

DIVERSIDAD, REPRESENTACION Y PROCESO FEDERAL

Miquel CAMINAL

LA REPRESENTACIÓN DE LA DIVERSIDAD Y EL NACIONALISMO

DOS preguntas como punto de partida: ¿se puede convivir en la diversidad?; ¿la diversidad puede ser representada? La respuesta sensata y razonable es *sí*; la historia del estado moderno dice *no*.

La historia del estado moderno es la historia de un *nosotros* representado primeramente por el monarca-soberano y luego por la nación-soberana representada en el parlamento. Una nación que votó en los inicios del estado liberal mediante el sufragio censitario, luego universal y, en la actualidad, mediante el sufragio democrático. Pero una nación que siempre ha sido comprendida como un *nosotros patriótico*, donde merece la pena dar la vida por la patria en las posibles luchas o guerras contra *los otros*. El estado moderno fue concebido desde su origen como un estado soberano y representativo sobre un territorio delimitado. Este estado fundaba su legitimación en los individuos nacidos libres e iguales, pero se organizaba como una unidad cultural y política homogénea, o bien con el objetivo de conseguirlo. El libre mercado exigía, o como mínimo recomendaba, la liberación de todo tipo de obstáculos al comercio interior y, al mismo tiempo, necesitaba de la protección arancelaria frente a otros mercados exteriores, posibles competidores con otros intereses ajenos a los de la nación propia. Frente a los otros, la lengua, como la religión, o las costumbres podían ser fronteras convenientes para marcar los límites de lo propio y de lo ajeno. Pero en el interior del territorio nacional lo deseable para la mejor y mayor comunicación era que se hablara una misma lengua, se compartieran unos mismos valores y se cultivaran las mismas costumbres o tradiciones.

Éste era el ideal del estado moderno en calidad de estado nacional. Un estado preparado para la guerra frente a lo extranjero, un estado desconfiado frente a lo diferente, un estado ordenado bajo el principio de organizar a un pueblo como comunidad de destino dentro de la historia más general de la humanidad. Izquierdas y derechas, o derechas e izquierdas, han luchado durante décadas dentro de este mundo suficiente, desde la revolución francesa, y con el objeto del deseo que daba sentido total al propio proyecto político: la toma del poder del estado nacio-

AFDUAM 8 (2004), pp. 121-136.

nal. Es normal que Isaiah Berlin se preguntara por la insuficiente presencia del nacionalismo en los grandes textos y autores contemporáneos en comparación con el protagonismo de las demás ideologías en su relación con el sistema capitalista. Ha sido una ausencia más aparente que real, porque el nacionalismo es inherente al estado moderno, a su identidad, a su desarrollo frente a los otros estados. Y, por todo ello, está en alguna medida en todas y en cada una de las demás ideologías modernas. Sólo el anarquismo se escaparía del nacionalismo por su negación radical del estado. Pero la razón-problema del anarquismo, como escribiera Gramsci, es su discurso negativo. Su respuesta positiva tiene un ideal claro con un problema no menor, como es definir el camino que conduce a la anarquía, como expresión de una comunidad de hombres y mujeres verdaderamente libres e iguales.

A diferencia de lo que pretendía Marx y temía Tocqueville, la desigualdad ha sido el motor de la historia del sistema capitalista. La lucha por la igualdad y por una libertad más compartida por un mayor número de personas ha sido un proceso largo y controvertido, que T. H. Marshall expuso brillantemente en su famosa conferencia sobre ciudadanía y clase social en la Universidad de Cambridge, en 1949 (1). Las dimensiones civil, política y social que distinguía Marshall se correspondían con tres grandes fases o etapas en el reconocimiento de los derechos humanos. El siglo XVIII fue el siglo del reconocimiento de los derechos civiles; el siglo XIX avanzó hacia el derecho general de los ciudadanos a la participación política y al reconocimiento de las libertades públicas; el siglo XX ha sido el siglo del estado del bienestar y del desarrollo de los derechos económicos y sociales. Estas tres etapas o fases en el desarrollo de los derechos han conducido a sociedades más democráticas y de mayor calidad de vida para una parte muy importante de la población. Aunque un estudio más riguroso y profundo de lo que ha sucedido nos muestra los puntos oscuros de este proceso, especialmente el desplazamiento de las relaciones de explotación y dominación al llamado Tercer Mundo y la distribución desigual de la ampliación de los derechos en el Primer Mundo.

La genialidad de Marshall estuvo en descubrir una tendencia, no en fotografiar la realidad social y política. La ley continúa amparando la desigualdad y la no libertad para muchos (en verdad para la mayoría). Es cierto que en el estado de derecho la ley nos hace iguales a todos... ante la ley, es decir desiguales si la desigualdad se corresponde con la realidad económica, social y política que la ley regula y ampara. De todos modos, no hay duda de que en las sociedades más ricas y avanzadas se ha producido un tendencia por encima de avances y retrocesos hacia una mayor libertad para un mayor número. Se podría decir que la democracia se ha extendido en las tres dimensiones: civil, política y social; pero también es cierto que ha perdido intensidad. Los hombres libres que vivieron el sufragio censitario fueron más ciudadanos que las mujeres y hombres libres del sufragio democrático. La cantidad y la calidad no han ido en la misma dirección.

Con todas las insuficiencias y paradojas, que son muchas, la democracia ha conseguido avances indudables que deben ser reconocidos. Queda por resolver, entre muchas preguntas, una que me parece particularmente sustancial: ¿se puede ser libre en lo político, cuando no se es independiente en lo económico? Formulada

(1) T. H. MARSHALL, «Citizenship and social class», conferencia reimpressa en MARSHALL, *Class, citizenship, and social development*, Nueva York, 1965, cap. 4.

con carácter general, la pregunta sería: ¿hay democracia política donde no hay democracia económica? No voy a seguir la conferencia por este camino porque me estoy desviando de su curso originalmente previsto. Pero ahí queda la pregunta para todos los que temen la igualdad, o piensan que su desarrollo real pone en peligro a la libertad. En mi opinión, no hace falta que diga y proclame a los cuatro vientos que sin igualdad no existe la libertad plena para todos.

