



Democràcies federals

MICHAEL BURGESS I ALAIN-G. GAGNON (eds.)



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autònomics

DEMOCRÀCIES FEDERALS

Col·lecció
Institut
d'Estudis
Autonòmics

87

DEMOCRÀCIES FEDERALS

**Editat per Michael Burgess
i Alain-G. Gagnon**



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autònoms

BARCELONA
2013

Títol original: *Federal Democracies*. Routledge, Nova York i Londres, 2010.

Traducció: Margarida Trias

Revisió: Mireia Grau

La publicació per part de l'IEA d'aquest llibre no implica cap responsabilitat sobre el seu contingut.

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny de la coberta, no pot ser reproduïda, emmagatzemada ni transmesa de cap manera ni per cap mitjà sense l'autorització del titular del *copyright*.

Fotografia de la coberta: Palau Centelles, Barcelona (segle XVI). Detall de l'escultura renaixentista que corona la porta de l'estudi principal.

© 2013 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms

Primera edició: desembre de 2013

ISBN: 978-84-393-9090-9

Maquetació: Addenda

*Per a Louiselle i Marie-Louise, el suport de les
quals ens continua sostenint*

SUMARI

COL·LABORADORS	15
PREFACI	17
1. INTRODUCCIÓ: FEDERALISME I DEMOCRÀCIA	19
MICHAEL BURGESS, ALAIN-G. GAGNON	
Federalisme, democràcia i democràcia federal	20
Federalisme i teoria democràtica	36
Impugnar la sobirania.....	40
Estendre les pràctiques democràtiques.....	42
Comentari i col·laboracions	45

PART I PERSPECTIVES HISTÒRIQUES

2. DEMOCRÀCIA I FEDERACIÓ ALS <i>FEDERALIST PAPERS</i>	55
IAIN HAMPSHER-MONK	
Referències bibliogràfiques.....	75
3. «UNIÓ» EN DEMOCRÀCIES FEDERALS PLURINACIONALS: TOCQUEVILLE, PROUDHON I EL BUIT TEÒRIC EN LA TRADICIÓ FEDERAL MODERNA	79
DIMITRIOS KARMIS	
Nacionalisme al Baix Canadà i colonialisme a Algèria: el federalisme equívoc i monista de Tocqueville.....	82
Federalisme equívoc	84
Federalisme monista.....	89
Nacionalisme «poc i bo» en l'Europa revolucionària: el federalisme apologètic de Proudhon i la por de la unitat jacobina.....	96
El confederalisme i l'abast limitat de la unió federal	98
Nacionalisme «poc i bo» i unió federal com a suma de les seves parts	99
Conclusió	100

4. JOHN C. CALHOUN: FEDERALISME, CONSTITUCIONALISME I DEMOCRÀCIA	103
MURRAY FORSYTH	
¿Hem de llegir Calhoun?	103
Vida, personalitat i evolució intel·lectual de Calhoun	105
La idea de Calhoun de la Constitució nord-americana.....	110
La seva idea de l'estructura governamental establerta per la Constitució	113
Més consideracions sobre la seva idea de concurrència	117
La seva anàlisi del desenvolupament primerenc del sistema federal nord-americà	123
Conclusió	129
5. VARIACIONS SOBRE UN TEMA JAMES BRYCE, FEDERALISME I DEMOCRÀCIA: DEL SACRE IMPERI ROMÀ I LA COMMONWEALTH NORD-AMERICANA A L'IMPERI BRITÀNIC	133
MICHAEL BURGESS	
El Sacre Imperi Romà.....	137
La Commonwealth nord-americana	145
Estudis sobre història i jurisprudència	156
Democràcies modernes.....	160
Imperi, Irlanda i la idea federal.....	165
Conclusió: variacions sobre un tema	169

PART II

ESTUDIS DE CASOS CONCRETS

6. DEMOCRÀCIA VERSUS FEDERALISME ALS ESTATS UNITS	177
JOHN KINCAID	
Debate la democràcia dels fundadors	178
El marc constitucional	183
L'ambigüïtat de «nosaltres, el poble»	184
Congrés.....	185
La presidència	189
El poder judicial	190
Interaccions entre les normes constitucionals i la democràcia ..	192
Les repúbliques estatals.....	194
Desenvolupament democràtic	196

Conclusió	204
Referències bibliogràfiques.....	206
7. DEMOCRÀCIA FEDERAL A SUÏSSA.....	209
PAOLO DARDANELLI	
Introducció	209
Federalisme i democràcia en la història suïssa	210
Democràcia federal en la Suïssa contemporània.....	213
Àmbits de govern	214
La divisió de responsabilitats i recursos.....	216
Relacions verticals.....	217
Relacions horitzontals	218
Perspectives per a la democràcia federal a Suïssa.....	220
Dimensions i aptituds.....	220
Identitats cantonals versus identitats lingüístiques	221
Relacions federació-cantons	223
Federalisme fiscal.....	224
Migració interna i externa	226
¿Què podem aprendre de l'experiència suïssa?.....	227
Conclusions	231
Referències bibliogràfiques.....	231
8. DEMOCRÀCIA FEDERAL A L'ESPANYA PLURAL	235
LUIS MORENO	
Introducció	235
Política identitària i lleialtats duals	240
Democratització i federalització després de la dictadura de Franco	243
Reformes en curs: ¿cap a un sistema confederal?.....	249
ETA i els escenaris futurs.....	251
Observacions finals	252
Referències bibliogràfiques.....	255
9. FEDERALISME I DEMOCRÀCIA A LA REPÚBLICA FEDERAL D'ALEMANYA	259
FRANZ GRESS	
L'escenari històric.....	260
Disposicions i tendències constitucionals, la República de Bonn	262
Disposicions i tendències constitucionals a la República de Berlín	265
Federalisme alemany i opcions democràtiques.....	269

Els <i>länder</i> com a laboratoris polítics	274
La reforma contemporània de l'ordre federal: ¿finalment, se n'han sortit?	278
¿Què és nou?	283
La reforma del federalisme del 2006, una avaluació preliminar	285
Conclusió	286
10. FEDERALISME I DEMOCRÀCIA EN LA FEDERACIÓ RUSSA	291
RICHARD SAKWA	
El federalisme soviètic i rus a la pràctica	291
El federalisme a la Rússia dels tsars.....	293
El federalisme en la pràctica soviètica	293
Regionalisme segmentat	294
Trets del regionalisme segmentat	296
Factors que promouen el regionalisme segmentat	301
El «nou federalisme» de Putin	305
1. Districtes federals.....	307
2. El consell de la federació	308
3. Interferència federal	309
4. Conformitat legal	309
5. El final dels tractats bilaterals.....	309
6. Autogovern local	310
7. Nomenament de governadors.....	310
8. Uniformitat institucional.....	311
9. Unió de regions	311
10. Federalisme en funció dels diners	313
¿Federalisme versus estatisme concentrat (<i>étatisme</i>)?	314
Problemes conceptuals del federalisme rus	321
Federalisme i desenvolupament de l'estat: Madison versus Althusius.....	322
Federalisme i democràcia a Rússia	323
¿Paraconstitucionalisme versus federalisme?.....	324
Una federació sense federalisme.....	325
La dimensió ètnica	327
Conclusió	331
11. EL FEDERALISME EXECUTIU I L'EXERCICI DE LA DEMOCRÀCIA AL CANADÀ	333
ALAIN-G. GAGNON	
Consideracions conceptuals i desenvolupaments històrics.....	334

Els principals reptes als quals s'enfronta el federalisme executiu.....	339
Emergència d'un sistema	340
El federalisme executiu en tensió.....	343
Quan el nacionalisme majoritari supera el federalisme executiu....	350
12. DEMOCRÀCIA FEDERAL EN UNA EUROPA FEDERAL	357
JOHN PINDER	
Monnet, Hallstein i la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (CECA)	358
Spinelli, Monnet, la CED i el CEP	363
Els tractats de Roma	365
Els primers deu anys de la CEE	366
Després de De Gaulle: la represa dels passos federals	368
Delors, Kohl, Mitterrand i l'Acta Única Europea.....	371
Delors, Kohl, Mitterrand i el Tractat de Maastricht.....	373
De Maastricht a la Convenció	375
Una democràcia federal incompleta	378
Referències bibliogràfiques.....	381

PART III PERSPECTIVES COMPARADES

13. FEDERALISME I DEMOCRÀCIA. EL CAS DE LES NACIONS MINORITÀRIES: UN DÈFICIT FEDERALISTA	387
FERRAN REQUEJO	
1. Federalisme i democràcia: valors diferents, objectius diferents .	387
2. «Nacions minoritàries» en democràcies plurinacionals: una caracterització empírica	390
2.1 Espanya	391
2.2 Canadà	392
2.3 Bèlgica	392
2.4 El Regne Unit	393
3. L'adaptació política de les nacions minoritàries en les federacions plurinacionals: enfocaments teòric i comparat.....	393
3.1 Enfocament teòric	393
3.2 Un enfocament comparat	399
4. Conclusions.....	411
Referències bibliogràfiques.....	415

14. FEDERALISME I DEMOCRÀCIA: LES PERSPECTIVES EMPÍRICA I TEÒRICA COMPARADES.....	419
JOHN KINCAID	
Perspectives històrica i empírica.....	420
El federalisme en la tercera onada de democratització	421
Funcionament de la democràcia i dels drets	424
La protecció de la llibertat i dels drets	427
Funcionament econòmic i de qualitat de vida	430
Bases demogràfiques dels sistemes de govern federals i no federals..	435
Perspectives teòrica i normativa	440
Abast territorial i seguretat.....	441
Democràcia i consentiment concurrent	441
Identitat i llibertat individual i comunitària.....	443
Democràcia i justícia federal.....	445
Conclusió	449
Referències bibliogràfiques.....	449
15. REFLEXIONS COMPARADES SOBRE FEDERALISME I DEMOCRÀCIA .	453
RONALD L. WATTS	
Introducció	453
La interrelació entre federació i democràcia.....	453
¿Federació pressuposa democràcia?.....	453
¿Una federació pot millorar la democràcia?	456
Dimensions de l'organització política i democràcia.....	459
Federacions multinacionals i mononacionals i democràcia.....	460
Federació, cambres segones i representació democràtica.....	462
L'impacte de les relacions intergovernamentals en les democràcies federals	464
L'eficàcia de les democràcies federals.....	466
La democràcia federal com a mitjà per resoldre problemes contemporanis importants	467
L'aplicació de la democràcia federal en el conflicte contemporani i les situacions postconflicte.....	467
Importància de la naturalesa de la diversitat i dels conflictes ...	468
Les condicions necessàries per a una solució federal.....	472
Algunes conclusions sobre la federació com a eina per resoldre els conflictes	474
L'impacte de la «glocalització».....	475
Conclusió	477
Referències bibliogràfiques.....	479

COL·LABORADORS

- MICHAEL BURGESS és catedràtic d'Estudis Federals i director del Centre d'Estudis Federals (CFS) a la Universitat de Kent, a Canterbury, Kent (Regne Unit).
- PAOLO DARDANELLI és professor de Política Comparada Europea i subdirector del Centre d'Estudis Federals de la Universitat de Kent, a Canterbury, Kent (Regne Unit).
- MURRAY FORSYTH és professor emèrit de Política a la Universitat de Leicester (Regne Unit).
- ALAIN-G. GAGNON és catedràtic del Departament de Ciència Política i catedràtic de Recerca del Canadà sobre el Quebec i els estudis canadencs a la Universitat del Quebec a Mont-real (UQAM), Canadà.
- FRANZ GRESS és excatedràtic de Ciència Política a la Johann Wolfgang-Goethe Universität, Frankfurt (Alemanya).
- IAIN HAMPSHER-MONK és catedràtic de Teoria Política a la Universitat d'Exeter (Regne Unit).
- DIMITRIOS KARMIS és professor associat del Departament de Ciències Polítiques de la Universitat d'Ottawa a Ontario (Canadà).
- JOHN KINCAID és catedràtic «Robert B. and Helen S. Meyner» de Govern i Servei Públic i director del Meyner Center for the Study of State and Local Government al Lafayette College, Easton, Pennsilvània (EUA).
- LUIS MORENO és investigador associat (Senior Research Fellow) al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Madrid (Espanya).
- JOHN PINDER és excatedràtic del College of Europe a Bruges, antic president del James Madison Trust i expresident del Federal Trust, Londres (Regne Unit).
- FERRAN REQUEJO és catedràtic de Ciències Polítiques a la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, Catalunya (Espanya).
- RICHARD SAKWA és catedràtic de Política Russa i de l'Europa de l'Est a la Universitat de Kent, a Canterbury, Kent (Regne Unit).
- RONALD L. WATTS és Principal Emeritus, professor emèrit d'Estudis Polítics i membre associat de l'Institute of Intergovernmental Relations de la Queen's University, Kingston, Ontario (Canadà).

PREFACI

L'origen d'aquest llibre es remunta a la sessió d'investigació internacional «Federalism and Democracy», que es va celebrar l'abril del 2006 a l'hotel Howfield Manor, Chartham, als afores de Canterbury, comtat de Kent (Anglaterra). La sessió es va dur a terme gràcies a la generositat del James Madison Trust (JMT) (Londres), i s'hi va convidar els participants a fer aportacions concretes sobre democràcia federal. La feina presentada en aquesta reunió va ser revisada i posteriorment actualitzada, i es va tornar a presentar el 2007 i el 2008, subjecta al treball d'edició de Michael Burgess i d'Alain-G. Gagnon. El resultat d'aquest procés llarg però rigorós ha estat la recopilació dels quinze capítols següents, que constitueixen una aportació important al gruix de la bibliografia existent sobre democràcia i pràctica federal.

Sorprenentment, aquest tema ha estat negligit en ciència política comparada, en part, sens dubte, per una certa complaença intel·lectual que s'ha limitat a donar com a cosa feta la relació entre federalisme i democràcia, encara que sempre hi hagi hagut una escola rival de pensament socialista-comunista que sistemàticament ha desafiat, i sovint ha refusat, les reivindicacions que s'han fet a favor de la democràcia federal en aquest llibre. Però, si recordem que els estudiosos anteriors en aquest camp han estat molt interessats en les federacions clàssiques modernes com són els Estats Units d'Amèrica (EUA), Suïssa, el Canadà i Austràlia, queda molt més clar per què els estudiosos contemporanis dels estudis federals havien d'arribar a la conclusió general, com ho fan aquí, que, en última instància, federalisme i democràcia —a pesar de les tensions entre ells— es reforcen mútuament.

L'objectiu inicial de la sessió de la qual deriva aquest llibre era resseguir l'evolució de la relació entre federalisme i democràcia a través d'una sèrie de perspectives empíriques i teòriques, filosòfiques i històriques, a fi d'arribar a una comprensió clara de la *democràcia federal* contemporània. Precisament per això, el punt de partida va ser el debat nord-americà del segle XVIII sobre el nou model federal elaborat a la Convenció de Filadèlfia (1787) i els posteriors arguments intel·lectuals que aquest model va generar sobre federalisme i democràcia al llarg dels segles XIX i XX. Per als nostres propòsits, decidim, a la primera part del llibre, recórrer a Tocqueville, Proudhon, Calhoun i Bryce com a vehicles del segle XIX per a una

investigació sobre diferents aspectes d'aquesta relació en evolució, que proporcionaria la base per a una sèrie d'estudis de cas al segle XX. Una exploració empírica com aquesta no s'hauria pogut justificar sense la inclusió dels EUA, de Suïssa i del Canadà, però també volíem tenir una visió empírica tan àmplia com fos possible que inclogués totes les varietats interessants de democràcia federal coherents amb la nostra prioritat d'incloure també algunes perspectives comparades.

El resultat general és que a la segona part del llibre hem inclòs els estudis de cas dels EUA, Suïssa, Espanya, Alemanya, Rússia, el Canadà i la Unió Europea (UE). Aquestes aportacions del desenvolupament destaquen la relació entre federalisme i democràcia que reflecteix en cada cas les circumstàncies úniques en què l'hem de considerar. En cada cas, el context històric, filosòfic i empíric revela les similituds i les diferències importants entre ells, i això ens permet identificar els factors que, o bé van ajudar, o bé van impedir la convergència d'aquests conceptes en una realitat factible, concretament, en les democràcies federals. També proporcionem, a la tercera part del llibre, una base sòlida per a algunes perspectives teòriques i empíriques comparades d'utilitat, que inclouen una àmplia visió instructiva de les actituds públiques respecte al federalisme i la democràcia federal, una nova i desafiant consideració de la democràcia federal plantejada en el context de problemes plurinacionals i, finalment, una visió comparada general que resumeix amb habilitat els principals arguments del llibre i que serveix de conclusió.

MICHAEL BURGESS

ALAIN-G. GAGNON

1

INTRODUCCIÓ: FEDERALISME I DEMOCRÀCIA

MICHAEL BURGESS

ALAIN-G. GAGNON

Per als estudiosos i erudits interessats en el federalisme comparat, pot ser una sorpresa saber que en el gruix de bibliografia contemporània no s'ha dedicat una atenció detallada a la relació entre federalisme i democràcia. Fins fa no gaire, s'ha presentat com una d'aquelles relacions que en ciència política simplement donem per fetes. Quan mirem el món, no analitzem les lents a través de les quals el mirem, per bé que aquestes lents modelen la nostra comprensió del que veiem, o del que creiem que veiem. La raó d'aquesta autosuficiència es podria explicar amb referència al que Ivo Duchacek va observar al llarg de trenta anys quan abordava el significat de federalisme. «El federalisme», argumentava, «ha esdevingut una d'aquestes paraules que ressonen i evoquen una resposta positiva, però que poden significar totes les coses per a tots els homes, com *democràcia, socialisme, progrés, constitució, justícia o pau*».¹ L'observació de Duchacek subratllava la naturalesa essencialment elàstica d'aquests termes, que es poden estirar per proporcionar diferents significats.

Gràcies als grans progressos analítics de la investigació dels experts en els camps del federalisme i la democràcia, avui dia podem aclarir les diferències conceptuals entre federalisme, federació i confederació, i podem recórrer a una varietat de teories, tipologies i models democràtics que es presten a l'anàlisi comparada. Els temes, si és que estan relacionats, es mantenen com a camps d'estudi separats, però hi ha hagut una tendència cada vegada més gran, per part dels experts dels estudis federals, a identificar les veritables federacions amb la democràcia liberal. Una implicació important d'aquesta equació ha estat el rebuig de les primeres reivindicacions constitucionals de la federació, com ara la Unió Soviètica, Txecoslo-

¹ I.D. Duchacek. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. Londres: Holt, Rinehart and Winston, 1970, p. 191.

vàquia i Iugoslàvia, on ha quedat clar que no han funcionat gaire com a democràcies liberals. És cert que *històricament* no hi ha una connexió necessària entre federalisme i democràcia, però l'evolució de la teoria i la pràctica de la democràcia liberal i del federalisme al segle xx ha unit tots dos conceptes per a tots els propòsits pràctics. En conseqüència, qualsevol vestigi o empremta de federalisme que es pogués detectar —o que es pogués reclamar— en casos com el de la Unió Soviètica, per exemple, s'ha de tractar amb un gran escepticisme i una gran desconfiança, per la senzilla raó que les seves reivindicacions constitucionals van ser falsificades: aquests sistemes polítics operaven, a la pràctica, com a dictadures autoritàries i centralitzades d'un sol partit.²

Aquesta introducció es divideix en tres parts. La primera determina l'establiment de la relació entre federalisme i democràcia, i considera breument com la van elaborar els estudiosos anteriors, alhora que també aprofita l'ocasió per abordar alguns dels punts clau que continuen envoltant aquesta relació. La segona part aborda el federalisme i la teoria democràtica contemporània, amb l'objectiu principal de ressaltar algunes de les discussions i controvèrsies teòriques que continuen caracteritzant el debat intel·lectual. Finalment, la tercera part se centra en els aspectes normatius teòrics i empírics de la relació, tal com s'especifica als capítols del llibre que dominen cada vegada més el discurs intel·lectual en resposta als problemes pràctics en el món contemporani.

Federalisme, democràcia i democràcia federal

La naturalesa de la relació entre federalisme i democràcia és alhora complexa i fascinant, i requereix en primer lloc que aclarim i analitzem breument els antecedents conceptuals de cada un dels termes fonamentals dels quals sembla que ens sentim tan satisfets. Com demostrarem, al principi no hi havia un lligam necessari entre ells. Conceptualment van evolucionar com a fenòmens històrics separats que es remunten als grecs, als romans i als temps bíblics, i no és sinó de mica en mica que s'uneixen com a resultat dels canvis en l'estructura de les relacions de poder entre imperis, di-

² Vegeu M. Burgess. «Between a Rock and a Hard Place: The Russian Federation in Comparative Perspective», a C. Ross (ed.). *Federalism and Local Government in Russia*. Londres: Routledge, 2008, cap. 2, p. 131-149.

nasties, aliances i principats. L'emergència, al segle XVI, de l'estat modern a Europa i els incessants conflictes religiosos provocats per les disputes teològiques que van culminar en la Reforma i la Contrareforma van servir, al segle XVII, per forjar la base per a un replantejament radical de la naturalesa de l'autoritat política, de l'obligació i de la legitimitat. Johannes Althusius, un magistrat calvinista alemany, l'obra *Politica Methodice Digesta* del qual (coneguda com a *Politics*) va aparèixer per primer cop l'any 1603, és àmpliament reconegut com el fundador espiritual de la idea federal com a forma d'associació social i política en la tradició del federalisme europeu continental.

El marc intel·lectual i les circumstàncies polítiques pràctiques que van conduir a l'emergència de la idea federal com a part d'un procés més ampli d'evolució de la democràcia es poden resseguir fins al segle XVII en les importants obres de Thomas Hobbes, John Locke, James Harrington i Algernon Sydney, a Anglaterra, i en una sèrie d'escrits filosòfics de l'Europa del segle XVIII, entre els quals hi ha els del baró de Montesquieu i Jean-Jacques Rousseau a França, d'Hugo Grotius als Països Baixos i d'Immanuel Kant i Samuel Pufendorf a Alemanya. Però va ser a les beceroles de l'època de la política de masses simbolitzada per les revolucions nord-americana (1776) i francesa (1789), al final del segle XVIII, que es van desencadenar les poderoses forces polítiques que van transformar la idea federal des d'una mena de llei i ordre internacionals —una fórmula per forjar la pau entre estats— cap a una forma d'organització política nacional. Com veurem al capítol 2, en la seva encarnació original en el pensament republicà nord-americà sobre llibertat política, ordre, consentiment i obligació, el federalisme no anava en absolut associat amb democràcia. De fet, com a part d'una forma republicana de govern, estava fermament diferenciat de la democràcia, la qual s'equiparava amb la llei del carrer, la tirania popular i la ignorància de les masses.

Malgrat tot, és important reconèixer que les percepcions del federalisme van canviar de manera concomitant, al segle XIX, amb el desenvolupament desigual de la democràcia liberal al Regne Unit (RU), en parts de l'Europa continental i a l'Amèrica Llatina i als Estats Units d'Amèrica (EUA). En termes comparatius, la federació imperial que constituïa l'Alemanya imperial el 1871 no se sentia còmoda amb la metamorfosi constitucional de Suïssa de 1848 en una nova federació, amb el model Westminster canadenc de federació parlamentària de 1867 ni amb els EUA *post bellum*, però eren diferents tipus de models federals que posaven en pràctica diferents classes de democràcia representativa liberal limitada.

No és sorprenent, doncs, que fossin els EUA els que es convertissin en el model federal dominant que calia emular, durant els segles XIX i XX, per a les democràcies liberals que volien utilitzar principis federals amb propòsits diferents. Com que els EUA van evolucionar extraordinàriament en termes socioeconòmics i tecnològics al final del segle XIX, també ho va fer la reputació del federalisme, no tan sols com a mitjà innovador de construcció d'un estat i d'una nació, sinó també com a arquetipus d'una nova forma d'estat i de govern territorials amb uns fonaments filosòfics ancorats en el concepte de *civitas* o *res publica*. De mica en mica, la nova república va anar simbolitzant cada cop més l'ideal de govern constitucional democràtic liberal amb sobirania popular conferida en la constitució escrita.

No es pot trobar cap millor exemple de la gran estima en què el model federal dels EUA se sostenia que la coneguda afirmació feta per un dels més destacats estudiosos del federalisme en el període immediatament posterior al final de la Segona Guerra Mundial. El 1946 es va publicar *Federal Government*, de Kenneth Wheare, que en la presentació de la seva definició de principi federal va confirmar l'estatus del model en els termes següents:

Molts el consideren l'exemple més important i de més èxit. Per tant, qualsevol definició de govern federal que no inclogués els Estats Units seria condemnada per irreal perquè els Estats Units han arribat a ser el que són [...] crec que el govern dels Estats Units és el govern federal més reeixit del món.³

Aquesta era una interpretació particular del *govern* federal, però l'atenció que Wheare clarament va dedicar a l'estructura i al disseny de la mateixa federació també la va dedicar a la naturalesa de l'*estat*. A més, la seva opinió sobre els EUA moderns fusionava federalisme i democràcia federal. No hi va haver mai cap dubte sobre això en la seva ment: rebutjava obertament les autocràcies i les dictadures que podien usar l'etiqueta de federal per descriure els seus estats i governs. «[Perquè sembla segur que l'autocràcia o la dictadura], tant en els governs federals com en els regionals»,

3 K.C. Wheare. *Federal Government*. Londres: Oxford University Press, 1963, 4a edició, 1, p. 11 i 85. [Edició traduïda al català, *Govern Federal*, Col·lecció Clàssics del Federalisme, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 2008, p. 72, 88 i 216.]

Wheare creia que tard o d'hora «destruirà la igualtat de condicions i la independència que han de tenir els governs» i que «[la dictadura,] amb el seu govern d'un sol partit i la negació d'eleccions lliures», era de totes totes «incompatible amb el funcionament del principi federal». El federalisme exigia clarament unes formes de govern que tinguessin «les característiques que normalment s'associen amb la democràcia o amb el govern lliure» i, mentre «hi hagués una àmplia varietat de formes que cada govern pogués adoptar», les principals necessitats eren «lliure elecció i un sistema de partits, amb la garantia d'una oposició responsable».⁴

Retrospectivament, les referències de Wheare a la «democràcia» poden semblar conceptualment limitades i passades de moda, però no hi ha cap dubte que la seva interpretació del govern federal en l'estat federal es basava fermament en les pressuposicions democràtiques liberals. Entre aquestes pressuposicions hi havia un «estat de dret», eleccions lliures i regulars per votació secreta, un sistema de partits polítics competitiu i un poder judicial independent, uns mitjans de comunicació lliures, la protecció de les llibertats individuals i dels drets humans, i la legitimitat de l'oposició al govern. Avui dia podríem interpretar la condemna que fa Wheare dels governs autoritaris d'un sol partit en federacions perquè francament representen una contradicció bàsica de termes. Les seves reivindicacions constitucionals eren senzillament fraudulent. Allà on n'hi ha o n'hi ha hagut, són impostors.

En ple gran debat intel·lectual dels anys de la postguerra sobre el significat del federalisme en el gruix de la bibliografia angloamericana, el 1956 va aparèixer el llibre *Federalism and Constitutional Change*, de William Livingston, i, en la seva principal defensa de la «sociologia del federalisme» va donar, malgrat tot, l'aprovació inequívoca de les credencials democràtiques requerides pels estats federals.⁵ Livingston deia:

El govern federal és adequat només per a aquelles formes de govern que s'organitzen basant-se en fonaments democràtics o republicans. Això senzillament significa que és incompatible amb qualsevol forma de dictadura o d'absolutisme. El govern federal és un desig i una capacitat de protegir les unitats constituents contra les invasions del govern central. Si aquest últim és una dictadura autoritària és difícil que les salvaguardes de l'es-

4 Wheare. *Federal Government*, p. 46 i p. 47 [*Govern Federal*, p. 148 i p. 149].

5 W.S. Livingston. *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press, 1956.

estructura federal puguin servir de gaire: els estats potser continuarien exercint les seves funcions, però només perquè ho toleraria el govern central [...] pel que fa al mateix projecte, estaria a les mans del dictador. Lògicament, l'un i l'altre no són incompatibles, però a la pràctica es contradirien.⁶

Fixant-se concretament en l'Amèrica Llatina i la Unió Soviètica, Livingston va confirmar que els governs centrals dels sistemes federals havien «reduït a zero els elements federals de les constitucions» de manera efectiva.⁷ En sistemes com aquests, els governs centrals havien posat homes de confiança o sequaços als governs dels estats constituents, que eren subordinats del règim. En conseqüència, les unitats constituents havien esdevingut «meres delegacions del grup dirigent en el govern central» de manera que «el caire independent i coordinat» que caracteritzava les relacions federals d'estat «com una autèntica federació» s'havia convertit a la pràctica en una «absurditat».⁸ Amb una seguretat aclaparadora, Livingston va declarar que «la dictadura i la democràcia semblen clarament incompatibles en un esquema federal de govern».⁹

El nostre tercer prestigiós acadèmic del federalisme, William Riker, va consolidar la seva fama en aquest camp amb la publicació, l'any 1964, del llibre *Federalism: Origin, Operation, Significance*, i ocupa una posició que, segons com, resulta curiosa pel que fa al federalisme i la democràcia que es debaten en aquest capítol.¹⁰ En realitat, per ser qui ha fet aportacions tan importants al debat intel·lectual sobre el federalisme, és més aviat una sorpresa saber que, com a polític, Riker va afegir poca cosa a la qüestió de la democràcia federal, a part de la tristament famosa identificació del federalisme amb la repressió local de l'esclavitud i del racisme a l'Amèrica del Sud.¹¹ En retrospectiva, resulta del tot inversemblant recordar que va incloure tant la Unió Soviètica com l'Argentina en la categoria de sistemes federals al costat d'altres federacions democràtiques liberals com EUA, el Canadà, Alemanya i Austràlia. Això no obstant, si situem la seva aportació en el context del que en les ciències socials de la dècada de 1960 s'anomena *revolució conductista* podem començar a apreciar la seva preocupació ini-

6 Livingston. *Federalism and Constitutional Change*, p. 308-309.

7 Livingston. *Federalism and Constitutional Change*, p. 309.

8 Livingston. *Federalism and Constitutional Change*, p. 309.

9 Livingston. *Federalism and Constitutional Change*, p. 310.

10 W.H. Riker. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown, 1964.

11 Riker. *Federalism*, p. 139-145 i p. 155.

cial per les «anàlisis sistemàtiques» de la ciència política com a *ciència*, amb tot el que això implicava.¹²

Riker esquivava el «formalisme administratiu i legal» que havia estat «un tret constant de la majoria d'estudis anteriors», i igualment rebutjava el plantejament d'«avaluació moral» que considerava tan típic dels historiadors i comentaristes de la política, i és per això que va preferir arribar a conclusions desproveïdes de tota valoració subjectiva i científicament rigorosa.¹³ El propòsit fonamental de la seva recerca sobre estudis federals era buscar unes «generalitzacions comprovables i comprovades» que s'afegirien al nostre coneixement de la teoria empírica; això el conduiria a apropiarse de diversos dels avenços fets en teories de l'elecció racional i de negociació.¹⁴ La influència de la teoria de sistemes en general va conduir acadèmics com ell a treure importància al que per a d'altres podrien haver semblat obstacles teòrics ideològics o normatius importants en la seva cerca per trobar uns models significatius de regularitats en els sistemes polítics. L'actitud de Riker respecte al federalisme, doncs, era en gran part el resultat d'un nou clima intel·lectual en les ciències socials. Això va fer que s'interessés pel funcionament dels sistemes polítics com a sistemes, més que no pas per quin *tipus* de sistemes eren o pretenien ser. Per tant, es va poder referir a la Unió Soviètica i a Iugoslàvia com a «federalismes dictatorials», i novament, sense vacil·lar gens ni mica, a la Unió Soviètica («on el federalisme es va introduir sota una tirania».¹⁵ Per a ell, aquests eren o tenien un aval constitucional per ser sistemes federals, i, acceptant-los sense cap reserva, va incorporar-los a les seves anàlisis comparades des del punt de vista de com funcionaven com a sistemes polítics.

