

Comparando democracias federales

FERRAN REQUEJO

LA VANGUARDIA, 31.08.07

En contraste con las predicciones realizadas por ciertas teorías de carácter liberal o marxista, los estudios empíricos evidencian que los conflictos territoriales del mundo no muestran una tendencia a desaparecer, sino más bien todo lo contrario. Parece claro que la territorialidad importa, también en las democracias. En la práctica, los estados, sean democráticos o no, se han mostrado siempre muy celosos de sus territorios.

En el caso de las democracias plurinacionales se han postulado cuatro soluciones *clásicas* en la búsqueda de cierta acomodación política de su pluralismo nacional interno: los sistemas federales, el consociacionismo, los procesos de *devolución* política, y la secesión.

El universo del siguiente análisis comparado comprende todas las federaciones, excluyendo algunos casos particulares, como los archipiélagos (Micronesia, Comores, San Cristóbal y Nieves), las federaciones no democráticas (Emiratos Árabes Unidos) o aquellas que registran problemas de estabilidad (Nigeria). Por otra parte, se han incluido tres estados regionales o autonómicos que muestran una clara división territorial de poderes: el Reino Unido, Italia y España.

En conjunto, se trata de un grupo de 19 casos. En todos ellos, el análisis supone el uso de toda una batería de variables y de indicadores diferenciados (los detalles se encuentran en *Federalisme, descentralització i pluralisme nacional. Teoria política y política comparada*, Ferran Requejo, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2007: 35-63).

Algunas conclusiones del estudio son las siguientes:

1. Grados de federalismo, de descentralización y asimetrías constitucionales. El grado de federalismo de cada caso es en principio independiente de su grado de descentralización. En términos generales, las

federaciones plurinacionales muestran un grado de descentralización mayor que las federaciones en conjunto, si bien se dan importantes diferencias entre ellas. Sin embargo, el grado de federalismo es, de forma un tanto sorprendente, más uniforme y menor en las federaciones plurinacionales que en las federaciones uninacionales (con la excepción del caso particular de Bosnia-Herzegovina, que muestra algunas características incluso confederales). De un modo mucho más esperable, los dos ejemplos de estados regionales plurinacionales, Reino Unido y España, muestran el menor grado de federalismo dentro del grupo de los estados plurinacionales. Estos últimos son constitucionalmente más asimétricos que las federaciones uninacionales.

Las dificultades de acomodación de las minorías son mayores cuando el número de subunidades de la federación es elevado (mayor que 9). Es el caso de Canadá, India, Rusia, Etiopía y España, en contraste con los casos de Bélgica, Reino Unido y Bosnia-Herzegovina.

Resulta una cuestión abierta si la aversión mostrada por algunas federaciones o estados regionales plurinacionales a introducir más regulaciones asimétricas reforzará o no en el futuro las tensiones territoriales y los movimientos secesionistas.

2. Confianza/ desconfianza federal. La coexistencia en las federaciones plurinacionales de procesos de *nation-building* que son parcialmente competitivos sitúa la cuestión de la "confianza federal" en términos distintos al caso más simple de las federaciones uninacionales. Parece que la confianza federal en las democracias plurinacionales requiere dos factores: a) La confianza federal es más probable cuando existen reglas que permiten a las naciones minoritarias participar en el "gobierno compartido" de la federación desde su carácter singular (símbolos estatales, presencia específica en la segunda cámara, relaciones intergubernamentales de carácter bilateral, participación en instituciones del Estado de carácter consociacional, etcétera).

El objetivo es regular la cuestión democrática de la "participación" en el poder central desde la propia especificidad de la entidad federada o regional (y no

diluida como una entidad más de la federación). Ello viene facilitado cuando el número de entidades dotadas de autogobierno no es elevado. b) La confianza federal también es más probable cuando existen procedimientos que protegen a las minorías nacionales de las acciones de las mayorías. Ejemplos son los poderes de veto en la segunda cámara, los "timbres de alarma", los procedimientos de *opting in* y *opting out*, el nombramiento de magistrados de las Cortes Supremas o Constitucionales por parte de las minorías nacionales, su participación en los procesos de reforma constitucional, etcétera. Bélgica ha combinado fórmulas federales y consociales, mientras que el Reino Unido mantiene la perspectiva de un proceso de *devolución* doblemente asimétrico - especialmente en el caso de Escocia-, y Bosnia-Herzegovina ha establecido procedimientos cercanos a las confederaciones. En caso de ausencia de estos mecanismos de participación y de protección (España), o de una regulación insuficiente de los mismos (Rusia), es probable que aumente un federalismo de la desconfianza por parte de las minorías nacionales, dificultando la legitimación del sistema en su conjunto. Otros elementos centrales para la confianza/ desconfianza en este tipo de democracias es la existencia o no de una *cultura plurinacional* y de una *cultura federal* en la vida política de la federación. En el caso español, estos dos tipos de cultura política muestran un perfil muy precario, tanto en términos históricos como actuales.

3. Derecho de secesión. Más controvertido resulta la introducción o no de un derecho a la secesión de las naciones minoritarias en una federación/ estado regional plurinacional. La concepción tradicional es que el *derecho de autodeterminación* se reserva unilateralmente para la federación. Sin embargo, se trata de una concepción que recientemente se ha cuestionado por diversos actores. Es el caso de la famosa Opinión del Tribunal Supremo canadiense en la Secession Reference (1998), de las regulaciones introducidas en la constitución de Etiopía, que incluyen el derecho de secesión para las naciones y pueblos constituyentes, así como algunos casos más específicos, como la federación de San Cristóbal y Nieves o el caso de Serbia-Montenegro. Desde una perspectiva democrática, nada impide que la cuestión sobre dónde deben establecerse las fronteras entre países forme parte del debate político. Y en este último no parece que haya ningún argumento definitivo - de carácter moral o funcional- contra la

introducción de aquel derecho cuando las reglas que lo regulan evitan un uso estratégico del mismo por parte de las elites políticas.

Es probable que el siglo XXI sea testigo de movimientos políticos en favor del *derecho a decidir* por parte de ciudadanos de las naciones minoritarias. Se trata de movimientos a los que la teoría y la práctica democrática deberán prestar mucha más atención en el futuro.

FERRAN REQUEJO

Catedrático de Ciencia Política y director del Grup de Recerca en Teoria Política (GRTP) en la UPF