La democracia, como el federalismo, no son sistemas estáticos, son procesos que viven, mutan, reflejan el pulso de las sociedades. Dentro de esta concepción no estática debe comprenderse una *cuarta fase* o etapa del desarrollo de los derechos: el reconocimiento de la diferencia. Hasta esta fase, el *nosotros nacional* se ha hecho más democrático, pero no necesariamente más pluralista. La cuarta fase de los derechos se pregunta directamente por *el otro*. Es decir, por aquel que manifiesta su derecho a ser distinto y a ser reconocido, como tal, en su identidad. Mientras podemos incluir o integrar esta diferencia en el nosotros, no hay problema. Pero, ¿y cuando no podemos? La historia del estado liberal nos da algunas respuestas, pero no son suficientes. La integración de la clase obrera significó y ha significado la tácita o expresa aceptación del modelo económico y social capitalista. La integración o extensión de los derechos civiles y políticos a las mujeres, a otras razas o culturas, se ha entendido como la incorporación al nosotros nacional. No ha habido, por lo tanto, un avance significativo en el reconocimiento de la diferencia, sino un proceso de integración-asimilación.

Tres autores de obligada referencia dentro del pensamiento liberal, como Jefferson, Stuart Mill y Lord Acton, nos servirán para comprender la dificultad de compatibilizar el otro con el nosotros dentro de la tradición homogeneizadora del estado moderno. Es conocido, por ejemplo, el pasaje de Jefferson en su *Autobiografía*, sobre la nación americana y la raza negra: «En el libro de destino no hay nada escrito con mayor claridad que la libertad futura de estas gentes (los esclavos negros). Es igualmente cierto que las dos razas, ya igualmente libres, no podrán convivir bajo un mismo gobierno. La naturaleza, la costumbre y la opinión las han dividido, fijándoles diferencias indelebles. Contamos ya con los instrumentos para orientar pacíficamente el proceso de liberación y deportación, de forma paulatina, para que este mal vaya desapareciendo insensiblemente y el lugar de los esclavos sea ocupado en condiciones de igualdad por obreros blancos libres. Si, al contrario, dejamos este problema al arbitrio de la fuerza, ¡que tiemble la naturaleza humana ante semejante disyuntiva! No podemos buscar para este empeño ningún ejemplo en la deportación o eliminación de los moros que se llevó a cabo en España. Este precedente no podrá ser aplicado con éxito en ningún caso» (2). En fin, que los padres de la Constitución americana no imaginaron, ni por accidente o ebriedad, que pudiera darse en el futuro una Federación plurinacional y multicultural. ¡Una locura! Hubieran pensado. No hace falta explicar la historia de la eliminación y confinamiento de las poblaciones amerindias, pero es interesante subrayar los recelos contra una expansión hacia territorios cuya población fuera mayoritariamente india y la raza blanca resultara minoritaria. En la medida en que otra raza no podía ser aniquilada, esclavizada, deportada o confinada, se planteaba un inevitable problema en consonancia con las ideas liberales. Jefferson y tantos otros liberales no

(2) Thomas JEFFERSON, *Autobiografía y otros escritos*, pp. 65 y 66, Tecnos, Madrid, 1987.

podían imaginarse otro principio que el de todos los individuos nacen libres e iguales, si son blancos, hombres y cristianos. Decenas de años después, en 1868, la esclavitud era abolida, aunque el camino hacia la no discriminación legal de derechos por razón de raza ha perdurado hasta el último tercio del siglo XX. Lo que no impide decir que la discriminación racial continúa a pesar de la ley...

Precisamente, cuando la esclavitud empezaba a ser abolida en las sociedades liberales del Nuevo Mundo, John Stuart Mill escribía su obra *La esclavitud femenina* (1869) (3). El escepticismo de este autor era tal ante la empresa intelectual de convencer a sus conciudadanos de que no hay razón para la discriminación o desigualdad por razón de sexo, que ya daba por perdida la batalla en la primera página del primer capítulo del libro: «Creo que las relaciones sociales entre ambos sexos —aquellas que hacen depender a un sexo del otro en nombre de la ley— son malas en sí mismas y forman hoy uno de los principales obstáculos para el progreso de la humanidad; entiendo que deben sustituirse por una igualdad perfecta, sin privilegio ni poder para un sexo ni incapacidad alguna para el otro. Las mismas palabras de que necesito valerme para descubrir mi propósito muestran la dificultad. Pero sería grave equivocación suponer que la dificultad que he de vencer es debida a la inopia o a la confusión de las razones en que descansan mis creencias; no, esta dificultad es la misma que halla todo el que emprende luchar contra un sentimiento o una idea general y potente. Cuanto más arraigada está en el sentimiento una opinión más vano es que la oponamos argumentos decisivos; parece como que esos mismos argumentos la prestan fuerza en lugar de debilitarla.

Si la opinión fuese únicamente fruto del raciocinio, una vez refutado éste, los fundamentos del error quedarían quebrantados; pero si la opinión se basa esencialmente en el sentimiento cuanto más maltratada sale de un debate más se persuaden los que la siguen de que el sentimiento descansa en alguna razón superior que ha quedado por impugnar: mientras el sentimiento subsiste, no le faltan argumentos para defenderse. Brecha que le abran cierra enseguida. Ahora bien, nuestros sentimientos relativos a la desigualdad de los dos sexos son, por infinitas causas, los más vivos, los más arraigados de cuantos forman una muralla protectora de las costumbres e instituciones del pasado. No hemos de extrañar, pues, que sean los más firmes de todos y que hayan resistido mejor a la gran revolución intelectual y social de los tiempos modernos; ni tampoco hay que creer que las instituciones larguísimo tiempo respetadas sean menos bárbaras que las ya destruidas» (4). Esta opinión de John Stuart Mill, de la que participaba su mujer, Harriet Taylor (5), expresa con claridad la dificultad de introducir algo tan razonable como la igualdad de sexos en la vida civil, cultural y política en una de las sociedades más avanzadas de su tiempo. El prejuicio era demasiado profundo; tanto lo era que no estaba a la vista la recuperación del buen juicio sobre una cuestión tan espinosa para la cultura masculina dominante. La sociedad homogéneamente masculina y masculinizada no podía aceptar la evidente diversidad de la sociedad real, formada por hombres y mujeres con el derecho fundamental de vivir en la libertad y la igualdad.