El rebuig de Riker a interpretar els sistemes federals en termes de democràcia liberal occidental també s'ha de considerar en el context de la seva creença inicial que el federalisme no tenia una importància particular en l'estudi de la ciència política. De fet, en el seu breu article publicat el 1969 a la revista *Comparative Politics*, va desestimar categòricament el federalisme perquè «no era més que una ficció legal constitucional» que es podia donar sempre que el contingut semblés «apropiat al moment». I en considerar si el federalisme afectaria la manera com seria governat el poble,

12 Vegeu el preàmbul de Sheldon Wolin a Riker. *Federalism*, p. VI.

13 Vegeu el preàmbul de Wolin. p. VIII i el prefaci de Riker a Riker. *Federalism*, p. XII.

14 Prefaci a Riker. *Federalism*, p. XI.

15 Vegeu W.H. Riker i R. Schaps, «Disharmony in Federal Government», cap. 4, p. 76 a W.H. Riker. *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987.

la seva resposta va ser que no creia «que l'afectés en absolut».¹⁶ Aquesta representació negativa, gairebé despectiva, del federalisme difícilment el portaria a veure-hi cap mena de rescat democràtic liberal. Si n'hi hagués algun, el federalisme des del seu punt de vista seria purament un compromís o una invenció, resultat d'un pacte polític, i era erroni donar-li cap importància moral o ideològica més enllà d'aquesta reivindicació. Malgrat tot, per acabar, és just afegir que més tard Riker es va retractar de la seva creença que el federalisme era un impediment per al bon govern i va capgirar el seu judici ideològic original.¹⁷

Retrospectivament, la posició inicial de Riker sobre la qüestió de federalisme i democràcia continua sent instructiva avui dia. Això és perquè alguns acadèmics encara insisteixen que és possible sostenir un govern federal en uns sistemes federals que a la pràctica són dictadures o perpetuen característiques autoritàries extremes. L'origen d'aquesta afirmació equivocada radica en l'afirmació original de Riker segons la qual «encara que totes les formes de federalisme es mantinguin de forma escrupolosament exacta, és possible convertir el govern en una dictadura».¹⁸ Dit d'una altra manera, Riker va fer una distinció entre les formes constitucionals i institucionals i les realitats pràctiques de govern. Però, si Riker tenia raó a l'hora de distingir entre aparença i realitat, feia cas omís, malgrat tot, de la premissa bàsica —plantejada ja més amunt per Wheare i Livingston— segons la qual democràcia federal i dictadura són bàsicament incompatibles. El mateix procés de conversió d'una forma de govern democràtica liberal en una dictadura d'un sol partit necessàriament destrueix la idea federal, de manera que, en oposició al que afirma Riker, les federacions no poden ser alhora dictadures.¹⁹ Així, doncs, només hi ha una conclusió lògica que es pugui extreure d'aquest raonament: el federalisme genuí (govern federal) és un tipus de constitucionalisme democràtic liberal (govern constitucional) del gènere més ampli.

En aquest punt també és adequat portar les suposicions democràtiques de Riker una mica més lluny. Si bé ell no va abordar explícitament la relació entre federalisme i democràcia, certament s'hi va acostar prou —quan va

16 W.H. Riker. «Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does it Matter?». *Comparative Politics*, 2: 1, octubre, 1969, p. 135-146.

17 Riker. «A Note on Ideology», a *The Development of American Federalism*, p. XII-XIII.

18 Riker. *Federalism*. p. 14.

19 Riker es referia en aquest cas a «contraexemples de la coexistència de federalisme i dictadura» a *Federalism*, p. 145.

parlar de la llibertat— per permetre'ns afrontar una altra qüestió important relacionada amb la democràcia liberal. En la seva apassionada anàlisi del federalisme i la llibertat, Riker va decidir juxtaposar concepcions majoritàries i minoritàries de llibertat en l'estat federal i, en utilitzar l'Amèrica del Sud com a únic estudi de cas, la lògica el va dur a concloure que, en diversos sentits, entre els quals hi havia les perspectives majoritària i minoritària, l'afirmació que el federalisme era garantia de llibertat era manifestament falsa. Sense voler entomar l'argument de Riker sobre la llibertat *per se*, és pertinent, però, recollir la qüestió de majoria i minoria constitucionals en els estats federals que constituïa un element essencial del seu raonament. L'estructura de l'argument de Riker, a l'època en què el va fer, certament podria haver estat convincent per al propòsit de condemnar l'esclavitud i el racisme de la tirania civil de l'Amèrica del Sud, però també serveix per plantejar la qüestió de la importància continuada de les majories i minories locals i nacionals en les federacions. Això, com demostrarem, és un argument que té diferents implicacions en contextos diferents.

Com veurem en molts dels capítols d'aquest llibre, justament el debat sobre fins a quin punt pot ser *democràtica* una democràcia federal és implícit en l'argument de Riker sobre la llibertat. Naturalment sempre podem reconèixer el paper de la llei constitucional i de les tradicions de llibertat civil en aquestes qüestions, però, malgrat tot, hi ha *a priori* una tensió fonamental inherent a les federacions democràtiques liberals que requereix un debat públic constant, és a dir, un intercanvi regular de punts de vista i opinions entre majories i minories segons les diferents àrees de polítiques públiques. Recordarem el rebuig de Livingston a la **coexistència de federalisme i dictadura**, però també va anar més lluny en referir-se a la qualitat de la democràcia federal d'una manera que cridava l'atenció sobre les relacions majoria-minoria. El seu argument té relació amb els nostres propòsits de la manera següent:

Sembla [...] clar que el federalisme és incoherent amb una doctrina de govern de majoria estricta si s'aplica a tota la comunitat federal [...] Per la seva mateixa naturalesa, el federalisme és antimajoritari. Un govern federal està pensat per protegir i aportar mitjans d'articulació de les diversitats territorials dins d'una comunitat més gran. Totes les mediacions del govern federal són mecanismes el propòsit dels quals és impedir que la majoria no qualificada de la societat pugui passar, sense restriccions, per sobre dels interessos de qualsevol dels elements federats. És una tècnica

per a la protecció d'una minoria dins d'un estat o de diversos estats contra la majoria en la resta d'estats [...] El federalisme no es pot descartar com a perjudicial pel fet que no encaixi en una teoria de democràcia majoritària [...] el que els majoritaris obliden *ad hoc* és que un estat federal és una cosa diferent que no pretén actuar segons un principi majoritari.²⁰

L'anàlisi de Livingston apuntava directament al centre de la qüestió. Cap part del raonament *a priori* de Riker en relació amb el federalisme i la llibertat podia rebatre el fet que, en circumstàncies diferents de les que pertanyen al seu estudi de cas de l'Amèrica del Sud, les implicacions de les relacions majoria-minoria per a la democràcia federal podrien ser molt diferents. Per exemple, difícilment arribaríem a les mateixes conclusions negatives sobre la protecció i la preservació de les minories nacionals, com la del Quebec al Canadà, utilitzant les premisses de Riker. D'aquí no es desprèn que totes les majories locals (que són minories nacionals) representaran interessos repressius limitats que no concorden amb els valors i les creences polítiques de la majoria nacional. Però s'ha de reconèixer que la conclusió general de Riker sobre federalisme i llibertat (estretament vinculada a la democràcia liberal) derivava d'una interpretació —que ell mateix reconeixia com a singular— de l'experiència federal dels Estats Units i es basava raonablement en unes concepcions una mica fixes i rígides del que constituïa les majories i les minories en un sistema federal. Clarament els arguments que va utilitzar i el fonament per fer-ho ja no són aplicables a la pràctica, si bé encara ressonen en la teoria. Així, doncs, la nostra inclusió de la seva memorable aportació al gruix de la bibliografia de revisió de federalisme i democràcia està plenament justificada.

Quan dirigim l'atenció cap a l'aportació a aquesta qüestió de Carl Joachim Friedrich, l'obra *Trends of Federalism in Theory and Practice* del qual va ser publicada per primer cop el 1968, tornem a un àmbit molt més ferm on és possible saber on posem els peus.²¹ La posició de Friedrich sobre federalisme i democràcia estava fermament fonamentada en la seva interpretació del constitucionalisme modern i podem resseguir-la remuntant-nos al 1937, quan va publicar per primera vegada el llibre *Constitutional Government*; posteriorment es va tornar a difondre el 1941 amb el nou títol de

²⁰ Livingston. *Federalism and Constitutional Change*, p. 310-314.

²¹ C.J. Friedrich. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Londres: Frederick A. Praeger, 1968.

Constitutional Government and Democracy.²² El lligam entre aquests conceptes quedava manifestament clar de la manera següent:

L'augment del govern constitucional modern ha anat acompanyat de l'establiment d'un nombre cada vegada més gran de projectes federals. El paral·lelisme és tan sorprenent que el federalisme ha de ser considerat un dels aspectes més importants del constitucionalisme.²³

Friedrich considerava el constitucionalisme, que va evolucionar cap a una democràcia constitucional, «probablement la consecució més gran de la civilització moderna», perquè, en termes pràctics, dividia el poder i proporcionava la base per a les restriccions efectives de l'acció governamental.²⁴ Admetia que el constitucionalisme podia ser monàrquic i democràtic, i que històricament havia estat totes dues coses alhora, però també va resseguir la democratització del constitucionalisme i això el va dur a concebre el federalisme com a garantia de l'autonomia local i de les llibertats civils. Si tornem a la seva posició del final de la dècada de 1960, veurem que era completament coherent amb el seu rebuig inicial dels sistemes polítics totalitaris i autoritaris, com el model federal soviètic de Stalin i l'Alemanya nazi de Hitler, tot i que va ser molt més conciliador en el seu breu estudi de Iugoslàvia. En descriure el model soviètic federal com «un reconeixement legal del regionalisme de la seva base de població multiètnica determinat tribalment» vinculat a «una centralització sovint opressiva i enèrgica de l'administració de les funcions que corresponien al poder imperial central», Friedrich va confirmar que aquest model tenia una façana federal.²⁵ Però aparentment Iugoslàvia era una possibilitat federal molt més esperançadora. Tot i que s'anomenava una «comunitat federal» que a la pràctica funcionava com una «societat comunista federal plurinacional», el país acabava d'adoptar una petita «mesura de constitucionalisme» específicament en termes d'anàlisi judicial. Això no obstant, Friedrich va concloure que en gran part depenia del «gra d'autocontrol» que el partit comunista exercia sobre «la utilització del seu poder concentrat» perquè en realitat era un «monòlit sota el lideratge dictatorial de Tito».²⁶

22 C.J. Friedrich. *Constitutional Government and Democracy*. Nova York: Ginn, 1950, 4a edició.

23 Friedrich. *Constitutional Government*, p. 189.

24 Friedrich. *Constitutional Government*, prefaci a la segona edició, p. IX.

25 Friedrich. *Trends of Federalism*, p. 5.

26 Friedrich. *Trends of Federalism*, cap. 22, p. 162-169.

Al seu llibre *Comparative Federalism: The Territorial Dimension to Politics*, publicat per primera vegada l'any 1970, Ivo Duchacek, al qual ja ens hem referit en les nostres observacions inicials, també va donar suport a la pressuposició de Friedrich d'una incompatibilitat fonamental entre el federalisme socialcomunista i la democràcia liberal. Duchacek va esbossar els elements bàsics de la seva pròpia posició sobre el federalisme i la democràcia en uns termes inequívocs:

En una paraula, la democràcia és una condició per al federalisme, mentre que un sistema totalitari exclou l'autonomia dels grups polítics, entre els quals hi ha els territorials. El federalisme és incompatible amb qualsevol tipus de sistema que signifiqui un govern incontrolat —tant si és per una majoria com per una minoria— que exclouï qualsevol dilució de poder i faci l'autoritat insensible als desitjos de totes les minories, incloses les territorials.²⁷

Duchacek també va observar que als autèntics sistemes federals amb «una distribució coherent de poder i una competència lliure entre les unitats territorials i el centre nacional» hi havia sistemes polítics bipartits o multipartits, com als EUA, el Canadà, Austràlia, Alemanya occidental, Àustria i Suïssa.²⁸ Va comparar aquest conjunt de condicions amb les d'un sistema de partit únic en què el partit dominant fos monolític, és a dir, totalitari o autoritari, i que «no pogués permetre de cap manera que el seu poder monopolista fos descentralitzat, dividit, distribuït o dissolt». Per a ell, el monopoli d'un partit únic posava «greument en dubte la realitat del federalisme en països com la Unió Soviètica, les federacions llatinoamericanes, Burma, el Pakistan, Líbia, Camerun, Iugoslàvia i Txecoslovàquia».²⁹

Aquesta breu llista d'opinions, afirmacions i arguments de reconeguts estudiosos del federalisme que hem identificat més amunt confirma la premissa bàsica del llibre, que és que si bé no totes les democràcies liberals tenen governs federals, tots els casos de sistemes federals genuïns es basen en el constitucionalisme democràtic liberal. Això implica l'existència d'una cultura constitucional que es pot definir com a «pràctiques interpretatives que segueix un poble a l'hora d'instituir i constrènyer el seu govern», més

²⁷ Duchacek. *Comparative Federalism*, p. 335.

²⁸ Duchacek. *Comparative Federalism*, p. 335.

²⁹ Duchacek. *Comparative Federalism*, p. 330.

que només un text constitucional.³⁰ Hi ha, doncs, molt poques possibilitats de considerar seriosament com a federacions els models federals socialcomunistes o les primeres versions autoritàries federals sud-americanes. I, de passada, també hi ha bones raons per qüestionar l'autenticitat de tots els pretenduts experiments federals a l'Àfrica, l'Orient Mitjà i Àsia, on no hi ha una cultura constitucional democràtica, ni llei ni respecte pels drets humans i les llibertats. Parafraçant la famosa reivindicació de Kenneth Wheare, la democràcia federal ha arribat a ser el que és perquè els EUA han arribat a ser el que són.³¹

En el seu clàssic *Exploring Federalism (Anàlisi del federalisme)*, Daniel Elazar argumentava de forma convincent que el sistema polític federal dels EUA era «la primera organització política federal que va vincular de manera clara el federalisme amb el govern popular, o la democràcia»:

Això va determinar el to de les organitzacions polítiques federals que van venir després. Des d'aleshores, no s'ha establert cap organització política federal en què la defensa del federalisme no hagi estat basada en arguments democràtics. No únicament tots els sistemes federals es reclamen democràtics i busquen la legitimitat democràtica, sinó que és probable que hi hagi un acord general entre els demòcrates autèntics segons el qual la gran majoria d'aquestes organitzacions polítiques que es mantenen com a models de democràcia o bé són federals pel que fa a la forma o bé utilitzen exhaustivament principis federals.³²

Una conclusió òbvia que s'extreu d'aquest estudi introductori de federalisme i democràcia és que aquests dos conceptes estan estretament relacionats. Això ho confirmen clarament els experts reconeguts. Però la interrelació conceptual precisament planteja diverses preguntes interessants sobre com hauríem de classificar les federacions segons la *qualitat* de la democràcia liberal pel que fa a les seves institucions i processos. Els estudiosos del federalisme i la democràcia són ben conscients de la important

30 J. Ferejohn, J.N. Rakove i J. Riley (ed.). *Constitutional Culture and Democratic Rule* Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 15.

31 Wheare. *Federal Government*, p. 11 [*Govern Federal*, p. 72].

32 Daniel J. Elazar. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987, p. 108. [Vegeu l'edició traduïda al català, *Anàlisi del federalisme i altres textos*, Col·lecció Clàssics del Federalisme, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 2011, p. 244.]

distinció entre llei constitucional i pràctica política. En relació amb els estudis federals, Wheare va fer veure aquesta qüestió fa mig segle:

No n'hi ha prou de considerar únicament les constitucions. Una cosa igualment important és la pràctica de govern. Un país pot tenir una constitució federal però, a la pràctica, pot utilitzar aquesta constitució de tal manera que el seu govern no sigui federal. O bé un país amb una constitució no federal pot fer-la servir de manera que sigui un exemple de govern federal [...] és evident que la pràctica de la constitució és gairebé més important que la llei de la constitució.³³

Ronald L. Watts ha assenyalat fa poc la diferència entre «forma constitucional i realitat operativa», i emfasitzava com en alguns casos la pràctica política ha transformat la manera de funcionar de les constitucions.³⁴ Per tant, el nostre primer pas cap a una classificació ha de tenir en compte teoria i pràctica. No hem de pensar gaire ni buscar gaire per trobar exemples contemporanis d'allò a què Wheare i Watts es referien més amunt. El mateix Wheare al·ludia al cas canadenc, en el qual el Canadà tenia un govern federal però la seva constitució era només «quasifederal».³⁵ Avui dia, les constitucions de la federació russa, de la federació de Malàisia i de la República Federal de Nigèria també es podrien classificar fent servir aquesta distinció per comparar la seva llei constitucional i la seva pràctica política, però en aquests tres casos aquesta distinció ens porta a qüestionar les seves pràctiques democràtiques liberals. Amb tot, en el cas d'Espanya i potser de Sud-àfrica, la relació és a l'inrevés: la pràctica política deixa molt enrere la teoria legal. El fet és que en cap cas d'aquest conjunt la forma constitucional es correspon amb la pràctica política. Les federacions de Rússia, Malàisia i Nigèria presenten unes pràctiques autoritàries fortes que poden posar en dubte la qualitat de les seves democràcies federals, mentre que la monarquia parlamentària d'Espanya i la República presidencial-parlamentària de Sud-àfrica encara funcionen en molts sentits com a federacions democràtiques liberals.³⁶

33 Wheare. *Federal Government*, p. 20 [*Govern Federal*, p. 101-102].

34 Ronald L. Watts. *Comparing Federal Systems*. Mont-real: McGill-Queen's University Press, 2008. També va ressaltar aquest punt en la primera segona edició d'aquest llibre, a la pàgina 14.

35 Wheare. *Federal Government*, p. 20 [*Govern Federal*, p. 101-102].

36 Watts afirma que tant Espanya com Sud-àfrica s'ajusten als criteris d'una federació en actiu, però que les seves constitucions no n'han adoptat l'etiqueta. Vegeu R.L. Watts, *Comparing Federal Systems*, p. 10.

La interrelació entre federalisme i democràcia, doncs, enfronta el polític a un dilema seductor que implica alhora teoria i pràctica. El món ens presenta uns països amb unes constitucions que es proclamen com a federals però amb unes pràctiques polítiques que varien segons la teoria democràtica liberal, i altres estats amb unes constitucions formalment no federals però amb unes pràctiques polítiques que són alhora democràtiques, liberals i federals.

Aquesta comprovació de la realitat ens recorda que el món dels sistemes polítics és alhora complex i desendreçat, i requereix constantment que tornem a examinar els nostres conceptes bàsics per explicar-lo i entendre'l. En aquesta recerca, la distinció entre forma constitucional i pràctica política en les federacions ens porta a investigar lògicament com funcionen precisament les institucions i els processos de la democràcia liberal si volem que la nostra anàlisi sigui conseqüent i la nostra classificació internament coherent. Però, perquè sigui coherent, també hem d'aplicar aquest plantejament a totes les democràcies liberals no federals que funcionen a la pràctica com a països federals. Són països on hem de distingir entre una constitució formal d'un estat no federal i la realitat pràctica del sistema polític federal. En altres paraules, cal confirmar la distinció fonamental entre l'estat i el sistema polític.

En el nostre intent d'avaluar la validesa de les reivindicacions constitucionals fetes pels estats federals, per força hem d'examinar no tan sols el caràcter federal de les seves constitucions, sinó també les seves credencials democràtiques liberals en la teoria i a la pràctica. Igualment, també hem d'aplicar el mateix criteri a aquells estats no federals que a la pràctica sembla que funcionin com a federacions. Per fer-ho, primer cal que establim uns criteris clars de democràcia liberal segons els quals puguem emetre opinions sobre quins estats estan qualificats per lluir l'etiqueta de *democràcia federal* i quins queden fora d'aquesta categoria. En la majoria de casos, aquestes avaluacions seran relativament senzilles, però hi haurà els que podríem anomenar casos «fronterers», en què, a la pràctica, alguns estats no s'ajusten a tots o a la majoria de criteris. No sempre és possible ser científicament precís sobre aquest mètode de classificació, i en molts casos només podem emetre judicis aproximats, però, a pesar de tot, això seria un avenç útil des de la nostra posició actual, en què sovint hi ha una tendència a fer valoracions altament subjectives, que són en gran part impressionistes i pressuposen uns valors concrets.

El que ve a continuació és només el resum breu d'un esbós que s'ajusta als propòsits d'aquesta introducció, i se centrarà sobretot en els criteris de

democràcia liberal que, conjuntament, conformen la base de les credencials democràtiques liberals que majoritàriament es considera que constitueixen el gruix de la bibliografia per decidir si és justificat que un estat sigui etiquetat de federal o no. No començarem amb les característiques estructurals de les federacions per la senzilla raó que aquests trets són ben coneguts i ja han estat identificats en l'obra de Ronald Watts mencionada anteriorment.³⁷ No cal que les repetim aquí. Això no obstant, és particularment valuós que en la majoria de definicions estàndard d'estats federals, l'assumpció de democràcia liberal gairebé sempre és implícita més que no pas explícita. Naturalment sempre que es consideri, com passa en el cas de Friedrich, un exemplar del gènere més ampli del «constitucionalisme», llavors podem veure que la democràcia liberal és immanent als estats federals. En realitat, aquesta democràcia liberal s'eleva a l'estatus de fita de la federació. Però els estudiosos del federalisme i de la federació no sempre ho veuen clar. La veritat és que sovint ho donen per descomptat. Watts, per exemple, només s'hi refereix en termes qualificatius quan reconeix la distinció entre el caràcter estructural dels sistemes polítics federals i els seus processos polítics:

Entre les característiques importants dels processos federals hi ha una gran predisposició a la democràcia, ja que comporten el consentiment voluntari dels ciutadans de les unitats constituents, la no-centralització com el principi expressat a través de múltiples centres de presa de decisions polítiques, la negociació política oberta com un tret destacat del camí pel qual s'arriba a les decisions, el funcionament del mecanisme d'equilibri de poders per evitar la concentració de poder i un respecte pel constitucionalisme i el govern, perquè cada instància de govern deriva la seva autoritat de la constitució.³⁸

Però si, segons Watts, aquestes característiques representen les àmplies precondicions democràtiques liberals que constitueixen la condició *sine qua non* d'una federació i proporcionen la base conceptual sobre la qual podem construir l'anomenada *democràcia federal*, ¿quins són els criteris específics de democràcia liberal que es poden deduir d'aquesta referència esmentada anteriorment? En aquest estudi introductori, el context propor-

37 Vegeu R.L. Watts. *Comparing Federal Systems*, p. 9.

38 Watts. *Comparing Federal Systems*, p. 18.

cionat per les aportacions de Wheare, Livingston, Riker, Friedrich, Duchacek, Elazar i Watts ens dota admirablement per afinar aquests criteris de la manera següent:

— Una constitució escrita i suprema basada en «unitat i diversitat» formalment consolidades per la combinació d'«autogovern i govern compartit».

— Una cultura constitucional en la qual els ciutadans de la federació lliurement reben i accepten unes normes i unes regles d'interpretació així com les institucions, processos i les pràctiques de govern.

— Un sistema polític constitucional com un sistema de dos nivells de regles i normes polítiques que distingeix entre un nivell superior d'autoritat superior en força legal i/o moral, i un nivell inferior d'autoritat que està subjecte a les restriccions morals i/o legals imposades per unes normes constitucionals més elevades, entre les quals hi ha l'aptitud per crear normes i regles «ordinàries» així com determinar el significat de la paraula «constitucional» quan sorgeixen els conflictes.³⁹

— Un govern constitucional basat en el reconeixement de les normes polítiques i constitucionals ordinàries que situen els límits morals i/o legals vinculants en els funcionaris de govern de manera que cap grup pot tenir tota l'autoritat per resoldre conflictes. L'imperi de la llei significa que el mateix govern està subjecte a la llei i que no pot governar de manera arbitrària.

— L'existència d'una competència de partits en múltiples nivells basada en els partits amb estructures de partit democràtiques internes i amb candidats que han estat degudament elegits per mitjans legítims responsables i oberts.

— L'existència de sistemes electorals que garanteixen eleccions regulars per vot secret i exemptes de corrupció, intimidació i suborn.

— L'existència d'una oposició organitzada de partits polítics que té la llibertat de criticar públicament, el dret a desafiar i la capacitat de substituir el govern existent per mitjans democràtics legítims i pacífics.

— L'existència d'uns mitjans de comunicació lliures que no poden ser controlats pel govern.

Tots junts, aquests vuit elements constitueixen els criteris de la democràcia liberal que es combinen amb les característiques estructurals de les

³⁹ Per a aquesta part de la llista hem confiat en els editors de l'estudi introductori de Ferejohn, Rakove i Riley. *Constitutional Culture and Democratic Rule*, p. 10-12.

federacions per produir una cosa amb caràcter propi que podem identificar com a *democràcia federal*.

És clar que, si aquesta nova avaluació i aquest nou assessorament de la democràcia federal són convincents, tindran diferents implicacions importants per al tema d'aquest llibre. Com a mínim, plantegen importants interrogants sobre quines federacions i quins sistemes polítics federals s'haurien d'incloure en les classificacions contemporànies i quins s'haurien d'excloure. Per exemple, si realment exclou l'antiga Unió Soviètica, ¿també exclou l'actual Federació russa? I, en aquest context, ¿què hem de fer amb federacions genuïnes com són Nigèria i Malàisia? De la mateixa manera, ¿on hauríem de situar Espanya i Sud-àfrica en una classificació com aquesta d'estats democràtics liberals formalment federals? Semblaria que la claredat i la precisió d'aquesta classificació s'han superat de llarg, però que, si ens capacita per rebutjar els models federals socialcomunistes per impositors, això és a costa de pagar un preu molt alt. Comporta problemes conceptuals nous creats pel canvi internacional contemporani.

Des del final de la Guerra Freda, el novembre de 1989, hem estat testimonis del ressorgiment de nous models federals que han desafiat els nostres valors i supòsits democràtics liberals establerts, i que efectivament posen en dubte algunes de les categories conceptuals bàsiques utilitzades per definir les *democràcies federals*. L'aparició de la Federació Russa i de Bèlgica (1993), Bòsnia i Hercegovina i Etiòpia (1995), Sud-àfrica (1996), Nigèria (1999), l'Iraq (2005) i el Nepal (2007), així com el canvi polític i constitucional gradual a Espanya, Itàlia i la Unió Europea (UE), s'han combinat per desencadenar una nova i seriosa avaluació del que significa *democràcia federal* en teoria i a la pràctica. És hora de considerar breument la relació entre federalisme i teoria democràtica.

Federalisme i teoria democràtica

El federalisme ha estat avaluat des d'un ventall de perspectives que van des de consideracions sociològiques fins a consideracions funcionalistes, i també des del punt de vista privilegiat de la teoria democràtica.⁴⁰ En cada cas concret, es pressuposa que el federalisme està clarament dotat d'algo-

⁴⁰ Livingston. «A Note on the Nature of Federalism». *Political Science Quarterly*, 67, març, 1952, p. 81-95.

nes qualitats específiques o del que podríem anomenar *propietats legitima-dores*. ¿Aquest fet hauria de tenir a veure amb l'expressió de la voluntat de la comunitat? ¿Hauria de valorar l'eficàcia en la presentació de programes públics? o, altrament, ¿s'hauria de centrar en l'ampliació de pràctiques democràtiques? Naturalment hi ha algunes tensions importants entre aquestes tres interpretacions del federalisme, i donar respostes a aquestes qüestions pot tenir unes repercussions polítiques importants.

Cada cop hi ha més bibliografia que vincula federalisme i democràcia. Malgrat tot, mentre que els estudiosos han escrit exhaustivament sobre aquests dos conceptes bàsics, la majoria s'han centrat poc en la relació entre ells. La valuosa i coneguda obra de John Rawls sobre liberalisme i teoria democràtica, per exemple, ha esdevingut un punt de referència ineludible, però, de fet, ha prestat poca atenció al federalisme en les seves prestigioses publicacions. És com si els seus interessos teòrics generals recolzessin en l'existència d'una cultura nacional única, no conscient de la naturalesa federal dels EUA.⁴¹

Com se sap, els nord-americans han tingut tendència a buscar maneres de limitar la influència i el poder del govern. Això s'ha aconseguit implementant mecanismes com un sistema d'equilibri de poders per mitjà de la separació de poders entre les branques executiva, legislativa i judicial del govern. Els estudiosos que utilitzen els conceptes de federalisme i democràcia, però, han de ser sensibles a una varietat de consideracions polítiques que van més enllà dels atributs particulars del model de federalisme nord-americà. Aquestes consideracions polítiques impliquen qüestions de justícia, de representació democràtica (territorial i no territorial), així com d'estabilitat (institucions) i de cultura (tradicions polítiques).

Un desig que sovint s'identifica en el sector dels partidaris del federalisme, com van assenyalar Richard Simeon, Ian Robinson i altres estudiosos, ha estat buscar maneres de servir «els interessos de la sobirania popular col·locant governs més propers a la gent i permetent els ciutadans de perseguir els seus interessos a través dels diversos governs».⁴² Això constitueix un

41 En el seu *Multinational Federalism and Value Pluralism*. Londres: Routledge, 2005, p. 61, Requejo, en parlar del federalisme nord-americà, assenyala que constitueix un context mononacional i afegeix que no està clar «qui és el poble, i qui ho decideix?».

42 R. Simeon i I. Robinson. «The Dynamics of Canadian Federalism», a J. Bickerton i A.-G. Gagnon (ed.). *Canadian Politics*, 5a edició. Toronto: University of Toronto Press, p. 157. Per a un desenvolupament posterior, vegeu R. Simeon. «Criteria for Choice in Federal Systems», *Queen's Law Journal*, 18 (1982-1983), p. 131-157.

tret durador del federalisme nord-americà. En aquest cas, però, el federalisme és simplement usat com una eina per fomentar pràctiques democràtiques. Alhora també hauríem d'assenyalar l'existència d'un desig ben fonamentat entre els estudiosos nord-americans del federalisme d'un govern central (federal) més que una simple compartimentació competencial.⁴³

La relació entre federalisme i teoria democràtica també ha estat proposada en el context canadenc.⁴⁴ De fet, normalment aquests dos cossos de bibliografia es comenten a l'uníson, perquè s'infereix que federalisme i democràcia van de la mà. Normalment els projectes de recerca patrocinats pel Fòrum de Federacions, per exemple, apunten clarament en aquesta direcció.

Sovint, el Canadà, Suïssa i els EUA han estat usats com a criteris per a la pràctica federal o com a exemples a ser emulats per aquells països que busquen una estabilitat política. Però és important remarcar que els especialistes en federalisme del Canadà i de Suïssa no tan sols han emfasitzat la importància de la legitimitat en la relació entre federalisme i teoria democràtica, sinó que també han tendit a insistir, en la seva defensa del federalisme, en l'estabilitat política. En realitat, aquesta característica concreta dels sistemes federals s'ha dut fins al límit al Canadà, on el govern del Quebec ja ha celebrat dos referèndums, el 1980 i el 1995, sobre el seu futur dins el país. Aquí adquireix una rellevància especial la referència a la secessió del Quebec en què el Tribunal Suprem del Canadà va emetre la seva opinió sobre la legalitat de la secessió unilateral de 1998, només tres anys després del segon referèndum fallit per part del govern del Quebec per renegociar el seu acord constitucional amb la federació canadenca. El Tribunal Suprem, en la seva «Reference re the Secession of Quebec» presentada l'agost de 1998, va reconèixer que la democràcia constitucional del Canadà està sòlidament fonamentada en quatre principis vinculants de valor equivalent, cap dels quals pot superar els altres. Aquests amplis principis constitucionals es van identificar com a federalisme, democràcia, constitucionalisme i estat de dret, i finalment, la protecció dels drets de les minories.

Segons el més alt Tribunal del territori, el principi del federalisme «reconeix la diversitat de les parts components de la confederació i l'autono-

43 Elazar. *American Federalism: A New Vision from the States*, 4a edició. Nova York: Harper & Row, 1984.

44 Val la pena mencionar que C.B. Macpherson, un dels filòsofs del segle XX més aclamats del Canadà, ni tan sols esmenta la paraula *federalisme* als seus estudis de teoria democràtica en la seva recerca sobre l'emergència de terceres parts a les Grans Planes. C.B. Macpherson. *Democracy in Alberta*. Toronto: University of Toronto Press, 1953.

mia dels governs provincials per desenvolupar les seves societats dins dels respectius àmbits de jurisdicció» (secció 58 de la resolució 1998). Aquesta declaració contrasta significativament amb la interpretació nord-americana del federalisme, i es relaciona molt més estretament amb el corrent europeu de tradició federal. És més, el principi de democràcia és central per a la interpretació per part del Tribunal d'una democràcia constitucional. Entre les iniciatives legítimes que es poden emprendre formalment, aquí hauríem d'assenyalar la possibilitat que un estat membre constituent iniciés una reforma constitucional. Un «poble» és considerat sobirà i pot expressar la seva sobirania per mitjà de l'expressió lliure de la voluntat de la majoria. Amb tot, les negociacions formals amb els seus socis constituents no es poden evitar sense rebutjar en primer lloc el principi de democràcia sobre el qual es basa aquesta iniciativa. Com a tal, tant el federalisme com la democràcia, entrellaçats com estan, són les principals eines en el procés de (re)negociació dels termes bàsics d'associació.

