficiencia resulta obtenida mediante una pluralidad de entes federados, implicados en mutua competición, lo que refuerza la riqueza no solo cultural sino política y económica del multinacionalismo articulado federalmente.

No interesa aquí retener la lógica argumental de talante neoliberal que preside estos análisis sino la pertinencia, reintrepados desde una perspectiva de la igualdad real para todos- ciudadanos y territorios- de los tres elementos señalados: 1) la perspectiva del acuerdo constitucional en el surgimiento del federalismo, interpretado como proceso, hasta el extremo de que Buchanan no excluye la posibilidad de incluir el derecho de secesión en la

constitución de los estados federales; 2) la eficacia de las instituciones en la asignación de recursos y constricción de las posibilidades de opción para los actores; y , en fin, 3) el aspecto de competición interesestatal como dimensión clave del federalismo sobre la que luego volveremos.

Sería, sin embargo Riker, quien aborde la cuestión decisiva de la reproducción del federalismo y su estabilidad como estructura, con argumentos que interesan a nuestra argumentación. En efecto, frente al behavioralismo de la teoría política pluralista, Riker dará cuenta de la estabilidad del sistema político USA en claves estrictamente institucionales, y ello de tal suerte que, en el centro de su enfoque, el federalismo desempeñará un papel central. En efecto, este investigador (Riker 1964, 1987) subrayaría cuatro elementos decisivos a la hora de analizar el carácter *self-perpetuating* de las instituciones federales:

- a) el requisito de residencia en los estados que representan para los parlamentarios
- b) la pluralidad de modalidades de elección de representantes en el nivel federal (nacional)
- c) la ausencia de poder de disolución de la asamblea legislativa
- d) la existencia de partidos altamente descentralizados

De hecho, la separación territorial de poderes garantizada por la constitución se vería robustecida por la descentralización organizativa de los partidos que impide un liderazgo nacional estable y bloquea la formación de mayorías amenazadoras para la separación constitucional de poderes. Como los legisladores son elegidos según reglas establecidas por los Estados, mediante campañas electorales organizadas a nivel local por los partidos y el presidente no puede influenciar decisivamente sus destinos electorales, se debilita

notablemente cualquier incentivo para formar organizaciones centralizadas de nivel federal, por lo que, en consecuencia, la asamblea legislativa defiende los intereses de los Estados federados frente al Estado federal “nacional”.

La aspiración a hacerse con la presidencia, por otra parte, frena la dispersión localista, incentivando la coalición de los partidos a nivel federal para poder competir en la elección del presidente. Este equilibrio de descentralización /centralización, impulsadas ambas por las reglas del juego, nos devuelve al problema de la centralidad de la constitución como resultado de un acuerdo que reporta ventajas para los que los suscriben. Ahora bien, la dirección argumental subyacente en los trabajos de RIKER, y sin embargo nunca explicitada es que el reconocimiento de la capacidad de conformación de las instituciones, implica de un modo u otro el cuestionamiento de una de las asunciones básicas del modelo inicial de las teorías de la elección racional, respecto no sólo al federalismo sino en general a la política; a saber: la noción de preferencias dadas y completas. Y ello no solo porque como Arrow y el propio Riker, entre otros, pusieran de relieve, a partir de las mismas preferencias sea posible producir salidas diversas según los procedimientos de agregación y mecanismos decisión empleados. Sino que, además y crecientemente, los análisis derivados la teoría económica de las instituciones, insistirán en que el éxito de las decisiones colectivas no dependen solo de las preferencias reveladas, cuanto en la capacidad misma de “lavado”, depuración e incluso producción de preferencias por parte de las instituciones mismas. “Institutions do matter” no tanto porque restringen los cursos de acción disponibles para los actores en la procura de sus intereses, sino porque poseen eficacia directamente constitutiva de los intereses y los actores mismos en presencia (DiMaggio & Powell 1991: 2).

De esta suerte, el eje analítico que privilegiaban los análisis tradicionales: Estados federados- Estado federal: “dual federalism”, “national federalism” etc. pasa ahora a complejificarse de la mano de la inclusión de una dimensión adicional: la relación entre los estados federados mismos, como una dimensión clave de la estructura y procesos federales. La sustitución del criterio de jerarquía por el de competencia, desplazando los obsoletos conceptos de “soberanía” y “Estado”, implica una distribución del poder político en igualdad no jerarquizada que sitúa la relación entre iguales, y especialmente entre los estados federados mismos como dimensión decisiva del análisis. En lo que repeta a los Estados multinacionales todo esto resalta la utilidad del federalismo para una multinacionalidad solidaria institucionalmente inducida.