(3) J. STUART MILL, *The Subjection of Women*. Traducción en Tecnos, Madrid, 1965.

(4) *Ibidem*, pp. 365 y 366.

(5) Véase F. A. HAYEK, *John Stuart Mill and Harriet Taylor*, Kelley, London, 1969.

Tan reacia era la sociedad liberal frente a la diversidad y al reconocimiento de la igualdad entre los diferentes que cualquier apunte hacia la plurinacionalidad era todavía más rechazado. La cultura dominante era clasista, racista, machista y nacionalista. Este último adjetivo no era el de menor importancia, sino todo lo contrario. La nación ha sido un gran invento, especialmente para el estado, porque ha permitido hablar de todos y de todas sin hablar de nadie. Si la nación y el estado son conceptos equivalentes, o bien confluyentes, basta con saber cuál es el estado y cuáles son sus límites territoriales para saber cuál es la población que quedará afectada por el concepto nación. La nación nace del estado, aunque aquella acabe resultando el sujeto depositario de la soberanía de éste. Y si la nación es una «creación» del estado, se inferirá de esta creación un sujeto homogéneo, donde si algo no se contempla es su diversidad interna. La nación-estado equivale a un nosotros, que se identifica con unos símbolos nacionales, con un imaginario nacional al que pertenecemos, con un colectivo comunitario del que formamos parte por mandato legal, sin que nadie haya consultado nuestra voluntad o se haya interesado por nuestro sentimiento de identidad.

Sin embargo, la observación de la realidad social nos informa de una plurinacionalidad que desborda el estado, y también sus límites y sus ambiciones. La gran mayoría de los mal llamados estados nacionales son empíricamente plurinacionales. Es una aberración haber impuesto artificialmente la equivalencia estado-nación. Así lo vio Lord Acton (1862), un liberal nada sospechoso de veleidades revolucionarias: «El mayor adversario de los derechos de la nacionalidad es la teoría moderna de la nacionalidad. Al hacer que el estado y la nación coincidan una con la otra en teoría, reduce prácticamente a la condición de súbditos todas las otras nacionalidades que puedan existir dentro de las fronteras. No puede admitirlas a una igualdad con la nación dirigente que constituye el estado, porque el estado entonces cesaría de ser nacional, lo cual sería una contradicción del principio de su existencia. Por lo tanto, de acuerdo con el grado de humanidad y civilización que haya en el cuerpo dominante que reclaman todos los derechos de la comunidad, las razas inferiores son exterminadas, o reducidas a servidumbre, o puestas fuera de la ley, o puestas en una condición de dependencia.

Si aceptamos que el establecimiento de la libertad para la realización de los deberes morales es el fin de la sociedad civil, tenemos que concluir que son sustancialmente más perfectos aquellos estados que, como los Imperios británico y austríaco, incluyen varias nacionalidades distintas sin oprimirlas. Aquellos en los que no se ha dado mixtura de razas son imperfectos. Y aquellos en los que sus efectos han desaparecido son decrépitos. Un estado que es incapaz de dar satisfacción a las distintas razas se condena a sí mismo. Un estado que trabaja para neutralizarlas, absorberlas o expulsarlas, destruye su propia vitalidad. Un estado que no las incluye, está desprovisto de la principal base de autogobierno. La teoría de la nacionalidad, por lo tanto, es un paso atrás en la historia» (6). Lord Acton tenía una concepción de la nación distinta a la del estado y no compartía, en absoluto, la absorción y liquidación del origen conceptual de la palabra nación por parte del estado. Los

(6) «Nationality», en *Essays in the History of Liberty. Selected Writings of Lord Acton*. Traducción castellana en Lord ACTON, *Ensayos sobre la libertad y el poder*, pp. 359 y 360, Unión Editorial, Madrid, 1999.

estados eran plurinacionales y esta diversidad nacional enriquecía a la sociedad política. Imponer la equivalencia del estado con la nación y, a continuación, establecer la supremacía de una nación sobre las demás (la nación-estado) era fuente de conflictos e iba en contra de la naturaleza humana y de su diversidad de culturas, religiones y naciones (7). Un gravísimo error.

¿Significaba esto que Lord Acton era un avanzado en la proposición de un estado plurinacional fundado en la igualdad y en la diversidad nacional? No exactamente. Su simpatía por los modelos imperiales británico y austríaco ya delataba que en verdad lo que él proponía era una plurinacionalidad compatible con la incorporación de las naciones atrasadas a las civilizaciones superiores. El estado plurinacional constituía el marco de comunicación entre naciones, de forma que las más atrasadas se beneficiaban de la influencia de las más desarrolladas. La libre relación entre los hombres, como entre las naciones, sin la interferencia del estado conducía a la mutua comunicación e influencia entre unos y otros. Esto no sólo era positivo para todos, era la base del verdadero liberalismo moderno. A Lord Acton no sólo no le preocupaba la diferencia nacional, sino que era un motivo de enriquecimiento moral e intelectual.

