

Traduccions

Federalismo y catalanismo (1868-2010)

Miquel Caminal

Universidad de Barcelona

Josep Pich

Universidad Pompeu Fabra

El concepto *federalismo* proviene de la palabra latina *foedus*, es decir, ‘tratado, alianza o pacto’, y el pactismo es una de las principales tradiciones políticas catalanas. La vertebración territorial, tanto en una monarquía como en una república, puede ser *simple*, políticamente centralista y culturalmente uniformizadora, o *compuesta*, es decir, descentralizada y pluricultural. En el siglo XIX, la mayor parte de los imperios eran Estados compuestos, como el británico, el austro-húngaro o el alemán, mientras que el federalismo estaba vinculado a algunas tendencias republicanas que tomaban como referentes la república federal norteamericana y la suiza. La concepción federal del mundo influyó tanto en una parte del radicalismo democrático como en algunas tendencias del movimiento obrero.

El republicanismo catalán surgió y evolucionó en el marco de la lenta disolución de la sociedad del antiguo régimen; uno de los factores diferenciadores de las tendencias republicanas era su proyecto de organización territorial, que iba desde el unitarismo más jacobino y centralizador hasta el federalismo más intransigente y casi confederal, pasando por los partidarios de una descentralización administrativa y de los que querían que también fuera política. La mayor parte de las tendencias del republicanismo catalán, dentro del republicanismo español, impulsaron un proyecto político liberal y casi siempre de izquierdas. Las distintas sensibilidades republicanas compartían una gran admiración por la revolución, especialmente la francesa, de 1789.

Francesc Pi i Margall, Valentí Almirall y el Partido Republicano Democrático Federal

Antoni Rovira i Virgili afirmaba que Francesc Pi i Margall y Valentí Almirall eran los “dos únicos teorizadores federalistas de altura que hubo en la península durante el siglo XIX”. Uno de los primeros estudiosos del republicanismo español, C. A. M. Hennessy, sostenía que el Partido Republicano Democrático Federal (PRDF) estaba tan “estrechamente unido a Pi i Margall y al grupo que le rodeaba” que el estudio de los dirigentes y del partido se confunden. El nuevo partido republicano federal tenía sus orígenes en la Revolución de Septiembre de 1868 y fue la principal formación política en Cataluña, durante el Sexenio y la Primera República.

El republicanismo federal estaba dividido en distintas sensibilidades internas con proyectos políticos e ideológicos diferentes y, a veces, contrapuestos. Las dos tendencias más importantes eran los republicanos históricos y los federales, que acabarían calificándose como *intransigentes*, y ambas se disputaban el control político e ideológico del partido. Los intransigentes barceloneses estaban vertebrados en torno al Club de los Federalistas y al diario *El Estado Catalán* (1869-1870 y 1873). A finales de 1868 publicaron las *Bases para la constitución federal de la nación española y para la del Estado de Cataluña*; un opúsculo redactado por Almirall que, para González Casanova, reiniciaba el debate sobre la vertebración políticamente descentralizada de España. Los políticos catalanes tuvieron una gran relevancia en la primera experiencia republicana, pero no consiguieron acabar con la centralización. La República no pudo superar la inestabilidad política, con tres guerras civiles con carlistas, cantonalistas e independentistas cubanos.



La restauración de los Borbones y la crisis de 1898

La restauración de la monarquía, en diciembre de 1874, con un golpe de Estado, y el retorno al Gobierno de los conservadores imposibilitaron la organización de cualquier tipo de oposición contra el nuevo régimen. La progresiva supresión de la censura permitió que Pi i Margall formulara su doctrina en *Las Nacionalidades* (1877), en la que desarrolló su concepción del federalismo basada en un pacto sinalagmático y conmutativo, es decir, con obligaciones para las dos partes contratantes y con la posibilidad de que cambiaran el orden de los factores sin modificar el resultado. En cambio, los planteamientos de Almirall eran mucho más empíricos e historicistas. En 1878 publicó los *Escritos Catalanistas*, en los que defendía que la única forma de conseguir los objetivos del Renacimiento era con su politización, a pesar de pensar que el resurgimiento político y cultural de Cataluña solo tenía sentido si era moderno y liberal.

El fracaso de la Primera República implicó que el grupo encabezado por Almirall empezara a centrarse en la realidad catalana y a desarrollar un discurso federalista asimétrico. Durante los primeros años de la Restauración, Pi era el principal líder del federalismo español, mientras que Almirall lo era del catalán. En 1881, en palabras de Àngel Duarte, Almirall, "el hombre que durante el Sexenio había intentado dotar de textura regional al federalismo", rompía con el republicanismo federal. La ruptura llegó cuando Pi volvió a Barcelona, después de 34 años de ausencia. La estancia en su ciudad natal puso de manifiesto la existencia de divergencias doctrinales y de táctica política entre su proyecto político, fundamentalmente racionalista y teórico, y el federalcatalanista, basado en la realidad catalana e historicista.

La ruptura comportó la constitución del Centre Català, la primera asociación política catalanista, en la que Almirall contó con el apoyo de cuadros del republicanismo y del obrerismo. Fue una plataforma que quería reunir a todas las tendencias catalanistas, con el objetivo común de conseguir el autogobierno de Cataluña. Almirall era su principal dirigente y fue el ponente de redacción de la *Memòria en defensa dels interessos morals i materials de Catalunya*, más conocida como el *Memorial de Greuges*. Este escrito, presentado al monarca, defendía que el sistema centralista era el principal culpable de la decadencia española y del malestar de los catalanes. La actividad doctrinal de Almirall lo llevó a publicar *La Confederación Suiza y la Unión Americana. Estudio político comparativo*, en el que analizaba los dos regímenes políticos que más interesaban a los federales y a buena parte de los catalanistas; *L'Espagne telle qu'elle est*, en el que se adelantaba en más de una década a las críticas al sistema político español que posteriormente formuló Joaquín Costa, y *Lo Catalanisme* (1886), en el que estableció el proyecto político y doctrinal del catalanismo liberal. La resonancia de *Lo Catalanisme* motivó al clérigo de Vilafranca, Josep Maria Torras i Bages, a escribir *La tradició catalana*, en el que desarrolló el ideario del catalanismo fundamentado en la tradición y en el catolicismo.

En 1887 el Centre Català entró en crisis por la pugna por su control entre el grupo de Almirall, los federalcatalanistas y otras opciones más conservadoras y/o regionalistas. La situación de catalanismo era convulsa y no se acababa de politizar, a pesar de la constitución de una importante plataforma de asociaciones catalanistas: la Unió Catalanista, que concretó sus objetivos en las Bases de Manresa de 1892. La politización definitiva del catalanismo llegó después de la crisis generada por la derrota en la guerra con los Estados Unidos, en 1898, y la pérdida de la mayor parte de las colonias ultramarinas, situación que dio el empuje definitivo a su politización, a través de la Lliga Regionalista.

La crisis de la Restauración. Lliga Regionalista, Solidaritat Catalana, descentralización administrativa y dictadura

La Lliga Regionalista tenía dos "almas": Enric Prat de la Riba, defensor del nacionalismo, y Francesc Cambó, partidario de un conservadurismo modernizador y regionalista. Prat de la Riba, en la *Nacionalitat Catalana*, en 1906, criticaba al federalismo y formuló un proyecto imperial hispano en el que Cataluña tuviera un rol directivo. Enric Ucelay Da Cal defiende la tesis de que la Lliga Regionalista impulsó un nacionalismo catalán que, en realidad, era una propuesta por un nuevo nacionalismo

hispano, y destaca que sin la tesis imperialista defendida por Prat no se entiende “la obsesión de la izquierda catalanista, los enemigos de la Lliga, por el antiimperialismo”. A principios del siglo XX, el principal grupo de la izquierda catalanista se vertebraba en el Centre Nacionalista Republicà, surgido de una escisión de la Lliga.

A raíz del asalto por parte de militares de la guarnición de Barcelona de la revista *Cu-cut!* y del diario *La Veu de Catalunya* (los agresores no solamente no fueron procesados, sino que el gobierno liberal promulgó la Ley de Jurisdicciones, que ponía bajo jurisdicción militar a todos los que cuestionaran el centralismo uniformizador), la mayor parte de las formaciones políticas catalanas, excepto los republicanos radicales llerrouxistas y los obreristas, constituyeron una plataforma electoral: Solidaritat Catalana. El triunfo de las candidaturas solidarias fue abrumador. Sin embargo, aunque tenían en común que querían la descentralización administrativa y el respeto por la cultura catalana, la coalición no era viable, porque reunía desde carlistas hasta federales, así como a republicanos catalanistas, regionalistas e independientes, como el ex teniente coronel Francesc Macià.

La Semana Trágica de 1909 implicó el fin del Gobierno conservador de Maura y de su proyecto de revolución desde arriba, porque se vio obligado a dimitir por la campaña internacional a favor de las víctimas de la represión, especialmente Francesc Ferrer i Guàrdia. Otra de las víctimas fue Solidaritat Catalana, dado que el sector derechista era partidario de la condena sin paliativos de los llamados *hechos vandálicos* y colaboró en la represión, mientras que el sector izquierdista se negó a seguir esta vía. En 1914, el Gobierno aprobó la Ley de Mancomunidades, que posibilitó la unión de las diferentes diputaciones provinciales. La Ley era estatal, pero solo la aplicaron las diputaciones catalanas, que instauraron la Mancomunidad presidida por Prat de la Riba; se trataba únicamente de una descentralización administrativa.

La influencia de la Primera Guerra Mundial y la crisis de 1917 (con juntas de defensa militares, la constitución de la Asamblea Nacional de Parlamentarios impulsada por la Lliga y la huelga general revolucionaria en agosto) impulsaron la renovación del republicanismo, tanto del federalista como del radical. El proyecto imperialista de la Lliga pasaba por recuperar el discurso iberista, tal y como se puso de manifiesto en la campaña “Per Catalunya i per l’Espanya Gran”. En 1918, Cambó aceptó ocupar el Ministerio de Fomento en un gobierno que volvía a estar encabezado por Maura, mientras que la Lliga impulsaba una campaña para conseguir la autonomía catalana, en la que se jugaron buena parte de su prestigio y fracasaron. El liberal Niceto Alcalá Zamora reprochó a Cambó que pretendiera ser, al mismo tiempo, “el Bolívar de Cataluña y el Bismarck de España”. Estas circunstancias potenciaron el catalanismo de izquierdas, que se radicalizó al enfrentarse con una Lliga que, en palabras de Termes y Colomines, era “un partido conservador y de orden con franca complicidad con las malas formas de la patronal catalana”.

El incremento de la inestabilidad política por la pérdida de casi todo el protectorado de Marruecos, después de la derrota de Annual (1921), y por la violencia terrorista que enfrentaba, principalmente en Barcelona, a los pistoleros anarquistas con las fuerzas de orden público y los grupos de terroristas financiados por la patronal; unas circunstancias que propiciaron que algunos defendieran la necesidad de un cirujano de acero y encontraron al candidato adecuado en el capitán general de Cataluña, Miguel Primo de Rivera. Este encabezó un golpe de Estado que inicialmente contó con el apoyo de la Lliga, pero la mayor parte de los dirigentes regionalistas se apartaron de él cuando se dieron cuenta del acentuado centralismo uniformizador que implantó la dictadura. Cuando en 1930 Alfonso XIII prescindió del dictador los opositores se unieron en el Pacto de San Sebastián para forzar la proclamación de la República, y lo consiguieron después del triunfo electoral republicano en las zonas urbanas, en las elecciones municipales del 12 de abril de 1931.