Ahora bien, para Breton el federalismo ilustra, o debería ilustrar si se formulara correctamente, los beneficios de la competencia entre instituciones en cuanto tales. Frente al federalismo *cooperativo* propio de los Estados uninacionales como la RFA este economista canadiense - resaltando la “colusión, conspiración y connivencia entre administradores y administrados” y a fin de cuentas la ineficacia en que muchas veces deriva la toma conjunta de decisiones, llegando a negar la descentralización política característica del federalismo- defiende las ventajas alternativas del federalismo *competitivo*. La concurrencia sea vertical, entre niveles diferentes de gobierno (Estado federal, estados federados), sea horizontal, entre niveles similares de gobierno (estados federados) (Breton 1987, 1989), constituye un elemento vivificador del proceso federal. Entre los mecanismos estimulantes de la eficiencia Breton sitúa en primer plano al Senado, siempre claro está que no se integre proporcionalmente a la población respectiva. El Senado federal desenvolvería, así, una triple función en un sistema federal: 1) en el

sentido de competencia vertical, introduce una dimensión de confrontación centro/ periferia poniendo de relieve las demandas de la periferia; 2) en el sentido de la competencia horizontal refuerza la igualdad política, lo que se traduce en una presión sobre la igualación económica, requisito indispensable a su vez para una competencia beneficiosa, y que requiere las transferencias de igualación entre las unidades federadas; por último, y 3) el Senado federal provee el marco de la competencia misma, evitancio las prácticas restrictivas de la competencia o su desvirtuación misma.

Ahora bien más decisivo, sin duda, que la presencia institucional de una segunda cámara territorial, cuya funcionalidad derivaría de otros factores- como el índice de representación de las unidades federadas o la estructura del sistema de partidos-, se presenta el requisito de que los estados federados no puedan descargar los costos de sus propias decisiones sobre otros Estados, de tal suerte que se produzca una responsabilización financiera de las propias decisiones, y el consiguiente control ciudadano de las mismas. Solidaridad territorial no puede implicar en modo alguno irresponsabilidad y parasitismo no competitivos y tributarios de la subvención.

Se produciría , si así ocurriera, un efecto en extremo pernicioso, como subraya Brosio: un estado federado que con una política permisiva aumentara, vía por ejemplo instalación de industrias o delegaciones bancarias en su territorio, su nivel de riqueza, se vería afectado por una transferencia de riqueza que llevaría fuera una parte de la riqueza así obtenida. Pero por otra parte se produciría la mejor ubicación de recursos posibles, las empresas se localizarían en las áreas más adaptadas. Para evitar las externalidades (reducción de las medidas de protección medioambiental, la reproducción ampliada del subdesarrollo etc.), y la doble trampa de la *fiscal illusion*, la economía parasitaria de la subvención sin

responsabilización fiscal de la ciudadanía, o la *race to the bottom*, el deterioro no competitivo de las condiciones para la instalación de industrias o servicios, el federalismo competitivo requeriría la disposición de acuerdos marco. Esto no tendría por fuerza que suponer la necesaria reglamentación por parte de un nivel superior del Estado federal, sino simplemente la implementación de técnicas de federalismo *cooperativo* (Brosio 1994). Salmon ha insistido, con una perspectiva realista de los actores en juego, que los ciudadanos evalúan las prestaciones de los diversos Estados federados, confrontando las prestaciones observadas y utilizando esta evaluación en el momento del voto. La dimensión de experimentación e innovación vinculada a la distribución territorial del poder se configuraría asimismo como resultado del *incentive scheme* de la lógica federal concurrencial (Salmon 1987).

En sentido similar, pero desde una decidida óptica neoinstitucionalista de teoría positiva de las constituciones Weingast, retoma de Riker las características estructurales del federalismo; a saber: dos niveles de órganos de gobierno, descentralización política y distribución de competencias entre los mismos, y garantía constitucional de la misma, para añadir una adicional: la dispersión de la regulación económica (*loci of economic regulatory authority*).

En efecto, el denominado *market-preserving federalism*, retomando anticipaciones de Tiebout implicaría además de la descentralización política y su garantía constitucional, dos condiciones más: la capacidad de regulación de la economía no se encuentra monopolizada por el Estado federal y los estados federados no pueden erigir barreras ante bienes y servicios ofrecidos por otros estados (federal o federados). Las ventajas serían claras: no monopolización global de la intervención económica y competición entre las

unidades federadas. De esta suerte a) solo las restricciones económicas que los ciudadanos esten dispuestos a costear sobrevivirían a medio plazo; b) los Estados competirían por la consecución de residentes y sobre todo de actividades económicas via respectivos repertorios de políticas públicas; c) la corresponsabilidad fiscal implicaría control financiero: ciudadanos, políticos y empresas vigilarían el destino inversor de los impuestos. De esta suerte el federalismo rebajaría considerablemente el peligro de la búsqueda de rentas en el sector público y la formación de las clásicas “distributional coalitions”, una economía parasitaria deudora de la subvención y las prácticas de clientelismo como intercambio de votos por recursos provenientes de un centro exterior que recauda.