Probablemente, Jefferson y Stuart Mill estarían más felices hoy si pudieran ver lo que no eran capaces de imaginar como algo posible, aunque sí tan justo como razonable. Falta todavía mucho en las sociedades democráticas (otra historia son las sociedades no democráticas o bien subdesarrolladas) para una efectiva igualdad sin discriminación por razón de raza o sexo, pero no hay duda de que las cosas han cambiado a mejor. Por el contrario, me puedo imaginar el espanto de Lord Acton si pudiera observar la historia europea del siglo xx, allí donde había el Imperio Austro-húngaro, por ejemplo, pero también en tantos otros lugares del mundo. Y es que hay una diversidad particularmente difícil de hacer compatible con la representación en el estado moderno: la plurinacionalidad. El sistema de estados nacionales, que se ha extendido en sucesivas fases nacionalistas desde el 4 de julio de 1776 hasta la caída del muro de Berlín en 1989, es un sistema que no comprende la diversidad nacional dentro del estado, ni quiere comprenderla. En este punto, el estado nacional no sólo no es neutral, sino que es beligerante en el cumplimiento del principio nacionalista: *a cada estado, la nación; y quizás a cada nación, el estado, pero no en mi territorio.*

El estado nacional en su largo y complejo proceso de democratización puede aceptar un cierto grado de tolerancia y, también, de diversidad, en referencia, por ejemplo, a la realidad social multicultural. En este sentido, se han dado algunos tímidos avances en las democracias multiculturales más avanzadas, especialmente en Canadá. Pero cada día leemos en los periódicos lo difícil que resulta el reconocimiento de los derechos culturales en la mayoría de los estados democráticos. Más bien leemos noticias en dirección opuesta, tanto en lo que se refiere a un extendido

(7) Es conveniente saber que Lord Acton dominaba varias lenguas además del inglés, y particularmente conocía el alemán, el francés y el italiano. Nació en Nápoles, descendiente de una de las familias aristocráticas más antiguas del Sacro Imperio Romano, que reunía las ilustres casas de los Acton y de los Dalberg, se formó en escuelas católicas de Francia e Inglaterra, y estudió en la Universidad de Múnich. Su amplia cultura y visión liberal del mundo tuvo mucho que ver con su viajada vida y con la influencia de su padrastró, Lord Leveson, de familia aristocrática anglicana, tradicionalmente asociada al Partido Liberal.

racismo en la vida cotidiana, como en un indudable racismo institucional por parte de los poderes públicos. El inmigrante que procede de otras culturas y estados sólo es aceptado por la necesidad del mercado, pero sería ideal para el racismo cultural cotidiano un inmigrante invisible, o sólo visible en el tiempo que está trabajando a precio de saldo. No es el objeto central de esta conferencia la relación entre multiculturalismo y representación, pero sí es fundamental comprender, para la línea argumental que defiendo, la necesidad de normalizar la vida democrática sobre la base de un *nosotros diverso*, donde convivamos los unos con los otros, sin miedo a la interferencia, porque ésta enriquece nuestra libre identidad.

Y el nacionalismo no está capacitado para ello. Ningún nacionalismo, incluidos los nacionalismos democráticos. El nacionalismo, tenga el color que tenga, no renuncia, no puede renunciar, al nosotros nacional. Es verdad que este «nosotros» puede ser culturalmente diverso, y así lo proclaman los nacionalismos cívico-democráticos. Pero siempre habrá una nación (cultural) dominante o, en la mejor de las hipótesis, prevalente. El nacionalismo en todas sus clases, que pueden ser muy contrapuestas, incluso antagónicas, en función de la ideología o proyecto político que lo adjetiva, se caracteriza esencialmente por la afirmación del «yo nacional» y de sus derechos. En la medida que el nacionalismo es democrático, está sin duda más preparado para el reconocimiento del otro en igualdad de condiciones. Pero esto no es suficiente.

FEDERALISMO, DEMOCRACIA Y DIVERSIDAD

Es necesario fundamentar la convivencia en el *hecho de la diversidad nacional* frente al principio decimonónico de las nacionalidades. ¿Es posible un estado plurinacional? Creo que sí. Pero sólo veo al federalismo con la capacidad de avanzar hacia este objetivo, y no al nacionalismo, aunque éste sea democrático. El nacionalismo y el estado nacional son compañeros inseparables y, por lo tanto, no hay forma de representar la plurinacionalidad sin la renuncia previa del nacionalismo de estado o, lo que es lo mismo, de la identificación entre la nación culturalmente dominante y el estado.

Igualmente, los otros nacionalismos (irredentos, de oposición, antiimperiales, etc.) se caracterizan por copiar el modelo original en sus objetivos, es decir, en la realización de su autodeterminación. El estado es su referencia y, por consiguiente, entran necesariamente en conflicto con el nacionalismo estatal existente, ya que disputan un mismo territorio. Estos nacionalismos, si consiguen el objetivo de constituir un estado propio e independiente, no desaparecen, sino que se transforman en nacionalismos de estado. El círculo vicioso es permanente si no se rompe por la vía de superar la era del nacionalismo. Nadie escapa del nacionalismo mientras el modelo ideal de referencia sea el estado nacional, organizado unitaria o federalmente.

Es necesario separar el estado de la nación, como en su día se separó el estado de la iglesia. Además, es lo lógico porque el estado es una creación institucional a la que nada impide representar, en principio, una o más lenguas, religiones, culturas, nacionalidades. La comunidad política que fundamenta y constituye el estado puede ser nacional, plurinacional, incluso continental. Pero el nacionalismo ya no

es la herramienta adecuada para construir este tipo de estado que inevitablemente avanza hacia la plurinacionalidad. Es cierto que mientras vivamos en la era nacionalista (parece que durante bastante tiempo) ya es un gran paso que los nacionalismos discutan sus puntos de vista pacíficamente y diriman sus intereses democráticamente. Si los nacionalismos actúan y defienden sus intereses y valores dentro de los límites del estado de derecho y en el respeto de la libertad y de la democracia, esto ya supone un salto cualitativo de gran importancia en relación con un pasado y un presente plagado de conflictos violentos y de guerras nacionalistas.