Els dos principis de federalisme i democràcia van acompanyats d'un tercer, a saber, constitucionalisme i estat de dret. Segons els nou jutges del Tribunal Suprem del Canadà, «Malgrat tot, la democràcia, en qualsevol sentit real del mot, no pot existir sense estat de dret. És la llei que crea el marc dins del qual s'ha d'establir i implementar la “voluntat sobirana”. [...] Un sistema també polític ha de posseir legitimitat, i, en la nostra cultura política, això requereix una interacció entre l'estat de dret i el principi democràtic» (secció 67). En conseqüència, és altament improbable que un acte unilateral de secessió per part del govern del Quebec fos acceptable, perquè «usurparia el poder» (secció 74) del govern central. A més, el mateix govern central no pot «usurpar el poder» de l'Assemblea Nacional del Quebec. En altres paraules, al govern central no li està permès d'evitar el principi de constitucionalisme que protegeix la divisió de poders entre les instàncies de govern en una federació democràtica. El filòsof polític James Tully assenyala que «el principi de constitucionalisme situa la divisió de poders més enllà de l'abast de la voluntat de la majoria exercida a través del parlament federal, de manera que protegeix el Quebec de l'assimilació per la majoria de la resta del Canadà (s. 74)».⁴⁵

El quart principi identificat pel Tribunal Suprem del Canadà, i ben conegut pels estudiosos del federalisme, està relacionat amb la protecció dels

45 J. Tully. «The Unattained Yet Attainable Democracy: Canada and Quebec Face the New Century», a *Les Grandes Conférences Desjardins*. Toronto: McGill University, 23 de març del 2000, p. 20.

drets de la minoria. Això no obstant, en la seva resolució el Tribunal Suprem va mencionar que cap principi pot superar els altres, ja que cal tenir-los en compte cada un simultàniament amb els altres, i tenen un valor equivalent. Això suggereix que s'ha de considerar el «principi democràtic», important com sens dubte és, alhora que l'ideal de federalisme, i el constitucionalisme i l'estat de dret alhora que la protecció dels drets de la minoria. El cas del Canadà, doncs, és un molt bon exemple de la relació complexa d'aquests principis fonamentals que estan entrelaçats per presentar el que en aquest llibre pressuposem que significa *democràcies federals*.

Naturalment, la relació entre federalisme i teoria democràtica expressada d'aquesta manera no sempre s'acompleix a la pràctica, com ja hem dit a la secció anterior. De fet, una anàlisi detallada dels països que es considera que presenten trets federals importants, sobretot en l'àmbit institucional, podria aclarir als estudiosos del federalisme que sovint la «democràcia» és secundària, i que el que realment importa és l'estabilitat dels règims polítics en vigència. Però la consecució de l'estabilitat política per ella mateixa no sempre va donant la mà a la tradició democràtica. Només ens hem de fixar en l'exemple de la Federació russa, on, segons Cameron Ross, trobem una tradició democràtica feble i on «les relacions polítiques i econòmiques més que no pas el constitucionalisme i l'estat de dret» dicten les relacions federals.⁴⁶ El capítol 10 d'aquest llibre, de Richard Swana, també serveix per destacar amb precisió aquest problema i subratlla la qüestió fonamental sobre federalisme i teoria democràtica, a saber: ¿fins a quin punt podem forçar la relació sense trencar el vincle i perdre els valors i els principis bàsics inherents a la mateixa democràcia federal?

Impugnar la sobirania

El fet que en el món occidental el federalisme i la democràcia van sovint aparellats revela que la mateixa noció de sobirania pot ser rebatuda. La nostra interpretació de la teoria democràtica i el federalisme en el context canadenc s'inspira en els estudiosos Reginald Whitaker i Donald Smiley, mentre que Daniel Elazar, i més recentment Ferran Requejo, han fet im-

⁴⁶ C. Ross. «Russia's Multinational Federation: from constitutional to contract federalism and the "war of laws and sovereignties"», a M. Burgess i J. Pinder, (ed.). *Multinational Federations*. Londres: Routledge, 2007, p. 122.

portants aportacions a aquesta interpretació en l'escenari europeu continental dominant. Whitaker va remarcar que «prendre's el federalisme seriosament és una manera de “deconstruir” la sobirania», i que també li permetia «ser més aviat comprensiu amb la desconfiança regional pel que fa al centralisme» del que podria suggerir la seva localització al centre del Canadà.⁴⁷ Al seu estudi de referència sobre el Canadà com a comunitat federal democràtica, afirmava que «el federalisme modern és una institucionalització de la limitació formal de la voluntat de la majoria nacional com a base legítima per a la legislació. Qualsevol sistema federal en funcionament nega pels seus mateixos processos que la majoria nacional sigui l'expressió eficaç de la sobirania del poble».⁴⁸ Aquesta és, per descomptat, una afirmació particularment difícil perquè l'accepti una nació majoritària, com ho testimonien hàbilment les tensions contínues entre quebequesos i la «resta del Canadà» (ROC), els catalans i els altres espanyols, i els valons i els flamencs.⁴⁹

El federalisme ens permet explicar més d'un *demo*. En un estat federal, el concepte de sobirania limitada hauria de prevaldre sobre la noció de sobirania absoluta. Dit d'una altra manera, és la victòria de Johannes Althusius, Pierre-Joseph Proudhon i el baró de Montesquieu sobre Jean Bodin i Thomas Hobbes. En paraules de Montesquieu, «en una república gran, el bé públic se sacrifica a milers de punts de vista, se subordina a excepcions, depèn de les casualitats. En una de petita, el bé públic és més ben admès, més ben conegut, es troba més a prop de cada ciutadà, els abusos hi són menys importants i, per tant, estan menys protegits».⁵⁰ Recordem que la defensa de Montesquieu de la llibertat per mitjà de petites repúbliques va proveir els antifederalistes d'arguments útils en la seva defensa dels drets dels estats als EUA.

La sobirania limitada també proporciona una certa ressonància al que els advocats constitucionals i els filòsofs anomenen avui dia *constitucionalisme*. Aquest constitucionalisme es refereix a un ampli cos de valors, prin-

47 R. Whitaker. *A Sovereign Idea. Essays on Canada as a Democratic Community*. Mont-real: McGill-Queen's University Press, 1992, p. 165.

48 Whitaker. *A Sovereign Idea*, p. 167.

49 Vegeu A.-G. Gagnon, *The Case for Multinational Federalism: Beyond the All-Encompassing Nation*. Londres: Routledge, 2010, per a un desenvolupament posterior.

50 Aquest passatge és citat a «The Anti-federalist Papers and the Constitutional Convention Debates», Brutus, 18 octubre 1787. Montesquieu, *The Spirit of Laws*, A. Cohler, B. Miller i H. Stone (ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 1989, part 1, llibre VIII, cap. 16.

cipis i tradicions sobre el qual es construeix cada una de les constitucions escrites. Les reivindicacions polítiques que sorgeixen de societats fragmentades i són constitutives de la federació en qüestió haurien de ser considerades com a posseïdores d'una legitimitat més profunda, fins al punt que poden connectar directament amb aquests valors, principis i tradició interpretats àmpliament com a existencials.⁵¹

Resumint, hauríem de concebre el federalisme com una expressió essencialment democràtica que sorgeix simultàniament de l'estat central i dels seus estats membres constituents. En un país federal, no es pot dir que la legitimitat resideixi en un cos únic i no diferenciat; al contrari: és un objectiu compartit, i totes dues instàncies de govern s'haurien d'inspirar mútuament ja que juntes pretenen concretar els seus objectius. Aleshores, impugnar la sobirania és part integrant d'un altre propòsit que és abonar la noció de federalisme amb una exposició detallada d'expressions de pràctiques democràtiques en societats fragmentades.

Els casos del Canadà, Suïssa i Rússia, així com el de l'Espanya federalitzant, s'utilitzen per il·lustrar la riquesa dels exemples en estudi i per ressaltar les tensions importants que hi ha dins dels estats federals.

Estendre les pràctiques democràtiques

Daniel Elazar va observar que «les mateixes federacions es distribueixen des de Nigèria, perennement sota un govern militar centralitzat, passant per una Índia més aviat centralitzada, els cada vegada més centralitzats Estats Units, la moderadament difusa Alemanya i el Canadà no centralitzat».⁵² Val la pena recordar que les federacions són molt diverses i que tenen diferents *modus operandi* per a la coexistència de les seves comunitats polítiques constituents. És més, aquests sistemes es troben en un estat de flux constant, perquè les relacions de poder evolucionen i sovint es poden revisar seguint els canvis demogràfics, econòmics i socials que tenen lloc d'una gran varietat de maneres.

⁵¹ Sobre això, consulteu M. Burgess. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Londres: Routledge, 2006, cap. 4 i 6-8.

⁵² D. Elazar. «Extending the Covenant: Federalism and Constitutionalism in a Global Era», Consultat a Abraham Kuyper. *A Public Theologian and His Legacy Assessed*, Princeton Theological Seminary. Jerusalem, Israel: The Jerusalem Centre for Public Affairs, 1998.

Un objectiu central d'aquest llibre és comentar el federalisme més que no pas centrar-se només en les federacions *per se*, per la senzilla raó que el federalisme com a predisposició normativa pressuposa l'existència de pràctiques democràtiques. El federalisme constitueix una expansió potencial de les pràctiques democràtiques ja que, en general, la sobirania s'adapta a un model de governament més complex i proveeix el teló de fons necessari per a estratègies innovadores. Aquesta «condició federal» permet que els estats membres constituents de les federacions siguin considerats responsables abans que les seves respectives ciutadanes, de manera que contribueixen a un millor encaix entre els ciutadans i les seves institucions democràtiques.

Com ja hem dit més amunt, uns quants especialistes en federalisme no se senten còmodes amb la noció d'una sobirania limitada o segmentada. En particular, els estudiosos nord-americans són probablement els capdavanters a desafiar aquest concepte amb la màxima convicció. Queda certament una base forta per a la indivisibilitat de la sobirania, fins al punt que cada decisió encara pot ser presa per un sobirà únic. En realitat, és perfectament concebible per al *locus* de la sobirania canviar segons les qüestions que es debaten; és en aquest sentit concret que la sobirania es manté indivisible. Segons Whitaker, «la creença que la sobirania és indivisible és correcta en el sentit que només es pot prendre una decisió final en cada cas, però es poden plantejar diferents qüestions per part de diferents sobirans».⁵³ Aquesta perspectiva ha tingut alguns ecos al Canadà durant els debats constitucionals al voltant del llac Meech (1987-1990) i els acords de Charlottetown (1992).⁵⁴

El federalisme també ha estat proposat per molts acadèmics principalment com un mecanisme per aconseguir el principi d'igualtat en un estat altament plural. Amb tot, la recerca de la igualtat de tractament no ha de servir per obstruir o enfosquir la igualtat dels resultats. Amb una referència concreta al Canadà, Donald Lenihan *et al*, van resumir-ho de manera concisa:

L'afirmació que la igualtat provincial implica uniformitat de tractament és susceptible del mateix tipus d'objecció suscitada contra una concepció formal de la igualtat de les persones. Els que argumenten d'aquesta manera sembla que confonguin la (ferma) reivindicació que el govern federal hauria de tractar els interessos de totes les províncies amb una atenció i un

⁵³ Whitaker. *A Sovereign Idea*, p. 171.

⁵⁴ Vegeu el treball de J. Webber. *Reimagining Canada: Language, Culture, Community and the Canadian Constitution*. Mont-real: McGill-Queen's University Press, 1994.

respecte iguals a la reivindicació (poc ferma) que totes les províncies s'haurien de tractar de la mateixa manera. Això fa cas omís del fet que les províncies (igual que les persones) de vegades tenen necessitats especials o poden estar aclaparades per les circumstàncies.⁵⁵

La idea que es proposa aquí és que, contràriament a la igualtat formal que implica una concepció clàssica del federalisme, és possible imaginar altres formes de representació que amplii la pràctica democràtica i proporcionin canals més efectius de representació per a comunitats concretes. En altres paraules, la igualtat dels estats membres constituents no necessàriament implica la igualtat de tractament, perquè això possiblement podria contribuir al manteniment d'un conflicte injust per a una comunitat determinada en un escenari federal.

En aquest llibre els autors exposen les nocions de sobirania limitada i compartida, i generalment convenen en la idea que la sobirania no pot ser qüestionada en una societat democràtica. En realitat, en diversos capítols, diferents autors subratllen els conceptes d'autogovern i de govern compartit més que promoure una concepció monista de la política.⁵⁶ En les federacions, l'autogovern i el govern compartit il·lustren fins a quin punt es pot abordar de manera diferent la sobirania per expandir les pràctiques democràtiques. Algunes federacions tendeixen a fomentar l'autogovern tant per als estats membres com per a l'estat central, mentre que en altres contextos és possible trobar casos en què el govern compartit és el principi integrador més important. En la majoria de casos, és la intensitat de la confiança la que probablement determina el punt fins al qual es permetrà que l'autogovern prosperi en una federació determinada.

El federalisme i la teoria democràtica constitueixen una relació complexa que impregna cada un dels capítols que segueixen i actua com a principal lligam que els vincula en aquest llibre. Com ja hem assenyalat, federalisme i democràcia no sempre han estat tan estretament entrelaçats com els hem presentat aquí, però segurament és obvi avui dia que cap model federal contemporani seria pres seriosament si no és que es presentés en el context de processos de democratització. Això es confirma si consi-

55 D. Lenihan, G. Robertson i R. Tassé, *Canada: Reclaiming the Middle Ground*. Mont-real: Institute for Research on Public Policy, 1994, p. 133-134.

56 D. Karmis i J. Maclure. «Two Escapes Routes from the Paradigm of Monistic Authenticity: Post-Imperial and Federal Perspectives on Plural and Complex Identities». *Ethnic and Racial Studies*, 24 (2001), p. 361-385.

derem els exemples recents de Bòsnia i Hercegovina (1995), l'Iraq (2005) i el Nepal (2007), en els quals, en cada cas, l'intent de construir una federació ha anat acompanyat dels esforços per forjar una cultura política democràtica. I al cor del federalisme i la democràcia hi ha, avui dia, el focus simultani sobre les identitats, les cultures i els drets de les minories, i l'expressió del govern de la majoria dins de les formes de govern contemporànies. De fet, és l'expressió precisa d'aquestes tensions el que les fa centrals per a la nostra interpretació del federalisme i de la federació. Així, doncs, aquest conflicte ens porta a concloure que, a pesar de l'admiració continuada envers el llegat federal nord-americà, hem de superar el model nord-americà si esperem abordar de manera eficaç els problemes de profunda diversitat que semblaria que imperen cada vegada més en les democràcies federals contemporànies.

Comentari i col·laboracions

El llibre es divideix en tres parts diferents. La part I pren com a punt de partida l'experiència federal nord-americana al Nou Món, i el capítol 2 comença amb una anàlisi de final del segle XVIII de la relació entre republicanisme, democràcia i constitucionalisme per proporcionar la base conceptual considerada indispensable per interpretar les democràcies federals contemporànies.

Escrit per Iain Hampsher-Monk, aquest capítol analitza els diversos constructes, arguments i controvèrsies teòrics que van envoltar el debat èpic sobre quina mena d'unió creien els nord-americans que havien creat. També ens condueix a un món d'argumentació intrincada entre les elits polítiques que representen perspectives diferents, i sovint contraposades, sobre el que volien crear. Una anàlisi com aquesta serveix per recordar-nos que una de les característiques més duradores del que finalment va esdevenir la democràcia federal ha estat la seva naturalesa històricament contingent, que, en conseqüència, ha creat varietats de models federals diferents que reflecteixen les circumstàncies úniques en què va ser creat cada un d'ells. Alguns dels primers models, com els de l'Argentina i el Brasil, eren clarament no «democràtics» en el sentit apuntat més amunt, a causa del seu passat autòritari premodern, però la influència més important que van tenir va ser, malgrat tot, la plantilla original nord-americana. Aquests antecedents contextuals de final del segle XVIII són alhora ampliat i enriquits prenent com

a referència els quatre autors del segle XIX que contribueixen a l'evolució intel·lectual del federalisme i la democràcia següents. Aquests autors són, respectivament, Alexis de Tocqueville, Pierre-Joseph Proudhon, John C. Calhoun i James Bryce, les aportacions dominants dels quals constitueixen fites històriques que alhora representen quatre comentaris bastant diferents sobre la naturalesa i el significat de la idea federal.

El capítol 3, escrit per Dimitrios Karmis, és un assaig innovador que reuneix els principals escrits d'Alexis de Tocqueville i de Pierre-Joseph Proudhon per explorar la naturalesa i el significat d'«agrupament/unió» com l'altra cara del concepte «separació» a l'hora d'interpretar la idea federal. Karmis interpreta l'abandonament del concepte «agrupament/unió»—el que realment significa estar junt no únicament en una democràcia federal, sinó també en una democràcia federal plurinacional— com a simptomàtica del fracàs de la teoria política contemporània per abordar formalment aquesta dimensió concreta del federalisme. Aquest fracàs, argumenta, situa els teòrics del federalisme en un conflicte estrany: continuen interessats a rescatar una forma d'unió que mai no han entès del tot. Avançant a poc a poc al llarg de les percepcions i les observacions de Tocqueville del segle XVIII, que en conjunt qualifica de federalisme «equivoc» o «monista», i de les idees federalistes de mitjan segle XIX de Proudhon, que anomena «apologètiques», Karmis les considera deficientes en termes del que significa unió federal. El seu breu estudi comparatiu de Tocqueville i Proudhon demostra que va ser la gran influència del nacionalisme i el colonialisme del segle XIX el que els va impedir teoritzar sobre els diàlegs plurinacionals com a característica predominant de la federació moderna. Aquest buit teòric el capacita per acabar fent una advertència als teòrics polítics contemporanis sobre el perill d'internalitzar aquestes pressuposicions nacionalistes i colonialistes del segle XIX sobre el federalisme modern.

Murray Forsyth analitza, al capítol 4, la interpretació de Calhoun de la Constitució nord-americana, la seva teoria de la concurrència, la creença absoluta en els drets dels estats i la seva idea alternativa del mateix federalisme, que conserva un significat contemporani perdurable més enllà de l'experiència federal nord-americana. Al seu minuciós i reflexiu assaig, Forsyth torna a revisar l'aportació de Calhoun al federalisme, al constitucionalisme i a la democràcia, i ens obliga a reflexionar novament sobre les possibilitats d'una viva autonomia subnacional i els límits del poder federal. Per acabar, Michael Burgess reprèn el focus del segle XIX sobre dife-

rents aspectes de les concepcions emergents i en evolució de democràcia federal al capítol 5, amb un ampli estudi de l'aportació de James Bryce a la nostra interpretació acceptada del federalisme i la federació moderns. Els principals treballs de Bryce relacionats amb el federalisme i la democràcia normalment s'acostumen a reduir a la seva descomunal aportació a la nostra interpretació del model federal nord-americà, però, en aquest capítol, Burgess insisteix a ampliar aquesta coneguda aportació i incloure els seus escrits sobre les tradicions federals imperials de l'Europa continental i britàniques, menys conegudes. Són aquests escrits els que el fan un col·laborador expert i interessant al panteó de les idees i pràctiques federals que trobarem en aquest llibre.

Havent construït el nostre marc històric i filosòfic dins del qual és possible reflectir l'evolució de la relació entre federalisme i democràcia, la idea del llibre es decanta a la part II cap a examinar una sèrie d'estudis de cas de federacions seleccionades atentament pel que revelen sobre la naturalesa i el significat contemporanis d'aquesta relació. ¿Què ens diuen aquests estudis sobre les diferents concepcions i formes que pot adoptar la democràcia liberal? ¿Com actuen els estats federals d'unes maneres que alhora poden enfortir i afeblir la democràcia i quins són els èmfasis, les pressions i les tensions inherents a aquesta relació? De fet, ¿ens és possible avui dia concebre federacions que permetin només unes possibilitats limitades per a uns autèntics processos i estructures democràtics en el sentit que han estat definits aquí, i que tot i així siguin viables com a federacions? ¿Què hem de fer per crear sistemes federals que retinguin els ornaments de la democràcia liberal però que no funcionin d'aquesta manera? És a dir, ¿què entenem avui dia amb l'expressió *democràcia federal*?

Aquestes preguntes són formulades de moltes maneres diferents en els diversos estudis de cas entre els quals hi ha els Estats Units d'Amèrica (EUA), Suïssa, Espanya, Alemanya, Rússia, el Canadà i la Unió Europea (UE). Cada capítol situa els conceptes de federalisme i democràcia en l'escenari històric apropiat, i les peculiars particularitats de la relació en constant evolució que caracteritza cada context són hàbilment esbossades per cada autor de manera que podem tenir un focus empíric únic amb un èmfasi distint segons cada estudi de cas concret. És clar que l'evolució d'aquesta relació varia en cada cas, però també hi ha temes i tendències subjacents que són comunes a diversos estats federals o a sistemes polítics federals i que ens porten a una anàlisi comparada. En alguns casos —com els d'Espanya, Rússia i la UE—, podem interpretar la relació en termes de *proces-*

sos d'evolució dinàmics i distints, de manera que podem parlar legítimament de «democratització» i de «federalització», i això ens ofereix la possibilitat de considerar que l'una és funció de l'altra. Per tant, en el context d'aquests exemples, hauriem d'interpretar la creixent federalització d'Espanya (vegeu Moreno) i de la UE (vegeu Pinder) com una funció o un subproducte del primer impuls cap a la seva democratització. Aquí, la concepció predominant de democràcia federal sovint enfronta els *demos* als *demoi*. Cap d'aquestes entitats és reconeguda com una federació en el sentit constitucional formal, però en la seva fidelitat als principis federals actuen de manera informal en aquest sentit. Rússia, en canvi, pretén ser una federació formal en el llenguatge del dret constitucional, però el seu feble compromís amb els principis federals s'ha d'interpretar a la pràctica com una part del gran problema que té a l'hora d'assumir la idea d'una autèntica democràcia liberal, com s'ha definit més amunt. A la pràctica, la «democràcia tutelada» de Rússia (vegeu Sakwa) mostra molts dels ornaments de la democràcia liberal, però a l'hora de conservar gran part de la pràctica autoritària del passat també posa en dubte les seves credencials federals. En aquest cas, igual que a Espanya i a la UE, la federalització també s'ha d'interpretar com un vehicle per a la democratització, però és només una democratització limitada.

Prenent cada estudi de cas en l'ordre en què apareix al llibre, John Kincaid presenta al capítol 6 una interpretació fascinant dels EUA com a federalisme versus democràcia—un tema paradoxal que hem vist per primera vegada al capítol 2, d'Iain Hampsher-Monk. De fet, en la manera de caracteritzar l'evolució d'aquesta relació durant els segles XIX i XX, els aspectes històrics generals del seu estudi analític són molt útils per complementar el capítol de Hampsher-Monk. Desviant-se cap a Suïssa al capítol 7, Paolo Dardanelli destaca alguns trets primordials de desenvolupament que precisament demostren com federalisme i democràcia han esdevingut tan estretament lligats en el que molts experts veneren com a model d'estabilitat governamental i política. Però, si bé és ben cert que històricament federalisme i democràcia s'han reforçat mútuament en aquesta *Willensnation* (nació i voluntat), Dardanelli també assenyala l'existència de múltiples tensions entre aquests dos conceptes, a més d'una sèrie de reptes contemporanis que serviran per avaluar aquesta complexa relació en el futur.

El capítol 8, escrit per Luis Moreno, ens porta al món de la democratització i la federalització com a *processos* de canvi contemporani a Espanya. Si bé en dret constitucional no és formalment una federació, Moreno

defensa que una combinació de factors, entre els quals hi ha el caràcter fonamental de la societat espanyola, la determinació dual per recuperar les llibertats democràtiques i aconseguir una descentralització de poder en l'estat postfranquista, al costat del funcionament contemporani del sistema polític espanyol en general, porta Espanya tan a tocar d'aquesta realitat legal en la pràctica que s'hauria de classificar com a tal. De fet, reivindica amb rotunditat que en essència Espanya ja és una «federació dissimulada». Al capítol 9, Franz Gress ens crida l'atenció sobre un tipus de federació molt diferent a Alemanya, però que, malgrat tot, ha hagut de lluitar aferissadament en un passat autoritari per intentar forjar una estabilitat governamental i política basada en un ampli consens a partir de la interacció entre federalisme i democràcia. Gress demostra com la separació històrica de federalisme respecte de democràcia fins al principi del segle XX —per tant, una vella federació però una democràcia jove— només ha fusionat aquests dos conceptes i pràctiques fa relativament poc i amb dificultats. Interpreta la relació en termes d'una mena de «dependència de trajecte» que ha deixat el llegat d'un federalisme executiu unitari fort en un ordre legal uniforme encastat en una cultura política de transferències socials orientades a la producció.

Al capítol 10, Richard Sakwa també ens fa notar la idea de dependència de trajecte quan examina les relacions entre federalisme i democràcia en la Federació russa. No hi ha dubte que el punt de partida de la idea federal en l'evolució constitucional i política de la Rússia moderna i en la d'Alemanya és molt diferent, però la dimensió democràtica de *democràcia federal* no n'està tan allunyada, encara que sigui en l'aspecte ideològic. En exposar la naturalesa, el significat i el propòsit del federalisme a la Unió Soviètica i al seu estat successor, Rússia, durant el període de lideratge de Borís Ieltsin, Sakwa té la capacitat de mostrar de manera convincent com la ja enredada relació entre federalisme i democràcia va esdevenir encara més complicada com a conseqüència de la reaparició de les regions en la dècada de 1990 i de la reacció posterior de Vladimir Putin en utilitzar «estatism compactat» per reforçar l'estat rus. L'establiment d'aquest «poder vertical» ha plantejat moltes preguntes que no tenen resposta, entre elles, si la forma de «recentralització» de Putin podria també significar un procés de «desfederalització» o no.

El penúltim estudi de cas, d'Alain-G Gagnon, al capítol 11, situa en primer pla la qüestió del federalisme executiu de la democràcia al Canadà. En una federació que històricament ha estat considerada binacional més que

no pas plurinacional, no sorprèn gens saber que el desenvolupament d'un federalisme executiu o d'unes relacions intergovernamentals (en què representants i agents dels governs constituents tracten i negocien amb el govern federal) normalment han estat basades en nacions minoritàries com un desavantatge distintiu del sistema polític. En aquest capítol, Gagnon ofereix un argument novel·lesc que capgira aquest supòsit: ens vol estimular a considerar la possibilitat del federalisme executiu com un instrument antihegemoní que, en determinades circumstàncies, podria ser utilitzat en benefici de les nacions minoritàries. L'essencial del seu argument és que hauríem de reflexionar sobre les conegudes deficiències del federalisme executiu —com ara la falta de transparència, la poca implicació del ciutadà i els incentius del conflicte—, però també tornar a considerar com les elits polítiques podrien servir de negociadors entre governs i nacions. Això el porta a suggerir que al federalisme executiu se li hauria de tornar a infondre vigor, com si fos un nou fòrum per a les elits polítiques del Quebec per defensar les necessitats especials de la seva nació en un entorn institucional que fomentaria solucions polítiques bilaterals. Així, doncs, lluny de ser un mecanisme que afavoreix sempre les nacions majoritàries, és possible que el federalisme executiu pogués esdevenir la base per a una reconfiguració de preferències diferent de les formes de govern nacionals que podrien anunciar una revitalització de la democràcia federal al Canadà.

En descriure, al capítol 12, la Unió Europea (UE) com una «democràcia federal emergent», John Pinder condueix la part II del llibre a una conclusió adequada concentrant-se empíricament en el passat, el present i el futur del projecte que ha esdevingut un gran èxit a Europa i al món. Seguint de prop la gran Convenció de Filadèlfia (1787) als EUA, el relat de Pinder de la integració europea en la postguerra ressalta succintament les misterioses similituds i diferències en la naturalesa d'aquests dos grans projectes separats per més de dos-cents anys i assenyala el factor de lideratge polític, que sovint és desatès, amb l'objectiu de teoritzar sobre Europa i els EUA. A través d'un procés per aconseguir el federalisme per parts, la UE ha evolucionat gradualment per la via de l'acumulació d'elements d'institucions i de poders federals cap al que Pinder anomena una «democràcia federal incompleta» que continua responent a les insuficiències percebudes en els seus mateixos estats membres constituents.

Aquestes optimistes possibilitats normatives que s'evidencien als capítols sobre el Canadà i la UE també ressonen de manera diferent al capítol 13, redactat per Ferran Requejo, que marca l'entrada a la part III del llibre.

En la seva aportació a aquest volum d'assajos, Requejo aborda la qüestió d'interès actual de les nacions minoritàries dins de democràcies federals plurinacionals. Com a teòric polític, ha desenvolupat tres criteris teòrics en els quals basa la seva anàlisi comparada d'adaptació d'aquestes nacions en dinou democràcies regionals i federals, i porta les versions monista i pluralista dels *demos* de la forma de govern al conflicte directe. Segons els models democràtics liberals normatius, la seva anàlisi comparada de conjunt demostra l'existència d'un dèficit federal en aquests tipus de formes de govern i acaba fent una viva recomanació per presentar una forma de pluralisme «ètic» més profunda que mostrarà tendències normatives agressives —a més de les convencionals opcions confederals asimètriques— que serien coherents amb les característiques de pluralisme nacional real d'aquests tipus de formes de govern.

La dimensió comparativa del llibre és, a més, enriquida i ampliada per John Kincaid al capítol 14, que ens permet anar un pas més enllà i considerar la qüestió més àmplia de com els sistemes polítics federals democràtics es comparen a altres sistemes polítics. Kincaid no tan sols es planteja aquesta qüestió, sinó que investiga si una democràcia federal és en teoria més democràtica que una democràcia no federal o no ho és. La seva detallada exposició de tots dos punts de vista revela una sèrie de percepcions i observacions noves, vistes en conjunt, que suggereix que els principis federals són l'única base no imperial per organitzar alhora la vida política i el governament democràtic a gran escala. L'autor conclou que, empíricament, les formes de govern democràtiques són perfectament comparables als sistemes polítics no federals pel que fa a la democràcia i a la protecció dels drets, i molt millors que altres sistemes pel que fa a la qualitat de vida, i afegeix que teòricament una *democràcia federal* és més democràtica que una democràcia no federal.

El llibre acaba el llarg recorregut resseguint algunes de les fites empíriques, teòriques, filosòfiques i històriques en la relació del desenvolupament entre federalisme i democràcia al llarg de dos segles, amb el capítol 15, de Ronald L. Watts, que proporciona algunes reflexions comparatives detallades i agudes sobre tot el projecte que hem titulat *Democràcies federals*.

La seva conclusió general de conjunt per als nostres objectius és que la idea federal contemporània s'expressa com un govern constitucional limitat i fermament basat en la democràcia liberal federal. De fet, les tendències contemporànies indiquen clarament que federalisme i democràcia s'han reforçat mútuament d'una manera que ara és impensable per interpretar

nous models federals que no accepten certes formes de democràcia liberal que inclouen els requisits ja identificats en aquesta introducció. Així, doncs, podem legítimament posar en dubte la forma de federació o de sistema polític federal, i podem investigar la qualitat de les diferents formes de democràcia liberal utilitzades per aconseguir determinats objectius, però, si més no, queda clar que, si bé no totes les democràcies han de ser federals, el cas és que avui dia tots els estats federals i els sistemes polítics federals —que es puguin prendre seriosament— han de ser democràtics.

PART I

PERSPECTIVES HISTORIQUES

DEMOCRÀCIA I FEDERACIÓ ALS *FEDERALIST PAPERS*

IAIN HAMPSHER-MONK

El 1787, els joves Estats Units d'Amèrica van esdevenir la tercera república de cert pes en els inicis del món modern. Hi havia una sèrie de petites ciutats-estat amb institucions republicanes, algunes d'elles amb una constitució popular o «democràtica», però n'hi havia només dues, a més dels Estats Units, que haguessin aconseguit un govern republicà a l'escala dels estats dinàstics que aleshores dominaven: Suïssa i els Països Baixos. Curiosament, també hi havia sistemes federals, un extrem sobre el qual tornaré a parlar. Ni tan sols reivindicaven ser democràcies, si bé és possible que uns quants afirmessin ser populars —és a dir, derivar la seva legitimitat d'aquella entitat inaprehensible: «el poble».

La creació i adopció de la Constitució dels Estats Units va tenir lloc en una situació de considerables turbulències polítiques i conceptuals.¹ Aquestes turbulències configuraven el context immediat de la redacció d'*El Federalista*, però els autors d'aquests assajos també van contribuir, i no pas poc —i gens innocentment— a aquestes turbulències. Perquè els assajos d'*El Federalista* no van ser escrits amb la idea filosòfica d'aclarir el vocabulari dels polítics, sinó amb el propòsit essencialment retòric de persuadir els novaiorquesos que adoptessin la constitució que s'oferia als estats. El discurs retòric o persuasiu parteix —més que no pas analitza— de les premisses que accepta el seu públic i les desplaça cap a la posició desitjada insinuant canvis en la denotació de termes debatuts i carregats d'implicacions emotives.² En aquests debats polèmics es creen els voca-

1 La declaració nacional d'independència va anar precedida de nombroses declaracions locals i estatals, i seguida d'una ratxa d'elaboracions de constitucions estatals. Vegeu 1997, especialment p. 47-96. Sobre qüestions conceptuals, vegeu Ball i Pocock, 1988.