La Segunda República

El gran partido republicano de los años treinta fue Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). Esta era una formación política de base heterogénea que reunía elementos del republicanismo tradicional, mayoritario en comarcas, con independentistas, muy activos en Barcelona, y sectores de las clases medias. Su principal dirigente era Francesc Macià, conocido como *l’Avi*. El 14 de abril, cuando en Madrid



se constituía el Gobierno provisional, en Barcelona Macià proclamaba la República Catalana dentro de la confederación de los pueblos ibéricos. El Gobierno provisional no estaba dispuesto a reconocer la República Catalana, ni siquiera era partidario de transformar España en una auténtica federación, tal y como se puso de manifiesto con la designación de nuevos gobernadores civiles. El principal dirigente de ERC tuvo que aceptar la sustitución de la República Catalana por la española a cambio de la creación de la Generalitat de Cataluña, lo que explica por qué únicamente Cataluña tenía gobierno autónomo en abril de 1931. El objetivo de la nueva Generalitat era elaborar y someter a referéndum el proyecto de ley de Estatuto que posteriormente debería ser discutido y aprobado en las Cortes españolas. Los redactores del Estatuto daban por hecho que España sería un Estado federal, pero el artículo 1 de la Constitución establecía que España era un "Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones". En agosto de 1932, el jefe de Gobierno, Manuel Azaña, consiguió que aprobaran el Estatuto y que la Generalitat aceptara su recorte por la conmoción generada por el golpe de Estado fracasado del general Sanjurjo. Ante la imposibilidad de llegar a un consenso sobre la forma de organización territorial española, Ortega y Gasset afirmó que la única solución posible sería la "conllevancia".

Cuando las derechas llegaron democráticamente al Gobierno intentaron deshacer toda la tarea legislativa de los dos primeros años del régimen republicano. El enfrentamiento entre un gobierno de derechas, con pretensiones centralizadoras y uniformizadoras, y el Gobierno de la Generalitat, dirigido por Lluís Companys, por la defunción del presidente Macià, era constante. Durante la Revolución de Octubre de 1934, Companys proclamó el Estado catalán, dentro de la federación española. De hecho, era lo que decía el artículo 1 del Estatuto de Núria: "Cataluña es un Estado autónomo dentro de la República española", aprobado en el referéndum del 2 de agosto de 1931, por el 73% del censo. Era una declaración más moderada que la de Macià, pero intolerable para la derecha española. Suspendieron la autonomía catalana; Companys y todo su gobierno fueron detenidos y encarcelados, excepto Josep Dencàs, que huyó por las alcantarillas del Palau de la Generalitat. El presidente fue juzgado y condenado a treinta años de prisión e inhabilitado para ejercer cargos públicos.

En las elecciones de febrero de 1936, el triunfo electoral del Frente Popular en España y del Front d'Esquerres en Cataluña supuso la liberación inmediata de los presos por los Hechos de Octubre, cuando el nuevo Gobierno no había tenido tiempo de decretar su amnistía. El Gobierno de la Generalitat, encabezado por Companys, fue restaurado, excepto el consejero de Gobernación Dencàs. En síntesis, los años de la Segunda República fueron convulsos. Cataluña recuperó el autogobierno e intentó solucionar el problema de la organización territorial española, pero el proceso se vio interrumpido por la Guerra Civil y por la victoria franquista, que impuso una dictadura centralista y uniformizadora, durante casi cuarenta años.

La Asamblea de Cataluña y el restablecimiento de la Generalitat

Cataluña fue derrotada dos veces por el fascismo. La victoria militar prosiguió en Cataluña con una brutal represión contra la libertad y contra la identidad catalanas. Se trataba de eliminar la lengua y la nación catalanas, de españolizar al pueblo catalán, de hacerlo parte indiferenciada de España, como una unidad homogénea y única de "destino en lo universal". La dictadura franquista tenía doble trabajo en tierra catalana. Tenía que eliminar a todos los republicanos y todos los catalanistas. La obsesión era tal que ya en los primeros cincuenta, en un editorial del *New York Times* se escribía que Franco quería un imposible: que los catalanes dejaran de ser catalanes.

En estas circunstancias todo catalanista se vuelve separatista. ¿Quién no es separatista de una dictadura que mediante el asesinato, el juicio sumarísimo, la tortura, la prisión y la persecución pretende acabar con la identidad de un pueblo? Los republicanos confiaban en que la victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial comportaría el fin del franquismo, pero no fue así. La dictadura, que apaciguó su imagen más fascista para presentarse como la reserva anticomunista del mundo occidental, buscó la aceptación y el apoyo del Vaticano y de los Estados Unidos. Lo consiguió. Las democracias liberales, con Estados Unidos y el Reino Unido al frente, prefirieron una dictadura anticomunista en España que una transición hacia la democracia, aunque fuera mediante el restablecimiento de la monarquía borbónica.



Así se abría una larga etapa de negación del Estado de derecho, de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, de creación de un sistema político basado en el dictador, que concentraba todos los poderes en sus manos. Hasta el último día fue esencialmente así, porque quien ha ganado el poder mediante la violencia y el terror nunca tendrá la fuerza moral y legal de construir un sistema basado en el consenso. Ante una dictadura, sostenida interesadamente por Estados Unidos y la jerarquía católica, la lucha por la democracia se convertía en la condición necesaria para conseguir, también, el reconocimiento de la identidad catalana y el restablecimiento del autogobierno.

La oposición democrática en Cataluña fue tomando fuerza con los años, al vincular la lucha por la democracia en España con la lucha por el autogobierno en Cataluña. El restablecimiento de la democracia y de la autonomía republicanas eran interdependientes, una iba con la otra. Desde el PSUC hasta la UDC, desde el comunismo hasta la democracia cristiana, se fue forjando una unidad política que culminó con la constitución de la Asamblea de Cataluña (1971) y los famosos tres puntos: libertad, amnistía y Estatuto de Autonomía, con un cuarto menos repetido y recordado, en el que se inscribían los anteriores en la perspectiva de la autodeterminación del pueblo catalán. El PSUC, el monasterio de Montserrat y Jordi Pujol fueron tres referentes de este proceso unitario y logrado de movilización ciudadana contra la dictadura. El objetivo compartido por la oposición democrática era el restablecimiento de la libertad y del autogobierno mediante la restitución de las instituciones de la Generalitat Republicana y el retorno de su presidente en el exilio, Josep Tarradellas.

La concluyente victoria de las fuerzas democráticas y catalanistas en las primeras elecciones libres después de 1936, 41 años después, el 15 de junio de 1977, significó la apertura inmediata de negociaciones para el restablecimiento de la Generalitat de Cataluña. Josep Tarradellas volvió, el 23 de octubre de 1977, como presidente de Cataluña con el famoso "Ciutadans de Catalunya, ja sóc aquí" (Ciudadanos de Cataluña, ya estoy aquí), solemnemente proclamado desde el balcón del Palau de la Generalitat. Cataluña recuperaba la institución republicana, aunque más nominalmente que realmente, ya que como resultado de dichas elecciones se iniciaba un proceso constituyente que culminaría con la aprobación de la Constitución Española de 1978, a partir del que se abriría el proceso para el pleno restablecimiento de las instituciones de la Generalitat de Cataluña.

De la unidad autonomista de 1979 a la división catalanista de 2006

El catalanismo político intervino en el proceso constituyente y en la posterior elaboración del proyecto de Estatuto de Sau con un alto grado de unidad política, que se mantuvo hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979. El restablecimiento de la Generalitat y la formación del Gobierno de unidad presidido por Josep Tarradellas fue expresión en Cataluña de la cultura del consenso como vía de realización de la Transición democrática. La oportunidad de restituir plenamente las instituciones de la Generalitat y el ejercicio del autogobierno a un nivel similar del que se había tenido con el Estatuto de Autonomía de 1932, impulsó un interés común por parte de la gran mayoría de fuerzas políticas catalanas que habían obtenido representación parlamentaria. El catalanismo se sentía protagonista del proceso de cambio democrático en España, muy especialmente en lo referente a la transformación territorial del Estado centralista.

El Estado autonómico que establece la Constitución no se puede entender sin el catalanismo y, tampoco, sin el nacionalismo vasco. El artículo 2 de la Constitución es un pacto principalmente con el catalanismo, así como la disposición adicional primera es un pacto con el nacionalismo vasco. La autonomía de las nacionalidades y regiones, reconocida y garantizada por la Constitución, así como los derechos históricos de los territorios forales, eran aspiraciones basadas en las luchas nacionales de Cataluña y de Euskadi, que en su reconocimiento podían generalizarse a las otras comunidades autónomas que se constituyeran.

El modelo descentralizador fijado por la Constitución Española de 1978 se aproxima más a la *devolution* del Reino Unido o al modelo regional italiano (ambos influidos por la Constitución española de 1978 y de 1931, respectivamente) que a las federaciones democráticas. Es cierto que la Constitución Española puede tener un desarrollo federal, (que implicaría necesariamente una reforma constitucional), pero se ha quedado a medio camino. Es más, tanto el nacionalismo español como los nacionalismos de oposición coinciden en un punto: no son nada federalistas.

El pacto autonómico que sirvió para construir un nuevo modelo territorial y permitir el ejercicio del autogobierno en nacionalidades y regiones no ha cerrado la cuestión de las nacionalidades, sino que la ha situado solamente en un nuevo contexto jurídico y político. El Estatuto de Cataluña de 1979 fue la expresión del pacto posible en las muy complejas circunstancias de la Transición, pero dejaba todo un mundo de cara al futuro. Los 23 años de Jordi Pujol al frente de la presidencia de la Generalitat han sido un largo tiempo de institucionalización de la autonomía, de organización de la nueva Administración autonómica, de traspaso y ejercicio de las competencias, de aprendizaje, a fin de cuentas, del oficio de gobierno. El propio Jordi Pujol ha dicho en más de una ocasión que a los políticos catalanes de la Transición, salvo Tarradellas, les faltaba cultura de gobierno, experiencia suficiente para saber negociar con Madrid.

Tarradellas y Pujol representan dos caras del nacionalismo catalán, que no son incompatibles. Tarradellas tiene una concepción nacional más centrada en la construcción estatal (*state building*), en la importancia de tener poder y capacidad de decisión política, en la institucionalización y competencias del poder público. Pujol tiene una visión de la nación más cívica, más basada en la identidad nacional y en la construcción nacional (*nation building*), en la capacidad de hacer nación mediante las instituciones cívicas, económicas y sociales, en forjar una identidad nacional y sentido colectivo como pueblo con voluntad de autogobierno. Son dos concepciones complementarias e igualmente necesarias para la consolidación y permanencia de Cataluña como nación.

Pronto llegaron los toques de alerta, los peligros de la autonomía ganada para la integridad de la nación española. El golpe de Estado de 1981 tiene mucho que ver con los conflictos nacionales y con la nueva organización autonómica, incluso fracasado tuvo algún éxito sobre esta cuestión. La LOAPA, o Ley de Armonización del Proceso Autonómico, declarada en gran parte inconstitucional por el Tribunal Constitucional, fue un primer anuncio que no ha hecho más que confirmarse por la acción de los sucesivos gobiernos del PSOE y del PP, invadiendo las competencias autonómicas, restringiendo la capacidad de decisión política y la autonomía financiera, salvo en este último aspecto de los casos de las comunidades autónomas de Euskadi y Navarra, beneficiadas por el concierto y el convenio económico respectivamente. En pocas palabras: el Estado centralista heredado de la dictadura pasó a ser un Estado fuertemente descentralizado administrativamente, pero las partes descentralizadas adquirieron poca capacidad real de decisión política.

El estancamiento de la autonomía y la nueva oleada internacional de constitución de nuevos estados independientes, fruto del impacto del 89, es decir, del colapso de la Unión Soviética y de los países del "socialismo real", removieron el escenario político internacional y español con relación a los derechos de las naciones y los pueblos hispánicos a la autodeterminación. Nuevamente Cataluña y Euskadi, en procesos bien distintos una de la otra, reanudan el protagonismo. El catalanismo y el nacionalismo vasco únicamente se parecen en un punto: tienen el mismo adversario. A partir de aquí casi todo es diferente, empezando por los intereses y las estrategias políticas, que a menudo son contrapuestas.

En Cataluña, la reforma del Estatuto de Autonomía de 1979 abrió la división dentro del catalanismo. En el consenso de 1978-1979 quizás hubo demasiada prudencia, quizás se dejaron perder oportunidades de dotar a la Generalitat de un mayor peso político y capacidad financiera, pero en la elaboración del Estatuto de Autonomía de 2006 ha habido una fuerte dosis de confusión, de imprudencia partidista y de división catalanista.