Una vez más, si privamos a estos análisis de su acento neoliberal y retenemos el momento de plausibilidad que entrañan, puede muy bien postularse la incorporación del federalismo *competitivo*, no como sustituto (tal y como exige Weingast) del federalismo *cooperativo*, sino como complemento oxigenante del mismo. En efecto, el federalismo cooperativo (Kisker 1971, Kunze 1968, Scharpf 1976) resulta deudor, como es sabido, de una política dirigida al interés público y se desarrolla estrechamente vinculado al Estado de Bienestar. Las políticas sociales con recursos escasos requieran cooperación, esto es, toma conjunta de decisiones, y no mera coordinación, entre diversos niveles de federados y federales de gobierno. En especial Oates ha señalado la pertinencia de técnicas cooperativas que limiten la autonomía fiscal, creadora de insolidaridad entre los estados mas ricos y los más pobres y fomentadora del desarrollo desigual. Pero el precio a pagar, el lado oscuro de la innegable eficacia y sentido social del federalismo cooperativo extremo ha sido también puesto de relieve a partir de su experiencia histórica. Cuatro son los problemas destacados por los estudiosos: 1) desparlamentarización de la vida política de la mano de un “Estado federal

de los Gobiernos” y, a su vez, dentro de la primacía de los ejecutivos, una autonomización neocorporatista de las burocracias y los tecnócratas: nace así una suerte de “oligarquía del alto funcionariado” (Kisker 1971: 229); 2) exorbitante exigencia de consenso mediante mecanismos de decisión que requieren la unanimidad o mayorías muy cualificadas que incentivando amplias coaliciones desdibujan la responsabilidad política, merman las posibilidades de control democrático y, lo que es peor, erosionan gravemente el pluralismo político; 3) generación de búsqueda de rentas en el sector público (*rent-seeking*), parasitismo de la subvención, nuevas formas de clientelismo de partido etc. 4) centralización y erosión del autogobierno de los estados federados justificado por la eficacia de la planificación global. En definitiva, los cuatro argumentos críticos apuntan a un similar problema global, el déficit de competencia política y económica del neocentralismo cooperativo. El federalismo competitivo, aportaría así un elemento de escepticismo sobre la política, al tiempo que recuerda la necesidad de evitar la colusión de intereses de la clase política, la autonomía irrestricta de las burocracias frente a los intereses de los ciudadanos, la irrenunciable corresponsabilidad fiscal que vincule los gastos a ingresos impositivos etc.

En cualquier caso, para un federalismo que se postula como alternativa multinacional democrática y solidaria, frente a la lógica nacionalista “free rider”, las críticas de ineficacia política, reducción de la capacidad de control de los ciudadanos e ineficiencia económica (Scharpf 1988, Weingast 1995) no deben alumbrar un neocentralismo basado en la apresurada postulación de negativo un trade-off entre welfare-state y federal-state.

En el caso del federalismo asimétrico que nos ocupa, esto es, como solución de estabilidad abierta y negociable a la convivencia armónica de un Estado plurinacional, y no como



obligado preludeo estratratégico para la secesión, las técnicas cooperativas resultan totalmente imprescindibles. En efecto, el federalismo asimétrico o territorial- aquel en que las unidades federales coinciden en líneas generales con la localización territorial de los diversos grupos nacionales o regionales existentes en el Estado- se diferencia del federalismo no territorial fundamentalmente en la heterogenidad competencial de los estados federados y la centralidad de los regímenes lingüístico y educativo (Smith 1995). Pero en modo alguno el federalismo asimétrico implica erosión de la de la solidaridad interterritorial de los estados miembros, manteniendo o reforzando las desigualdades existentes. La dimensión solidaria y cooperativa, propia del federalismo, deviene imprescindible en la defensa del Estado de Bienestar, y aporta así mecanismos de igualdad social, estabilizadores y legitimadores del estado plurinacional como proyecto de convivencia equitativa.

Asimetría, cooperación y competición integrarían, así, otros tantos principio de un Estado multinacional federal y democrático como alternativa institucional a la lógica del nacionalismo, la secesión y los estados nacionalizadores.