2 Com que l'estudi formal de la retòrica era la major part dels *syllabi* del segle XVIII, aquesta tècnica és una cosa de la qual tots els individus educats del segle XVIII devien ser conscients.

bularis polítics.³ Per tant, els arguments d'*El Federalista* no únicament incloïen reivindicacions empíriques sobre les propietats d'organització de la vida política en un sentit o en un altre, sinó també reivindicacions conceptuals sobre com calia caracteritzar aquelles organitzacions.

Abans de veure la manera com —i el perquè— aquests moviments van afectar els significats d'aquests termes, hem de reconstruir el llenguatge dins del qual es van desplegar aquests vocabularis; és a dir, hem d'entendre el llenguatge de la política que els angloamericans —i altres europeus, perquè n'hi va haver molts— havien portat de l'altra banda de l'Atlàntic.⁴ En esbossar aquest llenguatge, també estem perfilant conjunts de possibilitats polítiques i d'acció, en la mesura que l'acció política es condueix per mitjà dels actes del discurs que el llenguatge posa a l'abast dels actors, i és menys difícil imaginar actors proposant-se interpretar accions que el seu llenguatge no els posa a l'abast.

Els Estats Units —segons la constitució proposada— havien de ser una república —en el sentit que els departaments federals (incloent-hi el primer) havien de ser ocupats pels ciutadans (Constitució, arts. I, 1-3, II, 1), i que el govern federal garantís el govern republicà als estats que es federessin (IV, 4). Tot i que es titulés «La Constitució Federal», ni la paraula *federació* ni la paraula *democràcia* o les seves paraules afins apareixen al text. Aquesta era una zona delicada. En realitat es pot argumentar que la constitució era, en el millor dels casos, equívocament federal en el sentit original, etimològic, però, malgrat tot, reconoscible, de proveir un pacte (*foedum*) basat en la relació entre estats sobirans.⁵ Perquè, en l'intent —com se'ls havia encarregat— de superar la debilitat dels articles de la Confederació, els fundadors havien conferit amplis poders al govern nacional (art. I, 8) i havien abrogat del tot la competència externa, i limitat seriosament la interna, de cada estat. Si bé la definició de ciutadania es troba dins l'àmbit competencial dels estats individuals, les competències federals —si més

3 Aquesta interpretació de l'argument polític i del seu paper en la història d'idees ha estat rearticulat i analitzat sobretot per Quentin Skinner, 2002.

4 Actualment, una sèrie d'estudiosos han documentat la relació entre el pensament nord-americà i un «militant de l'oposició clandestina» anglès o la ideologia «del país». Les manifestacions clàssiques d'aquest punt de vista són Bailyn 1967 i Wood 1969. Vegeu també Lutz 1984: p. 189-197; Hyneman i Lutz, 1983 i McDonald, 1985.

5 El Congrés continental, que va actuar des de la revolució fins a l'adopció de la nova constitució era, com molts havien assenyalat, entre els quals hi havia John Adams, «més un cos diplomàtic que legislatiu... un congrés, i no un parlament». Citat a Carey i McClellan 2001 [1787-1788], XXIII.

no, en qüestions federals o interestatals— s'estenien, en última instància, fins als ciutadans individuals d'aquests estats. No va ser fins més tard, en la desena esmena (la Declaració dels Drets), que es va estipular clarament que les competències que no es concedien explícitament al govern s'havien de reservar per als estats individuals, o per al poble. Aquesta república era mínimament o equívocament democràtica, en el fet que, si bé no existien ni títols nobiliaris ni es podien heretar els càrrecs públics (art. 1, 9), els requisits de la condició de ciutadania es deixaven als estats individuals. Finalment, en gran mesura al marge del contingut de la constitució, hi havia la qüestió de com havia de ser adoptada. A la Convenció, molts van defensar —alguns per una qüestió de principis, d'altres per prudència— que els mateixos governs estatals eren competents per ratificar la nova constitució. Però Madison no únicament recomanava que la derivació de la constitució «del poble [...] [era] la base del lliure govern», sinó que també defensava que l'autèntica distinció «entre un sistema basat només en assemblees legislatives i un de basat en el poble era la diferència que hi havia entre una *lliga de pacte* i una *constitució*» (Farrand 1911-37, I: 122-123).

¿Quins eren, doncs, el vocabulari i les pressuposicions en què *El Federalista* basava el seu argument? ¿I quines eren les qüestions que preocupaven tant *El Federalista* com els seus opositors, i de quina manera la polèmica a la qual els assajos d'*El Federalista* havien fet una aportació tan important i perdurable, conformava el desenvolupament conceptual i el significat d'aquests termes clau?

El terme *república*, o *republicà*, és, al principi de la modernitat, peculiarment proteïforme.⁶ L'exemple de la forma de govern més reeixida de la història —l'antiga Roma— va ser, al llarg d'una tradició de comentari i anàlisi que va des de Tit Livi, passant per historiadors que avui dia són molt menys coneguts, fins a arribar a gegants com Maquiavel, Montesquieu i el mateix Gibbon, alhora paradigma i advertència de les dificultats de manteniment de la llibertat que es considerava que una república havia d'encarnar.⁷ La República s'havia de protegir d'interessos particulars o parcials que enguessin a rodar l'empresa comuna que era la forma de govern. Esquematzant molt al servei dels objectius de la presentació, podríem distingir

6 Per a una col·lecció que revela alguna cosa del rang dels contextos i circumstàncies en què es va desplegar el terme, vegeu Van Gelderen i Skinner, 2002.

7 La historiografia del declivi de Roma —com a context per a l'esforç extraordinari de Gibbon— ha estat analitzada fa poc de manera compendiada a Pocock, 2003. Per a un breu esbós de les tensions entre imperi i llibertat republicana, vegeu Armitage 2002: p. 29-46.

entre dues tàctiques constitucionals republicanes (que, a la pràctica, sovint es combinaven). Una era una teoria d'economia moral —es tractava de construir una forma de govern en què l'experiència dels ciutadans estigués suficientment dirigida per garantir, o si més no encoratjar, l'emergència de les qualitats morals desitjades: la seva independència, el seu civisme i el compromís amb la república. El servei militar, l'autosuficiència agrària, unes lleis exigents, una vida austera són mitjans que van ser analitzats a la recerca d'això. Un model com aquest era popular o democràtic, o, si més no, posseïa elements populars importants ja que els ciutadans constituïen la soldadesca —que proporcionava seguretat contra cops d'estat dels estrangers i dels de casa, i havien de ser molts si l'estat volia sobreviure— en què el model va ser Roma, on aquestes últimes característiques van ser finalment minades pel mateix èxit de la república, la qual, en la seva transformació en imperi, va relaxar les exigències militars, cíviques i culturals sobre la ciutadania i va donar lloc a una cultura de diversió de «pa i circ», com l'havia qualificada Juvenal, el poeta satíric romà del segle II, i en la qual el divorci dels papers del ciutadà i del soldat significava que els militars, primer els romans i després els mercenaris bàrbars, es van apoderar de l'estat.⁸ Però hi havia un altre arquetipus republicà que era bàsicament estructural. Aquesta versió posava l'èmfasi en les restriccions constitucionals que no oferien, ni tan sols al ciutadà més decididament incívic, cap oportunitat de minar la integritat del tot. En aquest cas el model era Venècia, que com se sabia era moralment corrupta —els seus ciutadans es dedicaven a perseguir interessos particulars i a fomentar el creixement del comerç i del luxe— però, malgrat tot, estable, per mitjà del caràcter impersonal de les seves votacions i dels col·legis electorals, i tan complexa que ningú —creien aleshores— podia subvertir la forma de govern per als seus propis fins (vegeu Pocock 1976: cap. IX, «Venice as concept and Myth»).

La versió clàssica d'això va ser la idea de la constitució mixta articulada per Aristòtil, Polibi i Ciceró (Von Fritz, 1954). En aquest cas, els tres tipus de constitució —monarquia, aristocràcia i democràcia— es van fondre en un de sol, i els principis associats a cada una —unitat, saviesa o virtut i llibertat—

8 «Iam pridem, ex quo suffragia nulli uendimus, effudit curas; nam qui dabat olim imperium, fascēs, legiones, omnia, nunc se continet atque duas tantum res anxius optat, panem et circenses». Juvenal, *Satire X*, ll. p. 77-81. [«Ja fa molt que ha passat el temps en què veníem els nostres vots a ningú. Hem esquivat les responsabilitats. Els que una vegada van fixar l'autoritat més alta, el ministeri públic, el comandament militar, tot, ara es mantenen en esperança per només dues coses: pa i circs.»]

i els seus corresponents grups socials —reialesa, «els millors» (sovint una aristocràcia hereditària, però no sempre) i els nascuts lliures— es combinaven de manera que conservaven les bones qualitats i evitaven que cap grup els usurpés l'empresa comuna. En la primera Europa moderna, aquesta idea de constitució mixta va acabar identificada amb els estats legislatius feudals de reis, Lords i Comuns, perquè, arreu del continent, els humanistes, sovint una mica confosos, es van adonar que les seves institucions gòtiques tradicionals els feien posseïdors de les constitucions mixtes de què tant es vantava l'antiguitat clàssica. Això va significar que la ideologia i la mateixa adscripció al constitucionalisme mixt ràpidament van estar a disposició de les classes polítiques de les monarquies constitucionalment limitades o, com tendien a anomenar-les, les monarquies «mixtes», i això esborrava la distinció entre aquests dos conceptes (Van Gelderen 2002, I: 195).

I així va poder avançar el llenguatge republicà cívic en les grans monarquies (Collinson 1990, McDiarmid 2007). I tot i que podia haver estat perillós per a la monarquia actual d'Anglaterra, perquè era limitada o «mixta», els il·lustres personatges locals i les figures nacionals van invocar les autoritats i van lloar cada ciutat en particular no tan sols com a *forum* en el qual es podia desplegar la virtut cívica, sinó «perquè era una comunitat entre ells mateixos» (Goldie 2001: 180-183).

A pesar —o a causa— de la dimensió persistentment «cívica» del republicanisme, va poder sorgir amb plausibilitat en alguns entorns decididament monàrquics. Patrick Collinson 1990, Markku Peltonen 2007 i David Norbrook 1999 han mostrat com a l'Anglaterra elisabetiana va sorgir un discurs humanista cívic, possiblement el rerefons cultural per als ideals que havien d'emergir en la guerra civil de mitjan segle XVII i que es mantindrien vius en el pensament dels homes de l'oposició del segle XVIII, trasplantats als Estats Units, en oposició a la tirania britànica. L'humanisme civil que identifica Norbrook és majoritàriament estètic —¿com es pot ser al capdavant, a escala nacional, un ciutadà actiu en la monarquia anglesa? Però l'argument sobre el paper central de l'experiència i l'activitat cíviques era retòricament important per al republicanisme, i als Estats Units, naturalment, la ciutadania *activa* era una realitat. Els nord-americans eren activistes, havien guanyat la seva independència amb esforços militars, s'havien governat, eren, sense cap mena de dubte, en aquest sentit virtuoses; però, ¿podien continuar-ho sent?

El llenguatge republicà, que es basava en la participació cívica, suggeria una sèrie d'amenaques concretes a la supervivència del republicanisme i

de la llibertat que encarnava. Una dimensió decisiva era la grandària. Una mida gran s'associava clarament amb un imperi: una qualitat de govern, així com d'extensió geogràfica. Els grans estats senzillament necessitaven uns governs centrals poderosos per mantenir-se units, i un govern com aquest amenaçava la llibertat individual. Per tant, es requeria un enorme salt conceptual per concebre que el republicanisme fos pertinent en una comunitat de la mida dels EUA. Maquiavel, Montesquieu i Rousseau, entre molts altres, van convenir que les repúbliques eren règims de petites formes de govern, de ciutats o de ciutats-estat.⁹ Rousseau ho va expressar en termes de tensió entre govern i sobirania. Com més gran era l'estat, més gran era la sobirania (l'assemblea de ciutadans) i més poderós havia de ser el *govern*. Però una sobirania més gran feia que la seva assemblea fos problemàtica i debilitava cada individu en relació amb ella i amb el govern necessàriament més poderós, que sempre era una amenaça per a la llibertat: «D'aquí es conclou», va escriure, «que com més creix l'estat més disminueixen les llibertats» (Rousseau 1964 [1762]: 397). En aquesta polèmica seguia Montesquieu, el qual havia assenyalat una lògica semblant de la relació entre grandària i poder: «Un grand empire suppose une autorité despotique dans celui qui gouverne. [...] la propriété naturelle des petits états est d'être gouvernées en république» [«Un gran imperi comporta una autoritat despòtica en el que governa [...] (mentre que) la propietat natural dels petits estats és la de ser governats com una república»] (Montesquieu VIII, cap. XIX-XX). Aleshores això no era una correlació simplement contingent o empírica: la poca grandària de les repúbliques es relacionava estretament amb la seva llibertat. El republicanisme requeria i pressuposava no únicament un compromís polític actiu dels ciutadans, sinó, més en general, la subordinació dels interessos de l'individu al bé comú. Tant la grandària com el grau de control de camps exercit pels estats més grans, així com la pèrdua d'identitat cívica, militaven decisivament en contra de la possibilitat que fossin capaços de sostenir institucions republicanes. Però en la primera

9 L'afirmació de Maquiavel estava en tensió (com reconeix ell mateix) amb la seva aspiració d'aconseguir la «glòria» per a la qual es van necessitar grans accions i expansió. L'expansió que acompanyava l'èxit invariablement corrompia la *virtú* i destruïa la llibertat. Per a Montesquieu, la necessitat d'unes relacions cíviques íntimes venia del principi de la república que era amor per a la *res publicae*, el bé comú: «Il est de la nature d'une république qu'elle n'ait qu'un petit territoire ... [ou] le bien publique est mieux senti, mieux connu, plus près de chaque citoyen». Montesquieu, 1951 [1748]: llibre VIII, cap. 16. [«És en la naturalesa d'una república que només tingui un petit territori... en el qual el bé públic és més ben percebut, més ben conegut, més a prop de cada ciutadà».]

modernitat, els estats reeixits, gairebé totes les monarquies, eren cada vegada més grans, i la república va considerar que era difícil competir militarment. El pronòstic per a la república en la modernitat era pobre, tal com Montesquieu va reflectir al començament de la segona part de *L'esprit de les lleis*: «Si une république est petite, elle est détruite par une force étrangère; si elle est grande, elle se détruit par un vice intérieur» [«Si una república és petita, és destruïda per una força estrangera; si és gran, es destrueix per un vici intern»] (Montesquieu 1951 [1748]: IX, 1). Els humans estaven condemnats a viure sota la llei d'un sol home, amb la consegüent pèrdua de llibertat, si no podien elaborar una constitució que aconseguís combinar «els avantatges interns del govern republicà amb la força externa de la monarquia». Però, malgrat tot, hi havia una petita possibilitat que hi hagués una constitució: la república federal. Per tant, no va ser casualitat que Montesquieu fos l'autoritat més citada en el debat de ratificació sobre la nova constitució nord-americana (Lutz 1984: 189-197).

Però, fins i tot acceptant l'autoritat de Montesquieu (cosa que no tothom feia), no va ser decisiva a l'hora d'establir si la constitució era una bona cosa, si era realment republicana o si podia mantenir la llibertat. Per a molts, aquestes qüestions giraven entorn del grau de poder retingut pels estats. Montesquieu havia definit la «república federativa», que presentava la resposta al problema d'establir la república de gran escala com «une convention par laquelle plusieurs Corps politiques consentent à devenir citoyens d'un État plus grand qu'ils veulent former» (Montesquieu 1951 [1748]: IX 1) [«un pacte (o acord) per mitjà del qual diversos cossos polítics consenten a esdevenir ciutadans d'un estat més gran que volen formar»]. Això, juntament amb la seva afirmació de retenir els avantatges interns de la república (presumiblement incloent-hi la llibertat) amb la força externa de la monarquia, suggeria una política descentralitzada internament i només consolidada externament. La pregunta era: ¿en quin punt entre aquests dos eixos se situava la nova constitució? Aquesta qüestió de la manera en què la grandària i la llibertat estaven inversament relacionades estava estretament involucrada en el repartiment relatiu de poders entre els estats i les instàncies federals. Perquè la pèrdua de poder dels estats i la seva concentració en un govern federal «continental» seria en realitat un únic «govern» gran sobre un territori de gran extensió, i per tant, no seria coherent amb una forma de govern «republicana», i doncs, amb la llibertat. En canvi, podria ser que la retenció del poder suficient en els estats per mitigar dubtes com aquest en favor de la nova constitució minés l'eficàcia de la federació. Hi havia qües-

tions pràctiques i conceptuals: ¿es podia destruir l'equilibri adequat? ¿I amb quin nom es batejaria la institució resultant?

Era clar que la por del poder consolidat pesava molt en els antifederalistes i contenia un repte retòric per als federalistes.¹⁰ Els opositors a un poder federal més fort van veure clar que el republicanisme (cívic) —i, per tant, creien ells, la identitat cívica i el manteniment de la llibertat— no únicament podia actuar en l'àmbit més local dels estats individuals. «Agrippa» («És opinió dels escriptors més capaços que cap imperi extens no es pot governar amb principis republicans»), «Brutus» («Una república lliure no pot reeixir sobre un país d'una extensió tan immensa») i «Un Granger Federal»¹¹ («un govern optatiu lliure no es pot estendre per grans territoris») van utilitzar aquest argument contra la consolidació del poder federal proposat per la constitució.

El Federalista va respondre a aquesta objecció des de diversos àmbits. Hamilton, que tendia a enfrontar-se directament amb els antifederalistes (tant en qüestions de fet com de valor), fent-se ressò de David Hume al seu assaig *On the Populousness of Ancient Nations*, va assenyalar que, de fet, fins i tot els estats individuals eren molt més grans que cap de les antigues repúbliques, i que, per tant, la qüestió de la grandària era supèrflua. Els Estats Units eren, a més, una unitat natural —contenia un Poble—, tal com havien defensat tant la constitució com la Declaració al seu preàmbul, i era apropiat que un poble tingués encarnació política. Aquest és un altre punt que tornaré a tractar més endavant.

Si bé els antifederalistes estaven preocupats per la capacitat d'autoritarisme i de militarització de la vida des d'un govern nacional que s'engrandia, els federalistes defensaven que el fracàs per controlar els interessos sens dubte divergents dels estats individuals sota una constitució central forta podia portar a un conflicte interestatal que podria acabar amb la militarització de la vida cívica en el mateix àmbit —l'estat— en què els antifederalistes pensaven que la llibertat civil podia ser preservada (*El Federalista* 9). Però un argument com aquest era una arma de doble tall. Si els diferents estats fossin realment tan diferents, ¿com es podrien resoldre les seves necessitats

10 Els exemples abunden en els treballs originals dels antifederalistes molts dels quals es troben a Dry 1985, p. ex., «un territori molt extens no pot ser governat sobre la base dels principis de llibertat, sinó per una confederació de repúbliques que posseeixen tots els poders d'un govern intern» (*Address of the minority of the Convention of Pennsylvania*) (Dry 1985: 209). Per a un comentari amb citacions, vegeu Kenyon 1985 [1966]: XXXIX i seg.

11 Tots reimpressos a Herbert Storing's, *The Anti-Federalist* (1981: 235, 113, 139).

amb un govern únic? Com va dir el principal opositor de Brutus-Publius, un únic govern nacional «podria ser massa nombrós per actuar amb qualsevol art o decisió, [i] està compost per uns principis tan heterogenis i discordants que s'enfrontaria constantment amb tots els altres» (Dry 1985:114-115).

Si la qüestió de la grandària feia problemàtica la possibilitat d'una unió més estreta conseqüent amb la llibertat, desafiant així els elements cívics dins del discurs republicà, la qüestió d'una ciutadania d'estatus igualitari (si més no per a homes blancs i adinerats) plantejava problemes en la franja constitucionalista mixta. Perquè sense estats, o sense alguna forma d'aristocràcia (deixant de banda un monarca), ¿quina havia de ser la base social dels elements en equilibri en la constitució? Des de la perspectiva dels antifederalistes, la lògica de l'abolició d'un estatus legal diferenciats semblava implicar l'abolició del govern limitat, que era una altra dimensió de l'amenaça a la llibertat.

En qualsevol govern republicà, l'assemblea legislativa estava pensada correctament per ser l'òrgan dominant de govern com a expressió de la voluntat del poble. Als antifederalistes els preocupava l'amenaça a la llibertat que venia del govern —en realitat, des de l'executiu—, i creien que estava més ben preservada amb una assemblea legislativa que fos alhora il·limitada i molt sensible a la voluntat del poble. La democràcia podia no ser directa, però podia ser la segona millor opció: molt representativa i molt responsable davant dels constituents, que és el que els antifederalistes defensaven que havia de ser. Però les autoritats més reconegudes advertien en contra. Les repúbliques populars estaven dominades per les tristament famoses assemblees legislatives volàtils. Montesquieu defensava que, a Roma, una de les amenaces més grans contra la llibertat havia estat autoritzar l'assemblea perquè debatés determinats temes amb independència del senat (Montesquieu 1951 [1748]: IX, 16). Fins i tot Locke, que convenia que el principal perill venia de l'executiu i creia que era «en la seva *Legislative* que els membres d'una comunitat estan units i es combinen en un cos vivent coherent», reconeixia que les assemblees legislatives podien ser tiràniques quan actuaven de manera «contrària a la confiança rebuda» i, quan ho feien, se'ls podia oferir resistència. (Locke 1960 [1690]: II, §212, 221). I fins i tot Harrington va intentar protegir-se'n permetent el vot però no el debat a la cambra popular. (Harrington [1656 (Pocock 1977)]: 172-174). Sobre això, Pocock ha assenyalat que la idea que qualsevol cos polític d'anglesos de mitjan segle XVII pogués reunir-se sense parlar, representava probablement el rampell més atrevit de fantasia política de Harrington.

El Federalista va instar tant el caràcter no desitjable com la impossibilitat de la «representació de fet de totes les classes del poble per persones de cada classe» —intentant (com de fet van fer els seus defensors) d'identificar-la amb algunes de les associacions negatives de turbulències i desordre de la democràcia directa. En canvi, Madison i Hamilton insistien que els representants havien de ser «els que coneixien els interessos i els sentiments del poble» i no pas les mateixes persones que tenien aquests interessos i sentiments. Contra les reivindicacions antifederalistes que defensaven que només l'expressió més directa de voluntat popular pot sostenir la llibertat, *El Federalista* afirmava que la llibertat està més ben garantida quan la voluntat popular està filtrada i limitada pel que fa a la seva expressió.

L'argument que una grandària àmplia conduïa a una pèrdua de llibertat no únicament es basava en Rousseau quan afirmava que això augmentava la mida i el poder del govern contra el poble: també era un argument de psicologia moral, i de pèrdua de cohesió, així com del poder creixent dels mòbils particularistes a mesura que augmenta la mida de la comunitat. Com argumentarien més endavant els primers teòrics de l'elecció pública, el fet de compartir una identitat, de conèixer els propis veïns (i potser de fer-hi comentaris) i l'aplicació fàcil de sancions informals, fa que les petites repúbliques engendrin i mantinguin més fàcilment el compromís amb el bé col·lectiu. Amb públics més grans, l'eficàcia d'aquests mòbils moralitzadors disminueix proporcionalment amb el nombre de ciutadans amb qui s'ha de compartir l'elogi o la culpa. En conseqüència, a mesura que els estats es feien més grans, esdevenien vulnerables a la facció —grups que s'unien no des d'un sentit de compromís amb el bé públic, sinó des d'un sentit de compromís amb el seu propi bé. A mesura que augmentava «el públic», més gran es feia la força dels lligams parcials. És més, les faccions es definien en termes de l'interès que les motivava, i no per la grandària —una facció és «qualsevol nombre de ciutadans— [...] una majoria o minoria del total que s'uneix i actua per algun impuls comú de passió, o d'interès, contrari als drets dels altres ciutadans, o als interessos permanents i de conjunt de la comunitat» (*El Federalista* 10). Els tipus de faccions que Madison temia —i que, de fet, havien aparegut en els disturbis associats a la rebel·lió de Shays— eren faccions d'una majoria —els pobres—, interessats a tenir part en les propietats dels altres. Al Congrés, Madison els havia advertit de l'amenaça contra els drets de propietat d'una representació sense filtres ja que «el poder passaria a mans dels indignets» (Farrand 1911-1937: I, 243).

Però fins i tot les faccions estan subjectes a la llei de la grandària i de la cohesió decreixent. A mesura que augmenta la grandària de la comunitat política, fins i tot les faccions es descomponen. Madison capgira les premisses de l'argument sobre el perill de la facció (de nou, parteix de la desconfiança en relació amb la mida, i per mitjà d'això, de la qüestió sobre el grau de fusió de governs en un de sol enfront del federalisme) contra el mateix argument, i la grandària esdevé favorable alhora de protegir-se contra la facció: «El grau de seguretat [...] dependrà de l'extensió del país i del nombre de persones compreses sota el mateix govern» (*El Federalista* 51). Així, com ja és prou sabut, «ampliar l'esfera» comportarà una diversitat d'interessos —fins i tot si són de facció— que impediria la captura de l'estat per part de qualsevol grup. En aquest cas, la representació tenia un paper clau només en la mesura que permetia *distanciar* les deliberacions dels representants de les passions i els interessos particulars dels representats. De manera aclaparadora, Madison afirmava que la representació a escala nacional —la qual, al seu torn, implicava uns districtes electorals grans— es podia aplicar «a l'exclusió total del poble». Des del seu punt de vista, això era una conseqüència excel·lent. Els districtes electorals més grans filtren les demandes de l'electorat a través de persones formades i amb esperit cívic (perquè el talent disponible augmenta en proporció directa a la mida del col·lectiu), fan que el seu centre d'atenció sigui menys estret de mires i que el suborn sigui més difícil. Així, sobre aquestes bases, el govern es dirigeix més bé. A la inversa, fent uns districtes electorals més petits i més representatius, els defectes de la democràcia directa es reproduiran en l'assemblea legislativa: «L'aparença del govern pot esdevenir més democràtica, però l'esperit que l'ànima serà més oligàrquic» (*El Federalista* 58).

Però, a més dels arguments substantius sobre com organitzar més bé el govern, hi havia qüestions conceptuals i retòriques sobre la identitat del federalisme, el republicanisme i la democràcia. En realitat, el mateix títol *El Federalista* era una reivindicació del territori constitucional que els opositors identificaven com a propi —una reivindicació que Madison havia començat a fer seva al mateix temps que l'avaluació dels defectes dels articles de la Confederació que havia començat a preparar per a la Convenció. Allà s'havia referit als articles, amb menyspreu, com «un Tractat».

Molts opositors reclamaven que una de les distincions essencials entre un govern federal i un govern nacional era el conjunt de relacions entre els seus estats constituents, o bé si les competències s'exercien sobre els ciutadans, o si les institucions es derivaven directament dels ciutadans dins els

estats constituents. De fet, a la Convenció, el mateix Madison havia fet la distinció en aquests termes (Farrand 1911-1937, I: 37).

A *El Federalista*, però, no es podia renunciar a aquest risc retòric. Hamilton intentava enterbolir les aigües conceptuals afirmant que la naturalesa precisa d'aquestes distincions era una qüestió de discreció, i novament remetia a l'autoritat del comentari de Montesquieu sobre la confederació lítica, on el nivell federal havia tingut el poder de decidir a l'interior dels estats, i així es trencava el suposat principi al qual apel·laven els seus opositors. «Les distincions sobre les quals es reafirmaven [els antifederalistes]», conclou Hamilton, «no entraven dins la consideració d'aquest escriptor il·lustrat [Montesquieu]: i ens veurem abocats a concloure que són les subtileses originals d'una teoria errònia» (*El Federalista* 9).

Com passa sovint, Madison és més partidari de la millora. Fa notar que tant el «pla d'adopció» (ratificació) com la derivació de poders dins de la constitució són híbrids. La constitució s'ha de ratificar estat per estat, i, en aquest sentit, es pot considerar federal (si bé els opositors —com ara Brutus— argumentaven que el fet que cada estat —segons els termes de la Convenció— hagi de convocar convencions populars més que no pas referir la qüestió a les assemblees legislatives estatals existents), era més com «un pacte original» de les persones que no pas la idea (con)federal d'«una sèrie d'estats diferents que firmen un pacte, de manera que ja pressuposen un element federal».

Dins de la constitució, la *derivació* de poders de vegades provenia dels estats existents —igual que la selecció de senadors venia de les assemblees legislatives estatals—, de vegades del poble considerat a part de la seva constitució en estats —com a la Cambra de Representants els districtes electorals de la qual, tot i ser intraestatals, es definien per la constitució federal i no per les constitucions estatals existents. I de vegades es combinaven —com a l'elecció presidencial per mitjà d'un col·legi electoral proporcional al nombre total de representants de cada estat al Congrés— amb la Cambra, que era la que decidia en una segona volta si no s'obtenia una majoria absoluta. Si bé, pel que fa al seu *funcionament*, els poders es distribuïen entre tots dos àmbits de govern. Madison havia intentat amb totes les seves forces (sense sortir-se'n) obtenir un clar dret de veto per al govern nacional en les assemblees legislatives estatals com una manera de protegir les minories de les majories opressores dins dels estats. En insistir, en última instància, sobre el dret del govern nacional a decidir en casos de discussió, va apel·lar a la lògica d'una sobirania que ell normalment negava, i

ahora a aquesta evident deficiència dels articles de la Confederació. Finalment, fixant-nos en els poders d'*esmena i de canvi*, la Constitució és esme-nable per dues parts del congrés o per dues terceres parts de les assemblees legislatives estatals, i Madison conclou, ecumènicament, que «estrictament no era ni una constitució nacional ni una de federal, sinó una combinació de totes dues» (*El Federalista* 39).

Però, al final, Madison té prou confiança en el seu camp retòric —com és clar que no en tenia en la qüestió del republicanisme— per sumar-se a Hamilton a l'hora de rebaixar la categoria de tota la qüestió del significat essencial de *federal* i considerar-la «una segona qüestió». Sens dubte, insisteix que les relacions de poder nacionals són rellevants només pel que fa a la primera qüestió: «El bé públic, el benestar real del gran cos que és el poble és l'objectiu suprem pel qual cal lluitar, i cap forma de govern no té cap altre valor que el fet de ser adequada per aconseguir aquest objectiu».

Si els defensors de la nova constitució van poder reeixir a dissoldre retòricament el significat «essencial» de *federal*, el significat essencial de *república* no va ser susceptible de tenir el mateix tractament.¹² Els nord-americans estaven (el 1787) molt lligats a l'ideal de republicanisme, si bé distaven molt d'estar d'acord amb allò que consistia, i estaven dividits pel que fa a la capacitat de desitjar la seva variant democràtica. John Adams, com és prou sabut, va declarar que el «verdader significat» d'una república era «un govern en què tots els homes, rics i pobres, magistrats i subjectes, funcionaris i gent del carrer, amos i servents, els primers ciutadans i els últims, estan igualment subjectes a la llei». Així, doncs, l'abolició del privilegi legal incloïa l'establiment de la república. Encara més: Adams va contribuir —a això i en molt més— a la perspectiva clàssica que veia la democràcia com una variant de la forma republicana; les repúbliques podien no ser democràtiques, però totes les democràcies eren repúbliques: «Una democràcia és realment una república, de la mateixa manera que un roure és un arbre o un temple un edifici» (John Adams, *A Defence...*).

La desconfiança en un govern central fort va desencadenar una tendència a identificar institucions republicanes amb institucions populars i majoritàries. Jefferson, absent a París en l'època de la Convenció, creia que el principi sagrat d'una república era que «la voluntat de la majoria és la que preval en tots els casos». Era cert que «per ser legítima, aquesta

¹² *El Federalista* 39 reconeix que: «Si el pla de la Convenció, per tant, es troba que s'aparta del caràcter republicà, els seus advocats han d'abandonar-lo perquè ja no és defensable».

voluntat ha de ser raonable» i que «la minoria ha de tenir igualtat de drets, que la llei ha de protegir» (Jefferson 1955 [1801]: 42). Jefferson, en rebutjar explícitament l'argument d'Adams segons el qual tot govern que respectés l'estat de dret era republicà, va promoure l'afirmació que el govern de la majoria popular era la característica definitiva d'una república: «Els governs són més o menys republicans segons si tenen més o menys elements de control popular en la seva composició» (Jefferson (1955 [1816a]): 53). A part de defensar una declaració de drets, Jefferson pensava que, com menys impediments obstruïssin la voluntat de la majoria, més lliure i republicà era el govern. Els mecanismes d'equilibri de poder havien aparegut per evitar que els *govern*s tirantitzessin el poble. Si, a través del nou mecanisme de representació, l'assemblea legislativa es podia mantenir a prop del poble i dominant dins del govern, el poble mateix podia esdevenir el control de la tirania. El que més tard Jefferson anomenaria, com és prou conegut, «aquest nou principi de *democràcia representativa* que ha inutilitzat gairebé tot el que es va escriure abans sobre l'estructura de govern», pràcticament identificava «democràcia» amb «república», mentre que allò que les distingia era un dels fonaments decisius en els debats de Ratificació. Jefferson, en el seu «desig de veure l'element republicà d'elecció i de control popular portat al màxim del seu exercici viable», (Jefferson 1955 [1816b]: 87-88) no únicament es trobava substancialment més a prop dels antifederalistes que dels federalistes, sinó que també hi era conceptualment. De fet, si aquest punt de vista d'identitat de «república» amb «democràcia» s'hagués estès en la dècada de 1780 potser no hauria estat possible que els moviments argumentatius es materialitzessin tan hàbilment a *El Federalista*.