Pero, con ser muy importante para la pacificación democrática de las sociedades, no es suficiente. Es necesario cambiar la cultura política y superar conceptos constitucionales obsoletos, como «soberanía», «autodeterminación», «estado nacional», para los problemas que plantea la organización política en la sociedad global-local, que ya forma parte de nuestras vidas. Sólo el federalismo puede ser el medio que nos permita cambiar. No el federalismo conocido que se ha sometido servilmente al nacionalismo de estado. Otro federalismo que ponga sus bases sobre el pluralismo y la diversidad como fundamentos de la unidad federal.

Este federalismo hay que comprenderlo mucho más allá de una concepción jurídica y estática de la organización territorial estatal. En comparación con los estados unitarios, las federaciones democráticas tienen la gran ventaja de contar con una estructura institucional fundada en la pluralidad territorial de poderes públicos con potestad legislativa. La división de poderes se expresa federalmente, lo cual equivale comparativamente a un sistema más plural y policéntrico. En este sentido, se puede afirmar que el estado unitario centralizado no sólo ya no es el modelo ideal de los estados nacionales, sino que es el ejemplo a descartar, mirando hacia un futuro más democrático y federal. Por el contrario, las federaciones democráticas son, entre los modelos territoriales democráticos existentes, los de mayor calidad democrática y, asimismo, las referencias que merecen ser consideradas para el desarrollo y profundización de la democracia territorial.

Pero tanto, las federaciones como los estados unitarios han seguido procesos paralelos de concentración económica y centralización política. No hay duda de que son dos modelos institucional y estructuralmente distintos, pero, si nos fijamos en los procesos políticos, la distancia se acorta de tal modo que la identidad «estado unitario» sirve para retratar ambos modelos. Se podría decir que son estados nacionales unitarios que se organizan institucionalmente de forma distinta, unos con una sola dimensión funcional en la división de poderes, y otros con una doble dimensión funcional y territorial. En el primer caso, nos estamos refiriendo a los estados unitarios *stricto sensu*; en el segundo caso, nos referimos a las federaciones. Claro que, entre los conceptos ya mencionados que la realidad está conduciendo a la obsolescencia, está la llamada (y casi inexistente) división de poderes.

Por todo ello hay que volver a plantear cuáles son los pilares de la organización política estatal en las sociedades democráticas avanzadas (8). No me refiero a los

(8) Hay que subrayar lo de *sociedades democráticas avanzadas* porque la inmensa mayoría de estados en el mundo tienen una tarea previa de democratización e integración ciudadana. Y esto no es posible sin desarrollo económico, políticas sociales y cooperación solidaria Norte-Sur. Todo lo contrario de lo que sucede en el actual escenario mundial.

valores superiores del ordenamiento constitucional y de la vida política de estas sociedades, que tal como regula la Constitución española de 1978 en su artículo 1.1, pueden ser aceptados como valores compartidos de una sociedad democrática, los de la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Me estoy refiriendo directamente a la organización institucional de los poderes públicos.

En este caso son, a mi parecer, los valores esenciales para una organización democrática de la comunidad política estatal los de *participación, pluralismo, representación y responsabilidad*. Un sistema democrático lo es en su condición necesaria si los poderes públicos se legitiman mediante elecciones libres y periódicas, realizadas por medio de sufragio democrático de toda la población adulta sin discriminación, y en un ambiente político fundado en la libertad de expresión y en la diversidad de fuentes de información y opinión. Ésta es una definición de mínimos para la democracia existente, que Dahl prefiere denominar *poliarquía*, aunque pocos, muy pocos, sistemas aceptados como democráticos la cumplen (9). Pero esta democracia representativa en sus mejores formas de gobierno no alcanza completamente los valores apuntados anteriormente. La democracia realmente existente es un sistema de gobierno basado en la regla de la mayoría y que tiende a la monarquización del ejercicio del poder político.

Por el contrario, se necesita para el desarrollo de la democracia cumplir lo que la propia palabra indica: poder del pueblo. Schumpeter definió muy bien las reales democracias existentes como *el gobierno del político* que ha ganado la confianza en el mercado competitivo de los votos. Pero esto es un gobierno representativo, incluso muy representativo si ha habido mucha participación en unas elecciones libres y competitivas, pero no es un gobierno democrático en sentido literal. Es más, puede ser un gobierno que representa los intereses de las élites, legitimados por los votos de los ciudadanos. Una conjunción perfecta que hace parecer democrático lo que no lo es. O dicho con mayor claridad: esta democracia se agota en el procedimiento.

Es normal que de la democracia se espere no sólo un procedimiento de elección de los gobernantes, sino también un sistema de control sobre su acción política y, sobre todo, que los poderes públicos actúen al servicio del interés general y no del interés de unos pocos e influyentes sectores de la sociedad. Una democracia de mayor calidad exige, como punto de partida, que se considere a la *participación ciudadana* como un valor y no como un obstáculo para el buen gobierno. La participación directa es más factible en el ámbito político local, pero las nuevas tecnologías permiten su desarrollo también en ámbitos territoriales más extensos. Además, existen formas de participación directa, como el referéndum o la iniciativa legislativa popular, que se podrían desarrollar en mayor grado. De todos modos, no se trata de contraponer la no participación de nadie con la participación necesaria

(9) Una democracia necesita como condición imprescindible de la existencia de un espacio público de libertad, especialmente en lo que se refiere a los medios de comunicación. En las nuevas democracias posteriores al 89, éste es un requisito que no se cumple, o se cumple insuficientemente; y en las más consolidadas es clara la paradoja entre la multiplicación de las posibilidades de comunicación como efecto de las nuevas tecnologías, y el retroceso de la libertad de información y expresión en los *media*. Esta paradoja no hace más que acentuar la pérdida de intensidad democrática que caracteriza a lo que Bernard Manin ya califica de *democracia de «audiencia»*. B. MANIN, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

de todos. La cuestión está en primar y favorecer la participación política de aquellos ciudadanos que así lo desean, poniendo facilidades, reconociendo su acción, valorando su participación. Una democracia directa, en el sentido del pueblo que se autogobierna, no es deseable y tampoco posible. Pero sí es factible una democracia participativa y representativa, donde participación directa y representación sean conceptos complementarios y mutuamente potenciables.