La reforma del Estatuto de 1979 quedó marcada ya de origen por ser planteada, también, como carta de presentación tanto de Artur Mas, candidato de CiU a la sucesión de Jordi Pujol, como de la alternativa de Pasqual Maragall, candidato del PSC-Ciudadanos por el Cambio. La previsión de que el PP se mantuviera en el Gobierno después de las legislativas de 2004 hacía de la propuesta de reforma una buena proclama electoral de realización improbable. Pero lo que sucedió fue que el 14 de marzo de 2004 el PSOE ganó las elecciones y José Luis Rodríguez Zapatero fue el nuevo presidente del Gobierno. De repente, Cataluña contaba con un panorama político muy favorable *a priori*. Al frente de la Generalitat había un federalista catalanista, Pasqual Maragall, encabezando el Gobierno de las izquierdas catalanistas, la composición del Congreso de Diputados favorecía mucho los intereses de las fuerzas catalanistas, a causa de su relevante presencia y del hecho de no tener el PSOE mayoría suficiente, y el mismo presidente del Gobierno español se había comprometido, cuando era líder de la oposición, a aceptar la propuesta de reforma que aprobara el Parlamento de Cataluña.



Difícilmente se repetirá una oportunidad como esta, que no se ha sabido aprovechar al nivel que correspondía. La necesaria unidad catalanista para afrontar la reforma se rompió enseguida por la imprudente actuación partidista, particularmente reflejada en la competencia entre CiU y ERC. No hubo cultura de unidad catalanista desde el principio hasta el final, con momentos particularmente destacables como las enmiendas recuperadas del PSC, después de haber votado a favor del proyecto de Estatuto en el Parlamento de Cataluña, el 30 de septiembre de 2005, la famosa fotografía Zapatero-Mas en la reconducción pactada de la reforma, o el desconcierto de ERC en la fase final de la aprobación del Estatuto y su defensa final del no en el referéndum del 18 de junio de 2006.

De todos modos, la división dentro del catalanismo no solo respondía a tacticismos electoralistas de partido, y a la falta de liderazgo, sino que fue causada también por la dificultad de dar respuesta a un reaparecido nacionalismo español con su cara más intransigente. El PP y la mayor parte de los medios de comunicación españoles respondieron agresivamente e intransigentemente a la propuesta de reforma aprobada por el Parlamento de Cataluña. Eso atrapó a Rodríguez Zapatero, muy condicionado por los veteranos barones españolistas del PSOE, por el felipismo y por el guerrismo, que nunca han entendido el catalanismo ni creen realmente en un proyecto federalista para España. Pasqual Maragall fue víctima política de esta incompreensión. Una propuesta federalista planteada desde Cataluña y basada en el reconocimiento del hecho de la plurinacionalidad de España no es aceptada por las fuerzas políticas mayoritarias del Estado español, ni por los medios de comunicación, ni por una parte mayoritaria de la intelectualidad y de la cultura castellanas. En Madrid prefieren el nacionalismo de Tarradellas o de Pujol que el federalismo de Maragall. Es lógico: a los primeros les basta la Cataluña que puedan presidir, el segundo insiste en la voluntad de cambiar la España nacionalista por las Españas unidas en la federación plurinacional dentro de la Unión Europea. Los primeros se adaptaban, el segundo voló y se estrelló.

Autonomía, federalismo e independencia

El federalismo no tiene futuro entre nacionalismos que “se conllevan”. El Estado autonómico, que ya ha superado los treinta años de existencia, tiene una cara federal, la que reconoce y garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones. Pero no ha ido más allá en el fortalecimiento de esta autonomía, ni ha desarrollado las instituciones necesarias que definen el gobierno compartido de un Estado federal, sino más bien al contrario. La autonomía se ha estancado como un modelo de descentralización administrativa, con la voluntad añadida del PP y de parte del PSOE de bloquearla, fijando así la frontera final del proceso de construcción autonómica iniciado con la Constitución de 1978. El horizonte federal queda así obstaculizado o aplazado a la espera de tiempos más favorables. Esta negativa al desarrollo federal de la Constitución y al reconocimiento de la plurinacionalidad da razones al nacionalismo vasco y al catalanismo para radicalizarse. En los últimos años el independentismo ha tomado mayor vuelo en Cataluña, y no solo como opción de partido, sino que ha penetrado transversalmente en las distintas fuerzas políticas del catalanismo y, también, en la sociedad civil. Es un independentismo cívico, de defensa de una identidad nacional y del derecho a decidir del pueblo catalán.

En este marco político centrifugado, en el que el nacionalismo español da la espalda a las aspiraciones de Cataluña y Euskadi a un mayor autogobierno, la inestabilidad política perdurará, lo que no significa que esta desborde o cambie los límites constitucionales vigentes de la autonomía política. Se puede seguir durando años en la normalidad de la inestabilidad autonómica. Sin embargo, el horizonte federal y plurinacional seguirá estando presente como un objetivo de los que no desesperan y siguen creyendo en la posibilidad de una España federal. Dando por sentado que cuando dos no se entienden, la independencia es una opción democráticamente legítima. Es una cuestión de autodeterminación y el derecho a su ejercicio que debe tener toda nación.

Plurinacionalismo y federalismo

Alain G. Gagnon

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Québec

Los Estados que evolucionan en la esfera democrática deben encontrar hoy día respuestas convincentes con el objetivo de responder a uno de los mayores retos de la época actual, el del reconocimiento institucional de las comunidades políticas nacionales. La imposición de la identidad nacional va claramente en contra de la mayoría de las predicciones hechas por los politólogos de inspiración cosmopolitista y se mantiene como un tema ineludible al que se tiene que tomar la medida y en cuyo alrededor hay que encontrar acomodamientos “razonables” y “justos”. Eso es todavía más urgente porque el reto que aporta la plurinacionalidad a los Estados establecidos se hace más complejo en la actualidad con la venida de oleadas de inmigrantes a los Estados democráticos más prósperos, que son objeto de una gran concupiscencia. La aportación de los inmigrantes al tejido social de Estados ya tocados por la diversidad nacional, como es el caso de Bélgica, Canadá, España o el Reino Unido, a menudo preocupa y, a veces, desestabiliza el equilibrio de las relaciones que se mantienen entre las naciones mayoritarias y las naciones minoritarias.¹ Y es en este contexto que los Estados plurinacionales, en un primer momento, tienen que revitalizar las relaciones que prevalecen entre las naciones fundadoras, o en el caso de España las naciones históricas, y la nación mayoritaria y, en un segundo momento, pensar en la cohabitación entre los grupos procedentes de la inmigración y las naciones que constituyen el Estado nación para mantener y alimentar el vínculo de confianza entre cada una de las partes sociales y políticas. Aquí se trata de una relación con la historia que no podemos obviar y de una relación con el futuro que hay que marcar en cierta medida en torno a elementos portadores. Pensamos en el enriquecimiento de los valores y de las prácticas democráticas, en la afirmación de la igualdad entre hombres y mujeres, la diferenciación entre lo que es privado y lo que es público y en la igualdad de condiciones.

No hay una panacea que responda al desafío de la diversidad nacional, en particular en esta época de grandes migraciones en que diversos fundamentos morales de los Estados constituidos se ponen a prueba con frecuencia.² Seguro que hay una herramienta de la “ciudadanización” que contribuye a convertir las personas en ciudadanos de pleno derecho, pero ya nos hemos centrado en este sentido en otros estudios.³ Siendo sensibles a la importancia de construir la ciudadanía compartida de los inmigrantes que se establecen en nuevos territorios, pondremos énfasis en este texto en la importancia de instaurar fórmulas de naturaleza auténticamente federal para facilitar la convivencia en el seno de los Estados plurinacionales. La fórmula federal constituye, según nosotros, un sistema que ha funcionado en el capítulo de la buena gestión de los conflictos comunitarios por diversas razones que se pueden resumir de la manera siguiente: valoración del reconocimiento de los grupos nacionales, búsqueda del equilibrio entre unidad y diversidad, defensa que permite proteger la integridad de las comunidades nacionales en un conjunto territorial amplio y un enriquecimiento de la representación en distintas escalas.⁴

1. Tiene un gran interés la lectura de la obra publicada bajo la dirección de Ricard ZAPATA-BARRERO (dir.), *Immigració i autogovern*, Barcelona, Proa, 2007.

2. Stephen CASTLES y Mark J. MILLER (dir.), *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World*, 4 ed., Nueva York, Guilford Press, 2008.

3. Alain G. GAGNON, “La réforme des institutions au Canada: de la délibération au repli bureaucratique”, en Serge JAUMAIN (dir.), *La réforme de l'État... et après? L'impact des débats institutionnels en Belgique et au Canada*, Bruselas, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 1997, págs. 105-122.

4. Podemos hacer referencia aquí a Alain G. GAGNON, *Quebec y el federalismo canadiense*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, col. “Politeya”, 1998 y, más recientemente, en mi obra *Más allá de la Nación unificadora: Alegato en favor del federalismo multinacional*, (premio Josep Maria Vilaseca 2007) IVAP - IEA, 2009 (I premio Josep Maria Vilaseca i Marcet).



Parece que en este año 2010 el ideal federal representa un camino estratégico y prometedor para las democracias liberales avanzadas; que incluso se puede imponer como la vía óptima que permita la afirmación de las identidades colectivas y la gestión de los conflictos de naturaleza comunitaria. Eso era cierto en la época de Johannes Althusius (1557-1638), Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) y Francesc Pi i Margall (1824-1901), pero todavía no se ha abandonado en la actualidad.

En este artículo, pretendemos poner énfasis en la noción del federalismo plurinacional como vía que se debe privilegiar para responder al reto de la diversidad nacional en un contexto de pluralismo identitario avanzado (divisiones lingüísticas, religiosas, culturales, de clase, de sexo, etc.). Nuestra reflexión se basa en las obras de los filósofos liberales inspirados por los valores comunitarios (la escuela canadiense inspirada por Charles Taylor, James Tully y Will Kymlicka) así como por los juristas que se inscriben en la tradición del pluralismo jurídico (como por ejemplo la escuela escocesa representada por Neil MacCormick y Stephen Tierney). Actuaremos en dos tiempos; primero, pasaremos de una distinción entre el federalismo territorial y el federalismo plurinacional para identificar, acto seguido, los principales retos que las naciones minoritarias deben constatar en un momento en que la presión se intensifica para reducir la diversidad a la mínima expresión: la diversidad individual.

Federalismo territorial contra federalismo plurinacional

William H. Stewart consagró un importante artículo científico a la identificación de metáforas y de modelos que permitieran diseñar las formas revestidas por la noción de federalismo con la intención de construir una gran teoría. La empresa, aunque útil, era bastante ardua. El autor lo aborda de forma inclusiva e inventaría todo lo que puede incorporar el epíteto “federal”. De esta manera, censa ni más ni menos que 326 metáforas y modelos.⁵ Esta desembocadura sobre un océano de definiciones que se solapan, a pesar de ser útil para un principio de taxonomía, dice muy poco sobre las grandes escuelas de pensamiento de este campo. El propósito aquí se circunscribirá más, ya que nuestra mirada no recaerá sobre las 326 metáforas y modelos no identificados por Stewart, sino sobre una simple diada. Lo que Stewart gana en extensión somos conscientes de que lo pierde en intención. Así pues procederemos de forma inversa y, de esta manera, retendremos las nociones de federalismo territorial y de federalismo plurinacional para describir las dos principales escuelas en competencia en el campo de los estudios sobre el federalismo. El filósofo canadiense Will Kymlicka destaca de manera clara el límite entre estas dos formas cuando precisa que “el federalismo se consideraría no solo como un medio que permite a una única comunidad nacional compartir y distribuir sus poderes [el federalismo territorial], sino también como un instrumento que sirve para tener en cuenta la voluntad de autonomía de las minorías nacionales [el federalismo multinacional]”⁶

El federalismo territorial

El federalismo territorial pone el acento en la distribución de los poderes en el conjunto de un Estado federal determinado y destaca las responsabilidades relevantes tanto del gobierno central como de los órganos provinciales (los *Länder*, cantones, etc.), así como de ambas instancias. Aquellos que se inspiran en este modelo insisten bastante en la capacidad de unos y otros de gobernar de forma eficaz y se preocupan poco del hecho de que eso puede crear tensiones en un contexto de diversidad nacional, como suele pasar. Esta forma de presentar las cosas puede atizar tensiones importantes entre los órdenes de gobierno, lo que contribuirá a alinear a los miembros de las comunidades nacionales en el origen del pacto federal de las instituciones puestas en marcha.