El Federalista diferia tant de la definició minimalista de república de John Adams com d'un govern d'igualtat legal, com del de Jefferson i com del principal argument antifederalista segons el qual, per ser una república democràtica, es necessitava un encaix tan exacte com fos possible entre les opinions del poble i les dels representats per l'assemblea legislativa. Madison negava rotundament que la democràcia pogués ser un tipus de república, i més aviat mantenia que eren espècies distintes de govern: la democràcia era «una societat que consistia en un petit nombre de ciutadans que es reunien i administraven el govern personalment», mentre que afirmava que una república era «un govern en què té lloc un projecte de representació» (*El Federalista* 10), «un govern que deriva tots els seus poders directament o indirectament del gran cos del poble i que és dirigit per per-

sones que ostenten els seus càrrecs mentre ho fan per plaer, durant un període limitat, o mentre tenen una bona conducta» (*El Federalista* 39).

Si les democràcies i les repúbliques eren espècies de govern diferents, les afirmacions dels antifederalistes que les repúbliques podien mantenir la llibertat només mentre fossin democràtiques no tenien sentit. Això seria com dir que les repúbliques —el govern paradigmàticament identificat amb llibertat— serien repúbliques només fins al punt en què fossin realment alguna cosa més. Per a Madison, en canvi, la representació i una certa distància, un filtre de la influència directa del «poble», era l'essència del republicanisme més que no pas una amenaça. Com havien assenyalat els comentaristes, en aquest cas l'estratagema retòric de Madison (que ell havia reconegut que era essencial per guanyar la discussió) era apoderar-se —i arraconar per a la nova constitució— de les connotacions emocionals cada vegada més positives del terme *república* (Ball 1988).

Però hi ha més coses. L'estratagema reclassificador de Madison també evita una implicació potencialment perjudicial de la seva afirmació que la nova república federal era el tipus correcte de república. Amb la classificació heretada, les repúbliques podien ser més o menys democràtiques: com menys democràtiques, més aristocràtiques. Segons el concepte de república aristocràtica no calia que fos una república en què el poder polític s'identifiqués amb el naixement o amb algun estatus objectiu legal o social, els *aristoi* eren senzillament «la classe millor». Hi havia diverses maneres d'identificar la classe millor i, inesperadament per als demòcrates moderns, l'elecció n'era una. En les democràcies cíviques, els càrrecs cívics s'ocupaven per sorteig; en les aristocràcies no hereditàries, per elecció. Segons aquest programa classificador, si la nova república federal no era una democràcia (directa), aleshores era una aristocràcia, i l'afirmació (encara que naturalment no la reivindicació) del famós *El Federalista* 10 de Madison semblava que precisament ho confirmés.

Aquesta associació clàssica entre elecció i aristocràcia era ben coneguda pels contemporanis. Era una acusació comuna dels antifederalistes segons la qual la nova constitució era aristocràtica. «Centinal» va predir que el nou govern, «lluny de ser un govern equilibrat regular, [...] seria, a la pràctica, una ARISTOCRÀCIA *permanent*». «Un Granger Federal» creia que les dificultats posteriors a la guerra s'utilitzaven cínicament per «proveir els aristòcrates d'armes i mitjans», i que la nova constitució era aprovada amb presses per l'«aristocràtica que es consolidava». «Brutus» afirmava que era l'«aristocràcia natural [la que] seria elegida [...] no hi hauria cap part del

poble representada, sinó els rics —fins i tot en la branca de l'assemblea legislativa que s'anomenava democràtica». En el cinquè dels seus assajos, «A (Maryland) Farmer» (Un Granger [de Maryland]) defensava que allà on s'havien introduït les eleccions, no havien fet més que deshonrar-se a si mateixes, i s'oposaven als «governos de simplicitat i d'igualtat de drets». Brutus oposava l'aristocràcia electoral a la Suïssa frugal, honesta, agrícola i virtuosa: un exemple de democràcia federal *i directa* (Storing 1981: 263-268). La representació electoral s'identificava, si més no per a alguns, amb l'aristocràcia corrupta.

Sense tenir en compte aquests desacords conceptuals i de classificació, la qüestió de si era una democràcia o una aristocràcia electiva el que contribuïa a fer un govern millor (o més lliure), era en gran mesura una afirmació empírica i, mentre que l'afirmació es desenvolupava seguint aquestes directrius, els federalistes sempre eren vulnerables a les acusacions addicionals de presentar una classe d'aristocràcia, i així havien desenvolupat junts els arguments empírics i normatius. Però el brillant èxit conceptual de Madison era que, en afirmar, parlant en termes de categoria, que les repúbliques *eren* governs representatius, i que les democràcies [directes] *eren* una espècie completament diferent, de cop i volta, no tan sols negava l'epítet de *república* als seus opositors, sinó que, d'aquesta manera, també esborrava la dicotomia dins de la categoria «república» que implicava que l'alternativa de Madison (pel fet de no ser la democràtica) només podia ser aristocràtica. En la seva nova classificació, ara el terme *aristocràcia* es reservava per a allò que originalment només havia estat *un tipus* d'aristocràcia —l'aristocràcia hereditària—, i el que es creia que era una aristocràcia electiva —un govern representatiu— ara es presentava com a definidor de la república. Va ser més endavant —en principi pel neologisme «democràcia representativa» de Jefferson—, i amb la polèmica sorgida als debats sobre el sufragi de la dècada de 1830, que aquesta «democràcia» va superar els lligams tradicionals que la vinculaven amb el desgovern i va quedar unida a república i (almenys als Estats Units), de manera inequívoca, a una COSA BONA!¹³

Hem començat veient la peculiaritat que les úniques entitats que van reeixir a desplegar el republicanisme en l'àmbit de l'estat-nació emergent van ser les federacions. Vull acabar afirmant que això no és casualitat. El problema d'establir una república nacional s'enfrontava a dues qüestions

13 Amb disculpes a Sellars i Yeats, *1066 and all that*.

insolubles. La primera era el problema de *fundació*. La segona és de quina manera la vida política activa concebuda per —i que legitimava— les institucions republicanes es podia concretar a escala nacional.

La fundació d'una república secular com un intent dels humans d'establir l'*autogovern* d'una comunitat sempre es percep com una cosa perillosa. És a dir, podria semblar que l'autogovern vincula l'autofundació, però ¿de quina manera, com es preguntava Rousseau, podia un poble emetre lleis per a ell mateix? (Rousseau, 1964 [1762]: II, 6). Prosaicament (en el sentit original i correcte de la paraula), si *fundació* és un acte normal (de la parla), ¿què és el que capacita per *fundar*? ¿Per què i com es distingeix d'altres actes polítics de la parla de manera que estructurari i controlri els que vénen després? I (un pensament subversiu) si es pot fer de cop, ¿per què no es podria repetir a voluntat i així derrotar el seu objectiu d'establir d'una vegada i per sempre un espai durador i estable —i estructurat institucionalment— per a l'acció política?¹⁴

Per tant, la fundació de la república secular, desplaçada cap a l'acció humana normal pel requisit que la comunitat demostrï la seva capacitat per a l'autosuficiència política, és conduïda en la direcció de l'excepcional (¿sobrehumà o sobrenatural?) per la necessitat que l'acte fundacional exerceixi autoritat sobre el temps i sobre el poble, i per tant, sobre les accions següents. A la pràctica, totes les societats clàssiques s'han explicat una història sobre el seu origen que, en un sentit o en un altre, feia afirmacions sobre els trets extraordinaris i sobrehumans del seu propi origen o fundació, ja sigui d'algunes personalitats heroiques i sobrehumanes —un Soló, un Licurg o un Enees—, ja sigui d'alguns actes que van marcar l'aspecte moral del temps, com el fratricidi de Ròmul. Aquestes accions es presenten com a creadores d'una ruptura o fractura en la continuïtat temporal «normal» que deriva en una fundació, ja que es reestructura i s'aïlla el que ve després del que hi havia abans, però també, com s'assenyala menys sovint, accentua l'enorme dificultat que qualsevol acte similar torni a canviar amb èxit el que és ara.

No tan sols les formes de govern antigues sinó també les modernes pretenien identificar els seus orígens i situar-los en un temps concret, Així, a les ciutats-estat del renaixement italià que reclamaven l'ascendència romana els preocupava saber si havien estat fundades en època de la República (i així quedava garantit el seu caràcter «lliure») o sota l'Imperi. Els

¹⁴ Per a una anàlisi conceptual molt incisiva de la fundació, vegeu Honig 1991.

estats neerlandesos insurrectes d'ençà del domini espanyol s'identificaven amb els batous, el moviment patriota de final del segle XVIII que es va revoltar contra els Estats-Generals¹⁵ també es va identificar amb els pobles batous (ara depurats d'aquella última distorsió feudal, la reivindicació dels Estats-Generals de sobirania institucional), i els belgues de 1790, amb els belgues del Cèsar —que, com se sap, eren tan gelosos de la seva llibertat que Cèsar sàviament hi va firmar un tractat en lloc d'intentar conquerir-los,¹⁶ i els anglesos identificaven la seva constitució (antiga) amb la dels anglosaxons —al seu torn, comunament identificada amb la dels alemanys amants de la llibertat de Tàcit.¹⁷

Fins i tot quan no es podia reivindicar plausiblement la llarga continuïtat de les institucions, l'existència d'una comunitat ancestral, d'«un poble», proveïa l'entitat per a la qual es podia buscar un vehicle polític modern. Aquesta necessitat de donar a la fundació un estatus especial situant-la fora del temps normal —en l'antiguitat o en el mite— ens pot semblar que forma part d'un temperament clarivident essencialment premodern i certament preracionalista. Però és sorprenent que en cada una de les dues repúbliques, paradigmàticament —els Estats Units i França—, la fundació encara va comportar intents recognoscibles de controlar, modelar o suspendre l'època secular per fer una fundació especial i establir una ruptura amb el passat. La creació del Calendari republicà francès és potser el cas més evident, però també el més extrem (Hunt 2003: 1-19).

Menys sovint vistes —i, encara menys, comentades— d'aquesta manera—per la qual cosa no deixen de ser un exemple sorprenent d'aquest intent de crear una suspensió del temps normal—, són les mesures adoptades pels «Pares fundadors» dels Estats Units per garantir l'autoritat del seu document fundacional que va aconseguir exercir una autoritat tan extraordinària sobre l'estat que el va crear. En aquest cas, és cert, no hi va haver cap calendari nou, cap any revolucionari ni gaires exhortacions

15 Nota de l'Ed. (IEA) Els Estats-Generals era l'òrgan de delegats que representava les Províncies Unides dels Països Baixos (1579-1795).

16 Sobre els neerlandesos, vegeu Tilmans 2002; sobre la revisió del patriota, vegeu Leeb 1973: 200 i seg., i sobre els belgues, Geert van den Bosche. *Enlightened Innovation and the ancient constitution: the intellectual justifications of the Brabant Revolution (1787-1790)*. Tesi doctoral, Cambridge University, 1995.

17 La versió anglesa clàssica és la del mite del jou normand, segons el qual les institucions saxones autòctones de llibertat política van ser suprimides per la conquesta normanda, però es mantenen com una herència recuperable. Vegeu l'obra clàssica de Chistopher Hill 1958, Pocock 1987 [1957] i, més exhaustivament, Burgess 1992.

a la virtut i a la saviesa, però a penes —com van fer notar molts delegats— (i alguns van insistir-hi) cap mesura que pogués anar més enllà del rang normal de l'excel·lència humana. Malgrat tot, els fundadors que van discutir al Palau de Justícia de Filadèlfia el 1787 van decidir que ho farien de tal manera que es col·locarien fora del temps normal i situarien les deliberacions més enllà de l'examen de la raó humana. Van decidir que les seves discussions constitucionals havien de ser secretes: els delegats no s'havien de comunicar amb els de fora del Palau de Justícia i s'havia de prohibir la publicació dels informes durant vint anys (Rossiter, 1966: 167-169). Així, els esdeveniments temporals de la redacció de la constitució van quedar aïllats de manera permanent, escindits de la seqüència del temps secular de la possibilitat d'interrogació racional. En una paraula: ells mateixos i la constitució (igual com va passar en la Il·lustració) podien convertir-se en Mite.

Però l'establiment de la República dels Estats Units va ser molt més fàcil pel fet que també havia implicat un acte de secessió. La secessió facilita la fundació perquè comporta una reivindicació de canviar només *l'estatus* de les institucions existents: no en requereix l'establiment *ab initio*. La victòria en la guerra d'Independència i la distància física havien donat als nord-americans un respir per pensar-hi i debatre com incorporar els seus governs estatals existents en una estructura federal. Les dues úniques repúbliques modernes anteriors, la neerlandesa i la suïssa, també s'havien establert per la secessió dels òrgans d'autogovern existents dels imperis espanyol i austríac, respectivament. Els neerlandesos i els suïssos van acompanyar la conquesta de les seves institucions representatives locals amb reivindicacions de reafirmació d'una identitat política i ètnica antiga, un moviment ideològic no obert als nord-americans. Amb tot, a pesar de l'elegant retòrica de la Il·lustració de la Declaració d'Independència, molts sí que reclamaven —i fins i tot la Convenció constitucional ho va continuar reclamant— que estaven reafirmant els drets tradicionals dels anglesos, particularment aquells pels quals van lluitar al segle XVII en relació amb el lema «cap impost sense representació» —uns drets que els eren negats a la mateixa Anglaterra per una tirànica Cambra dels Comuns. Però el gran avantatge per a la fundació dels Estats Units va ser que els governs dels estats, si bé havien estat molt esmenats en el període comprès entre la secessió i 1787, encara existien. La fundació era, doncs, si més no institucionalment, una qüestió de reconfigurar les relacions externes entre els governs estatals.

Quan la fundació s'aconsegueix per aquesta via —com una separació de les entitats polítiques preexistents—, és possible desfer-se de molts altres problemes que comporta una fundació. Qüestions d'identitat, d'autoritat i fins i tot de forma institucional es poden presentar com a resoltes, fins i tot quan arrossegueu el que es podria considerar el bagatge imperial del seu estatus previ. Els primers imperis moderns estaven segmentats, no integrats i centralitzats, de manera que la separació es podia dur a terme sense que necessàriament aflorés el problema de com reestructurar internament la nova entitat. La mítica preexistència d'un poble sense una forma institucional prèvia podia, en les circumstàncies adequades, ajudar a expulsar els governants no desitjats i així fer possible que les institucions d'autogovern purament locals a escala de ciutats o de províncies fessin un pas endavant i tinguessin un paper d'estat. En particular, això és cert quan els que se separen són un grup d'unitats políticolegals relativament autònomes —cantons, províncies i ciutats, o, en el cas dels Estats Units, estats que ja tenien les seves pròpies constitucions.

La secessió sobre la base d'una instància que existeix prèviament minimitza els problemes de legitimació amb els quals invariablement topa la fundació. Institucions i cultures de govern local proveeixen formes polítiques ja legitimades. S'ha de reconèixer que aquestes formes han de ser configurades amb èxit per esdevenir una unitat federal, però a aquesta última, com podia haver dit Rousseau, se li demana que materialitzi només mig miracle i tot el miracle sencer.

Amb tot, hi ha un altre element d'aquesta sinergia que explica l'únic èxit de les federacions secessionistes a l'hora d'establir els règims republicans, i això es relaciona amb el meu relat inaugural d'un republicanisme cívic com a llenguatge de participació. És el caràcter federal de les repúbliques reeixides el que preserva un fòrum real per al llenguatge i la pràctica de la ciutadania activa, i que fa plausible el seu desplegament legítim com a ideologia nacional. Perquè és en les unitats d'estat locals que els ciutadans encara poden posar en pràctica el paper cívic que els marca el llenguatge republicà, mentre que l'existència de la *federació* fa possible que les repúbliques reeixides aconseguixin una grandària i un pes que els permet competir amb les altrament omnipresents primeres formes modernes de l'estat dinàstic —i més tard amb l'estat-nació. Així, doncs, els dos factors de secessió i confederació actuen sinèrgicament per permetre la possibilitat de projectar el llenguatge i les pràctiques republicanes a l'escala de l'estat nació. De fet, fins a la Revolució francesa (1789), els estats federals seces-

sionistes eren els únics exemples d'aquestes formes. Així, lluny de la vella idea palmeriana d'una revolució republicana atlàntica —de la qual la francesa i la nord-americana eren variants—, aquesta perspectiva mostra que la república federal era completament diferent de l'última variant francesa, distintivament moderna, fundada com si es basés en la premissa sieyesiana de la total indivisibilitat i unitat de la nació.

Referències bibliogràfiques

- Adams, John (1970) «Works», a Stourzh, G, (ed.) *Alexander Hamilton and the Idea of Republican Government*, Stanford: Stanford University Press, p. 55.
- Armitage, D. (2002) «Empire and Liberty: a republican dilemma», a Gelderen, Martin van and Skinner, Quentin (eds.) (2002) *Republicanism, a shared European Heritage*, Cambridge: CUP, vol. 2: 29-46.
- Bailyn, Bernard (1967) *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Mass.: Harvard UP.
- Ball, T. i Pocock, J.G.A. (eds.) (1988) *Conceptual Change and the Constitution*, Lawrence, Kansas: University of Kansas.
- Ball, Terence (1988) «A Republic - if you can keep it», a Ball, T. i Pocock, J.G.A. (eds.) (1988) *Conceptual Change and the Constitution*, Lawrence, Kansas: University of Kansas.
- Burgess, Glen (1992) *The Politics of the Ancient Constitution*, Basingstoke: Macmillan.
- Collinson, Patrick (1990) *De Republica Anglorum: or, History with the Politics put back*, Cambridge: CUP.
- Dry, Murray (ed.) (1985) *The Anti-Federalist*, Chicago.
- Farrand, Max (1911-37) *Records of the Federal Convention 011787*, 4 vols, New Haven, Conn.: Yale U.P.
- Gelderen, Martin van i Skinner, Quentin (2002) *Republicanism, a shared European Heritage*, 2 vols, Cambridge: CUP.
- Gelderen, Martin van (2002) «Aristotelians, Monarchomachs and Republicans: Sovereignty and *respublica mixta* in Dutch and German Political Thought., 1580-1650», a Gelderen, Martin van i Skinner, Quentin (2002) *Republicanism, a shared European Heritage*, Cambridge: CUP.
- Goldie, Mark (2001) «The Unacknowledged Republic, Officeholding in Early Modern England», a Harris, Tim (ed.) (2001) *The Politics of the Excluded c.1500-1850*, Basingstoke: Palgrave.

- Hamilton, Jay i Madison (2001 [1787-8]) *The Federalist*, George W. Carey i James McClellan (eds), Indianapolis: Liberty Fund.
- Hampsher-Monk, LW. (2009) «The Idea of the Republic in Anglo-American Political Thought», a Veit Elm, Günther Lottes i Vanessa de Senarclens (eds.) *Erfundene Antike? Vom Umgang mit der Antike im Europa des 18. Jahrhunderts*, Saarbrücken: Wehrhahn Verlag: 77-94.
- «Founding and Federation in Early Modern Republics», a Ivo Comparrato, Hans Bodecker i Catherine Larrere (eds.) (en premsa) *Republican Foundings*, Florence: Olschki.
- Harrington, James, *Oceana* [1656], a J.G-A. Pocock (ed.) (1977) *The Political Writings of James Harrington*, Cambridge: CUP.
- Harris, Tim (ed.) (2001) *The Politics of the Excluded c.1500-1850*, Basingstoke: Palgrave.
- Hill, Christopher (1958) «The Norman Yoke», a *Puritanism and Revolution*, London: Secker and Warburg.
- Honig, Bonnie (1991) «Declarations of Independence: Arendt and Derrida on the Problem of Founding a Republic», *American Political Science Review* 85: 1.
- Hunt, Lynn (2003) «The World We Have Gained: The Future of the French Revolution», *The American Historical Review*, 108, 1: 1-19.
- Hyneman, Charles S. i Lutz, Donald S. (1983) *American Political Writing during the Founding Era, 1760-1805*, Indianapolis: Liberty Fund.
- Jefferson, Thomas (1801) First Inaugural Address, a Dumbauld, Edward (1955), *The Political Writings of Thomas Jefferson*, Indianapolis: Bobbs Merrill.
- (1816a) Jefferson a John Taylor, 28 May 1816.
- (1816b) Jefferson a Isaac H. Tiffany, 26 August 1816.
- Kenyon, Cecilia (1966) *The Antifederalists*, Boston: North Bastero University Press.
- Leeb, Ll. (1973) *The Ideological Origins of the Batavian Revolution, History and Politics in the Dutch Republic 1747-1800*, den Hague: Martinus Nijhoff.
- Locke, John (1960 [1690]) *Two Treatises of Government*, Cambridge: CUP.
- Lutz, Donald S. (1984) «The Relative Influence of European Writers on Late Eighteenth century American Political Thought», *American Political Science Review* LXXVIII: 189-97.
- McDiarmid, John F. (ed.) (2007) *The Monarchical Republic of Early Modern England: Essays in response to Patrick Collinson*, Aldershot: Ashgate.

- McDonald, Forrest (1985) *Novus Ordo Seclorum: The intellectual origins of the constitution*, Lawrence, Kansas: University of Kansas Press.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat, Baron de La Brède et de (1951 [1748]) *De L'Esprit des Lois*, Paris: Gallimard.
- Maier, Pauline (1997) *American Scripture: Making the declaration of independence*, New York: Knopf.
- Norbrook, David (1999) *Writing the English Republic, Poetry, Rhetoric and Politics 1627-1660*, Cambridge: CUP.
- Peltonen, Markku (1995) *Classical Humanism and Republicanism in English Political Thought*, Cambridge, CUP.
- (2007) «Rhetoric and Citizenship in the Monarchical Republic of Elizabeth I», a MeDiarmid, John F. (ed.) (2007) *The Monarchical Republic of Early Modern England: Essays in response to Patrick Collinson*, Aldershot Ashgate.
- Pocock, J.G.A. (1976) *The Machiavellian Moment*, Princeton: Princeton UP.
- (ed.) (1977) *The Political Writings of James Harrington*, Cambridge: CUP.
- (1987) [1957] *The Ancient Constitution and the Feudal Law*, Cambridge: CUP.
- (2003) *Barbarism and Religion: The First Decline and Fall*, Cambridge: CUP.
- Rossiter, Clinton (1966) *1787: The Grand Convention*, New York: Macmillan, reedició New York: W.W. Norton (1987).
- Rousseau, Jean-Jacques (1964 [1762]) «Du Contrat Social», a B. Gagnebin et al. (eds.) *Rousseau: Oeuvres Complètes*, volume III, Paris: Gallimard.
- Skinner, Quentin (2002) *Visions of Politics*, 3 vols, Cambridge: CUP, vol I, *Regarding Method*.
- Storing, Herbert (1981) *The Anti-Federalist. An abridgement, by Murray Dry of the Complete Anti-Federalist by Herbert J Storing*, Chicago and London.
- Tilmans, Karens (2002) «Republican Citizenship and Civic Humanism in the Burgundian-Hapsburg Netherlands», a van Gelderen i Skinner (eds) *Republicanism: A Shared European Heritage*, vol. II: p.107-26.
- Von Fritz, K. (1954) *The Mixed Constitution in Antiquity*, NY: Columbia U.P.
- Wood, Gordon S. (1969) *The Creation of the American Republic 1776-1787*, Chapel Hill, N.C.: U. North Carolina Press.

«UNIÓ»¹ EN DEMOCRÀCIES FEDERALS PLURINACIONALS: TOCQUEVILLE, PROUDHON I EL BUI TEÒRIC EN LA TRADICIÓ FEDERAL MODERNA

DIMITRIOS KARMIS

En l'era postcolonial i postcomunista s'ha convertit en un lloc comú dir, com fa Will Kymlicka, que les federacions són «la millor [forma d'unió] que podem esperar» en les democràcies plurinacionals contemporànies. Això no obstant, com admet el mateix Kymlicka, «la naturalesa d'aquesta forma d'unió més laxa» és «en certa manera misteriosa» i «hi ha molt poca teoria política contemporània que ho aclareixi».² En altres paraules, mentre que els sistemes federals semblen una peça important del trencaclosques democràtic en els estats plurinacionals contemporanis, encara fem una interpretació molt porosa del que significa estar units en una democràcia federal plurinacional. ¿Com podem interpretar aquest fracàs, en un cert sentit sorprenent, de la teoria política contemporània? ¿Què significa i com podem enfrontar-nos-hi?

A primera vista, dues raons evidents ens ajuden a entendre —i fins a cert punt justificar— per què els teòrics contemporanis de les democràcies federals plurinacionals no han estat capaços de dilucidar el «misteri» de la unió federal. Primer, en el context que Charles Taylor anomenava la «política del reconeixement»,³ la majoria de teòrics de les democràcies federals plurinacionals han dedicat tots els esforços possibles a entendre i justificar la dimensió de «desunió» del federalisme més que no pas el seu aspecte

1 Nota de la Traductora. La paraula anglesa és *togetherness* i expressa un «sentiment d'estar unit amb altres persones amb una relació amical». Una de les possibles traduccions és «unió», que es refereix a l'acció o l'efecte de formar dues o més coses un tot. El problema és que és un terme massa genèric. Ara bé, el fet que ja al text original el terme estigués entre cometes ens ha permès d'utilitzar unió entenent que adopta un sentit diferent del de la primera accepció del diccionari.

2 Kymlicka, Will, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. (Oxford: Oxford University Press, 2001), p. 94.

3 Taylor, Charles, «The Politics of Recognition», a *Multiculturalism and «The Politics of Recognition»* (Princeton: Princeton University Press, 1992), p. 25-73.

d'«unió». Entre altres coses, han emfasitzat que el federalisme plurinacional pot contribuir al manteniment i al desenvolupament de la diversitat cultural concedint autogovern, reconeixement asimètric i també poders, a les nacions minoritàries territorialment concentrades. En segon lloc, els que s'han dedicat a pensar seriosament en l'aspecte d'«unió» del federalisme s'han preocupat en gran part per trobar maneres justes i eficaces d'evitar la inestabilitat i la secessió en les federacions plurinacionals. En altres paraules —i ho dic sense ironia—, la teoria política contemporània ha estat preocupada per salvar una forma d'unió que no entén gaire bé.

¿Què significa estar units en una democràcia federal plurinacional? ¿Té sentit parlar d'una nació de nacions? ¿Per mitjà de quines institucions i punts de trobada i diàleg haurien d'interaccionar les nacions d'una democràcia federal plurinacional? ¿Quin paper haurien d'adoptar les institucions del govern central per entaular el diàleg i la trobada plurinacional? ¿Quines són les principals formes de trobades i diàlegs plurinacionals que poden tenir lloc en les democràcies federals plurinacionals? ¿Quins són els requeriments i els beneficis bàsics de les unions federals? ¿Quines virtuts cíviques concretes necessiten els ciutadans federals plurinacionals? Si les democràcies federals plurinacionals són complexes i estan acostumades a viure sense tensions, ¿quin tipus de tensions s'haurien de considerar excepcionals i perilloses? Si s'accepta que la democràcia federal representa la millor forma d'unió a la qual poden aspirar les democràcies plurinacionals contemporànies, la teoria política contemporània ha d'abordar aquestes qüestions difícils i moltes d'altres. Amb tot, des de la perspectiva de la història del pensament polític, la primera etapa del camí cap a una interpretació més profunda de la unió federal és una millor comprensió del fracàs de la teoria política contemporània a l'hora de fer un esforç més seriós per entendre-la.

En aquest capítol vull resseguir els orígens d'aquest fracàs. En general, suggereixo que un dels orígens més importants resideix en el pensament polític del segle XIX. Com que la federació i el federalisme moderns han estat àmpliament estructurats pel debat del XIX sobre la naturalesa de la nova forma de federalisme adoptada pels Estats Units d'Amèrica (EUA), i establerta per la Constitució de 1787, podem suposar que els escrits sobre federalisme del segle XIX han tingut un impacte important en els nostres conceptes, teories i tipologies, sobretot en la ja clàssica distinció entre estat unitari, federació i confederació. Això no hauria de ser excessivament conflictiu. En una escala més concreta —i potser més conflictiva—, sostinc que la forta influència del nacionalisme i del colonialisme en aquell segle va fer

especialment difícil que els pensadors polítics teoritzessin —i fins i tot imaginessin— trobades i diàlegs plurinacionals com els trets més importants de les federacions. Basant-se en aquests descobriments, els teòrics polítics contemporanis s'haurien de preguntar fins a quin punt han interioritzat els supòsits colonialista i nacionalista del segle XIX sobre el federalisme.

Aquesta tesi se sustenta en un estudi de les obres d'Alexis de Tocqueville i, en menor mesura, en les de Pierre-Joseph Proudhon. Aquesta selecció aparentment poc convencional es basa en dues raons. Primera: ni Tocqueville ni Proudhon s'associen gaire amb el nacionalisme i/o amb el colonialisme. Demostrar que el nacionalisme i/o el colonialisme els van portar a desatendre la teorització de la unió federal diu molt sobre l'impacte del nacionalisme i el colonialisme en el pensament federal occidental. Segona: si la selecció de Tocqueville té un sentit evident —perquè ell és el principal representant de la tradició dominant del pensament federal—,⁴ Proudhon també és important com a figura clau d'una alternativa més marginal.⁵ En altres paraules, la desatenció de la unió federal per part dels teòrics del segle XIX transcendeix diverses tendències.

Aquest capítol es divideix en dues parts. A la primera sostinc que la desatenció, per part de Tocqueville, de l'aspecte d'unió del federalisme deriva, en gran mesura, d'una defensa equívoca i monista del federalisme. Més concretament, la solidesa del nacionalisme i el colonialisme de Tocqueville el van fer incapaç d'imaginar —i encara menys, preveure i donar suport— el federalisme plurinacional en la seva obra. La segona part del capítol està dedicada a la concepció alternativa del federalisme de Proudhon, molt més apologetica. Veurem com la seva por obsessiva del jacobinisme ens ajuda a entendre el seu nacionalisme «Small is beautiful» («poc i bo») i el seu punt de vista confederalista del govern federal com una «funció subordinada» sense capacitat executiva.⁶ En altres paraules, el nacionalisme antijacobí de

4 Tocqueville va fer molt per polir i divulgar la interpretació de Publius sobre la invenció nord-americana de 1787 (vegeu Karmis, Dimitrios, «Fédéralisme et relations intercommunautaires chez Tocqueville: entre prudence et négations des possibles», *Politique et sociétés*, 17 (3), 1998, p. 67-72).

5 Proudhon és generalment reconegut com «l'autèntic pare de l'anarquisme social del segle XIX» (Morland, 1997, p. 33) i de la forma de federalisme integral i de base que comportava. Per a dues tipologies lleugerament diferents de tradició, vegeu Hueglin, Thomas, «Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance», *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 36(2), 2003; i Karmis, 2006.

6 Proudhon, Pierre-Joseph, *The Principle of Federation* (Toronto: University of Toronto Press, 1979), p. 38-41.

Proudhon el va dur a donar suport a aquelles organitzacions confederals en què la unió té un abast molt més limitat i no equival a res més que a la suma de les seves parts. Finalment, i a tall de conclusió, comento breument dos requisits per a una reflexió més seriosa i sostinguda sobre la unió federal en les democràcies federals plurinacionals.