Cuando una democracia se fundamenta efectivamente en el pueblo, es decir en toda la ciudadanía, el interés general no puede nacer más que de *la diversidad y el pluralismo*. El pueblo como un concepto homogéneo y uniforme no existe, ni existirá. La diversidad es la característica general de las sociedades y sólo el pluralismo puede ser la vía legítima de su representación en los poderes públicos. Nos hemos acostumbrado a identificar democracia y regla de la mayoría cuando lo fundamental es la identificación entre democracia y pluralismo. El pluralismo antecede a la regla de la mayoría y está por encima de ésta. Hay un concepto que me desagrade profundamente: la mayoría absoluta. Porque indica la negación del pluralismo. Una mayoría sin cultura del pluralismo, oprime; una mayoría absoluta sin cultura del pluralismo, oprime absolutamente. La democracia necesita para vivir del pluralismo en la libre circulación de las ideas, de los valores; del pluralismo en el reconocimiento de las distintas identidades comunitarias culturales y lingüísticas; del pluralismo en los medios de comunicación que constituyen el *ágora* o plaza pública de la democracia deliberativa; del pluralismo en la organización y composición de los poderes públicos; del pluralismo asociativo como motor de la vida democrática en la sociedad civil; del pluralismo territorial como reconocimiento de la plurinacionalidad del *demos*.

La participación y el pluralismo son conceptos que preceden a la *representación*, pero al mismo tiempo la necesitan. El gobierno representativo es parte inherente de la democracia. Siempre se necesitarán unos pocos para que gobiernen los intereses de todos. Además, éste no es ningún problema para la democracia si se establecen procedimientos de control y de responsabilidad de quienes ejercen el poder. La eficacia y eficiencia del gobierno exige poner en manos de unos pocos la capacidad de tomar decisiones en nombre y representación de todos. Desde el ámbito local de gobierno hasta el continental y mundial, la democracia representativa es necesaria y positiva. En el debate en torno al mejoramiento de la calidad de las democracias, son muchos los que caen en la confusión de considerar la democracia participativa como un fin en sí misma. Es una concepción equívoca, porque el objetivo de todo sistema democrático, el fin primordial que debe guiarlo, es la consecución del mayor bienestar para el mayor número de personas en la libertad y la equidad. Es evidente que esto será más factible si no se deja al poder público solo, en la discrecionalidad y en la opacidad. No hay nadie que no pueda caer en la tentación de utilizar el poder público a beneficio propio y privado. Por eso son necesarios los mecanismos de control de los poderes públicos. Pero un gobierno representativo puede ser un excelente gobierno si gobierna a beneficio de todos, y en el bien entendido que la representación conlleva la publicidad, la transparencia, el control y la posibilidad de revocación. Por el contrario, una democracia directa puede ser un mal gobierno si queda prisionera de la demagogia del más listo.

La *responsabilidad y control* de los poderes públicos es, en efecto, el «compañero» inseparable de la democracia representativa y participativa. Los poderes públicos deben tener procedimientos de control entre los mismos. En este sentido, mantiene, en esencia, su validez la *división de poderes* tan deteriorada en las democracias actuales. Una división de poderes que no sólo afecta a la distribución de las funciones de gobierno y al control sobre las mismas, sino también a la división territorial de poderes. El parlamento debiera ser una institución real de control del gobierno y la administración de justicia debiera ser un poder efectivamente independiente. Al mismo tiempo, la división territorial de poderes debiera basarse en el principio de competencia y no en el de jerarquía. Una división, coordinación y equilibrio de poderes es un requisito indispensable para frenar el abuso de poder, tal como defendía Montesquieu. El primer control sobre el poder debe ser otro poder, cumpliendo el principio de que *el poder frene al poder*. Los partidos políticos constituyen otro medio de control de los poderes públicos en la medida que no sólo compiten por ganar las elecciones, sino por formar gobierno si las ganan, o bien por asumir la función de oposición y control del gobierno, si las pierden. Las democracias vigentes se han preocupado en demasía por la estabilidad de los gobiernos y se han despreocupado (en muchos casos completamente) por una oposición con recursos para un efectivo control del gobierno.

Finalmente, se necesitan unos medios de comunicación independientes de los poderes públicos con la función fundamental de asumir el control de los mismos. Cuando los medios se ponen al servicio del dictado de los gobiernos y renuncian a su deber de controlarlos, la democracia recibe un golpe tan duro que se deteriora sin solución. Un espacio mediático libre e independiente es condición *sine qua non* para la vida y el proceso democráticos. Si no es así, la democracia queda reducida a «una dictadura mediante elecciones».

PLURINACIONALIDAD, AUTONOMÍA Y PROCESO FEDERAL. UNA PROPUESTA DE DESARROLLO FEDERAL DEL ESTADO AUTÓNOMICO

¿Qué tiene que ver el federalismo con todo ello? Mucho. El federalismo democrático implica participación, pluralismo, representación, responsabilidad y control de los poderes públicos. El federalismo, como escribió Pi y Margall, nace en la libertad individual y en la libre implicación del ciudadano en el gobierno de la comunidad política. No hay federalismo sin participación ciudadana, desde el ámbito territorial local hasta el continental y mundial. Como no lo hay sin pluralismo, porque en el federalismo hay dos o más de dos. El federalismo construye la unidad desde la diversidad y desde el pluralismo. Nadie se une voluntariamente para dejar de ser; ningún pueblo se une voluntariamente con otros pueblos si no es para permanecer. El federalismo se propone representar a la diversidad y hacerla compatible con la unidad. Ésta era la esperanza de Pi y Margall: hacer posible la unidad en la variedad. ¿Es posible? ¿Por qué no? Los pueblos se enriquecen con el reconocimiento del otro, viviendo la interculturalidad.