## REFERENCIAS

- ANDERSON, B. (1983) *Imagined Communities* London
- BOTHE, M. (1977) *Die Kompetenzenstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht* Heidelberg
- BRENNAN & BUCHANAN (1980) *The power to tax* Cambridge (MASS)
- BRETON, A. (1987) "Towards a Theory of competitive federalism" *European Journal of Political Economy* 3, 263-229
- BROSIO, G. (1994) *Equilibri instabili* Torino
- BRUBAKER, R. (1996) *Nationalism reframed* Cambridge
- BUCHANAN & TULLOCK (1962) *The calculus of consent* Ann Arbor
- CANOVAN, M. (1996) *Nationhood and Political theory* Chetelham
- DAHL, R. (1989) *Democracy and its critics* Yale
- ELAZAR, D. (1987) *Exploring federalism* Tuscaloosa
- ELAZAR, D. (1993) "International and comparative federalism" *PS XXVI*, 2, 190-196
- FRIEDRICH, C. (1968) *Trends of federalism in theory and Practice* New York
- GROFFMAN & WITTMAN (eds.) (1989) *The federalist papers and the new institutionalism* New York
- GURR & HARFF (1994) *Ethnic conflicts in World Politics* Boulder
- KINCAID & KENYON (1991) *Competition among States and local Government* Washington
- KISKER, G. (1971) *Kooperation imi Bundesstaat* Tübingen
- KUNZE, R. (1968) *Kooperativer föderalismus in der BRD* Stuttgart

- KYMLICKA, W. (1995) *Multicultural Citizenship* Oxford
- LINZ, J. (1995) "Plurinacionalismo e democrazia" en *Rivista Italiana di Scienza Politica*. Vol XXY, 1 pp. 21-49
- LINZ, J. (1997) *Democracy, Multinationalism and Federalism* J. March working paper
- LINZ & STEPAN (1996) *Problems of democratic transition and consolidation* Baltimore
- MÁIZ, R. (1997) "Nacionalismo y movilización política" *Zona Abierta* N 79 pp. 167-217
- MÁIZ, R. (1998) "Dilemas del nacionalismo democrático" *CLAVES de razón Práctica* pp. 32-38
- MÁIZ, R. (1998) "Los dos cuerpos del soberano: el debate sobre la soberanía popular y soberanía nacional en la Revolución francesa" *Fundamentos* Vol I, n1 pp. 176-214
- MEADWELL, H. (1993) "Transitions to independence and ethnic nationalist mobilization" en BOOTH, JAMES & MEADWELL *Politics and Rationality* Cambridge
- McGARRY & O'LEARY (1993) *The Politics of ethnic conflict regulation* London
- MILLER, D. (1995) *On Nationality* Oxford
- NODIA, G. (1994) "Nationalism and Democracy" en DIAMOND & PLATTNER *Nationalism, ethnic conflict and Democracy* Baltimore
- OATES, W. (1972) *Fiscal federalism* London
- OSTROM, V. (1987) *The Political theory of a compound Republic* Lincoln
- RAWLS, J. (1993) *Political Liberalism* New York
- REQUEJO, F. (1996) "Pluralismo, democracia y federalismo" en *Revista Internacional de Filosofía Política* Madrid/Mexico N° 7 93-120
- RIKER, W. (1964) *Federalism* Boston
- RIKER, W. (1987) *The development of american federalism* Boston
- SALMON, P (1987) "Decentralisation as an Incentive Scheme" *Oxford R. of E. Policy* III, 2 24-43

SARTORI, G. (1997) "Pluralismo, multiculturalismo e estranei" en *Rivista Italiana di Scienza Politica* XXVII, n3 pp. 477-493

SHARPF et alia (1976) *Politikerverflechtung* Kronmberg

SMITH, A. D. (1986) *The ethnic origins of nations* Cambridge

SMITH, A.D. (1995) "Gastronomy or Geology?. The role of Nationalism in the reconstruction of Nations" *Nations and Nationalism* I(1) pp. 3-23

STAVENHAGEN, R. (1996) *Eyhnich conflicts and the Nation-state* London

TAMIR, Y. (1993) *Liberal Nationalism* Princeton

TAYLOR, Ch. (1985) *Philosophy and the Human Sciences* Cambridge

TAYLOR, Ch. (1992) *The Politics of recognition* Princeton

TULLOCK, G. (1969) "Federalism" en *Public Choice*, 6 19-30

VAN PARIJS, Ph (1995) *Real freedom for all* Oxford

WALZER, M. (1983) *Spheres of Justice* Oxford

WEBER, K. (1980) *Kriterien des Bundesstaates* Wien

WEINGAST, B. (1993) "Constitutions and Governance structures" *Journal of Institutional and Theoretical economics* CXLX 286-311

WEINGAST, B. (1995) "Federalism, chinese style" *Worl Politcs* 48, 50-81

WHEARE (1953) *Federal Government* Oxford