Nacionalisme al Baix Canadà i colonialisme a Algèria: el federalisme equívoc i monista de Tocqueville

Publicat el 1835, gairebé mig segle després que *El Federalista*, el volum inaugural de *De la démocratie en Amérique* de Tocqueville representa un pas important en l'estudi de la relació entre federalisme i democràcia. Tres són les aportacions que ens presenta com a particularment importants. En primer lloc, com va escriure un observador francès en la dècada de 1830, a Tocqueville no li cal treure importància —com van fer James Madison, Alexander Hamilton i John Jay— al caràcter innovador de la Constitució federal de 1787.⁷ Així, usant el llenguatge del federalisme per referir-se al sistema polític nord-americà, Tocqueville assenyala que «la interpretació humana inventa amb més facilitat coses noves que no pas paraules noves i, per tant, estem obligats a usar expressions incorrectes i inadequades». Parlant del «poder central», afegeix: «evidentment ja no és un govern federal, sinó un govern nacional incomplet, que no és ni exactament nacional ni exactament federal; però la nova paraula que hauria d'expressar aquesta cosa nova encara no existeix». Resumint, per a Tocqueville, el sistema polític definit a la Constitució de 1787 —i defensat per Publius— era una «nova espècie de confederació».⁸

En segon lloc, si bé la Constitució se centra en el sistema federal nord-americà, *De la démocratie en Amérique* té un caràcter més representatiu que no pas *El Federalista*. Com emfasitza a la introducció, Tocqueville va estudiar la democràcia als Estats Units «no pas [...] simplement per satisfer una curiositat» sobre els Estats Units, sinó que «hi buscava la imatge de la mateixa democràcia [...] per deduir-ne el que nosaltres [França i el seu

7 Vegeu Diamond, Martin, «The Federalist's View of Federalism», a George C. S. Benson (ed.), *Essays in Federalism* (Claremont, California: Claremont Men's College, 1961), p. 21-64; i Hueglin, 2003, p. 275-294.

8 Tocqueville, Alexis de, *Democracy in America* (Nova York: Vintage Books, 1990), volum 1, p. 158-159.

encara incomplet procés de democratització i, més en general, Europa] hem de témer o hem d'esperar del seu progrés».⁹ Això el va dur a comparar la «nova espècie de confederació» de 1787 amb els sistemes federals més antics i amb els contemporanis.

En tercer lloc, el tractament del federalisme per part de Tocqueville s'emmarca en el context de la seva anàlisi clàssica de la democràcia. En el lèxic de Tocqueville, *democràcia* es refereix bàsicament a una estructura social —ell fa servir el terme *condició social*— caracteritzada per la possibilitat d'igualtat de condició, i a les lleis, usos, sentiments, creences i idees relacionats amb aquesta estructura social. Segons François Furet, «la igualtat moderna és una abstracció, tant és així que governa els comportaments individuals... [Això] no significa que les condicions siguin iguals, sinó que *poden ser iguals* i fins i tot que *haurien de ser iguals*, i que aquest sentiment és suficient per modificar fins i tot —i sobretot— la relació més desigualitària».¹⁰

En altres paraules, les societats democràtiques afavoreixen un sentiment d'igualtat d'estatus que afecta tots els aspectes de la vida col·lectiva. Des de la perspectiva de Tocqueville, un sentiment com aquest va ser introduït a Europa pel cristianisme i posteriorment va experimentar un avenç important amb l'adveniment del segon mil·lenni, quan els criteris de poder polític, econòmic i social van començar a ser menys exclusius. Finalment, al principi del segle XIX, va produir una «irresistible revolució [democràtica]» en el món cristià, un procés de democratització irreversible.¹¹ Això no obstant, Tocqueville adverteix als seus lectors que aquest procés pot conduir a dos resultats molt diferents: la república liberal o la república opressiva; la llibertat democràtica o la tirania democràtica. Basant-se en l'observació del desenvolupament de la democratització a Europa, i sobretot a França —on és més ràpid que enlloc—, creu que els signes d'una nova forma d'opressió i de tirania ja hi són presents: com que el moviment europeu cap a la democràcia és anàrquic, incomplet i encara compta amb unes fortes resistències, «el resultat ha estat que la revolució democràtica ha tingut lloc en el cos de la societat sense el necessari canvi concomitant en les lleis, idees, costums i moralitat perquè la revolució fos beneficiosa». En poques paraules, els eu-

⁹ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰ Furet, François, «Tocqueville, De la démocratie en Amérique», a François Châtelet, Olivier Duhamel i Evelyne Pisier (ed.). *Dictionnaire des oeuvres politiques* (París: Presses Universitaires de France, 1989), p. 1066-1067.

¹¹ Tocqueville, 1990, p. 3-8.

ropeus «tenen una democràcia sense res que els rebaixi els vicis i porti a col·lació els seus avantatges naturals». ¹² ¿Què caldria fer? És en aquest punt que Tocqueville emet una de les seves receptes més famoses: «Cal una nova ciència de la política per a un món nou». ¹³ Sense aquesta nova ciència de la política adreçada a formar i a adaptar la democràcia a l'època i al lloc, necessàriament prosperaran dos mals funestos que es reforcen mútuament fins a un grau sense precedents: l'individualisme i la centralització. ¹⁴

A *De la démocratie en Amérique*, Tocqueville presenta el tipus nord-americà de sistema federal com una de les principals fonts de llibertat que salva els nord-americans del desenvolupament d'aquests dos possibles mals democràtics, juntament amb la descentralització administrativa, les associacions voluntàries i la premsa. Amb tot, en una anàlisi més detallada, el federalisme de Tocqueville és molt equívoc.

Federalisme equívoc

Tocqueville no renova el lèxic del federalisme. Igual que els seus predecessors, utilitza de manera intercanviable federació, confederació, sistema federal i altres termes federals. Si bé lamenta que «la interpretació humana inventa més fàcilment coses noves que no pas paraules noves», ¹⁵ és perfectament conscient del caràcter innovador de la Constitució nord-americana de 1787. Després d'una lectura atenta d'*El Federalista* i d'alguns treballs comparats, Tocqueville afirma que la Constitució de 1787 institucionalitza una «nova espècie» de federalisme que pertany a una nova ciència de la política que el món necessita. ¹⁶ Al nucli de la invenció nord-americana hi ha la capacitat executiva autònoma del govern federal en les seves àrees de jurisdicció: «els antics governs confederats exercien l'autoritat sobre les comunitats, però el govern de la Unió exerceix autoritat sobre individus. La seva força no és manllevada sinó autoderivada, i els seus funcionaris civils i militars, el seu propi exèrcit i les seves pròpies corts de justícia el serveixen». En altres paraules, «el poder federal té mitjans per fer complir tot allò

¹² *Ibid.*, p. 8.

¹³ *Ibid.*, p. 7.

¹⁴ Per a un resum de la interpretació de Tocqueville sobre aquestes dues amenaces, vegeu Karmis, 1998, p. 64-66.

¹⁵ Tocqueville, 1990, p. 158.

¹⁶ *Ibid.*, p. 156-159.

que està atribuït a exigir».¹⁷ Malgrat els seus elogis de la Constitució federal de 1787 —«la constitució federal més perfecta que hi ha hagut mai»—,¹⁸ l'avaluació i el suport globals de Tocqueville al federalisme per a una era democràtica són equívocs. En resum, ell dibuixa el federalisme com una recepta enginyosa per a la llibertat que poques vegades es pot receptor, perquè la majoria de pacients hi són al·lèrgics.

L'avaluació de Tocqueville deriva sobretot del seu coneixement històric dels antics sistemes federals i del coneixement de primera mà del federalisme als Estats Units i, en menor mesura, del federalisme a Suïssa. Al costat positiu, manllevant-ho de Montesquieu, Tocqueville afirma que «el sistema federal va ser creat amb la intenció de combinar diferents avantatges que resulten de la magnitud i de la petitesa de les nacions».¹⁹ N'assenyala sis, d'aquests avantatges. El primer és que el sistema federal afavoreix la tranquil·litat i la llibertat que normalment són exclusives dels estats petits (republicans). Segons Tocqueville, l'extensió reduïda dels estats alhora mitiga les ambicions de conquesta i orienta els interessos dels ciutadans cap a la pràctica de l'autogovern. El segon és que el sistema federal proporciona un altre gran avantatge que sol ser característic dels estats petits: mentre que «a les grans nacions centralitzades el legislador està obligat a donar caràcter d'uniformitat a les lleis, caràcter que no sempre s'adequa a la diversitat de costums i de regions», el sistema federal fa possible una diversitat de lleis que es corresponen amb les exigències i els costums de la població de diversos estats federats. Així, doncs, evita «una gran causa de conflicte i de misèria».²⁰ El tercer avantatge mencionat pel viatger francès va associat als estats grans: la seva «circulació d'idees més ràpida i enèrgica» i la concentració d'idees que vam trobar en la multiplicitat de les ciutats grans.²¹ En opinió de Tocqueville, aquesta circulació i multiplicitat de concentració d'idees afavoreixen el coneixement racional i, amb ell, l'avenç d'idees republicanes. És més, contribueixen a la difusió de sentiments patriòtics envers el govern federal per compensar el patriotisme més

17 Ídem, p. 158. Aquesta innovació constituirà més tard el nucli de la distinció terminològica clàssica entre federació i confederació.

18 *Ibid.*, p. 166.

19 *Ibid.*, p. 163. Per a l'afirmació original de Montesquieu, vegeu Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, «De l'esprit des lois», a *Oeuvres complètes*, volum II (París: Gallimard, 1951), p. 351.

20 *Ibid.*, p. 163.

21 *Ibid.*, p. 162.

estret i normalment més fort que lliga cada ciutadà al seu estat federat.²² El quart avantatge del sistema federal —la força— normalment pertany també als estats grans. Per a Tocqueville, és una qüestió de pura «necessitat». Els estats grans són «inevitables», i sempre amenaçaran la prosperitat, la llibertat, la felicitat i fins i tot l'existència dels estats petits. El sistema federal pot proporcionar als estats petits la «força física» que necessiten per protegir la seva llibertat sense obligar-los a abandonar els beneficis de la seva extensió reduïda.²³ Els avantatges cinquè i sisè mencionats per Tocqueville són característics del sistema federal. El cinquè és que el sistema federal té la rara capacitat de reunir comunitats sorgides de tendències contraposades i concomitants cap a la unió («la mateixa religió, la mateixa llengua, els mateixos costums i gairebé les mateixes lleis; [...] un enemic comú») i cap a la divisió (el seu propi govern i els seus propis interessos i sentiments patriòtics).²⁴ Finalment, el sisè avantatge de què parla Tocqueville neix d'un dels trets més distintius del sistema federal, que és la «sobirania compartida». Com que ni l'estat federal ni els estats federats tenen tots els poders, qualsevol intent de centralització administrativa i qualsevol violació de les llibertats topará molt probablement amb la resistència organitzada des d'un govern. Aquest mecanisme d'equilibri de poders té la capacitat de frustrar els enemics de la llibertat.

Després d'analitzar els nombrosos avantatges del sistema federal, Tocqueville n'aborda el costat més fosc. Bàsicament emfasitza tres «defectes» greus que expliquen per què aquest enginyós sistema polític «no és factible per a totes les nacions».²⁵ El primer defecte dels sistemes federals és «la complicada naturalesa dels mitjans que utilitzen». El sistema federal implica «dues sobiranies» que molt probablement toparan en «determinats punts». Per tant, aquest sistema «recolza en una teoria que, en el millor dels casos, és complicada, i exigeix l'exercici diari d'una certa discreció per part d'aquells als quals governa». I, com que «una falsa noció que sigui clara i precisa sempre tindrà més poder en el món que un principi verdader que sigui obscur o enrevessat», el sistema federal està «mal adaptat a un poble poc acostumat a dirigir els seus propis afers, o a un poble en el qual la ciència de la política no ha davallat fins a les classes més modestes de la societat». Per a Tocqueville,

²² *Ibid.*, p. 404-405.

²³ *Ibid.*, p. 162-163.

²⁴ *Ibid.*, p. 112-114.

²⁵ *Ibid.*, p. 165.

aquest és un «judici tan pràctic i de sentit comú» que va diferenciar l'èxit del sistema federal nord-americà del fracàs del sistema federal a Mèxic.²⁶

El segon defecte emfasitzat per Tocqueville, del qual es diu que és «el més funest de tots» i «que és inherent al sistema federal», deriva del principi de sobirania compartida. La valoració de Tocqueville d'aquest principi federal clau és subtil. D'una banda, Tocqueville elogia la sobirania compartida i manté que els mecanismes d'equilibri de poders que proporciona són una protecció per a la llibertat: aquest és el sisè avantatge mencionat més amunt. D'altra banda, afirma que el principi federal de sobirania compartida condueix a «la relativa debilitat del govern de la Unió».²⁷ En altres paraules, en principi, la sobirania compartida poques vegades significa, a la pràctica, sobirania equivalent, ni tan sols en el context de la nova forma nord-americana de sistema federal. Tocqueville ho explica pel fet que els governs federats es beneficien d'un avantatge estructural dels sistemes federals. Possiblement inspirant-se en Rousseau²⁸ i en Publius,²⁹ escriu que el patriotisme d'estat és naturalment més fort que el patriotisme dirigit a la unió, perquè «la Unió és un cos immens que no presenta cap objecte definit del sentiment patriòtic», mentre que «les formes i els límits de l'estat són distints i circumscrits, perquè aquest últim representa un cert nombre d'objectes que són familiars als ciutadans i estimats de tots ells».³⁰ Això significa que els sistemes federals estan marcats per una tendència al desmembrament o, si més no, a la inestabilitat. Segons Tocqueville, això és precisament el que explica que el patriotisme envers el govern federal dels EUA s'hagi debilitat gradualment en proporció directa a l'èxit que [el govern federal] ha tingut en les tasques per a les quals es va crear.³¹

La tercera i última dificultat més gran esmentada per Tocqueville és l'extrema dependència dels sistemes federals d'unes circumstàncies favorables pel que fa a la seva continuïtat. En primer lloc, els estats membres han de tenir interessos materials comuns. Normalment aquesta condició es compleix tant als EUA com a Suïssa, on cap estat membre és autosuficient

26 *Ibid.*, p. 166-167.

27 *Ibid.*, p. 167.

28 Rousseau, Jean-Jacques, «Discourse on Political Economy», a *Rousseau's Political Writings* (Nova York: W. W. Norton, 1988), p. 69.

29 Madison, John, Alexander Hamilton and John Jay, *The Federalist Papers* (Nova York: Penguin, 1987), p. 157 i 297.

30 Tocqueville, 1990, p. 386.

31 *Ibid.*, p. 406-407.

ni desproporcionadament poderós. En segon lloc, com més diferents són les poblacions federades pel que fa a les seves institucions, sentiments, costums i idees, amb més probabilitat sentiran desafecció cap al govern federal i, en última instància, amenaçaran la concòrdia i l'estabilitat de la federació.³² Segons la perspectiva de Tocqueville, aquesta és una de les diferències més importants entre les federacions nord-americana i suïssa. En el primer cas, un origen comú, una llengua comuna, un estadi de civilització comú, un orgull comú i unes opinions comunes van fer possible el ràpid i relativament pacífic desenvolupament de la federació.³³ En el futur, l'amenaça podria venir dels «diversos caràcters i passions dels nord-americans [...] el clima, i més especialment l'esclavitud, han anat introduint diferències marcades entre el colonitzador britànic dels estats del Sud i el colonitzador britànic dels estats del Nord».³⁴ En el cas de Suïssa, les dissimilituds de les poblacions són molt fortes i coincideixen amb la divisió entre els cantons grans i els petits. Aquí radica l'origen de nombrosos conflictes i l'oposició constant dels cantons petits a l'enfortiment del govern federal.³⁵ En tercer lloc, fins i tot si la federalització proporciona a les nacions petites més «força física» —el quart avantatge mencionat més amunt—, les federacions tendeixen a ser més dèbils que els estats unitaris grans perquè el seu govern central és més dèbil, i necessàriament es debilitarà en temps de guerra. Això fa necessària «una posició geogràfica que converteixi aquestes guerres en molt improbables», com passa als EUA³⁶ i, en menor mesura, a Suïssa.³⁷

Resumint, a pesar de l'èmfasi que Tocqueville ha posat en els sis avantatges més importants del sistema federal, la seva avaluació és extremament equívoca. Quan escriu que «el sistema federal no és viable per a totes les nacions»,³⁸ el que realment vol dir és que no és viable per a la *majoria* de les nacions. De fet, no prescriu ni prediu la federalització enlloc més que als EUA i a Suïssa. I, fins i tot en aquests dos casos, de vegades planteja

32 Tocqueville, Alexis de, «Rapport sur «La démocratie en Suisse» de Cherbuliez (1848)», a Alexis de Tocqueville, *Oeuvres*, volum I (París: Gallimard, 1991b), p. 652.

33 Tocqueville, 1990, p. 170 i 393-394.

34 *Ibid.*, p. 394.

35 Tocqueville, Alexis de. «Voyage en Suisse (1836)», a Alexis de Tocqueville, *Oeuvres*, volum I (París: Gallimard, 1991a), p. 617.

36 Tocqueville, 1990, p. 172.

37 Tocqueville, 1991a, p. 626-628.

38 Tocqueville, 1990, p. 165.

dubtes pel que fa al futur del federalisme.³⁹ En la seva opinió, el federalisme és enginyós en l'àmbit teòric, però molt poques nacions posseeixen les virtuts i les circumstàncies per beneficiar-se'n. Dit d'una altra manera, Tocqueville no creu gaire en la possibilitat de l'equilibri federal entre unitat política i diversitat cultural que avui dia anomenem «federalisme democràtic plurinacional» o, senzillament, «federalisme plurinacional». En el subapartat següent mostrem que darrere aquest escepticisme hi ha alguna cosa més que la sana prudència d'un sociòleg normalment conegut per la seva saviesa i el seu liberalisme democràtic.⁴⁰

Federalisme monista

¿Per què és tan reticent Tocqueville a prescriure, o fins i tot a predir, la federalització? Si era ben conscient del risc de limitar massa «el que és possible» basant-se en judicis definitius sobre el futur (1990, 161), això és precisament el que fa en la seva avaluació general del federalisme. Per descomptat que no nega mai obertament la possibilitat de noves federacions en l'era democràtica, però les omissions importants ens diuen molt sobre la font de la seva defensa equívoca del federalisme. Fa la impressió que Tocqueville, reconegut sovint com un mestre en síntesi futura,⁴¹ no pugui veure les possibilitats del federalisme. ¿Per què va ometre mencionar que el «defecte» de la complexitat federal podria ser suavitzat per l'avenç del progressisme que ell mateix va predir? ¿Per què va ometre mencionar que els beneficis dels quals es valia el federalisme suís des de la revolució democràtica també podien prosperar en un altre lloc? En una anàlisi més detallada, és just dir que Tocqueville podia observar directament tres casos de potencial federalisme plurinacional, si bé per a un futur distant i incert: 1) relacions francoangleses al Canadà; 2) nadius i nousvinguts als EUA; 3) Algèria i França. Per raons d'espai, en aquest capítol em centraré en els casos primer i tercer.⁴² Un estudi d'aquests dos casos mostra que les simpa-

39 Tocqueville, 1990, p. 432-434; i Tocqueville, 1991a.

40 Per a un exemple paradigmàtic d'aquest retrat parcial de Tocqueville, vegeu Mélonio, 1997.

41 Drescher, Seymour, «More than America: Comparison and Synthesis in Democracy in America», a Abraham S. Eisenstadt (ed.), *Reconsidering Tocqueville's Democracy in America* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1988).

42 Per a un estudi de tots tres casos des d'un angle diferent, vegeu Karmis, 1998.

ties de Tocqueville pel nacionalisme i el colonialisme francesos el van portar a una imaginació federal monista restringida i a un federalisme equívoc.

Tocqueville i el seu company de viatge Gustave de Beaumont van arribar als EUA el maig de 1831. No tenien previst anar al Canadà fins que van saber que encara estava habitat per una societat francoparlant. Junts van improvisar un viatge breu al Canadà, del 21 d'agost al 3 de setembre, majoritàriament a la regió de la ciutat de Quebec.⁴³ Les reflexions de Tocqueville sobre el Baix Canadà es troben disseminades a les seves notes de viatge, a les cartes i al llibre *De la démocratie en Amérique*.⁴⁴ En gran mesura, aquestes reflexions giren al voltant de la qüestió de la supervivència d'una societat francoparlant al Baix Canadà, i estan acolorides pel nacionalisme francès de Tocqueville.

Després de només cinc dies al Baix Canadà, la identificació de Tocqueville amb el que ell anomena «el poble francès del Canadà» és òbvia. Per exemple, quan escriu que no es pot creure que els pobles francès i anglès del Canadà formin sempre una «unió indivisible», no es pot estar d'afegir que «encara espera que els francesos, a pesar de la conquesta, aconseguiran construir el seu propi i esplèndid imperi al Nou Món».⁴⁵ Uns quants anys més tard, després de la revolta de 1837, la identificació de Tocqueville amb «els francesos» sembla que sigui la mateixa. El 3 de gener de 1838, en una carta adreçada a Henry Reeve, adverteix al cap del Privy Council a Londres que no es fiï del que els anglesos del Canadà i els nord-americans dels Estats Units diuen sobre «la població canadensa».⁴⁶ Tocqueville elogia els canadencs per haver format «un poble especial a Amèrica, un poble amb una nacionalitat distinta i vívida, un poble nou i sensat [...] que pot ser derrotat, però que mai no serà forçat a ocupar el lloc de la raça angloamericana».⁴⁷ De fet, des del principi fins al final dels seus escrits sobre el Baix Canadà, Tocqueville emfasitza constantment dues tendències oposades. Evidentment espera que prevalgui la primera, però sembla que li sorgeixi constantment un dubte. Segons ell, la primera tendència ve del fet que els francesos

43 Sobre els motius i l'itinerari del viatge de Tocqueville i Beaumont, vegeu Jardin, 1984.

44 Els escrits de Tocqueville sobre el Baix Canadà van ser recollits per Jacques Vallée a Tocqueville, 1973. Com que no hi ha cap recull equivalent en anglès, em refereixo a l'obra de Vallée i tradueixo les cites.

45 Tocqueville, Alexis de, *Tocqueville au Bas-Canada* (Mont-real: Éditions du Jour, 1973), p. 89.

46 Seguint l'ús generalitzat de l'època, quan Tocqueville parla de «la població canadensa» o dels «canadencs», generalment es refereix als que també anomena «els francesos del Canadà».

47 Tocqueville, 1973, p. 169-170.

del Canadà van ser conquistats⁴⁸ i del seu estadi inferior de civilització.⁴⁹ Això els fa particularment vulnerables a l'extinció per mitjà d'una gradual «fusió de races».⁵⁰ La segona tendència ve del seu estatus majoritari al Baix Canadà⁵¹ i de les seves virtuts típicament franceses en les formes més pures.⁵² Aquesta tendència converteix el poble francès del Canadà en un candidat seriós a l'autogovern i a la independència política. En resum, per sorprenent que pugui semblar, la predicció de Tocqueville sobre el futur del poble francès del Canadà no fa cap menció d'una possible federalització del Canadà o de les colònies britàniques d'Amèrica del Nord: és o desaparició o independència. Aquesta omisió important es pot entendre de quatre maneres complementàries, tot i que el nacionalisme francès de Tocqueville apareix com la més convincent.

En primer lloc, és important assenyalar que l'estada de Tocqueville al Canadà i la majoria dels seus treballs sobre aquest país precedeixen el nucli de la seva reflexió sobre el federalisme. Amb tot, això no és suficient per entendre per què negligeix el potencial del federalisme al Canadà. Al famós capítol titulat «La Constitution Fédérale» —publicat el 1835, és a dir, quatre anys després del seu viatge al Canadà—, Tocqueville afirma que la població canadenca «es divideix en dues nacions hostils»,⁵³ i no diu res sobre el potencial del federalisme al Canadà.

En segon lloc, tenint en compte la durada breu i el caràcter imprevist de la seva estada al Canadà, difícilment sorprèn adonar-se que els seus escrits sobre aquest país no estan particularment ben informats. Això és evident tant en la precària mostra d'entrevistes com en el fet que ignora l'Alt Canadà.⁵⁴ Així, Tocqueville no s'adona, com sí que va fer-ho en el cas de Suïssa, que la democratització pot facilitar un *acostament* entre els dos Canadàs i, finalment, una federació estable.

En tercer lloc, és molt probable que raons de prudència desqualifiquessin l'escenari federal a la curta. En opinió de Tocqueville, afegir el complicat caràcter del sistema federal a la falta d'educació política i d'experiència

48 *Ibid.*, p. 88, 90, 92, 103 i 104.

49 *Ibid.*, p. 154, nota 1.

50 Per a Tocqueville, una «fusió de races» és un tipus d'assimilació cultural en què els matrimonis exògens tenen un paper important.

51 *Ibid.*, p. 104.

52 *Ibid.*, p. 101.

53 Tocqueville, 1990, p. 172.

54 Per a una crítica ben contextualitzada i matisada de la metodologia de Tocqueville, vegeu Bergeron, 1990, p. 60-68.

d'autogovern del poble francocanadenc representava, amb tota seguretat, una recepta per al fracàs.⁵⁵ A pesar de tot, com que moltes vegades parla del «despertar» progressiu dels francesos,⁵⁶ a la llarga, aquesta lògica és clarament insuficient.

En quart lloc, i més important, el nacionalisme francès de Tocqueville és la clau per interpretar el fet que ignorés l'opció federal per al Canadà. La seva identificació nacional amb els francesos del Canadà és especialment perjudicial per a l'opinió que sosté sobre les relacions entre els pobles francès i anglès del Canadà. Tocqueville tendeix a exagerar la persistència dels caràcters nacionals francès i anglès en un nou context continental que podria haver afavorit un cert *acostament*.⁵⁷ Incapaç de separar-se de les històriques rivalitats europees i captivat per les similituds que va percebre entre els francesos del Canadà i els francesos de França, sembla que no va ser capaç d'imaginar que els descendents de França i de Bretanya poguessin tenir unes relacions que no fossin «hostils» i agressives. Així, quan parla dels «anglesos aliats als canadencs», és com si digués que aquesta «classe d'homes» és la més perillosa per al futur dels canadencs.⁵⁸ Encara més: com que Tocqueville lamenta l'abandonament del Canadà per part de França,⁵⁹ no és arriscat dir que continua pensant en la *grandeur* de la seva nació quan espera que «els francesos, a pesar de la conquesta, aconseguiran construir el seu propi i esplèndid imperi en el Nou Món».⁶⁰ En altres paraules, ell espera que el poble francès del Canadà compensarà el fracàs del colonialisme del segle XVIII i restaurarà la deslluïda imatge de França. Aquest nacionalisme francès *per procuració* va interferir molt amb l'avaluació de Tocqueville del camí canadenc cap a la llibertat: el Canadà no podia ser una federació plurinacional perquè els francesos i els anglesos no podien (i no havien de) compartir la mateixa forma de govern.

Es podria argumentar que la reticència de Tocqueville a considerar seriosament la possibilitat d'una federació plurinacional no es pot basar únicament en uns quants escrits dispersos sobre el Baix Canadà. Aquesta reticència, però, es fa més evident quan estudiem les seves obres sobre Algèria. La qüestió d'Algèria ocupa un lloc privilegiat en les seves priori-

⁵⁵ Tocqueville, 1973, p. 100-101.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 88-89 i 106.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 105, 109 i 112-113.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 101-102.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 114.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 89.

tats. Simultàniament als seus primers viatges i escrits, Tocqueville mostra un interès cada vegada més gran per Algèria —o, més concretament, per una Algèria francesa. El 1828 ja estava a favor d'una expedició militar. L'octubre de 1833 va pensar a cultivar un domini al Sahel o el Mitidja. Quatre anys més tard, quan pensava sortir elegit a Versailles, va publicar dues cartes a *La Presse de Seine-et-Oise* en què es mostrava partidari de la dominació i la colonització d'Algèria per part de França. Després, des de la primera vegada que va ser elegit diputat per Valognes, el març de 1839, fins que es va retirar de la política, el desembre de 1851, la colonització d'Algèria va constituir el nucli de la seva acció política i dels seus escrits, i es presentava com una de les qüestions més decisives per al futur de França. Tocqueville va anar a Algèria dues vegades, va escriure un estudi independent sobre Algèria, dos informes en qualitat de diputat, així com diverses cartes, i també articles de diari i discursos polítics.⁶¹ En aquests escrits sobre Algèria, ens trobem molt lluny del nacionalisme francès per *procuració* expressat als escrits sobre el Baix Canadà. De manera clara i enèrgica, el nacionalisme de Tocqueville va adoptar el to d'una ideologia incompatible amb el federalisme plurinacional, és a dir, el colonialisme com a forma característica de l'imperialisme.

El colonialisme va presidir sempre els escrits de Tocqueville sobre Algèria. Ja el 1837, va escriure que no tenia «cap dubte que havíem d'erigir un gran monument a la costa africana a la glòria del nostre país».⁶² Llavors, el 1841, va ressaltar alhora la importància simbòlica i estratègica d'Algèria:

No crec que França pugui pensar seriosament a abandonar Algèria. [...] Qualsevol poble que fàcilment renuncia a allò que ha conquerit i decideix retirar-se pacíficament a les seves fronteres originals proclama que s'ha acabat la seva època de grandesa [...] i sembla resignat a deixar que el control dels afers europeus passi a unes altres mans. [...] La veritat és que, si podem aconseguir retenir la costa d'Àfrica de manera ferma i pacífica, la nostra influència en els afers generals del món augmentarà rotundament.⁶³

⁶¹ Sobre el context de l'acció política i els escrits sobre Algèria de Tocqueville, vegeu Jardin, 1984.

⁶² Tocqueville, Alexis de, «Second Letter on Algeria (22 August 1837)», a Alexis de Tocqueville, *Writings on Empire and Slavery*, ed. Jennifer Pitts (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001a), p. 24.

⁶³ Tocqueville, Alexis de, «Essay on Algeria (October 1841)», a Alexis de Tocqueville, *Writings on Empire and Slavery*, ed. Jennifer Pitts (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001b), p. 59-60.

El 1843 Tocqueville va reiterar que les colònies eren un ingredient clau de la força i la *grandeur* de França.⁶⁴ Com a exemple que fa al cas, es va referir al cas de l'Índia britànica, que mostrava que les consideracions financeres i comercials no sempre eren suficients per calcular el valor d'una possessió colonial. La conquesta podria generar un sentiment de *grandeur* i de poder en tot el poble.⁶⁵ Finalment, el 1847, el seu primer informe parlamentari sobre Algèria era inequívoc pel que fa als mèrits i a la idoneïtat d'un imperi colonial francès a l'Àfrica: «Així, presentem, com una veritat demostrada, que el nostre domini a l'Àfrica s'hauria de mantenir amb ferma. Ens limitem a estudiar què és el domini avui dia, quins són els seus autèntics límits i què cal fer per reforçar-lo».⁶⁶

Al seu assaig *Sur l'Algérie*, de 1841, Tocqueville afirmava que «França no ha de buscar el domini com el nostre objectiu; més aviat el domini és el mitjà necessari que hem d'utilitzar per aconseguir una possessió tranquil·la de la costa i la colonització d'una part del territori, objectiu real i seriós dels nostres esforços».⁶⁷ En realitat, aquesta distinció entre la colonització de part del territori com a objectiu i la dominació de la població com a estratègia necessària, no se sustenta si llegim el primer *Rapport sur l'Algérie*, que va sortir sis anys més tard. El domini i la colonització van esdevenir dues cares de la mateixa moneda; tots dos eren objectius en ells mateixos i els mitjans per assegurar els interessos i la *grandeur* de la nació francesa:

La dominació pacífica i la ràpida colonització d'Algèria són, sense cap mena de dubte, els dos grans interessos que França té en el món avui dia; són grans en ells mateixos i en la relació directa i necessària que aquests interessos tenen amb els altres. La nostra preponderància a Europa, l'envergadura de les nostres finances, les vides d'una part de la nostra ciutadania i el nostre honor nacional hi estan compromesos de la manera més imperiosa.⁶⁸

64 Tocqueville, Alexis de, «The Emancipation of Slaves (1843)», a Alexis de Tocqueville, *Writings on Empire and Slavery*, ed. Jennifer Pitts (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001d).

65 Tocqueville, Alexis de, «l'Inde (plan de la suite de l'ouvrage)», a Alexis de Tocqueville, *Oeuvres*, volum I (Paris: Gallimard, 1991c), p. 986.

66 Tocqueville, Alexis de, «First Report on Algeria (1847)», a Alexis de Tocqueville, *Writings on Empire and Slavery*, ed. Jennifer Pitts (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001c).

67 Tocqueville, 2001b, p. 65.

68 Tocqueville, 2001c, p. 167-168.

La incompatibilitat entre el colonialisme de Tocqueville, d'una banda, i el federalisme plurinacional per al futur d'Algèria, de l'altra —tant dins d'Algèria com reagrupant França i Algèria—, es fa encara més evident si ens fixem en el caràcter gens liberal del colonialisme de Tocqueville. Als seus escrits sobre Algèria, «Tocqueville subordinava els seus valors liberals al que considerava els imperatius més urgents de l'interès nacional i la rivalitat internacional». ⁶⁹ Això és especialment obvi si analitzem els mitjans que ell considerava justificats per aconseguir la colonització d'Algèria per part de França. En primer lloc, mentre Tocqueville escrivia que «s'han d'utilitzar tots els mitjans per arrasar tribus [Abd-el-Kader's]» amb l'excepció d'«aquells que la humanitat i la llei de les nacions condemnen», ⁷⁰ considerava que el dret de guerra autoritzava França a «arrasar el país» i a fer *razzie*, ⁷¹ o es va mantenir en silenci davant de les flagrants violacions dels drets humans. ⁷² En segon lloc, encara que fes veure que donava suport a la construcció d'una «comunitat d'interessos» entre els colonitzadors francesos i la població autòctona, ⁷³ Tocqueville va defensar molt menys els drets d'aquesta última. ⁷⁴ En tercer lloc, el seu eurocentrisme el va dur a una concepció purament instrumental d'Algèria. Com que els algerians eren, en el millor dels casos, parcialment civilitzats, no eren aptes per a la federalització d'una nació civilitzada. Segons ell, la *raison d'être* d'Algèria era «l'ampliació de la mateixa França a l'altra banda del Mediterrani». ⁷⁵

Resumint, el nacionalisme i el colonialisme francesos de Tocqueville són constitutius d'una restringida imaginació federal monista incompatible amb qualsevol interrogant seriós sobre el potencial del federalisme plurinacional, fins i tot per a un futur llunyà. Amb tot, la incapacitat de Proudhon per abordar la qüestió de la unió federal en les democràcies federals plurinacionals requereix una interpretació molt diferent.