El *federalismo pluralista* no es más que el desarrollo de la democracia participativa y representativa en sentido territorial y a partir de tres principios: 1) la «secularización» nacional del *demos*, es decir, el fin de la equivalencia *estado igual a nación*; 2) la concepción plurinacional e intercultural del *demos*. Organización institucional del *demos* en base al *criterio territorial* como regulador de la ciudadanía y del autogobierno, por una parte, y del *criterio personal y comunitario* como regulador de la autodeterminación y la nacionalidad; 3) estructura y funcionamiento de las federaciones sobre la base del policentrismo, la coordinación y la solidaridad (10).

Es claro que estoy hablando de una concepción del federalismo que está por desarrollar, especialmente en los puntos 1) y 2). Es lógico porque el federalismo realmente existente no fue pensado para la plurinacionalidad, sino todo lo contrario. Pero también es verdad que ni los cantones en Suiza, ni las 13 colonias británicas de Norteamérica habrían avanzado un milímetro en el proceso confederal y, posteriormente, federal, si no hubieran tenido la absoluta seguridad de su permanencia como estados. El federalismo unió lo que quería permanecer con su propia identidad. Y, si el federalismo «nacional», estadounidense y suizo, unió «estados», ¿por qué no ha de ser posible un federalismo «plurinacional» que reúna naciones garantizando su permanencia?

Para que esto sea posible debe terminar la equivalencia estado-nación, pero también la contraria, es decir, la equivalencia nación-estado. El nacionalismo desaparecerá cuando no haya motivo ni causa para afirmar y realizar el principio «a cada estado una nación, a cada nación un estado», sino para afirmar y desarrollar la convivencia entre las naciones, unas con las otras. Esto es federalismo. El punto de inflexión de este proceso implica la posibilidad del estado plurinacional fundado sobre la base territorial de varios *demos* federados en el *demos*, que al mismo tiempo puede constituir un *demos* de un *demos* más amplio. Estados Unidos nació de la premisa del «estado mayor», aquel estado que Montesquieu concebía como una reunión federal de estados. La clave estaba en el descubrimiento de que era y es perfectamente posible un *demos* con varios gobiernos, desde el gobierno municipal o local hasta el gobierno continental. La cuestión central está en garantizar la ciudadanía para todos en condiciones de igualdad ante la ley, sea cual sea el lugar de residencia, y en organizar el sistema de gobierno de forma que sea posible realizar la compatibilidad entre autogobierno y gobierno compartido.

Ésta es la piedra angular del federalismo: la pluralidad de gobiernos con sus competencias respectivas y con una institución independiente y arbitral que resuelva los conflictos de competencia. Pero hay un paso más para que este federalismo pueda afrontar con éxito la regulación de la plurinacionalidad: la necesidad de un reconocimiento institucional de las comunidades nacionales y/o culturales. La diversidad puede ser reconocida y representada. Basta con quererlo hacer. Es cuestión de voluntad política, porque el derecho y la ley están para regular lo que políticamente se desea. No es conveniente *forzar* unos límites territoriales de la nacionalidad que se correspondan con los límites territoriales del autogobierno cuando esto no sucede en la realidad social. Otra cosa es que el autogobierno atienda a la

(10) Véase Miquel CAMINAL, *El federalismo pluralista*, pp. 209-238, Paidós, Barcelona, 2002.

historia y a las características culturales o multiculturales del territorio que delimita. Pero si se exige al estado que no se confunda con una nación en detrimento de otras, también se debe exigir lo mismo a los autogobiernos. Nada impide afirmar que España es una comunidad política plurinacional y multicultural formada por las nacionalidades castellana, catalana, vasca y gallega, pero tampoco nada debe impedir decir que Catalunya y Euskadi son naciones multiculturales.

La construcción federal plurinacional es un proceso largo y complejo. Por lo tanto, tiene poco sentido dibujar un cuadro ideal y perfecto de lo que podría ser una Federación plurinacional. Se trata, más bien, de descubrir tendencias, de promover un cambio cultural en sentido federal, de impulsar la renovación de conceptos políticos ya obsoletos o que han dejado de ser útiles, de proyectar ideas que puedan servir para superar la era del nacionalismo y avanzar hacia otras formas de organización de la comunidad política.

El Estado Autonómico y la Unión Europea son dos casos concretos y abiertos de desarrollo federal. Es paradójico que el federalismo sea tan temido y al mismo tiempo tan presente en la construcción política hacia una España y una Europa plurinacionales. La consolidación y fortalecimiento de la unidad española pasa por el desarrollo federal, y lo mismo se puede decir de Europa. La constitución del Estado Autonómico fue un gran éxito de las ideas federales. Nadie discute que el Estado Autonómico ha significado un cambio hacia el reconocimiento de una España plural, tal como es en verdad. Y, tampoco, nadie pone en duda hoy que España es un estado más unido desde la libre voluntad de los diversos que desde la superada imposición de «una comunidad de destino en lo universal». El cambio radical del sistema de gobierno ha abierto una vía que debe permitir la resolución de la cuestión de las nacionalidades.

¿Cuál es el camino a corto y medio plazo, hacia un horizonte que podríamos situar en el 2012? En mi opinión, el desarrollo federal de la Constitución de 1978 debe fundamentarse en cuatro principios:

1. *Multilateralidad.*—O el fin de la visión unilateral del desarrollo autonómico, entendido como planteamiento bipolar entre aquellas comunidades autónomas autodefinidas como nacionalidades y las instituciones centrales del estado. La autonomía política es un concepto abierto a la generalidad de nacionalidades y regiones sin que pueda haber privilegio o discriminación entre ellas. Ello no implica que siempre haya que plantearse el desarrollo autonómico con carácter general, sino que la libre iniciativa de una Comunidad Autónoma para mejorar y ampliar su autogobierno no impide (pero tampoco obliga) que otras Comunidades Autónomas (CC.AA.) actúen en la misma dirección.