El federalismo territorial suele tener una gran consideración en los países que comparten una cultura política, valores comunes, una memoria histórica, grandes gestas militares y héroes comunes. En gene-

5. William H. STEWART, “*Metaphors, Models and the Development of Federal Theory*”, Publius: The Journal of Federalism, vol. 12, núm. 2 (1982), págs. 5-24.

6. Will KYMLICKA, *La voie canadienne*. Repenser le multiculturalisme, Montreal, Boréal, 2003, pág. 222.

ral, se dice que es el caso de las federaciones alemana, norteamericana, australiana, brasileña y mexicana. En cada uno de estos casos, el Gobierno central ha conseguido imponer su fuerza y legitimidad por encima de otros Gobiernos. A veces, fue difícil y costó muchas vidas, como es el caso de los Estados Unidos, que crearon su federación aplastando un movimiento secesionista. Es obvio que esta forma levantaría hoy día diversas denuncias, especialmente por razones humanitarias.

En los Estados federales, el Gobierno central ha pretendido a menudo destacar una visión territorial para no suministrar instrumentos de movilización a los grupos nacionales que pudieran ser dominantes en determinadas regiones. Eso se hace mediante diversas estrategias que van desde la instauración de políticas denominadas de interés nacional (en el sentido de la nación mayoritaria) hasta la instauración de cartas de derechos y libertades que dan a todos los ciudadanos confundidos unos derechos idénticos. Como es natural, estas mismas cartas son a menudo el reflejo de los valores del grupo mayoritario, así las naciones minoritarias en el seno de un Estado determinado se ven penalizadas.

En resumen, el federalismo territorial no pretende borrar las diferencias nacionales sino ignorarlas e intentar convertir el grupo nacional principal en la referencia por excelencia. Eso lleva a prácticas inquietantes, tal y como destaca Will Kymlicka cuando habla del caso de los Estados Unidos. En la construcción de la federación americana, la nación mayoritaria aceptó “conferir el estatuto de Estado solo a los territorios donde los grupos nacionales no constituían más que una ínfima minoría. En algunos casos, como el de Florida, se llegó por un trazado de las fronteras que reducía la importancia de las tribus amerindias o de los grupos hispánicos. En otros casos, como el de Hawai o en el suroeste, se retrasó el acceso al estatuto de Estado hasta que los colonos anglófonos desbordaran en número a los antiguos ocupantes”.⁷

Este federalismo ha podido acabar atormentando a los miembros del grupo mayoritario a medida que los Estados Unidos conocen cambios demográficos rápidos y de una gran magnitud. De alguna manera se ven atrapados por la historia por haber sido insensibles a la diversidad nacional que caracterizaba este amplio territorio en el momento de las grandes colonizaciones, lo que nos lleva a inclinarnos por el federalismo plurinacional como forma de responder a las exigencias de reconocimiento nacional para las que los partidarios del federalismo tienen poco tiempo.

El federalismo plurinacional

Ya de antiguo, hubo protagonistas del federalismo que podían defender la diversidad nacional y las diversas formas de hacer y ver. Las obras de Daniel Elazar tienen en este capítulo una gran importancia.⁸ Elazar es sin duda quien ha analizado mejor la instauración del federalismo a largo plazo.

En la estela de diversas obras de Daniel Elazar sobre los orígenes del ideal federal, nos hemos dado cuenta de que el federalismo constituye una herramienta eficaz que facilita la gestión de las tensiones comunitarias porque incita a los actores a establecer un sistema de gobierno más refinado que responda a las expectativas de las comunidades nacionales en el capítulo de una partición justa de los poderes y una representación igualitaria.

El éxito del federalismo plurinacional depende en gran parte de la capacidad del grupo mayoritario de abrirse a las negociaciones y a las exigencias de las naciones minoritarias.⁹ La implantación de esta nueva forma de federalismo contribuiría, según nosotros, a hacer que las naciones minoritarias avanzaran de forma estructural mucho más.

7. Will KYMLICKA, “Le fédéralisme multinational au Canada: un partenariat à repenser” en Guy LAFOREST y Roger GIBBINS (dir.), *Sortir de l’impasse: les voies de la réconciliation*, Montreal, Institut de Recherche Politiques Publiques, 1998, pág. 23.

8. Daniel ELAZAR, *Exploring Federalism*, Alabama, University of Alabama Press, 1987.

9. Para una exploración centrada en las realidades nacionales de Canadá, España, los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, véase Alain G. GAGNON, André LECOURS y Geneviève NOOTENS (dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains: identité, mémoire, pouvoir*, Montreal, Québec Amérique, col. “Débats”, 2007.



Asimismo, más que negar la diversidad nacional, como se hace en el contexto del federalismo territorial, el federalismo plurinacional tiende a respetar y a valorar la autonomía comunitaria.

La noción de federalismo plurinacional no sugiere que haya una tirantez constante entre las comunidades nacionales, aunque se puede producir, como es producto de la deliberación democrática. El federalismo plurinacional invita a los actores a hacer diversas cosas como:

- tratar de obtener compromisos aceptables para llevar más lejos la complicidad entre los actores;
- negociar consenso para ampliar el terreno de entendimiento posible;
- compartir la soberanía entre los Estados miembros y el Estado central;
- actuar con respeto mutuo de las comunidades nacionales teniendo en cuenta la continuidad histórica de las comunidades nacionales que estén presentes;
- establecer, utilizando la expresión de Daniel Innerarity, una ética de la hospitalidad¹⁰ gracias a la cual “las identidades se constituyen en una relación de reciprocidad”.

Estos distintos compromisos recuerdan que la tarea de poner al frente y perpetuar el federalismo plurinacional comporta un alto nivel de dificultad y exige, por parte de la nación mayoritaria, una fuerte capacidad de abnegación aunque sería más fácil, normalmente, hacer uso de la obligación, sea cual sea para negarse a ver el Estado como la expresión de distintas soberanías; sea cual sea para apelar la ley del número para obligar al otro, o sea cual sea para tergiversar y así desanimar al otro en su busca de reconocimiento.

En la próxima parte, nos centraremos en los principales retos que las naciones con instituciones federales compartidas tienen que afrontar para que se pueda instaurar un clima de confianza y de respeto mutuo.

Las naciones minoritarias y las naciones mayoritarias en tensión

El hundimiento del bloque comunista a finales de la década de 1980 y la posterior desmembración de muchos de los Estados que formaban la Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia se produjeron en un momento en que la Europa Occidental perseguía un proyecto de construcción y ampliación. La división del imperio soviético y la creación de nuevos Estados en el Este era una señal de que el mapa geopolítico no había acabado de evolucionar y que las fronteras convenidas anteriormente se podían rediseñar. Una vez se consumaron los divorcios entre los antiguos formadores del bloque del Este, el Oeste se vio reforzado quizás en el plan militar pero inquieto en el interior debido a sus propias minorías nacionales, que exigían que se hiciera caso a los capítulos del ejercicio democrático y de la toma en consideración de las identidades nacionales y otras formas identitarias.

Este era el caso, entre otros, de Escocia, Cataluña y, en Norteamérica, de Quebec precisamente. Todas estas entidades nacionales, tenemos que recordar, evolucionan en el seno de Estados federales o, como mínimo, en vías de federalización.

Algunos han dejado entrever que la desmembración de la URSS, Checoslovaquia y Yugoslavia se debió al hecho de que eran en presencia de Estados federales. Ahora bien, estos tres Estados solo tenían de federal el nombre, ya que, como nos recuerda el politólogo John McGarry,¹¹ estos tres Estados plurinacionales eran regímenes autoritarios, centralizados y con poco respeto por las minorías nacionales que vivían en estos territorios.

¿Nos puede sorprender que, una vez que estos tres regímenes sufrieran una pérdida de autoridad y una erosión de la legitimidad, las minorías nacionales escogieran separarse de los Estados que negaron con excesiva frecuencia su existencia o se preocuparon demasiado poco por su futuro?

10. Daniel INNERARITY, *L'Éthique de l'hospitalité*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 2009, pág. 35.

11. John MCGARRY, “Le fédéralisme peut-il contribuer à concilier la diversité ethnique et nationale”, *Fédérations*, vol. 4, núm. 1 (marzo 2004), pág. 3.

¿Pero qué pasa con las naciones minoritarias que avanzan en el seno de Estados –ya sean unitarios, federales o híbridos– que evolucionan en la esfera de las democracias liberales avanzadas? El número de Estados nación ya formados es muy inferior al número de naciones existentes y reconocidas. Así pues, lo importante es identificar las vías de reconciliación que permitan acomodar estas últimas de tal manera que no se vean forzadas a tomar formas que encontrarían ajenas. Michael Keating hace una constatación esclarecedora al respecto, al tener en cuenta la inadecuación entre el número de Estados y el número de naciones; así destaca que “la búsqueda de principios generales que definirían la nación y las condiciones bajo las que las naciones se podrían ver facultadas para el autogobierno se ha demostrado inconcluyente. En su lugar, es un tema de reconciliación de las exigencias para la nación y los derechos que las acompañan”.¹²

Las expectativas de las naciones minoritarias se cubrirán de forma satisfactoria en la medida en que estas últimas no vean sus preferencias simplemente subordinadas a las de la nación mayoritaria. En este sentido, el uso de la fórmula federal puede contribuir a acercar las comunidades y a enriquecer el vínculo de confianza intercomunitaria o intracomunitaria. No obstante, este proceso podría desarrollarse con tres condiciones. En primer lugar, que los representantes de la nación mayoritaria y las naciones minoritarias pongan en marcha una auténtica deliberación; en segundo lugar, que la nación mayoritaria evite hacer uso de sus poderes coercitivos (amenazas veladas e intimidatorias de todo tipo, tribunales de justicia, ejército, etc.) con objetivos disuasorios y de bloqueo del otro, y, en tercer lugar, que las naciones minoritarias no amenacen de romper las negociaciones en todo momento, sino que acepten mantener un vínculo agónico con su homólogo.

En la medida en que estas condiciones se respeten, y eso no tendría que suponer graves problemas en el contexto de una democracia liberal avanzada, el federalismo plurinacional ofrece, según nosotros, las condiciones óptimas en vista de una gestión responsable y equitativa de los Estados nación tal y como se presentan hoy día.

Ahora hay que ponerse en guardia. Importa a los actores presentes no convertirse en defensores de una visión medieval del poder. En efecto, una visión que se limitaría a presentar el poder como expresión de un bloque monolítico no respondería a las exigencias de la democracia contemporánea. Ahora tenemos más que nunca la obligación de poner en marcha un “esfuerzo de educación en el pluralismo”.¹³

En este sentido, el federalismo constituye una forma avanzada de la democracia, ya que permite fragmentar la autoridad y, por este hecho, la soberanía estática, para que sea más compatible con las exigencias de los grupos nacionales que forman los Estados nación. Eso nos remite a la aportación, un tanto descuidada, de Lord Acton en los debates sobre las teorías de la unidad y la libertad. Presentamos a continuación un extracto revelador de la postura de este último que aclarará la discusión en gran manera:

“la presencia de naciones diferentes en una misma soberanía [...] permite tener una garantía contra la esclavitud que se desarrolla con el estandarte de una autoridad única, al equilibrar los intereses, multiplicar las asociaciones y dar al tema la discreción y el apoyo de una opinión conjunta [...]. La libertad comporta la diversidad y la diversidad protege la libertad por el hecho de aportar las formas de organizarla”.¹⁴

El federalismo plurinacional ofrece vías que las minorías nacionales tienen que explorar. Por una parte, favorece el reconocimiento de las naciones minoritarias y les permite autogobernarse a escala de su propia nación y, por otra parte, constituye un escudo contra todos los intentos de intrusión en los campos de la competencia relevante de las entidades que los constituyen, mientras se valora una ciudadanía de proximidad.

12. Michael KEATING, “So Many Nations so few States: Territory and Nationalism in the Global Era”, en Alain G. GAGNON y James TULLY (dir.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pág. 39.