69 Richter, Melvin, «Tocqueville on Algeria», *The Review of Politics*, 25 (3), 1963, p. 362-398.

Per a un punt de vista semblant, vegeu Todorov, Tzvetan, *Nous et les autres. La réflexion française sur la diversité humaine* (París: Seuil, 1989) p. 269. Contràriament a Richter i Todorov, sostinc que les fluctuacions del liberalisme de Tocqueville no es limiten als seus escrits sobre Algèria, sinó que també caracteritzen el que va escriure sobre els nadius d'Amèrica (vegeu Karmis, 1998, p. 82-84).

70 Tocqueville, 2001b, p. 71.

71 *Ibid.*, p. 71.

72 Richter, 1963, p. 388-390.

73 Tocqueville, 2001c, p. 145.

74 Tocqueville, 2001b, p. 97-116; i Tocqueville, 2001c, p. 139-145.

75 Tocqueville, 2001c, p. 161.

Nacionalisme «poc i bo» en l'Europa revolucionària: el federalisme apologètic de Proudhon i la por de la unitat jacobina

El treball de Proudhon sobre el federalisme s'ha de comparar amb el de Tocqueville en almenys tres aspectes importants. Primer, Proudhon té una pretensió d'innovació: no es refereix a *El Federalista* ni a cap altre escrit previ sobre federalisme, i fins i tot afirma que «la teoria del sistema federal és força nova; [...] que ningú no l'havia presentada abans» (1979, 5).⁷⁶ Si bé aquesta afirmació és una exageració evident, no és exagerat dir que Proudhon va renovar de manera significativa la teoria federal. Thomas Hueglin (2003) pot tenir raó quan presenta Althusius com el primer teòric del federalisme social o de base,⁷⁷ però Proudhon és el primer que sistemàticament concep el federalisme de base pel que fa al que més tard es coneixeria com a «federalisme integral», és a dir, com una forma de federalisme que és alhora territorial i social⁷⁸ i que proporciona resposta tant a la qüestió de les nacionalitats com a la qüestió de les desigualtats socials.⁷⁹

Segon, lluny de ser reticent o equívoc, el federalisme de Proudhon és apologètic. Per a ell, «totes les constitucions polítiques, tots els sistemes de govern, incloses les federacions, entren en l'àmbit d'una fórmula, *l'equilibri entre autoritat i llibertat*, i viceversa».⁸⁰ El que fa de «la idea de federació [...] la més elevada que el nostre geni polític ha aconseguit en aquesta època»⁸¹ és la seva capacitat de proporcionar l'«equilibri universal»⁸² entre les idees contràries i (inextricablement) interconnectades d'autoritat i llibertat: «la llibertat és elevada a la tercera potència, l'autoritat és reduïda a l'arrel cúbica».⁸³ En altres paraules, això significa el màxim de llibertat possible amb el mínim d'autoritat requerida. Segons la filosofia de la his-

76 Proudhon, 1979, p. 5.

77 Hueglin, 2003.

78 Proudhon anomena el pilar social del federalisme «federalisme agroindustrial». Els pilars polític i agroindustrial no estan subordinats entre ells: són interdependents (vegeu Proudhon, 1979, p. 67-74).

79 Sobre la influència de Proudhon sobre el pensament federal europeu del segle XX, vegeu Vuyenne, 1981.

80 Proudhon, 1979, p. 7.

81 *Ibid.*, p. 66.

82 *Ibid.*, p. 67.

83 *Ibid.*, p. 73.

tòria de Proudhon, el federalisme és la forma de govern del futur, l'única que pot materialitzar el credo de la Revolució francesa.

Terçer, lluny de ser monista, el federalisme de Proudhon accentua el valor de diversitat contra les tendències homogeneïtzadores d'altres formes de govern.⁸⁴ Com ha assenyalat Richard Vernon, Proudhon concebia el sistema federal com la millor manera d'institucionalitzar diverses formes de llibertat potencialment oposades.⁸⁵ Entre aquestes formes de llibertat hi ha la capacitat de les comunitats històriques de cultivar i expressar les seves diferències:

Unitat en la diversitat; és a dir, allò pel qual hauríem d'esforçar-nos tot respectant la independència dels *furs*, dels cantons, dels principats i dels cercles. [...] No aquella unitat que tendeix a absorbir la sobirania de les ciutats, dels cantons i de les províncies en una única autoritat central... Deixem a cadascú els seus sentiments, afectes, creences, llengua i indumentària!⁸⁶

En resum, comparada amb la de Tocqueville, la perspectiva del federalisme de Proudhon és innovadora, apologetica i pluralista. Per a ell, el federalisme integral és l'alternativa revolucionària i progressista a les tendències autoritàries, centralitzadores i homogeneïtzadores del jacobinisme, el monarquisme, l'imperialisme i el comunisme. A primera vista, amb aquesta opinió pot semblar que tenim un candidat prometedor per pensar sobre la unió federal en democràcies federals plurinacionals. Això no obstant, aquesta reflexió no hi és a l'obra de Proudhon. El seu punt de vista confederalista del sistema federal i el seu nacionalisme «poc i bo» van projectar llum sobre aquest buit sorprenent. Tant l'un com l'altre semblen haver estat dirigits en gran mesura per la por que Proudhon tenia del jacobinisme.

84 Si bé l'obra de Proudhon no està completament exempta de notes colonialistes sobre Algèria (vegeu, per exemple, Proudhon, 1924, p. 306-307), no és gaire substancial i dista molt de ser central.

85 Vegeu Richard Vernon, «Alienation, Corruption, and Freedom: Proudhon's Federalism», a *Citizenship and Order: Studies in French Political Thought* (Toronto: University of Toronto Press, 1986), p. 94-95; i ««Proudhonism»: Or, Citizenship without a City», a *Friends, Citizens, Strangers: Essays on Where We Belong* (Toronto: University of Toronto Press, 2005).

86 Proudhon, Pierre-Joseph, *Carnets, volum II: 1847-1848* (Paris: Marcel Rivière, 1961).

El confederalisme i l'abast limitat de la unió federal

La definició proudhoniana de federació és de caràcter àmpliament confederalista.⁸⁷ Està basada en el que considera un pacte polític democràtic: és «sinal·lagmàtica» (o recíproca), «commutativa» (o mutualista), «confinada, en el seu objecte, dins d'uns límits definits», i hauria de «ser beneficiosa i convenient per a tots».⁸⁸ Perquè un pacte com aquest realment s'arribi a concretar, hi ha dues condicions bàsiques: «el ciutadà que entra a formar part de l'associació ha de: 1) tenir-hi tant a guanyar de l'estat com el que ell sacrifica; 2) mantenir tota la llibertat, sobirania i iniciativa, amb l'excepció del que hagi d'abandonar per aconseguir aquest objecte especial per al qual s'ha fet el contracte, i que l'estat ha de garantir».⁸⁹ Segons Proudhon, aquest «pacte o federació, l'essència del qual és sempre la de reservar més poders per als ciutadans que no pas per a l'estat, i més per a les autoritats municipals i provincials que per al poder central, és l'única cosa que ens pot situar en el bon camí».⁹⁰

A la pràctica, la perspectiva de Proudhon sobre el pacte federal condueix a defensar els sistemes confederals en què la unió és molt més limitada pel que fa a l'abast. En primer lloc, Proudhon afirma que l'«autoritat central» hauria de ser «una mera funció delegada i subordinada», altrament «seria vista com a dominant» i desencadenaria una espiral centralitzadora jacobina:

En lloc de limitar-se a fer una tasca específica, tendirà a absorbir tota activitat i iniciativa, els estats confederats es reduiran a districtes administratius, branques o oficines locals. Transformats d'aquesta manera, el cos polític pot ser qualificat de republicà, de democràtic o del que us plagui, perquè ja no serà un estat constituït per una plenitud d'autonomies, ja no serà una confederació.⁹¹

Proudhon recomana «reduir el paper del centre al d'iniciació general de provisió de garanties i supervisió, i de fer que l'execució de les seves ordres estigui subjecta a l'aprovació dels governs federats i dels seus agents

⁸⁷ Igual que Tocqueville, Proudhon utilitza de manera intercanviable els termes *federació*, *confederació*, *sistema federal* i d'altres de federals.

⁸⁸ Proudhon, 1979, p. 37-38.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 38.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 45.

⁹¹ *Ibid.*, p. 40.

responsables».⁹² Probablement Vernon té raó quan sosté que el govern federal amb una autonomia executiva més forta hauria estat més ben proveït per trobar l'equilibri de Proudhon entre llibertat i autoritat, però s'equivoca quan afirma que la seva organització federal favorita era més pròxima a la federació que a la confederació.⁹³ En segon lloc, els punts de vista de Proudhon sobre la sobirania i la secessió també són típics del confederalisme. Al contrari que Tocqueville, Proudhon deslliga la «sobirania compartida» de la federació. Fins i tot arriba a defensar que els estats federats haurien de retenir la seva sobirania completa i la potestat de separar-se i trencar el pacte «*ad libitum*».⁹⁴ Finament, Proudhon també es va oposar a la idea d'un tribunal de justícia federal. L'autoritat dels tribunals en l'àmbit central s'hauria de limitar a qüestions de jurisdicció federal.⁹⁵

Nacionalisme «poc i bo» i unió federal com a suma de les seves parts

El nacionalisme «poc i bo» de Proudhon estava d'acord amb les organitzacions confederals que la unió estava molt més limitada pel que fa a l'abast. De fet, un nacionalisme antijacobí com aquest ens ajuda a entendre que la perspectiva proudhoniana de la unió federal no significués més que la suma de les seves parts.

En gran mesura, les opinions de Proudhon sobre nacionalisme i confederalisme poden ser interpretades com a resposta als principis homogeneïtzadors jacobins de «nacionalitat» i «unitat» —concebuts com la font d'un poder absolut, indivisible i immutable sobre les entitats grans i artificials—⁹⁶ que considerava dominants en els moviments nacionalistes europeus del segle XIX, sobretot a Itàlia (1863). Segons ell, la unitat jacobina és artificial i antidemocràtica perquè es basa en la divisió territorial purament administrativa i abstracta en *départements* de Sieyès, i té per objecte el triomf del punt de vista francès de la nació com a «una i indivisible».⁹⁷ Un naciona-

92 Ibid., p. 49.

93 Vernon, 1986, p. 83.

94 Proudhon, Pierre-Joseph, «De la capacité politique des classes ouvrières», a *Oeuvres complètes. De la capacité politique des classes ouvrières* (París: Marcel Rivière, 1924), p. 207.

95 Proudhon, 1979, p. 42-43 i 46-47.

96 Proudhon, Pierre-Joseph, «Du principe fédératif», a *Oeuvres complètes de Pierre-Joseph Proudhon, volum 14: Du principe fédératif et oeuvres diverses sur les problèmes politiques européens* (París: Marcel Rivière, 1959a), p. 263; i Proudhon, 1979, p. 78-79.

97 Proudhon, 1979, p. 78-79.

lisme com aquest és «un pretext... per evitar la revolució econòmica» i per implementar un règim unitari que necessàriament beneficiarà les «classes dominants».⁹⁸ Afavoreix l'homogeneïtat, mentre que la diversitat és el que hauria de presidir el principi d'unitat nacional.

Diem: Roma per als italians. I jo replico que Roma pertany als romans de la mateixa manera que Nàpols pertany als napolitans i París als parisencs; que els italians, igual que els francesos, són una abstracció; que la veritat és que l'existència d'una gran aglomeració política anomenada França no és cap justificació per donar-li un equivalent a l'altra banda dels Alps, sinó més aviat el contrari.⁹⁹

Aquest punt de vista «poc i bo» de la nació es basava en una definició de la nació àmpliament determinada per criteris geogràfics¹⁰⁰ i històrics,¹⁰¹ tot i que l'obra de Proudhon no està exempta d'arguments essencialistes¹⁰² que van ser gairebé inevitables per contrarestar els arguments retòrics jacobins.¹⁰³ El que per a nosaltres és important és que un punt de vista polèmic com aquest condueix a la conclusió següent: la comunitat política federal és una entitat «artificial» que no equival més que a la suma de les seves parts. Com a tal, ningú s'hauria de preguntar per què Proudhon no va dedicar gaire energia a reflexionar sobre la unió federal, ja que ell la considerava simplement artificial i instrumental per a les formes d'unio «poc i bo».

Conclusió

La teoria política contemporània té una comprensió porosa del que significa estar units en les democràcies federals plurinacionals. En aquest capítol he intentat resseguir les fonts d'aquest buit teòric. Al llarg d'un estudi comparat de les obres de Tocqueville i de les de Proudhon, he sostingut que la gran influència del nacionalisme i del colonialisme sobre el pensament

⁹⁸ Proudhon, Pierre-Joseph, *La fédération et l'unité en Italie* (París: E. Dentu, 1863), p. 27.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 56-57.

¹⁰⁰ Proudhon, Pierre-Joseph, «Nouvelles observations sur l'unité italienne», a *Oeuvres complètes de Pierre-Joseph Proudhon, volum 14: Du principe fédératif et oeuvres diverses sur les problèmes politiques européens* (París: Marcel Rivière, 1959b), p. 211.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 225-237.

¹⁰² Vegeu Proudhon, 1959a, p. 392, 507, 546, 550-551; Proudhon, 1959b, p. 216; i Proudhon, 1863, p. 104.

¹⁰³ Karmis, Dimitrios, «Pourquoi lire Proudhon aujourd'hui? Le fédéralisme et le défi de la solidarité dans les sociétés divisées», *Politique et sociétés*, 21 (1), 2002, p. 60-61.

federal del segle XIX va fer particularment difícil per als pensadors polítics que teoritzessin —i fins i tot que imaginessin— trobades i diàlegs plurinacionals com les principals característiques de les federacions. Basant-se en aquests descobriments, els teòrics polítics contemporanis haurien d'aturar-se a considerar fins a quin punt han interioritzat les suposicions nacionalista i colonialista del segle XIX sobre el federalisme. Sigui quina sigui la forma que adopti —sigui *per procuració*, colonial, jacobina o «poc i bo»—, el nacionalisme ha tingut un impacte important sobre la manera amb què abordem la qüestió de la unió federal. Això implica que un millor coneixement de les relacions entre federalisme i nacionalisme és decisiu per entendre més bé la unió federal.

JOHN C. CALHOUN: FEDERALISME, CONSTITUCIONALISME I DEMOCRÀCIA

MURRAY FORSYTH

¿Hem de llegir Calhoun?

De vegades s'afirma que d'estudiar les idees de John C. Calhoun no se'n pot treure res. S'argumenta que la causa de Calhoun —la causa del Sud— va ser rotundament anorreada en la guerra de Secessió¹ i que, per tant, no té gaire sentit centrar l'atenció en la ideologia que la sostenia. «La història del món és el tribunal de justícia del món», i les ensenyances de Calhoun han estat rotundament condemnades per aquest tribunal. Així, doncs, ¿per què l'hem de desenterrar?

Una altra objecció, que s'infereix de la primera, és que la causa que defensava Calhoun abraçava i incloïa la de l'esclavitud, i l'esclavitud no és una causa que ningú del món civilitzat d'avui somiï a defensar. Un cop més la història ha parlat —en aquest cas, l'evolució de la humanitat—, i això fa doblement innecessari prendre's seriosament les idees de Calhoun.

Una última objecció —que possiblement és millor anomenar reacció o desconfiança instintiva que no pas com a argument raonat— és que en considerar Calhoun com un pensador profund de la política, s'està semblant el dubte sobre la visió de la història nord-americana com un desplegament constant de llum i de raó sobre el món, una visió estretament vinculada a l'autoconsciència nord-americana. Aquesta visió, per dir-ho així, enfosqueix el missatge que els Estats Units donen al món.

Totes aquestes objeccions tenen el seu sentit. La pressuposició que hi ha al darrere, però, que és que la història és una progressió lineal de poder i de dret, i que només aquesta progressió lineal és susceptible d'estudi, significa que la interpretació històrica és necessàriament deformada, i que pot ser que

¹ Nota de l'Ed. (IEA). És interessant remarcar que als Estats Units (i al món anglosaxó en general) es parla de la guerra Civil Americana, i no pas de guerra de Secessió.

no s'hagin après les lliçons que se'n desprenen. És evident que les tensions, les oposicions i els xocs formen part de la dinàmica de la història i no són pas mers accidents o apèndixs menors d'un moviment inexorable. Les guerres sí que posen les coses al seu lloc, i actualment a ningú se li acudiria dir que, després de 1865, l'alternativa de Calhoun per al Sud, i per a la Unió, s'hauria de recuperar i tornar a imposar. Però les guerres, i en particular les guerres civils, també són expressió d'una tensió profunda en una societat o en una forma de govern, una tensió que no es pot resoldre amb mètodes legislatius normals, amb una deliberació racional o per decisió d'un àrbitre extern, sinó que són una resposta a la disjuntiva o contradicció en la societat, l'afirmació que no és possible una progressió lineal suau, o que ja no ho serà més. Són, a més, un mètode de colonització que té la seva pròpia dinàmica, que situa l'antagonisme inicial en un àmbit nou i acaba creant un món que ni tan sols el vencedor últim havia imaginat al principi.

Únicament veient la història d'una manera que doni tot el pes a la fricció, a l'oposició i a la construcció de contradiccions, així com a la dinàmica de la mateixa guerra, podem entendre-la del tot o entendre-la correctament. Això és una altra manera de dir —sense cap connotació ni cap matís marxista— que la història ha de ser entesa com un procés dialèctic.

La guerra de Secessió va ser una lluita intensa de quatre anys de durada i d'una extensió geogràfica immensa en la qual van morir aproximadament un milió de persones. No va ser una simple interrupció sinó una veritable ruptura i un acoblament de la unitat nord-americana sobre una base nova, o almenys fonamentalment renovada. No es pot concebre una lluita a una escala com aquesta i amb una tal intensitat si cada un dels bàndols no hagués tingut la convicció profunda que la seva causa era bona i justa. No hi ha dubte que la incompatibilitat entre la societat en favor de l'esclavitud i la societat en favor del treball lliure dins de la Unió, i la fricció sempre renovadora entre elles, van donar lloc a l'antagonisme subjacent a la guerra, però van ser el dret a separar-se de la Unió, reclamat pel Sud, i el dret contundent a oposar-se a aquesta secessió —considerada una rebel·lió—, reivindicat pel Nord, el que finalment va transformar en guerra aquell antagonisme. Tots dos drets es van defensar apel·lant a l'estructura i al propòsit dels Estats Units d'Amèrica com a entitat política o, per dir-ho més senzillament, a la naturalesa de la Unió federal que s'havia creat el 1787. Va ser en el decurs de la guerra, i sota la pressió de la guerra, que l'abolició de l'esclavitud va esdevenir un objectiu bèl·lic del Nord.

Per aquestes raons, els estudiosos del federalisme dels Estats Units, i

del federalisme en general, no poden deixar de banda la guerra de Secessió i considerar-la un accident lamentable. En un cert sentit, s'ha d'integrar en la seva conceptualització del federalisme, i això és difícil —per no dir impossible— sense acceptar l'afirmació més coherent i exhaustiva dels drets del Sud que va fer Calhoun. El tipus de pensament rigorosament analític de Calhoun aclareix no tan sols l'estructura original del sistema federal nord-americà, i la seva dinàmica de 1789 a 1850, sinó també la interacció entre federalisme i democràcia. La seva inclinació filosòfica vincula les qüestions particulars en joc del conflicte entre Nord i Sud a qüestions perennes de poder polític i llibertat. No cal atribuir a Calhoun el monopoli de la veritat ni estar d'acord amb el suport que va donar a l'esclavitud per reconèixer la seva gran aportació a la nostra interpretació històrica i teòrica.

Vida, personalitat i evolució intel·lectual de Calhoun

Les anàlisis de John C. Calhoun de la política nord-americana neixen de la seva experiència directa. No va arribar a ser president dels Estats Units, però s'hi va acostar bastant. Nascut el 1782 a Carolina del Sud, va ser elegit a la Cambra de Representants el 1810, a l'edat de 27 anys, i abans ja havia prestat serveis durant dos anys a l'Assemblea Legislativa del seu estat natal. Després de sis anys a la Cambra, va ser nomenat secretari de Guerra del gabinet del president Monroe (1817-1825). El 1825 va ser escollit vicepresident dels Estats Units, al costat del president Jackson, i el 1832, en abandonar el càrrec, va ser elegit senador pel seu estat d'origen. Amb una breu interrupció, durant la qual va ser secretari d'Estat amb el president Tyler, va formar part del Senat fins que va morir, el 1850.

Durant aquesta llarga carrera, Calhoun va parlar i escriure molt sobre política, i passava d'un àmbit de reflexió política a un altre amb una facilitat notable. Va ser capaç d'abordar qüestions específiques de manera pràctica, lligar les seves idees polítiques a un programa (invalidació), sintetitzar els seus arguments successius sobre els greuges i els drets dels estats del Sud en un exhaustiu *Discourse on the Constitution and Government of the United States*, i comentar els fins últims de l'ordre polític en la seva *Disquisition on Government*. Totes dues obres van ser publicades pòstumament.

El que vinculava els diferents pronunciaments de Calhoun era una determinació incansable de fomentar les seves opinions polítiques en la lògica i en els principis, i donar-los una coherència rigorosa. Inevitablement, això

va fer que li retraguessin una propensió a la «metafísica», una crítica que no li costava gaire de rebatre. Com va dir en resposta a un atac d'aquesta mena al Senat:

El senador de Delaware [...] diu que això és raonament metafísic, i que no ho pot comprendre. Si entén per *metafísica* el refinament escolàstic que fa distincions sense diferència, ningú pot menysprear-ho més que jo; però si, al contrari, es refereix al poder d'anàlisi i de combinació —aquell poder que redueix la idea més complexa als seus elements, que ressegueix les causes del seu primer principi i, pel poder de generalització i combinació, uneix el tot en un sistema harmoniós—, aleshores això, lluny de merèixer menyspreu, esdevé l'atribut més elevat de la ment humana.²

Com a raonador sistemàtic, Calhoun va ser original per definició, en el sentit que no es va adherir a l'autoritat d'altres autors, sinó a la lògica de «la cosa en si mateixa». No hi ha dubte que havia llegit i assimilat moltes coses, i de tant en tant citava un altre autor, però és significatiu que en la seva obra més teòrica, la *Disquisition*, no fes cap referència a cap altre autor ni a cap altre llibre. La descripció que Pinckney fa de Calhoun és particularment reveladora en aquest context:

La seva originalitat em va impressionar cada cop més, a mesura que el vaig anar veient. De tant en tant citava llibres o opinions d'altres. Lector ràpid, absorbia els pensaments que compartia d'un autor i rebutjava qualsevol cosa que no encaixés amb els seus propis hàbits mentals. Era com si la ment li treballés des de dins, per impuls espontani, no per influències externes educatives, socials o polítiques. Avançava pel seu ràpid camí com si fos un motor automàtic potent, sense fricció, sense soroll, sense aparentment aturar-se mai per fer benzina ni aigua.³

Aquesta qualitat semblant a una màquina de la ment de Calhoun no era, per descomptat, necessàriament atractiva. Quan van preguntar al jutge Prioleau si li havia agradat Calhoun, després d'haver-lo conegut en un sopar, va contestar: «En absolut. No vull tornar-me'l a trobar més. No suportó els

2 Ross M. Lence (ed.), *Union and Liberty: The political Philosophy of John C. Calhoun* (Indianàpolis, Liberty Fund, 1992), p. 434. El volum de Lence és, de llarg, la font més accessible dels principals escrits i discursos de Calhoun.

3 Gaillard Hunt, *John C. Calhoun* (Filadèlfia, Jacobs, 1908), p. 275-276.

homes que em fan pensar massa. Durant les últimes tres hores he treballat a la màxima potència intentant seguir-lo per cel i terra. Em sento esgotat de l'esforç, i detesto l'home que em fa sentir la meva pròpia inferioritat».⁴

L'orientació política dels primers anys de la carrera de Calhoun sembla haver estat, en general, d'acord amb la dels autors d'*El Federalista*, i amb la del primer (no pas l'últim) Federalist Party. En altres paraules, Calhoun afirmava descaradament els drets i el poder de la nació nord-americana a l'exterior, en particular en la guerra de 1812 amb la Gran Bretanya. També estava satisfet de veure que les competències del govern federal havien augmentat i s'havien ampliat internament en pro del benestar nacional. En el llenguatge d'aquells temps, era un nacionalista i un consolidacionista.⁵ En aquest sentit val la pena assenyalar que, si bé més tard es va desviar d'aquesta alineació, sempre va mantenir un vívid reconeixement de la necessitat que un estat fos poderós exteriorment. No va oblidar la seva primera experiència com a secretari d'Estat de la Guerra.

No va ser fins a mitjan dècada de 1820 que Calhoun es va preocupar seriosament per les polítiques que perseguia el govern federal, i el 1828, amb la publicació de la seva famosa *Exposition* sobre la Llei aranzelària d'aquell any, de seguida va quedar clar per a tothom que la seva orientació política subjacent havia canviat radicalment. No va ser un atac contra l'esclavitud, sinó el que ell va interpretar com una discriminació fiscal flagrant contra el Sud per part del govern federal, el que va desencadenar la seva oposició sobtada a la causa «nacional» i als seus apuntaments teòrics. Això el va portar a tornar a analitzar la Constitució i a explicar el que considerava les seves característiques essencials. Des de 1828 fins a la seva mort, els seus discursos i escrits van dedicar-se a aprofundir, ampliar i clarificar la seva nova concepció del cos polític nord-americà, i van culminar en les dues importants obres ja esmentades. En aquests escrits i discursos, Calhoun va desenvolupar la seva anàlisi crítica de la relació entre federa-

4 Hunt (1908), p. 228.

5 Nota de l'Ed. (IEA). El terme «consolidacionista» (*consolidationist*) fa referència a aquells que entenen, o que es creia que entenen, que el nou sistema de govern que sorgiria de la Constitució nord-americana implicava la creació d'un nou nivell de govern, el federal o govern general, que en abastar en molts aspectes els àmbits d'acció dels estats, els substituïa, o segons les perspectives, els subsumia. L'apel·lació de *consolidationist* es deriva d'una de les accepcions del verb *to consolidate* que significa «fusionar» o «associar» les parts en un tot. Segons The Concise Oxford Dictionary, *consolidate* significa «combine (territories, companies, debts, etc.) into one whole».

lisme, constitucionalisme i democràcia, una anàlisi en la qual es basa, i merescudament, la seva fama duradora.

Potser la millor manera d'abordar la idea de Calhoun sobre aquestes qüestions és dir que, en el fons, era profundament conservador. És cert que creia que la secessió era un pas final legítim que un estat podia adoptar com a resposta al que considerava una interferència inconstitucional en els seus afers per part del govern federal, quan ja no quedava cap possibilitat per resoldre el conflicte entre ells amb els mitjans que proporcionava la Constitució. Creia que un acte de retirada de la Unió seria tan legítim com l'acte en què els tretze estats nord-americans originals van separar-se de Gran Bretanya, i de fet, de vegades traçava una analogia entre l'opressió econòmica sobre el Sud per part del Nord i l'opressió sobre les colònies originals de Gran Bretanya. Amb tot, per a ell, la secessió no va ser mai l'objectiu i el punt final dels seus esforços polítics, ja fossin teòrics o pràctics. Es tractava més aviat d'un pas final que tristament s'havia de fer, que *es faria*, tant si agradava com si no, si la tendència actual cap a la concentració de poder i cap a l'autoritat del govern central, i cap a la dominació del govern central per part del Nord, continuava sense restriccions. Seria un acte d'autopreservació que, per a Calhoun, era el dret més elevat de l'home.

L'impuls central del pensament i l'acció de Calhoun no era el d'enoratjar aquest cataclisme, sinó més aviat el d'evitar-lo per mitjà de l'aclariment i la reafirmació dels principis i les pràctiques incrustades en la Constitució. Va ser per la «restauració» i per la «preservació» que ell va lluitar, no pas per la «revolució». S'havia de desplegar tot el potencial de la constitució existent, i això era una tasca d'una lúgubre urgència perquè estava en joc el futur de la Unió.

La seva posició subjacent va quedar clara com l'aigua en el discurs que va fer al Senat el gener de 1837:

Sóc conservador en el sentit més ample del terme, i ho continuaré sent si no és que el govern esdevé tan corrupte i desordenat que ja res no el pugui reformar si no és una revolució. Crec solemnement que, en realitat, el nostre sistema polític, en la seva puresa, no únicament és el millor possible que puguem concebre, sinó que és l'únic pel qual els estats lliures, tan populosos i rics, i que ocupen una extensió tan vasta de territori, poden preservar la seva llibertat. Pensant com penso, no puc pas esperar res millor. I, sense esperança de res millor, sóc conservador; i perquè sóc conservador, sóc defensor dels drets dels estats. Crec que és en els drets dels

estats on s'han de buscar els únics mitjans eficaços per controlar la sobre-actuació d'aquest govern, per resistir la seva tendència a concentrar tot el poder i evitar la retirada de la Constitució; o, cas que fos així, per restaurar el govern a la seva simplicitat i puresa originals.

I, una mica més endavant, afegia:

Com a conservador i defensor dels drets dels estats, o, si voleu, com a nul·lificador,⁶ m'he oposat i m'oposaré a totes les invasions a la Constitució —tant d'aquest govern respecte als drets dels estats com del contrari: tant de l'executiu sobre el Congrés com del Congrés sobre l'executiu. El meu credo és mantenir tots dos governs, i tots els departaments de cada un a la seva pròpia esfera—, i mantenir l'autoritat de les lleis i de la Constitució contra tots els moviments revolucionaris. Crec que els mitjans que proporciona el nostre sistema per protegir-se són abundants, si s'entenen i s'apliquen correctament, i hi recorreré, per molt corruptes i desordenats que siguin els temps, sempre que hi hagi esperances de reformar el govern.

I acabava dient:

El resultat està en mans d'Aquell qui disposa dels esdeveniments. A mi em toca complir el meu deure. A pesar de tot, si bé em reconec obertament conservador, Déu no vulgui que mai hagi de negar el gloriós dret de rebel·lió i de revolució. Si la corrupció i l'opressió esdevinguessin intolerables, i no ens en poguéssim alliberar de cap altra manera —si la llibertat s'hagués de deteriorar o s'hagués d'enderrocar el govern, no dubtaria, tot i arriscant la pròpia, a recórrer a la revolució i a derrocar un govern corrupte que no pogués ser reformat ni ocupat per homes lliures. Però confio que Déu no permetrà que les coses arribin mai a aquest punt.⁷

El pal d'amarratge, o la pedra de toc, del conservadorisme de Calhoun era la Constitució nord-americana. Era, com ell va dir una vegada, «la De-

6 Nota de l'Ed. (IEA). L'argument de la nul·lificació —que s'explica més endavant en aquest capítol— planteja un estat federal en què els estats constituents puguin anul·lar lleis federals quan envaeixin àmbits de competència estatal.

7 Richard C. Crallé (ed.), *The Works of John C. Calhoun*, vol. 2 (Nova York, Apleton, 1853), p. 614-615.

itat del nostre sistema polític». ⁸ De tant en tant hi tornava. La pràctica política nord-americana, durant el període posterior a la redacció de la Constitució, havia portat —pensava ell— al creixement de la confusió i a malentesos sobre els estatus fundacionals, i a la separació creixent del sistema nord-americà de govern de les seves amarres constitucionals. Estava convençut que la Constitució, un cop entesa i aplicada en el seu sentit real, tenia en ella mateixa la capacitat de corregir la majoria d'injustícies de la pràctica política nord-americana. És veritat que, al final, Calhoun va acabar creient que era desitjable una esmena a la Constitució en relació amb el càrrec de president, però això no era de cap manera un aspecte important de la seva obra. Per tant, sembla més adequat començar examinant el concepte de Calhoun de la naturalesa bàsica de la Constitució nord-americana i explorar les seves altres idees principals a partir d'aquests fonaments.