2. *Asimetría.*—La asimetría no equivale a desigualdad, sino que expresa las distintas realidades sociales y políticas de un estado compuesto y, por lo tanto, la posibilidad de una distribución asimétrica de las competencias. La garantía de la igualdad entre los ciudadanos en la realización y amparo de sus derechos, sea cual fuere su lugar de residencia, no debe confundirse con quien tiene la competencia de gobierno sobre determinada materia. No es necesario, por ejemplo, que todas las CC.AA. tengan policía autonómica, pero sí lo es que todos los ciudadanos tengan garantizada la misma calidad de gobierno en materia de seguridad.

3. *Dualismo competencial.*—Es la piedra angular de la autonomía política y de la federación. Es necesario garantizar el principio federal definido por Elazar de

autogobierno más gobierno compartido (11). Esto exige una distribución dualista de las competencias de gobierno y la garantía de la autonomía financiera, de forma que sea real la distribución territorial del poder del estado entre las instituciones federales y las instituciones federadas. Es, por lo tanto, necesaria la existencia de un Tribunal Constitucional que sea independiente y neutral, lo cual exige como condición primera que tenga una composición que exprese la plurinacionalidad del estado y represente la doble instancia federal y federada.

4. *Solidaridad y cohesión.*—La federación, como el Estado Autónómico, requieren solidaridad entre las CC.AA. o estados federados y, también, cohesión, es decir, sentido de pertenencia a una comunidad política y cultural común. No hay federación sin diversidad y pluralismo, pero tampoco sin unión y cohesión. Variedad y unión son conceptos interdependientes. Ello implica la existencia no sólo de las instituciones centrales o federales con sus propias competencias, sino también que haya canales de participación y de implicación de las CC.AA. en la política general del Estado Autónómico.

A partir de estos criterios o principios generales, centraría el proceso federal y la reforma de los Estatutos de Autonomía y, en su caso, de la misma Constitución en los siguientes puntos:

1. Defensa y protección de las competencias de las CC.AA. frente a la invasión de los poderes centrales del estado y desarrollo del artículo 150.1 y 2, como medio de mejoramiento de la calidad de la autonomía política.

2. Financiación autonómica fundada en la pluralidad y coordinación de Agencias Tributarias, de manera que se asegure la corresponsabilidad fiscal desde la real autonomía financiera de las instituciones de gobierno de las CC.AA.

3. Adecuación del Poder Judicial y de la Administración de Justicia al Estado Autónómico bajo el modelo de la organización territorial de los poderes públicos en las Federaciones democráticas.

4. Representación de la plurinacionalidad y de las CC.AA. en las instituciones generales del estado. Igualdad de derechos entre las lenguas oficiales. La diversidad plurinacional debe quedar reflejada en los símbolos del estado. Supresión de la provincia como instancia periférica del estado, ya que se interfiere con las fundamentales partes integrantes del Estado Autónómico, como son las nacionalidades y regiones. Por consiguiente, deben ser las CC.AA. las circunscripciones electorales en las elecciones generales y en las elecciones europeas.

5. Participación de las CC.AA. en la política general del Estado, lo cual comporta el establecimiento y funcionamiento regular de una Conferencia de Presidentes de las CC.AA., por una parte, y la reforma del Senado como cámara territorial de las nacionalidades y regiones.

6. Representación exterior de las CC.AA. en la Unión Europea y en las instituciones internacionales en relación con las competencias que tienen atribuidas. Especial referencia a las CC.AA. con lengua propia, en materia de educación, cultura y comunicación.

7. Un tribunal Constitucional que asegure el dualismo federal y cuya composición atienda a la realidad plurinacional del estado.

(11) Véase en D. ELAZAR, *Federalism and the Way to Peace*, el desarrollo de los principios generales del federalismo según este autor, pp. 162-168, Queen's University Kingston, Ontario, 1994.

La posibilidad de abrir la vía de la reforma progresiva de los Estatutos de Autonomía, incluida la posibilidad de la reforma constitucional, con base a los puntos mencionados, contribuiría, sin ninguna duda, a la consolidación del Estado Autonómico y a la unidad de España, fundada en la diversidad de las nacionalidades y regiones.

Una vez más, y para terminar, quiero subrayar que el *federalismo une*, impulsa una *cultura pública común* desde el reconocimiento de la identidad de cada uno. No hay que tener ningún temor hacia la desintegración de nada cuando se reconoce la libertad y la plurinacionalidad. Por el contrario, sí que hay que temer los conflictos nacionales cuando se imponen «unidades nacionales» tan artificiales como arbitrarias.

ABSTRACT

La diversidad y su representación es uno de los grandes retos de las sociedades democráticas. La historia del estado moderno ha buscado la homogeneidad de un «nosotros nacional». El nacionalismo ha sido el medio para conseguir este objetivo. Por el contrario, el federalismo ha sucumbido ante la hegemonía nacionalista y ha quedado reducido, hasta hoy, a una técnica jurídico-constitucional de organización territorial del estado nacional. No obstante, el federalismo puede ser también una alternativa a la era nacionalista, si recupera una concepción de la organización de la comunidad política basada en el pluralismo, la plurinacionalidad, el pacto y la codeterminación solidaria. El Estado Autonómico ha representado un paso hacia adelante en la expresión de una España multicultural y plurinacional. No hay que comprenderlo como un punto final, sino como un «estado abierto» dentro de un proceso federal que conduzca a un pleno reconocimiento de la diversidad y de la plurinacionalidad, mediante el desarrollo de la Constitución de 1978 hacia una Federación democrática y plurinacional dentro de la Unión Europea.