13. Podemos remitir al texto de Jean-Marc LAROCHE, George LEROUX, Jean-Pierre PROULX y Louis ROUSSEAU, “*Critique nationaliste: erreur de lecture*”, Le Devoir, Montreal, (16 de diciembre de 2009), pág. A-5

14. John EMERICH ACTON, “Nationality”, en Gertrude Himmelfarb (dir.), *Essays on Freedom and Power*, Glencoe, Free Press, 1949, pág. 185. Traducción libre.



Canadá, Gran Bretaña o España no pueden ignorar hoy día el reto de la diversidad nacional. En cada uno de los casos, la nación mayoritaria está invitada a hacer avanzar los intercambios intercomunitarios respetando las tradiciones de unos y otros en vista del establecimiento de regímenes políticos más dis-tendidos. En este sentido, el Tribunal Supremo del Canadá pudo contribuir a un cierto acercamiento entre la nación quebequesa y la nación canadiense en agosto de 1998 cuando presentó la remisión sobre el derecho de Quebec a la secesión. En estos días previos a la presentación de la decisión del Tribunal Constitucional español sobre la renovación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, será interesante ver cómo los jueces concluirán el debate.

Ahora bien, los tribunales de última instancia tienen como primera obligación no tomar parte por el Gobierno central o por los Estados miembros, sino más bien actuar como “una jurisdicción suprema llamada a concluir los conflictos de competencia susceptibles de iniciarse entre [los Estados miembros] y el poder central o entre ellos mismos”.¹⁵ En otras palabras, el tribunal de última instancia dispone de diversas prerrogativas pero en ningún momento debe ser partidista o acabaría por poner en duda su legitimidad.

Las democracias liberales avanzadas, por sus formas más finas de concebir la soberanía y de imaginar su implantación, constituyen lugares ricos de innovación política. Sin embargo, los retos a los que se enfrentan las naciones minoritarias¹⁶ son múltiples: la continuidad histórica, la búsqueda de reconocimiento, la afirmación identitaria, las exigencias de dignidad y de libertad, la afirmación cultural, la capacidad de acogimiento de los inmigrantes, la prosperidad económica, la inserción en las redes inter-nacionales, etc. Para encontrar respuestas que permitan acercamientos entre las naciones mayoritarias y las naciones minoritarias, hace falta concebir la puesta en marcha de determinados reajustes en el capítulo de los poderes compartidos, tener en cuenta las preferencias políticas de las comunidades nacionales que forman la comunidad política que corresponde al Estado nación y que permitan dar vida a la condición federal esencial en el advenimiento de las sociedades pluralistas.

Conclusión

La fórmula federal posee cualidades intrínsecas evidentes y del todo esenciales para la estabilidad de los regímenes políticos, ya que permite apostar por el respeto y la renovación de las comunidades nacionales. Es en este sentido que la capacidad de reconocimiento de las naciones mayoritarias en cuanto a las naciones minoritarias tiene que contribuir a enriquecer el vínculo de confianza intercomunitaria sin el cual es difícil de proyectar relaciones estables y respetuosas entre los socios en el origen del pacto que institucionaliza las relaciones fundadas en bases libremente consentidas.

Los Estados plurinacionales que evolucionan en el seno de las democracias liberales avanzadas deben responder de forma justa a las exigencias de reconocimiento que emanan de las naciones minoritarias. Con excesiva frecuencia, la nación mayoritaria tiende a reproducir las relaciones de fuerza y tiene demasiado poco en cuenta las reivindicaciones legítimas de las naciones minoritarias. En esta época, lo que importa es dar voz a los debates intercomunitarios, hacer que el otro se comprometa siguiendo sus propios términos y hacer alcanzar, reanudando la expresión de Daniel Innerarity, una ética de la hospitalidad que les permita a todos sentirse plenamente libres en el espacio plurinacional que comparten.

15. Rusen ERGEC, “Les aspects juridiques du fédéralisme”, en André ALEN (dir.) et al., *Le fédéralisme, approches politique, économique et juridique*, Bruselas, De Boeck-Wesmael, 1994, pág. 42. Agradecemos a François Laplante-Lévesque, ayudante de la cátedra de investigación de Canadá en estudios quebequeses y canadienses, por haber llamado nuestra atención hacia esta importante obra. 16. Para un estudio de una gran riqueza sobre las naciones minoritarias, hay que remitir a la obra de Montserrat GUIBERNAU, *The Identity of Nations*, Londres, Polity, 2007.

Federalismo fiscal: ¿qué podemos aprender?

Maite Vilalta

Profesora titular de Hacienda Pública en la Universidad de Barcelona

Federalismo fiscal: ¿De qué estamos hablando?

Hablar de federalismo fiscal significa hablar de reparto de competencias e ingresos entre los diferentes niveles de gobiernos que conforman un Estado. Este reparto no puede realizarse de cualquier manera; para garantizar un buen funcionamiento, es necesario que se cumplan una serie de principios y pautas.

Se trata de un reparto de responsabilidades y de capacidad de decisión sobre competencias e ingresos. Por lo tanto, el acierto o no a la hora de hacerlo y cómo hacerlo puede tener claras consecuencias para la vida diaria de los ciudadanos. Se está decidiendo, por ejemplo, quién es competente (quién tendrá la responsabilidad) sobre sanidad, educación, seguridad, vivienda, carreteras, etc. Es evidente que estamos ante un tema complejo, pero no por ello irresoluble, y que está estrechamente ligado a la configuración de una determinada estructura de Estado. Vista su importancia, no deben desperdiciarse ni las reflexiones ni las aportaciones de los que ya han pensado (la literatura haciendística), ni las experiencias de los otros. Este escrito tiene, precisamente, por objetivo, hacer una breve aproximación de los conceptos básicos del federalismo fiscal y comprobar hasta qué punto se están cumpliendo o no en el lugar donde vivimos.

Existen razones de carácter económico que justifican, e incluso aconsejan, que determinadas actividades del sector público sean realizadas por gobiernos subcentrales. Es decir, la literatura económica ofrece argumentos a favor de la descentralización. Las funciones del sector público en una economía de mercado pueden ser esquematizadas en la función asignativa, la función redistributiva y la estabilizadora. En definitiva, se pide al sector público que intervenga:

- corrigiendo el mercado cuando este solo tiene problemas para determinar, de forma eficiente, las cantidades y los precios de los bienes, servicios y factores de producción. Es lo que se conoce como corrección de los “fallos del mercado” (función asignativa). La lista de fallos del mercado es larga. El mercado falla ante la existencia de bienes públicos, externalidades, información asimétrica, monopolios naturales, mercados incompletos, etc.; el sector público deberá intervenir de algún modo en la corrección o ayuda para subsanar estos fallos.
- consiguiendo una distribución más “justa” de la renta y la riqueza entre los individuos y los territorios que la que proporciona el mercado. En este caso el objetivo que se pide al sector público es la equidad.
- proporcionando estabilidad al crecimiento económico. Se espera que el sector público contribuya a que la economía crezca lo más equilibradamente posible (con el menor desempleo posible, con tasas de inflación lo más bajas posible...), y del modo más sostenido y sostenible posible.

Eficiencia, equidad y estabilidad son las principales funciones económicas que le han sido asignadas al sector público. Pues bien, la teoría del federalismo fiscal plantea cuál o cuáles de estas funciones sería mejor que fueran desempeñadas por un gobierno central o por los gobiernos subcentrales. Tradicionalmente, han existido argumentos que demuestran que la función asignativa es claramente descentralizable y que, en cambio, las funciones redistributiva y estabilizadora es mejor dejarlas en manos de



los gobiernos centrales. La ortodoxia reconoce, pues, la razón de ser de los gobiernos subcentrales: hay determinadas cosas que, desde el punto de vista de la eficiencia, pueden realizarse mejor que si lo hiciera el gobierno central. Cabe decir que a lo largo del tiempo han ido surgiendo aportaciones que han demostrado que los gobiernos subcentrales también pueden contribuir a mejorar la equidad (función redistributiva) e incluso a dar estabilidad a los ciclos económicos (función estabilizadora). La idea es que el nivel de gobierno más “idóneo” para conseguir mejorar la distribución de la renta y/o estabilizar la economía puede resultar ser el nivel de gobierno central, o incluso gobiernos supraestatales, pero ningún nivel de gobierno puede ser ajeno. Deberá actuar el gobierno que tenga los instrumentos más adecuados para hacerlo, aunque todos deberían empujar hacia la misma dirección, y eso podría lograrse si existe coordinación.

Si, como acabamos de ver, existen argumentos económicos que justifican la existencia de los gobiernos subcentrales a la hora de dar cumplimiento a determinadas funciones del sector público, es evidente que para hacerlas, deben disponer de ingresos. Es así como llegamos a la siguiente cuestión, que plantea la teoría del federalismo fiscal: cómo diseñar el modelo de financiación de todos los gobiernos que integran un Estado. Para hacerlo habrá que dar respuesta a preguntas como: ¿qué figuras tributarias sería mejor que estuvieran a un nivel de gobierno u otro?; ¿puede generar problemas que la imposición sobre la renta o la riqueza esté en manos de gobiernos subcentrales?, y ¿la imposición sobre el consumo? ¿qué hay que hacer ante la competencia fiscal que puede generarse entre los diferentes territorios, si sus respectivos gobiernos pueden decidir medidas diferentes sobre un mismo impuesto?, si son necesarias las transferencias de recursos (subvenciones) de unos gobiernos a otros, ¿cuál es la mejor manera de cuantificarlas e instrumentarlas?, etc.

Es evidente, pues, que hablar de federalismo fiscal es hablar del reparto, entre diferentes gobiernos, de las responsabilidades (competencias) y de los instrumentos necesarios para cumplirlas (ingresos). Y no menos importante es hablar también de coordinación. Cuando no hay responsabilidades compartidas no debe coordinarse nada; todo lo decide un solo agente. Cuando hay reparto es necesaria la existencia de coordinación, así como llegar a consensos, pactar y dar cumplimiento al pacto. Hablar de federalismo fiscal es, por lo tanto, hablar de mecanismos de coordinación técnica e institucional entre los diferentes gobiernos que integran un Estado que ha decidido descentralizar (federar) las responsabilidades que tiene asignadas el sector público. Estas son las cuestiones clave del federalismo fiscal: reparto de poder y de capacidad de decisión sobre todo lo encomendado al sector público, así como coordinación.

Federalismo fiscal: principios y experiencia de otros

La teoría del federalismo fiscal proporciona una serie de principios, los cuales deberían procurar dar cumplimiento, para lograr que el reparto mencionado en el punto anterior tenga algunas garantías de éxito. A continuación se enumeran los más importantes:

El principio de autonomía financiera

El cumplimiento de este principio se traduce en la posibilidad de que los gobiernos tomen decisiones sobre el volumen y la distribución de su presupuesto de gastos, así como del volumen de su presupuesto de ingresos y la procedencia de los mismos. Es decir, un gobierno logrará ser autónomo desde el punto de vista financiero en cuanto pueda decidir en lo que gasta, cuánto gasta y de dónde saca los ingresos para financiar su gasto. Los gobiernos son más autónomos cuanto más incondicionadas son sus fuentes de ingresos y cuantas más posibilidades tienen de decidir sobre las figuras tributarias que les han sido asignadas (capacidad legislativa y capacidad de gestión y administración de sus tributos). Así pues, la autonomía financiera está claramente relacionada con el grado de poder tributario de los gobiernos. Y el grado de poder tributario de los gobiernos subcentrales puede ser ejecutado en tres ámbitos: I) el normativo, que se traduce en la posibilidad de incidir sobre determinados elementos de una o varias figuras tributarias, es decir, la capacidad legislativa; II) el administrativo, que se traduce en la posibilidad de gestionar las figuras tributarias que tienen asignadas; III) la atribución de los rendimientos de los tributos.

Es evidente que un gobierno subcentral poseerá un grado de autonomía financiera elevado siempre que no solamente tenga asignados rendimientos tributarios sino que además tenga capacidad de legislarlos sobre estos tributos (total o parcialmente), y/o si tenga suficiente capacidad para gestionarlos.

Pedir que se cumpla el principio de autonomía financiera no es un capricho. Tiene importantes consecuencias económicas. En la medida en que un gobierno dispone de autonomía financiera, tanto por el lado del gasto como por el del ingreso, será corresponsable desde un punto de vista fiscal. Así es, si un gobierno tiene capacidad de decisión tanto sobre cuestiones que afectan a su gasto como a sus ingresos, se está facilitando al ciudadano el rendimiento de cuentas, en la medida en que este puede relacionar la actividad de gastar con la actividad de ingresar del gobierno en cuestión. Cuando el ciudadano sabe que ha aportado ingresos a un gobierno, es más probable que le exija un buen uso de estos, con lo cual se incentiva la buena gestión y se evita el dispendio. La autonomía financiera de los gobiernos contribuye, pues, a la eficiencia de la actividad del sector público. Por este motivo es bueno que todos los gobiernos (central y subcentrales) que forman parte de un Estado tengan un determinado grado de autonomía financiera.

El principio de equidad vertical

Cuando en un Estado han sido repartidos los ingresos tributarios y las competencias entre diferentes niveles de gobierno puede surgir un problema de desequilibrio fiscal llamado "desequilibrio vertical" o "falta de equidad vertical". Se da cuando el grado de cobertura de las necesidades de gasto con ingresos tributarios potenciales no es el mismo para los diferentes niveles de gobierno (centrales, regionales o intermedios, y locales). Es decir, el reparto competencial (necesidades de gasto) y el reparto de los ingresos potenciales se han realizado de manera que los gobiernos subcentrales no disponen de suficientes recursos. Existe un desajuste entre la distribución vertical de competencias y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales, lo que conduce a una insuficiencia financiera de los gobiernos subcentrales. Estos desajustes pueden ser provocados por: I) la falta de poder tributario (capacidad normativa) de los gobiernos subcentrales; II) la introducción, a lo largo del tiempo, de modificaciones en el marco legal que supongan un aumento de las necesidades de gasto de los gobiernos subcentrales; III) la introducción de modificaciones en el marco legal que comporten una disminución de los ingresos potenciales de los tributos que forman parte de la cesta tributaria de los gobiernos subcentrales; IV) un comportamiento expansivo de las necesidades de gasto de los gobiernos subcentrales por razones estructurales, como por ejemplo el hecho de tener que prestar los servicios a un número creciente de población; V) un comportamiento a la baja, también por razones estructurales, de las bases imponibles de los tributos en manos de los gobiernos subcentrales.

Es totalmente necesario que si se producen estos desajustes verticales estos sean corregidos. En caso de no hacerse, los gobiernos subcentrales dispondrán de un volumen de recursos insuficiente para financiar sus necesidades de gasto. Para corregir un desequilibrio vertical puede hacerse mediante un aumento de la presión fiscal por parte de los gobiernos subcentrales, o bien con nuevas cesiones de figuras tributarias a los gobiernos subcentrales. Aunque el mecanismo más utilizado para corregir este tipo de desajustes es el de las transferencias (incondicionadas) del gobierno central a los gobiernos subcentrales.

El principio de equidad horizontal

El cumplimiento de este principio implica que los diferentes gobiernos de un mismo nivel dispongan de un volumen similar de recursos para poder cubrir sus necesidades de gasto, realizando un mismo esfuerzo fiscal. Una misma cesta tributaria puede proporcionar a un gobierno más o menos recursos, según su capacidad fiscal. Ello puede provocar que un gobierno (con una capacidad fiscal elevada) tenga más ingresos que otro (con una baja capacidad fiscal) para prestar las mismas competencias. En tal caso, los desajustes tienen lugar entre unidades de un mismo nivel (por ejemplo entre comunidades autónomas, o entre länder...); por este motivo se llaman "desequilibrios horizontales". Las causas vienen provocadas,



como acabamos de ver, por la presencia de diferencias entre la capacidad fiscal de los gobiernos. Pero también pueden ser debidas a diferencias en: I) las necesidades de provisión de los servicios por habitante, pues tendrá más necesidad de gasto el gobierno que deba prestar sus servicios a un número elevado de ciudadanos (población) que el que tiene que hacerlo a un menor número de ciudadanos; II) los costes unitarios de proveer los servicios públicos. Puede suceder que prestar un mismo servicio a una parte del territorio sea más costoso que prestarlo a otro lugar del territorio, por razones que pueden ir de cuestiones orográficas a cuestiones ligadas a diferencias en el coste de la vida.

Está claro que si este comportamiento no se corrige estaremos ante una desigualdad, es decir, ante una situación de no equidad. Corregirlo significará conseguir que todos los gobiernos acaben contando con un volumen igual o similar de recursos, haciendo el mismo esfuerzo fiscal, y al hacerlo, se estará dando cumplimiento a un principio de equidad. Lo que se persigue es evitar que los gobiernos con una capacidad fiscal más baja se encuentren en la obligación de prestar un inferior nivel de servicios, o bien tener que pedir a sus ciudadanos un mayor esfuerzo fiscal para poder prestar el mismo nivel de servicios que un gobierno con una capacidad fiscal más alta. Para ello es necesario instrumentar un mecanismo de nivelación. Por lo tanto, hablar de nivelación es hablar de equidad, de solidaridad interterritorial.

Instrumentar un mecanismo de nivelación incluye, en primer lugar, acordar cuál es el criterio de equidad al que quiere darse cumplimiento, y no se le escapa a nadie que este aspecto se mueve en el terreno de los valores y, por lo tanto, exige una solución política. Debe consensuarse cuando se entienda que hay equidad entre los gobiernos y, por lo tanto, entre los territorios. Es necesario, pues, tener muy claro dónde debe tomarse esta decisión (en qué órgano y con qué agentes). Y difícilmente podrá ser implementada si no es aceptada y entendida por todos.

Acordar el criterio de equidad que se desea alcanzar está estrechamente unido a la decisión sobre si la nivelación debe ser total o parcial. Es decir, al considerarse que el grado de cobertura de las necesidades de gasto tiene que ser exactamente igual para todos los gobiernos, estaremos ante una nivelación completa, que conseguirá igualar los recursos de los diferentes gobiernos, sea cual sea su capacidad fiscal. En cambio, si se considera que el grado de cobertura de las necesidades de gasto debe ser similar pero no igual, estaremos ante una nivelación parcial, lo que conseguirá reducir las diferencias (las acortará), pero no las corregirá del todo. En este caso, los gobiernos que dispongan de una capacidad fiscal por encima de la media, seguirán estando por encima de la media una vez hayan contribuido a la nivelación, y los que estaban por debajo de antes de la nivelación estarán exactamente en la media, o bien seguirán por debajo, aunque en menor grado que antes, una vez hayan recibido la subvención niveladora. Así es como funciona en países como Alemania o Canadá, que cuentan con mecanismos de nivelación parcial.

La primera columna de los gráficos 1 y 2 (p. 27 i 28) muestran la posición de cada gobierno (cada land, en el caso alemán, y cada provincia, en el caso canadiense) antes de la nivelación. La segunda columna muestra su posición después de la nivelación. Ambos países consiguen acortar distancias y cada uno de ellos lo ha hecho instrumentando fórmulas muy diferentes. Pero en ambos casos ha resultado necesario definir el criterio de equidad, que se ha traducido en definir el grado de nivelación. Y en ambos casos ha sido necesario definir una fórmula en la que intervienen indicadores de capacidad y de necesidades.

Los mecanismos de nivelación son los que hacen compatible la autonomía financiera y la equidad. Un mal funcionamiento del mecanismo nivelador tiene, por lo tanto, consecuencias significativas sobre el funcionamiento de un modelo descentralizado de hacienda pública.

El principio de coordinación

En un estado compuesto donde se han repartido las tareas del sector público entre diferentes gobiernos, es totalmente necesaria la existencia de mecanismos de coordinación tanto técnica como institucional. Si los recursos de un gobierno proceden de una participación en la recaudación de una determinada figura tributaria que está en manos de otro gobierno, es razonable pensar que aquel gobierno pueda participar de algún modo en la toma de decisiones que le afectan; si existen competencias compartidas entre diferentes gobiernos, también es razonable y conveniente encontrar mecanismos de coordinaci-

ón que permitan ser prestados adecuadamente. Es decir, cuando se comparte, hay que tener claras las reglas del juego a fin de que el hecho de compartir sea posible. Hay que facilitar el pacto y el consenso desde un punto de vista técnico e institucional. El posible conflicto tiene que ser debidamente gestionado y eso solo es posible si se prevén los mecanismos de coordinación adecuados. También en este caso, la experiencia de los países federales puede resultarnos útil. En todos hay mecanismos de coordinación técnica e institucional (verticales y horizontales) que pueden servir como referencia.

El federalismo fiscal: ¿inspirador del modelo de financiación de las comunidades autónomas?

Si se analiza -bajo los postulados del federalismo fiscal- el modelo de financiación que hasta hoy han tenido las comunidades autónomas de régimen común, puede concluirse, de modo muy esquemático, que no se han cumplido totalmente, unos menos y otros más, los principios fundamentales expuestos en el anterior punto.

Con respecto a la autonomía financiera, hay que tener en cuenta que con el modelo de financiación acordado en el año 2001 los gobiernos autonómicos han obtenido el 68% de sus recursos a través de una cesta de impuestos, lo cual puede hacer pensar que les ha permitido ejercer un grado importante de autonomía. Eso no ha sido exactamente así, debido a la insuficiente capacidad normativa sobre estos tributos y una escasa -en algunos casos nula- capacidad de gestión tributaria. Debe reconocerse, no obstante, que si se ha producido una mejora a lo largo de los años, fruto de los diferentes acuerdos de financiación que se han ido firmando, ha sido precisamente en este terreno. En el año 1993, con la cesión del 15% del IRPF, se abrió la puerta a una participación de los gobiernos autonómicos en una de las figuras más importantes del sistema fiscal español. En los acuerdos posteriores (1996 y 2001) este camino se fue ampliando con nuevas cesiones y aumentos de los porcentajes de participación. Aumentos que se han visto ampliamente reforzados en el último acuerdo de financiación del 2009.

En relación con el desequilibrio vertical, puede afirmarse que nunca se ha acabado de resolver del todo la existencia de un desajuste a favor del gobierno central, que se ha ido agravando a lo largo de los años. Especialmente durante los últimos diez años. Y lo más grave es que el acuerdo del 2001 no contempló ningún mecanismo ni de seguimiento ni de actualización del modelo. Aunque los datos iban mostrando el fuerte desequilibrio existente, no había ningún instrumento previsto para resolverlo. La no existencia de estos mecanismos ha hecho que los recursos que han acabado obteniendo los gobiernos autonómicos no se adaptaran a las nuevas circunstancias que se iban produciendo y que, por lo tanto, sus ingresos no evolucionaran de acuerdo con sus necesidades reales de gasto. También en este caso el acuerdo de financiación de 2009 supone una mejora respecto de la situación anterior: por un lado, el Estado aporta unos recursos adicionales al conjunto del sistema (aproximadamente 11.100 millones de euros) y, por el otro, se prevén mecanismos de actualización y seguimiento del modelo (algunos quinquenales y otros anuales), con el objetivo de evitar que se reproduzca la anterior situación.

Si hay un aspecto del modelo de financiación de las comunidades autónomas que nunca ha funcionado correctamente este es la nivelación. Más bien lo que se ha producido es una sobrenivelación de los recursos de las comunidades autónomas, que ha dado lugar a resultados erráticos y no justificables desde el punto de vista de la equidad. Lo que está claro es que en ningún otro país se da la situación que se ha producido en las comunidades autónomas. Comparando los gráficos 1 y 2, referentes a Canadá y Alemania, con el gráfico 3 (p. 30), correspondiente a las comunidades autónomas, puede verse fácilmente que los resultados son muy diferentes.

El gráfico 3 muestra la situación antes y después de la nivelación de cada comunidad autónoma. ¿Qué extraño criterio de equidad se está aplicando si comunidades autónomas que, como por ejemplo Cataluña, Madrid o Baleares, estaban por encima de la media antes de la nivelación, están por debajo tras haberse producido la nivelación, y al revés, algunas que estaban por debajo de la media (primera columna) acaban por encima (como por ejemplo Extremadura)? O ¿por qué algunas comunidades que inicialmente se encuentran en la misma posición relativa (Murcia y Castilla la Mancha), una acaba estando por encima de la media y la otra por debajo, tras recibir la subvención niveladora? Si se tratara

de individuos, significaría que una vez ha funcionado el mecanismo de solidaridad quienes tenían una renta relativa superior a la media acaban teniendo una renta relativa inferior a la media, y al revés, para quienes su renta inicial estaba por debajo. O que individuos con la misma renta relativa inicial, uno acaba por encima de la media y el otro por debajo. El incumplimiento del principio de equidad horizontal en el Estado español todavía se pone más de manifiesto si se comparan los recursos de las comunidades autónomas de régimen foral con las de régimen común. Por ejemplo, con datos del 2002, el País Vasco dispuso de un 76% más de recursos que la media de las comunidades de régimen común.

En este caso, el modelo de financiación de las comunidades autónomas del 2009 prevé un mecanismo nivelador que hace que Cataluña, que tiene unos ingresos tributarios por habitante por encima de la media (un 23%), acabe disponiendo, una vez ha participado en la nivelación, de unos recursos por cápita (ajustados) que siguen estando por encima (un 5%), y no como pasaba con el modelo anterior, que una vez había participado en la nivelación, sus recursos se situaban un 4% por debajo de la media (gráfico 3).

- Otro aspecto del modelo de financiación de las comunidades autónomas que no ha acabado de funcionar, como la teoría del federalismo fiscal recomendaría, es el de la coordinación. Faltan mecanismos e instituciones que faciliten la relación entre los diferentes gobiernos. Velar por este principio supone tener bien definido el marco institucional de las relaciones intergubernamentales (verticales y horizontales) y, evidentemente, hacerlo funcionar, lo cual quiere decir pactar, negociar y comprometerse a cumplir lo que se ha pactado.

Si se analiza el proceso de negociación del nuevo acuerdo de financiación autonómica, que se inicia con la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y que culmina con el acuerdo de financiación en el sí del Consejo de Política Fiscal y Financiera en julio del 2009, es fácil concluir que el marco de relaciones institucionales que tenemos no es el más idóneo. Y menos todavía, si tenemos en cuenta que algunos de los aspectos que ya han sido aprobados y ratificados están sometidos a una sentencia del Tribunal Constitucional que no acaba de llegar. Tan importante como contar con un buen modelo de financiación es también disponer del marco institucional que tiene que hacerlo funcionar. Para que la hacienda de los gobiernos pueda funcionar es necesaria la estabilidad institucional.

El título VI del Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006 está claramente inspirado en los principios del federalismo fiscal. Potencia la autonomía financiera de la Generalitat y la hace compatible con el cumplimiento de un principio de solidaridad con el resto de comunidades autónomas. En la medida en que el nuevo acuerdo de financiación cumple con estos principios fundamentales establecidos en el Estatuto, puede decirse que ello ha supuesto un paso más hacia un modelo de carácter federal, aunque sufre todavía ciertas limitaciones, debido, en especial, a la dificultad de pretender hacer funcionar un modelo de inspiración federal en un Estado que no tiene una Constitución federal, ni promueve comportamientos y actitudes que son la base para un buen funcionamiento de una hacienda federada, como son la voluntad de consenso y el respeto al pacto.



La utilidad y los desafíos del federalismo en el siglo XXI

Guy Laforest

Profesor titular. Departamento de Ciencia Política. Universidad Laval

Jean-François Caron

Estudiante de doctorado. Departamento de Ciencia Política. Universidad Laval.

1. Introducción

Hace cien años, Europa y el mundo se preparaban para conocer la conmoción de la Primera Guerra Mundial. En nuestro universo construido sobre el ritmo frenético de la globalización, de la gobernanza compleja, de la sofisticación tecnológica y del caleidoscopio de las identidades plurales e intrincadas, queda claro que no podemos de ningún modo anticiparnos a todo lo que el siglo XXI nos depara. Esperamos en este artículo reflexionar sobre la utilidad del federalismo para los tiempos que se acercan y destacar los principales desafíos y problemas que esta forma de organización política y que esta cultura de la gobernanza deberá afrontar haciendo hincapié en los problemas y las innovaciones de la última década. Antes de emprender la marcha, haremos algunas observaciones sobre el espíritu y el marco filosófico en el que nos centraremos.

El gran intelectual quebequés Fernand Dumont escribió que la Historia rompe gradualmente las instituciones que crea, pero esto no borra la posibilidad de tomarla en consideración (Dumont: 1987, p. 231). Para ello, pensamos que hay que seguir a Isaiah Berlin para quien el peor de los males es el dogmatismo doctrinario, incluso con una buena intención moral. En la vida política, recuerda Berlin, “debemos entregarnos a un sistema de concesiones mutuas; las reglas, los principios y los valores deben ceder los unos a los otros en diferente grado, en situaciones particulares” (Berlin: 1987, p. 31). Esta sería, según él, la primera condición de una sociedad aceptable. Por lo tanto, el federalismo no es un fin en sí mismo; hay que verlo como un medio para la obtención y el florecimiento de una sociedad aceptable, auténticamente humana. Esto implica una sociedad que colocará en una posición fundamental la conciencia individual —autoestima, esfuerzo, preocupación por los demás—, los equilibrios institucionales necesarios que se requieren para limitar el poder del Estado con el objetivo de la igualdad de oportunidades y de la justicia distributiva, la igualdad legal y simbólica en las relaciones entre mayoría y minorías, una cultura del juicio y la responsabilidad para los ciudadanos y la clase política a la espera según la buena fórmula de Paul Ricoeur de una memoria histórica justa y feliz, la promoción de una esfera pública que aliente la reflexión crítica, la promoción de los debates abiertos sobre los futuros posibles para esta sociedad. Consideramos que el espíritu que engloba todo esto es una ética modesta de la solicitud y de la responsabilidad. Reconocemos que este espíritu pertenece a la herencia de las democracias liberales y, en este marco, vamos a situar nuestra reflexión sobre el federalismo.

2. Sentido y utilidad del federalismo

El federalismo es un modo de gobernanza política de las sociedades modernas. Bajo este ángulo político, permite combinar las aspiraciones a la autonomía, la separación y la libertad de sus componentes con los deseos de unidad, solidaridad e interdependencia. Bajo el punto de vista jurídico, el Estado federativo está anclado en el principio de la soberanía compartida y las competencias legislativas entre dos órdenes de gobierno autónomos o no subordinados entre sí. Bajo el ángulo social, diríamos que la sociedad federal parte del reconocimiento del pluralismo y de la heterogeneidad de la sociedad. En el transcurso de los últimos diez años, en especial bajo el liderazgo personal de Ronald Watts y el institucional del Foro de Federaciones, diversas investigaciones han permitido profundizar en la diversidad interna de la gobernanza federal, elaborar estudios comparativos profundos sobre la mayor parte de sus dimensiones —marco constitucional, competencias legislativas, reglas fiscales, pluralismo identitario— y así se ha delimitado el conjunto de características institucionales y los aspectos

ligados a la cultura política que se deben poner en marcha y deben ser respetados para que prospere el espíritu del federalismo (Watts: 2007). Pero más allá de las instituciones y de las dimensiones culturales tan estimadas por los politólogos, el federalismo clama un cierto sentido ético, en relación con las observaciones anteriores de Berlin de la introducción. Denis de Rougemont, en su *Lettre ouverte aux Européens* (Carta abierta a los europeos), ha destacado ampliamente este sentido ético:

“Propongo llamar problema federalista a una situación en la que se enfrentan dos realidades humanas antinómicas, pero también valiosas y vitales, de tal forma que la situación no se pueda inscribir ni en la reducción de uno de los términos ni en la subordinación del uno al otro, sino solo en una situación que englobe, satisfaga y trascienda las exigencias del uno y del otro” (De Rougemont: 1976, p. 205).

Tanto el politólogo quebequés Alain-G. Gagnon como el filósofo político catalán Ferran Requejo han reflexionado desde hace una docena de años sobre las diferentes caras de la utilidad del federalismo (Gagnon: 1993; Requejo: 1998). En cuanto a lo esencial, sus miradas sintéticas no se han quedado anticuadas. En teoría, como recuerdan, el federalismo está admirablemente bien adaptado a las exigencias de la gobernanza compleja de nuestro mundo globalizado. En efecto, permite combinar las ventajas de la unidad con las de la conservación de la diversidad, las experiencias de la autonomía y las de la solidaridad/interdependencia, la atracción de la centralización y la de la descentralización. Es un modo de gobernanza flexible, adaptable, construido sobre toda una serie de equilibrios precarios, en tensión, que obligan a los gobernantes y a los ciudadanos a revisar constantemente sus juicios, a demostrar así un sentido de compromiso y de tolerancia (Levy: 2007; Weinstock: 2005). En teoría, siempre, el federalismo encarna bien esta idea de una ética pública de la responsabilidad y de la solicitud que nos hemos exigido.

Al dividir la soberanía y multiplicar los centros de decisión, el federalismo protege la libertad de las personas y su creatividad, insta frenos a la tiranía de la mayoría (o de las mayorías). Mientras protege la autonomía y la separación de las comunidades de proximidad, alienta y crea también hábitos de solidaridad a partir de un tejido social muy real de las comunidades de base y estos hábitos de solidaridad son inmensamente útiles para la gestión adecuada de un bien común cada vez más global en el siglo XXI (Burrelle: 2005, p. 41). Al pluralizar y multiplicar las esferas de la deliberación, una vez más sobre la base tan real de las comunidades de proximidad, el federalismo puede contribuir a una educación muy edificante de la ciudadanía, que consolide los valores y la cultura democráticos y luche contra las tendencias a la fragmentación, al cinismo y a la anomía políticas que Charles Taylor asoció a uno de los grandes males de la modernidad (Taylor: 1992).

En los numerosos Estados caracterizados por el pluralismo nacional, el federalismo puede ofrecer unas herramientas de gobierno que sirvan para gestionar, reducir y reformular según las necesidades todas las tensiones asociadas a la diversidad de las adhesiones. Las principales obras de Gagnon y Requejo en el transcurso de la última década se han consagrado también a esta dimensión (Gagnon y Lacovino: 2007; Requejo: 2005). Las recuperaremos a la hora de evaluar los desafíos actuales del federalismo. En el campo de las políticas públicas, el federalismo alienta fuertemente la innovación y el ingenio al multiplicar los laboratorios sociales-políticos y favorecer la emulación entre los diferentes gobiernos implicados, con toda legitimidad en sus campos respectivos de competencia, para los ciudadanos (Gagnon: 1993, p. 34; Pratte: 2007, p. 275). En efecto, esta emulación existirá entre los diferentes Estados federados, que rivalizarán en imaginación entre ellos en gran cantidad de campos, pero también existirá entre el gobierno central de la federación y sus homólogos federados. Aquí la idea de base se asocia a la de Maquiavelo en sus *Discursos*, obra en la que quiere que los conflictos, las tensiones, los tumultos y los principales “humores”-*umori*- tengan globalmente un efecto positivo para la salud y la libertad del conjunto de la comunidad política. En un régimen federal, los diversos órdenes de gobierno pueden, cada uno a su manera y tanto en los campos de competencia individuales como en los compartidos, actuar directamente para los ciudadanos. El federalismo va más allá de admitir que esto producirá tensiones, incluso alienta esta dimensión agónica.

En la reflexión sobre el federalismo, como en la mayor parte de los campos de la filosofía política, podemos sentir la presencia conjunta de una disposición idealista y de una actitud más realista (Noël: 2006). La cita precedente de Denis de Rougemont lo ilustra a la perfección. Por un lado, de forma realista, este último reconoce la existencia en nuestras sociedades de valores y fenómenos antinómicos que no sabrían verse reducidos el uno al otro. Por otro lado, escribe también que la solución se debe encontrar en el ámbito de las construcciones teóricas y las instituciones que engloban, satisfacen y trascienden las exigencias de las dos polaridades. Esto se acerca al *telos* idealista de la fusión de los horizontes que



encontramos en la filosofía hermenéutica. Ahora bien, si el siglo XX nos ha enseñado algo es que los conflictos y las tensiones son consustanciales a la vida política, en especial en los regímenes de la democracia liberal. Por lo tanto, hay que abandonar los sueños de trascendencia de un cierto federalismo tentado por el mesianismo y la escatología para contentarnos con las esperanzas más modestas, y más alcanzables, de los regímenes federales aceptables y de las sociedades aceptables según la fórmula de Berlin. Siguiendo este espíritu abordaremos la cuestión de los desafíos y los problemas actuales del federalismo.

3. Desafíos y problemas del federalismo

En un ensayo reciente sobre la pertenencia contemporánea de la idea federal, Ronald Watts expone tres innovaciones en la evolución de los sistemas y los regímenes de inspiración federal (Watts: 2007, p. 15-16). Primero, subraya la tendencia del surgimiento y luego la consolidación de los regímenes híbridos, que combinan elementos de la doctrina federal con la soberanía compartida, la idea confederal asociada a la delegación limitada de responsabilidades a un nivel central para los socios que conservan soberanía plena. Según Watts, la Unión Europea es un ejemplo de esta configuración híbrida. Dejaremos a otros el encargo de abordar los desafíos que serán los suyos en el transcurso de la próxima década. Watts añade que cada vez más países dotados de una constitución federal, y entidades federadas, participan en el juego institucional y en el diálogo de una serie de entidades supranacionales. Toda la cuestión del gobierno por niveles o escalas múltiples es la que deben afrontar simultáneamente los desafíos de la transparencia democrática, la eficacia en el seguimiento de las relaciones intergubernamentales y la imputabilidad recíproca en la toma de decisiones. Por último, Watts ve con buenos ojos la tendencia a aceptar un cierto grado de asimetría en la participación de las entidades federadas en la dirección de las relaciones internacionales y los organismos supranacionales en general. Desde esta perspectiva, podríamos poner como ejemplo el Canadá, que aceptó en 2006 en un acuerdo con el Quebec la participación —totalmente asimétrica— de este último en una organización internacional de importancia como la UNESCO (Laforest: 2010). Partiremos de este último punto para examinar uno de los primeros desafíos contemporáneos como es la gestión de las identidades plurales.

Empezaremos por este reto, ya que sabemos que es crucial tanto para Cataluña como para el Quebec. Sin embargo, diríamos que a escala planetaria, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, su importancia relativa en los debates ha disminuido un poco para ceder su puesto a los retos relativos a la seguridad. En un famoso texto sobre las políticas de identidad, la diversidad y el reconocimiento, el filósofo James Tully ha concretado que el caleidoscopio identitario contemporáneo está formado por una pluralidad de identidades ellas mismas plurales, abiertas a influencias externas, en estado de negociación constante y por lo tanto inmersas en procesos permanentes de transformación. Cree que esto no lleva necesariamente al desorden, a la anarquía ni a un relativismo completo, en la medida en que está demostrado que las personas pueden en diversas generaciones estar convencidas del diálogo democrático de la pertinencia del mantenimiento y la adhesión de una de sus principales fuentes identitarias, por ejemplo el arraigo lingüístico, cultural y nacional. A este respecto, menciona los ejemplos de Escocia y Cataluña. En cuanto a las luchas identitarias y las dimensiones adecuadas de las constelaciones identitarias del pensamiento, Tully está en contra del fijismo, el monismo y la búsqueda de la autenticidad. Promete identidades que serán “apoyadas más que impuestas, razonables más que no razonables, capacitantes más que discapacitantes, dotadas de efectos libertadores más que oprimentes” (Tully: 2003, p. 519). No obstante, la teoría normativa no es suficiente para explicar los avances recientes en materia de gestión del pluralismo identitario en la práctica de los regímenes federales.

Si tomamos como ejemplo el Canadá, las comunidades políticas e intelectuales de los Estados multinacionales provocan sus propias tradiciones interpretativas en cuanto al régimen federal en el que viven (Weinstock: 2005). Sobre este punto, como regla general, veremos en esta obra las diferencias importantes entre las tradiciones interpretativas de las comunidades nacionales mayoritarias y las de las comunidades nacionales minoritarias. Sobre la cuestión de los grandes equilibrios del federalismo, las mayorías privilegian la unidad, la solidaridad/interdependencia apoyada en criterios de eficacia, rendimiento y uniformidad en la justicia, así como la integración social, mientras que las minorías privilegian la autonomía, la asimetría y su propia habilitación simbólica y legal. Uno de los grandes desafíos del federalismo en la época contemporánea consiste, por lo tanto, en crear, en el plano de la cultura política



y la educación a la ciudadanía, contrapesos a las tendencias dominantes tanto en el ámbito de las mayorías como en el de las minorías. Hay que animar a estas últimas a apostar menos exclusivamente por la autonomía y más por la solidaridad/interdependencia, pero estos esfuerzos serán en vano si, al mismo tiempo, no tomamos una serie de medidas para llevar a las mayorías a respetar y valorar la autonomía y la libertad política de sus minorías nacionales. Los debates teóricos sobre el federalismo multinacional han aportado quizás lo que tenían que aportar. Ahora hay que insistir más en el ámbito de la educación a la ciudadanía federal y los contrapesos institucionales. En sus obras sobre las teorías del federalismo, Dimitrios Karmis y Wayne Norman evocan esta dimensión cuando escriben que, en los Estados multinacionales, hay que promover “un sentido de identidad y lealtad sano de todos los ciudadanos tanto para su subunidad como para el Estado federal” (Karmis y Norman: 2005, p. 17). Creemos que esto exigirá otra generación de obras que profundicen en la historia intelectual para comprender mejor la complejidad y la riqueza de las tradiciones interpretativas del federalismo de las comunidades nacionales mayoritarias y minoritarias, que identifiquen, en cada una de ellas, las bases más susceptibles de ayudar a una renovación de su diálogo frente a los dilemas actuales.

La definición clásica del federalismo descansa sobre la idea de que se trata de un Estado donde existen al menos dos órdenes de gobierno. Ahora bien, a la luz de las prácticas de las sociedades federales actuales, podemos decir que se trata más bien de un Estado en el que solo hay dos órdenes de gobierno soberanos en sus competencias legislativas en virtud de la Constitución. Esto relega las regiones y los municipios a un nivel jurídico y político subordinado. En el transcurso de la última década, sobre un fondo de aceleración de los procesos y los flujos de la mundialización -pensemos por ejemplo en el reto de la inmigración en ciudades como Barcelona o Montreal-, los regímenes federales se enfrentan a las demandas de las ciudades globales que desean convertirse en actores de primer orden en la gobernanza del Estado y las relaciones intergubernamentales, en especial en cuanto a las cuestiones relativas a la pobreza, la seguridad y la integración intercultural. En efecto, las ciudades globales desean más recursos económicos y capacidades de acción sobre sus ciudadanos, pero en el fondo no quieren verse al margen de las discusiones en cuanto a su poder y su futuro entre los principales órdenes de gobierno. Desean participar de forma completa en la gobernanza compleja del mundo globalizado. Añaden una nueva dimensión a la arquitectura de la gobernanza por niveles o ámbitos múltiples de la que hablaba Ronald Watts.

Los Estados Unidos ocupan un lugar muy importante, sin duda hegemónico, en la historia del federalismo y de su interpretación. En el transcurso de la última década, se han podido observar en ese país dos tendencias contradictorias. Por un lado, inmediatamente después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la rigidez y complejidad de compartir los poderes en el federalismo americano clásico se han puesto en cuestión por aquellos que habrían querido convertir al Gobierno central en el principal por no decir el único actor autorizado para tomar las riendas y todos los medios necesarios para luchar contra el terrorismo (Donohue y Kayyem: 2002). Por el otro lado, otros expertos han podido ser un contrapeso a esto al sugerir que compartir los poderes en los Estados Unidos se debería reequilibrar para que el Gobierno central se concentrara en determinadas cuestiones esenciales y asumiera menos microgestión en campos como la sanidad, la educación, los asuntos municipales o los servicios sociales (Nivola: 2007). Vemos, en una de las primeras patrias del federalismo, que los debates siguen vivos, las tensiones fundamentales entre fuerzas centrípetas y centrífugas se mantienen si acaso no se metamorfosean. Los equilibrios precarios, inestables, siguen siendo la característica fundamental de federalismo del siglo XXI.

En general, la bibliografía sobre el federalismo tiende a estar dominada por las perspectivas institucionalistas. Tras unos quince años, en especial en cuanto al federalismo multinacional, el campo del pensamiento político ha mostrado un gran dinamismo. Nosotros apostamos por que, en la linde de una nueva década, la utilidad del federalismo deberá ser defendida más allá de los círculos de gobernantes, expertos y universitarios, que son los primeros públicos de un organismo como el Foro de Federaciones. Creemos que, de ahora en adelante, los mayores esfuerzos se deberían consagrar a una verdadera pedagogía del federalismo ante los ciudadanos. Dada la sofisticación tecnológica y las urgencias político-burocráticas del siglo XXI -seguridad y medio ambiente-, los objetivos de eficacia y rendimiento se oponen a veces a la valoración de los diálogos complejos que incorpora la práctica del federalismo. La cultura política ligada a este último, que hemos intentado delimitar en este artículo, debe ser promovida sistemáticamente en los programas de educación a la ciudadanía federal. En definitiva, este es quizás el mayor reto del federalismo para el siglo XXI.

Bibliografia

- Berlin, Isaiah. *Le bois tordu de l'humanité*. Paris: Albin Michel, 1987.
- Brouillet, Eugénie. *La négation de la nation : l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2005.
- Burelle, André. *Pierre-Elliott Trudeau : l'intellectuel et le politique*. Montréal: Fides, 2005.
- Donohue, Laura K.; Kayyem, Juliette N. "Federalism and the battle over counterterrorist law: state sovereignty, criminal law enforcement and national security". *Studies in Conflict & Terrorism*, 2002, vol. 2, n.º XXV, p. 1-24.
- Dumont, Fernand. *Le sort de la culture*. Montréal: L'Hexagone, 1987.
- Gagnon, Alain-G.; Lacovino, Raffaele. *Federalism, Citizenship and Québec*. Toronto: University of Toronto Press, 2007.
- Gagnon, Alain-G. (dir.). *El federalisme canadenc contemporani: fonaments, tradicions i institucions*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2007.
- Gagnon, Alain-G.; Tully, James (dirs.). *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Gagnon, Alain-G. "The political uses of federalism". En Burgess, Michael; Gagnon, Alain-G., (dirs.). *Comparative federalism and federation: competing traditions and future directions*. Toronto: University of Toronto Press, 1993, p. 15-32.
- Karmis, Dimitrios; Norman, Wayne (dirs.). *Theories of federalism: a reader*. Londres: Palgrave Macmillan, 2005.
- Laforest, Guy. *The meaning of Canadian federalism in Québec: critical reflections*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2010 (próxima publicación).
- Levy, Jacob. "Federalism, liberalism and the separation of loyalties". *American Political Science Review*, 2007, vol. 3, n.º CI, p. 459-477.
- Nivola, Pietro S. "Rediscovering federalism". *Issues In Governance Studies*. Brookings Institution, 8 de julio de 2007, p. 1-19.
- Noël, Alain. "Democratic deliberation in a multinational federation". *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2006, vol. 3, n.º IX, p. 419-444.
- Pratte, André (dir.). *Reconquérir le Canada: un nouveau projet pour la nation québécoise*. Montréal: Les Editions Voix Parallèles, 2007.
- Requejo, Ferran. *Multinational federalism and value pluralism*. Londres / Nueva York: Routledge, 2005.
- *Federalisme, per a què?* Barcelona: L'Hora del Present, 1998.
- Rougemont, Denis de. *Lettre ouverte aux Européens*. Paris: Albin Michel, 1976.
- Taylor, Charles. *Grandeur et misère de la modernité*. Montréal: Bellarmin, 1992.
- Tully, James. "Identity politics". En Ball, Terence; Bellamy, Richard (dirs.). *Cambridge history of twentieth-century political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 517-533.
- Watts, Ronald. *The federal idea and its contemporary relevance*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 2007.
- Weinstock, Daniel. "The moral psychology of federalism". En Gaudreault-Desbiens, Jean-François; Gélinas, Fabien (dirs.). *Le fédéralisme dans tous ses états : gouvernance, identité et méthodologie*. Montréal / Bruselas: Éditions Yvon Blais / Éditions Bruylant, 2005, p. 209-226.