La idea de Calhoun de la Constitució nord-americana

Per a Calhoun, la constitució que havia sortit de la Convenció de Filadèlfia no era una constitució nacional. És a dir, que el govern central que va establir aquesta convenció no havia estat creat ni autoritzat per una nació nord-americana unida amb la finalitat de donar representació política a aquesta nació unida. Per a ell, el *locus* del «poder constituent» era decisiu. Per a ell —i aquí es va mostrar com un veritable fill de l'època de la revolució democràtica—, la sobirania no era inherent al govern sinó al poder creador que definia i limitava el poder governamental, i li impedia de ser opressiu, i aquest poder pertanyia indiscutiblement al «poble». Fins aquí, Calhoun compartia la creença apassionada de tots els seus compatriotes —tan vívidament documentada pel seu contemporani Tocqueville a la «sobirania del poble». Però el poble sobirà no era, en opinió de Calhoun, una nació.

¿Qui era, doncs, el «poble» que va fer la Constitució nord-americana? No va ser, afirmava Calhoun, un poble en singular, sinó en plural: els «pobles» dels estats individuals. Van ser ells que van ratificar la Constitució, no pas el poble nord-americà com una entitat. Per a Calhoun, els diversos estats eren coses reals, vivents. Les persones dels estats individuals havien format separatament els seus propis governs i les seves pròpies constitucions d'estat, i juntes —federalment— havien creat la constitució

⁸ Lence (1992), p. 504.

comuna que va establir el govern comú. En cada cas, ells, els creadors, continuaven sent sobirans. D'aquí es deriva que en la forma de govern nord-americana com un tot no hi havia un sobirà, sinó molts, o, dient-ho d'una altra manera més paradoxal: si s'assumeix que en qualsevol sistema de govern hi ha d'haver un sobirà, i que sobirania implica unitat, aleshores en el sistema nord-americà de govern *no* hi ha un sobirà.

¿Què era, doncs, la Constitució nord-americana, i què va crear? Per a Calhoun, era essencialment un pacte ferm entre estats que actuaven amb capacitat sobirana, és a dir, que actuaven no únicament com a governs sinó com a poders constituents per mitjà dels quals havien delegat poders governamentals sobre matèries d'interès comú per a una autoritat central, i s'havien reservat per a ells els poders governamentals sobre els seus propis assumptes individuals. Aquest mateix procés de delegar i reservar novament implicava que la mateixa sobirania —l'últim poder creador darrere dels governs comuns i particular— no havia estat cedida. Sens dubte, la Constitució no era simplement un pacte positiu, sinó una llei ferma. Era una llei ferma sobre el govern que creava i sobre tots els seus funcionaris, i sobre els individus que constituïen i habitaven els diversos estats des del moment que formaven part de l'àmbit dels poders delegats; malgrat tot, no era una llei sobre els pobles com a unitats constituents. Estaven obligats a fer un pacte ferm, no una llei positiva.

D'aquest resum es pot desprendre que Calhoun no creia que la sobirania hagués estat repartida en l'elaboració de la Constitució. Creia amb tanta vehemència com Hobbes o com Bodin que, per definició, la sobirania era indivisible: dividir-la era destruir-la. Els estats no havien destruït la seva pròpia sobirania repartint-la amb el centre; havien delegat al centre el que ell anomenava l'*exercici* d'alguns dels seus «poders sobirans».

L'anàlisi de Calhoun el va dur a desestimar l'argument d'*El Federalista* segons el qual la Constitució era «parcialment federal» i «parcialment nacional», cosa que qualificava de «contradictòria».⁹ Per a ell, la Constitució era federal fins al moll de l'os. «Federal», significava per a ell unir una multiplicitat sense destruir aquesta multiplicitat. «Nacional» implicava la transformació d'una multiplicitat en una unitat completa. El primer concepte implicava diverses sobiranies (o cap sobirania), el segon implicava una sobirania. ¿De quina manera es podien combinar tots dos conceptes, doncs?

Calhoun va intentar aclarir la seva idea del tot a les parts en el sistema nord-americà manlllevant la terminologia de l'historiador anglès Palgrave.

9 Lence (1992), p. 109.

En descriure la primera forma de govern anglesa, Palgrave havia escrit que: «Tota monarquia teutònica antiga ha de ser considerada una federació; no és una unitat de la qual les entitats polítiques més petites són les fraccions, sinó que en són els enters, i l'estat és el múltiple que en resulta».¹⁰ Per a Calhoun «la gran qüestió a debatre és si el nostre és un sistema de govern federal o un sistema de govern consolidat; un sistema en què les parts, per usar el llenguatge emfàtic de Palgrave, són els enters, i el tot, el múltiple, o en què el tot és una unitat i les parts són les fraccions». De la resolució d'aquesta qüestió, creia ell, depenia la «llibertat i prosperitat d'aquest país».¹¹

Això figurava en el seu discurs sobre l'anomenat projecte de Llei de força de 1833; més tard, el 1842, al seu discurs sobre el poder de veto, va definir el sistema nord-americà amb una declaració succinta, clàssica:

[La] nostra és una unió, no d'individus, unida pel que s'anomena pacte social —perquè això en faria una nació—, ni de governs —perquè això hauria donat lloc a una mera confederàcia, com la que ha estat desbandada per la Constitució actual—, sinó una unió d'estats, fonamentada en un pacte escrit, positiu escrit, que forma una república federal, amb la mateixa igualtat de drets entre els estats que componen la Unió, i entre els ciutadans que componen els mateixos estats. En lloc d'una nació som, en realitat, una agrupació de nacions, o de pobles (si és que es pot utilitzar el plural d'aquest nom quan la llengua no ens en proporciona cap altre),¹² units en el seu caràcter sobirà immediatament i directament pel seu propi acte, però sense perdre la seva existència separada i independent.¹³

¿Quina era la naturalesa de l'estructura governamental establerta per aquesta «unió d'estats»? Exposar amb detall el raonament de Calhoun sobre aquesta qüestió va més enllà de l'objectiu d'aquest comentari i, en qualsevol cas, seria un esforç bastant absurd, perquè el raonament està expressat de manera admirable i concisa en la seva obra més essencial. El màxim que podem fer aquí és destacar-ne les idees cabdals.

¹⁰ Lence (1992), p. 440.

¹¹ Lence (1992), p. 444.

¹² Nota de l'Ed. (IEA). *People* en anglès és un substantiu plural, d'aquí el comentari sobre *peoples*.

¹³ Lence (1992), p. 493.

La seva idea de l'estructura governamental establerta per la Constitució

La Constitució havia establert el que Calhoun va definir com a «sistema de govern». Aquest sistema estava compost, d'una banda, pel govern comú i conjunt de tots els estats, que exercien els poders delegats per al profit i la seguretat de cada un i de tots alhora i, de l'altra, pels diferents governs de cada estat, que exercien poders reservats. Tots dos components eren governs genuïns, i posseïen, dins l'àmbit dels seus poders respectius, tots els poders que pertanyen al govern. En aquest sentit, eren iguals pel que fa a l'estat, i no estaven subordinats els uns als altres. En una paraula, el sistema de govern era «coordinat».

Les parts constituents del sistema necessàriament tenien, com a governs genuïns, el dret a decidir l'abast dels seus poders en relació amb els altres. Això no obstant, com a part d'un «sistema de governs» coordinat, no posseïen el dret a fer valer les seves decisions sobre aquesta matèria en casos de conflicte. «Donar el dret, no tan sols a decidir l'abast dels seus propis poders, sinó també el del seu coordinat, i fer complir les seves decisions contra aquest últim seria, no únicament destruir la igualtat entre ells, sinó privar-lo de l'atribut —relacionat amb tots els governs— de decidir, en primera instància, l'abast dels seus poders. L'efecte seria fomentarr una de les parts des d'un nivell igual a un de superior —i reduir l'altra des d'un nivell igual al de subordinat, i, desposseir-la d'un atribut relacionat amb el govern, enfonsar-la en una corporació dependent.»¹⁴ Calhoun va reforçar la seva tesi argumentant que una assignació de poder com aquesta era contrària a la mateixa noció de divisió de poder. En realitat, una divisió que donés a un cessionari el dret exclusiu de dir quant es destinava a cada part no seria cap divisió.

Assumir que totes dues parts tenien aquest dret també destruiria la igualtat subjacent a la Constitució, perquè en cas de conflicte deixaria la decisió a una «mera força bruta»: el dret del més fort. El raonament de Calhoun el va dur a un principi fonamental de la seva filosofia política. Si cap part té el dret exclusiu de decidir i d'imposar-se, «l'efecte, quan diferissin, seria una negativa mútua sobre els actes de cada una quan entressin en conflicte. I l'efecte d'això seria, novament, atribuir a cada part el poder de protegir la porció d'autoritat assignada contra la invasió del seu govern coordinat. Pos-

¹⁴ Lence (1992), p. 171-172.

siblement ni més menys que això pot preservar aquesta important divisió de poder, sobre la qual descansa l'equilibri de tot el sistema».¹⁵

Calhoun va donar una enorme importància a la «negació» o poder de veto. No era simplement vital dins dels diferents òrgans de govern central i entre ells —les dues cambres del congrés i el president—, sinó entre el govern central i els diversos estats. En unes paraules citades sovint, va escriure: «És aquest poder de negació —el poder d'evitar o aturar l'acció del govern—, s'anomeni amb el terme que sigui —veto, interposició, anul·lació, mecanisme d'equilibri de poder—, el que, de fet, conforma la Constitució. Gairebé tots són noms diferents per al poder de veto». I afegeia: «En totes les seves formes, i sota tots els noms, és resultat de la majoria concurrent».¹⁶

Aquesta última frase immediatament ens porta a un altre dels conceptes centrals de Calhoun: el de la «concurrència». Com hem vist, per a ell el federalisme significava una multiplicitat de poders vinculats en una unió, en la qual cada un retenia el seu poder constituent sobirà; i el constitucionalisme no significava una simple divisió o separació de poders, sinó la possessió d'un poder de veto, o poder d'oposar-se a la invasió dels seus poders per part de les diferents branques en què estava dividit el govern.¹⁷ *Concurrència* significava la incorporació en el govern de processos o institucions que permetien que el «sentit» de cada «porció» o «interès» principal que dividia una comunitat tingués garantit un paper en la determinació de l'acció de govern. Dels conceptes bàsics de Calhoun, aquest era el menys clarament definit, i ell no era totalment conseqüent a l'hora d'utilitzar-lo.

Amb freqüència, en la seva anàlisi de la Constitució, Calhoun el va utilitzar per descriure la *barreja* de dues formes diferents de *sufragi* en l'organització de govern: una que expressava la veu majoritària del poble considerat com una unitat d'individus, i l'altra que expressava la veu del poble considerat no com una unitat simple, sinó com una multiplicitat de grups o d'unitats diferents. En altres ocasions, l'usava més en general per descriure el mètode pel qual a diferents grups o interessos d'una comunitat

¹⁵ Lence (1992), p. 173.

¹⁶ Lence (1992), p. 28-29.

¹⁷ Nota de l'Ed. (IEA). Com es veurà més endavant, Calhoun utilitza el concepte «numerical majority» (o «absolute majority») per referir-se a la majoria formada pels vots aritmèticament necessaris per tirar endavant una llei o un projecte polític. A aquest concepte Calhoun oposa —i promociona— el de «concurrent majority», referit a la necessitat que tots els intervinents estiguin a favor —hi concurreixin—, és a dir, a la unanimitat.

se'ls pot donar —i se'ls hauria de donar— un lloc fix en el govern, un lloc que els concedís poders de veto en relació amb l'acció governamental que els afectava. De vegades, en referir-se a les «porcions» o «interessos» en què estava dividida una comunitat, al·ludia específicament els estats d'un sistema federal com el nord-americà. Però altres vegades els definia en un sentit més ampli, més lax. Aquí ens centrarem en els usos més restringits, més específics, i deixarem per a més endavant els usos més amplis.

La concurrència, en el sentit més restringit de Calhoun, és possiblement més ben presentada com a federalisme i constitucionalisme expressats en el llenguatge de la democràcia, és a dir, en el llenguatge del vot popular. Altrament, pot ser considerada com la mateixa democràcia —o el principi de la majoria de vots— suavitzada pels principis de constitucionalisme i federalisme. Certament, Calhoun pot ser classificat com a demòcrata; la seva «unió d'estats» estava arrelada en la democràcia. Com ja hem vist, defensava que els pobles de diversos estats eren el poder constituent alhora del govern de l'estat i del govern central, i *ipso facto* els poders sobirans dins de la Unió nord-americana. També creia que els que ocupaven els càrrecs de caps del legislatiu i de l'executiu dins del govern havien de ser escollits des de baix en lloc de ser designats segons un dret hereditari o diví. El dret de vot, escrivia, «és el principi primer i indispensable en la *fundació* d'un govern constitucional». ¹⁸ Però la democràcia, com tota la resta, era, segons ell, injusta, i havia de ser rebutjada si significava un simple principi legitimador de l'acció de govern i no incorporava els principis de multiplicitat, equilibri i control mutu.

En aquest sentit, Calhoun argumentava que la democràcia concurrent justament impregnava tota l'estructura governamental de la Unió nord-americana tal com va ser constituïda originalment. En les disposicions per a l'elecció de les dues cambres del Congrés i les disposicions per a l'elecció del president, sempre hi havia dos principis de legitimitat democràtica en marxa, si bé en proporcions diferents. Un es basava en les «xifres federals». Aquest principi considerava la població de tota la Unió amb el propòsit de calcular els drets de vot i les majories, com a societat d'individus iguals —per bé que fins i tot aquest principi admetia excepcions importants en la Unió, per exemple, en relació amb els esclaus. L'altre principi considerava els diversos estats com a societats, o entitats corporatives, diferents, i no com a simples fraccions d'un tot. La conclusió de Calhoun

18 Lence (1992), p. 13.

era concisa: «era l'objectiu dels redactors de la constitució, a l'hora d'organitzar el govern, donar als dos elements de què es compon una acció separada però concurrent i, en conseqüència, un veto mutu, sempre que l'organització del departament o la naturalesa del poder ho admetés. I quan no es pogués fer això, mesclar tots dos principis a fi de trobar-hi, a tots els efectes, un enfocament al més pròxim possible. També és evident que el govern, considerat al marge de la constitució, és el govern de la majoria concurrent i no el de la majoria numèrica».¹⁹

Ara hem detallat els trets principals de la interpretació per part de Calhoun de la Constitució nord-americana. No cal que seguim la seva elaboració dels drets d'«anul·lació» i d'«interposició», perquè, com ell mateix va afirmar, no són més que l'assertió del poder de veto que posseïen els estats individuals però amb un nom diferent. Hem intentat mostrar que, per a ell, hi havia tres principis polítics fonamentals encastats en el sistema polític nord-americà, uns principis en els quals creia apassionadament. Aquests principis eren el federalisme, el constitucionalisme i la concurrència (o democràcia concurrent). Uns principis que se superposaven, s'entrellaçaven i s'implicaven entre si. Expressant-ho en termes algebrics senzills, per a Calhoun, un sistema federal = un sistema constitucional = un sistema democràtic concurrent.

Val la pena tornar a assenyalar que el dret a l'autoprotecció que tenien els estats nord-americans, i que Calhoun tant apreciava, era més que un veto procedimental contingut en un document constitucional: era un reconeixement de l'estatus polític de les parts o «enters» que formaven la Unió. Al mateix temps, com hem vist, Calhoun especificava que no era correcte utilitzar la força, és a dir, entrar en guerra. El dret a entrar en guerra —el *ius belli*— havia estat implícitament suspès en formar la Unió. La suspensió del *ius belli*, per dir-ho així, *era la unió*. L'ús de la força per part d'una instància de govern contra una altra significava destruir *ipso facto* l'equilibri creat per la unió, i per tant, la fi de la unió. En aquest cas, la secessió era manifestament legítima. També era legítima, defensava Calhoun, si, en un conflicte constitucional greu sobre l'abast de les competències de les parts constituents de la Unió, tota la maquinària resultant de l'acord entre totes dues parts —especialment, l'ús del procediment d'esmena per a la Constitució— s'havia esgotat, i si era evident que no hi havia cap voluntat de compromís.

¹⁹ Lence (1922), p. 129.

Més consideracions sobre la seva idea de concurrència

Com hem vist, Calhoun va esforçar-se molt per demostrar que la democràcia plasmada en la Constitució nord-americana no era la simple varietat majoritària o «numèrica», sinó que més aviat era «concurrent» per naturalesa. Amb això volia dir bàsicament que un càlcul de la majoria de la població civil considerada com un tot no era l'únic element que determinava l'elecció dels càrrecs legislatiu i executiu del govern federal. Els estats, com a entitats corporatives, sempre entraven en el càlcul. Però Calhoun no s'acontentava a dir que la concurrència estava bé perquè estava encastada en la Constitució i perquè protegia els drets dels estats individuals de la Unió. També s'esforçava a fonamentar la seva creença en la democràcia concurrent en unes consideracions més abstractes de la justícia política, i a demostrar que procurava protecció als interessos socioeconòmics que dividien la societat. Aquest important fil del seu raonament sobre la concurrència, que s'explica més exhaustivament en la seva obra *Disquisition on Government*, exigeix una consideració a part.

Recordarem que Madison havia escrit al número 51 d'*El Federalista*:

En una república, és d'una gran importància no tan sols protegir la societat de l'opressió dels seus governants, sinó protegir una part de la societat de les injustícies de l'altra. En diferents classes de ciutadans necessàriament hi ha interessos diferents. Si una majoria s'uneix amb uns interessos comuns, els drets de la minoria perillaran. Només hi ha dues maneres de protegir-se contra aquest mal: una és creant en la comunitat una voluntat independent de la majoria, és a dir, de la mateixa societat; l'altra és inclouent en la societat tantes descripcions diferents de ciutadans com calgui per fer que una injusta combinació d'una majoria del tot sigui molt improbable, si no impracticable.²⁰

Naturalment, no era en el primer remei —el monàrquic— que Madison confiava, sinó en el segon. Aquest últim, creia ell, protegiria els Estats Units de la tirania dels interessos particulars. Calhoun estava totalment d'acord amb el diagnòstic de Madison sobre el perill que la majoria oprimeixi la minoria, però diferia totalment de la seva idea que la multiplicitat comportava seguretat. Igual que Lord Acton, devia pensar que una tesi com

²⁰ Calhoun atribuïa l'autoria d'*El Federalista* 51 a Hamilton; avui dia s'acostuma a atribuir a Madison.

aquesta era «absurda». Per a Calhoun, un augment del nombre d'interessos augmentava el perill més que no pas el remejava. Als Estats Units, la diversitat d'interessos no radicava principalment en les classes sinó en la geografia. Era el resultat de diferències de clima, de sol, de situació i de producció. Engrandint l'escala de la seva organització política, els nord-americans no havien reduït aquestes diferències sinó que més aviat les havien incrementades, i la diversitat dins d'aquest nou cos era molt més gran que la de les unitats components.

En afrontar aquest problema, que, per descomptat, es va manifestar de forma més òbvia en la confrontació d'interessos entre les «seccions» del Nord i del Sud dels Estats Units, Calhoun va reprendre principis originals. Defensava que, fins i tot en les comunitats més petites i més homogènies, era inevitable que aparegués una divergència d'interessos que plantejaria problemes per a l'aplicació igualitària de les lleis. Tal com va explicar al seu discurs sobre la Declaració de la força:

L'opinió que considera que la comunitat és una unitat i que totes les seves parts tenen un interès semblant és radicalment errònia. Això no obstant, per petita que sigui una comunitat i per homogenis que siguin els seus interessos, en el moment en què el govern es posa en marxa, així que comença a recollir impostos i a fer expropiacions, les diferents fraccions de la comunitat han de suportar relacions diferents i oposades pel que fa a l'acció del govern. Inevitablement han de sorgir dos interessos: un interès dirigit i accionista, beneficiós per a l'acció del govern i interessat a augmentar els seus poders i actuacions; i un altre a expenses del qual la màquina política es manté en moviment.²¹

Així, l'establiment del govern divideix la societat en interessos que competeixen entre si. Aquesta és una tesi provocadora. En les societats petites, relativament simples, Calhoun reconeixia que el problema no havia de ser greu. En comunitats més grans i més complexes, però, la divergència d'interessos necessàriament s'eixamplava, i l'oposició entre elles esdevenia més marcada. En un país com aquest, les lleis i els impostos comuns inevitablement pesaven més en una part de la comunitat que no pas en l'altra. Com «més extens i més poblat és un país», va escriure, «més diversificada és la condició i els interessos de la seva població, i com més ric, més luxós

²¹ Lence (1992), p. 446.

i més divers és el poble, més difícil és igualar l'actuació del govern —i més fàcil per a una part de la comunitat desvirtuar els seus poders per oprimir i saquejar l'altra».²²

Calhoun va anar més enllà. L'establiment de la democràcia en el sentit convencionalment definit de garantir el dret de vot als ciutadans juntament amb l'acceptació del dret de la majoria numèrica per determinar el personal del govern i la seva política, no resolva ni podia resoldre el problema. No podia, en si mateixa, evitar que l'interès de la minoria fos oprimint per l'interès de la majoria. Si se suposa, va escriure, que...

[...] des de la diversitat d'interessos en distintes classes i seccions de la comunitat, les lleis actuen de manera diferent a fi que una mateixa llei, si bé expressada en termes generals i aparentment justos, en realitat, transferirà el poder i la propietat d'una classe o secció a una altra —en aquest cas, la responsabilitat envers els constituents, que no és sinó el mitjà d'assegurar-se la fidelitat dels representants, ha de resultar totalment insuficient per preservar la puresa dels agents públics, o la llibertat del país. S'acostaria, de fet, a la maldat. La malaltia es trobaria dins de la mateixa comunitat —en els constituents i no en els seus representants. Els interessos oposats de la comunitat necessàriament engendrarien parts hostils oposades —organitzades en aquesta diversitat d'interessos—, la més forta de les quals, si el govern no proporcionés un control eficaç, exerciria un poder il·limitat i sense restriccions sobre els més dèbils. La relació d'igualtat, establerta per la Constitució, entre les parts de la comunitat seria destruïda, i el seu lloc l'ocuparia la relació de sobirà i subjecte, entre els interessos més forts i els més dèbils, en la seva forma més detestable i opressiva.²³

L'anàlisi de Calhoun del creixement i l'impacte de la política de partits sobre la democràcia va anar més lluny. El dret de vot, va escriure, col·locant el control del govern en la comunitat, ha de portar al conflicte entre els seus diferents interessos:

[...] cada un esforçant-se per obtenir els seus poders com a mitjà per protegir-se dels altres, o per fer avançar els seus propis interessos sense tenir en compte els dels altres. Per aconseguir aquest propòsit, tindrà lloc una

22 Lence (1992), p. 15.

23 Lence (1992), p. 338.

lluïta entre els diferents interessos per obtenir una majoria i controlar el govern. Si cap interès és prou fort en ell mateix per obtenir-la, es formarà una combinació entre aquells que tenen uns interessos més semblants: cada un concedirà alguna cosa als altres, fins que s'obtingui un nombre suficient per fer una majoria. El procés pot ser lent i pot ser que calgui molt de temps perquè es pugui formar una majoria compacta i organitzada; però, tard o d'hora, es formarà... Un cop formada, la comunitat es dividirà en dos grans bàndols —un de més gran i un altre de més petit— entre els quals hi haurà lluites incessants, d'una banda per retenir la majoria i de l'altra per obtenir-la i, en conseqüència, pel control del govern i els avantatges que confereix tenir-lo.²⁴

Calhoun va subratllar el fet que, a mesura que s'amplia l'àmbit del govern i que, paral·lelament, augmenta el nombre de places i posicions a la seva disposició, també s'intensifica la lluita de les faccions. No es converteix en una simple batalla per influir en la forma de la Constitució, sinó per obtenir els múltiples beneficis o «botins» del departament en termes de diners i honors. Les llavors de la corrupció han estat sembrades. Alhora, les pressions en competència obliguen cada part...

[...] a recórrer a mesures per concentrar el control sobre els seus moviments cada vegada en menys mans... Això, en el decurs del temps, ha de conduir a la conversió dels honors i emoluments del govern en mitjans per recompensar els serveis partidistes i, d'aquesta manera, garantir la fidelitat i augmentar el zel dels membres de la facció. L'efecte de conjunt, fins i tot en les primeres fases del procés, quan exerceixen la influència menys perniciososa, seria col·locar el control de les dues faccions en mans de les seves majories respectives; i el mateix govern, pràcticament, sota el control de la majoria de la facció dominant, de moment, en lloc de la majoria de tota la comunitat —quan la teoria d'aquesta forma de govern la investeix.²⁵

La possibilitat que les faccions puguin alternar-se en el poder en el decurs d'eleccions successives de manera que un dia la minoria pugui esdevenir la majoria de l'endemà, no solucionaria, segons Calhoun, la qualitat perniciosa del sistema. La «mateixa incertesa de la permanència en els

²⁴ Lence (1992), p. 15-16.

²⁵ Lence (1992), p. 32.

càrrecs, combinada amb la violenta guerra de faccions que ha de precedir un canvi de bàndol sota governs com aquest, tendiria a incrementar més que no pas a disminuir la tendència a l'opressió». ²⁶

El govern, concloïa Calhoun, acabaria «vibrant» entre dues faccions a cada elecció successiva fins que la confusió, la corrupció, el desordre i l'anarquia conduïrien a una crida a la força i a un canvi en la forma de govern. «Aquest ha de ser el final del govern de la majoria numèrica.» ²⁷

Potser l'aspecte més interessant de l'exposició inflexiblement «realista» —i profundament pessimista— de Calhoun del funcionament d'un sistema democràtic majoritari simple és que anticipa, de molts anys, la crítica de la democràcia i del govern de partits creada a Europa al final del segle XIX per autors com Pareto i Michels. La «circulació de les elits» i la «lleï de ferro de l'oligarquia» són dues tesis que van prefigurar les seves obres.

La idea central del raonament de Calhoun era demostrar que la pressuposició que governar per majoria numèrica era igual que governar en l'interès comú era una fal·làcia, i que, en un país gran amb uns interessos profundament dividits, el govern de la majoria feia poca cosa més que donar legitimitació a la subordinació de l'interès dels més dèbils al del més fort. Era una màscara —fins i tot una eina— per a l'opressió. En resum, en una qüestió en què no hi ha cap interès comú que vinculi les parts de la societat, l'adjudicació per votació d'una majoria simple és injusta i no serà acceptada. Rousseau havia fet entendre el mateix de manera succinta quan va dir que «la voluntat general no deriva tant la seva generalitat del nombre de vots com de l'interès comú que els uneix». ²⁸

¿Quin era el remei? Calhoun va reconèixer que els redactors de la Constitució nord-americana havien intentat trobar les dificultats provinents de la diversitat geogràfica del país per mitjà del principi federal bàsic de delegar al govern general els poders necessaris per governar els interessos comuns dels estats, mentre que deixaven els altres «interessos locals i peculiars» sota el control dels estats per separat. Per a ell, la institució de l'esclavitud era, amb tot detall, un «interès local i peculiar» que no podia ser imposat o regulat pel govern federal en nom de l'«interès comú». Com hem vist, creia que la Constitució havia dotat els estats dels mitjans per protegir de l'erosió els seus drets «reservats», però era clar que cada vegada estava més con-

²⁶ Lence (1992), p. 20-21.

²⁷ Lence (1992), p. 33.

²⁸ Rousseau, *The Social Contract*, Llibre 2, capítol 4.

vençut que aquestes disposicions no eren suficients per impedir que un interès o «secció» oprimís l'altre.

Només utilitzant de manera més àmplia el principi de concurrència es podria donar la protecció necessària. En paraules de Calhoun, l'única manera d'impedir l'interès, o la combinació d'interessos, de qualsevol a utilitzar el poder del govern per engrandir-se a expenses dels altres era «considerar el sentit de cada interès o porció de la comunitat —que pot ser desigualment i perjudicialment afectat per l'acció del govern— separadament, per mitjà de la seva pròpia majoria, o d'alguna altra manera amb què es pugui expressar justament la seva veu, i requerir el consentiment de cada interès, ja sigui per posar el govern en acció o per mantenir-l'hi. Això només es pot dur a terme d'una manera: amb un organisme del govern i, si cal, per a aquest fi, també de la comunitat; perquè, dividint i distribuint els poders del govern, donarà a cada divisió o interès, per mitjà del seu òrgan apropiat, una veu concurrent a l'hora de fer i executar les lleis, o un veto sobre la seva execució. És únicament amb un organisme com aquest que pot ser necessari el consentiment de cada un per posar el govern en moviment, o bé el poder per ser eficaç per aturar la seva acció, quan es posa en moviment —i és només per un o per l'altre dels diferents interessos, ordres, classes o porcions en què es pot dividir la comunitat que pot ser protegida, i que es poden evitar tots els conflictes i les lluites entre ells— fent que sigui impossible posar-lo en acció o mantenir-l'hi sense el consentiment concurrent de tots».²⁹

Podem comprovar que Calhoun era bastant flexible en considerar de quina manera s'havia de posar en pràctica la «concurrència d'interessos». La seva única proposta concreta va arribar cap al final del *Discurs sobre la Constitució*, i va ser per crear, per mitjà d'una esmena de la Constitució, un executiu dual amb dos presidents, un del Nord i un del Sud, cada un amb dret de veto. Si bé d'això no en va sortir res, és interessant i irònic saber que, després de la guerra de Secessió, el Sud va aconseguir retenir el poder del govern federal per un nombre de mecanismes informals que, com ha escrit Potter, probablement Calhoun hauria reconegut com a mediacions de la «majoria concurrent». La més important va ser [l'establiment d]el sistema de control dels presidents de les comissions parlamentàries amb què el Sud «es va consolidar en els *loci* de poder decisius en el Congrés».³⁰

²⁹ Lence (1992), p. 21-22.

³⁰ David M. Potter. *The South and the Concurrent Majority* (Baton Rouge, Louisiana State UP, 1972), p. 6.

La seva anàlisi del desenvolupament primerenc del sistema federal nord-americà

L'exposició de Calhoun de la Constitució nord-americana i la seva teoria sobre la majoria concurrent van ser desenvolupades a partir de la seva experiència de realitat política. La seva anàlisi de la pràctica política als Estats Units entre 1789 i 1850 en constitueix el complement necessari. Si bé és més difusa en la presentació, la seva crítica històrica es pot comparar amb la crítica continguda al primer volum de la celebrada obra de Tocqueville *De la democràcia a Amèrica*, que va publicar el 1835. Tocqueville cita Calhoun directament en un punt, i la seva anàlisi del sistema polític nord-americà i la seva escala de valors democràtica dominant té molts punts de contacte significatius amb la de Calhoun, sobretot en la seva coneguda tesi de la «tirania de la majoria». El punt de vista de Tocqueville és el de la persona de fora profundament curiosa i desapassionada, mentre que el de Calhoun és el de la persona de dins profundament compromesa. El discurs de Calhoun és més punyent, el de Tocqueville més comprensiu. Es complemenen de manera admirable.

No hi ha espai per tractar tots els aspectes del discurs de Calhoun. Basta dir que Calhoun va identificar dos desenvolupaments principals produïts des dels anys que van des de la redacció de la Constitució que havia canviat el sistema original de govern i que, interactuant progressivament entre ells, ara amenaçaven tota l'estructura. El primer era aquell en què el caràcter del govern havia deixat de ser el d'«una república federal, com inicialment va arribar de mans dels seus redactors», per convertir-se en el d'«una gran democràcia consolidada nacional»,³¹ i el segon era l'alteració de l'equilibri original entre les dues grans «seccions» que dividien la Unió.

El primer desenvolupament es va iniciar i impulsar durant els primers anys de la República. Durant el primer Congrés, els líders del Partit Federal havien pres mesures per protegir el govern central contra el que percebien com a estats superpoderosos. Calhoun no els va atribuir feblesa —no intentaven subornar el sistema de manera deliberada—, però havien transmès un gir, un biaix al sistema. Va destacar la Judiciary Act de 1789, concretament per criticar-la, però hi va haver diverses mesures de la mateixa índole que són ben conegudes i que ara no cal especificar.

31 Lence (1992) p. 582.

El desenvolupament, posat en marxa d'aquesta manera, no havia estat pas interromput. De vegades s'hi havia oposat resistència, i Calhoun va veure a les resolucions de Kentucky i de Virgínia, i en el posterior ascens al poder del Partit Republicà dels drets dels estats (1801-1809), un corrent oposat que prefigurava la seva pròpia actitud. Però la guerra de 1812 va fer renéixer sentiments «nacionals», i les polítiques seguides des del final de la presidència de Monroe, que va arribar a l'apogeu amb el projecte de la Llei aranzelària de 1828 i la Llei de força de 1833,³² van mostrar que les tendències democràtiques originals en procés de consolidació tornaven a estar en el poder. Calhoun creia que l'agitació per a l'abolició de l'esclavitud, que va començar al Nord el 1835, havia estat promoguda per aquests primers indicis que el govern federal es considerava justificat per intervenir, si calia amb la força, en els afers interns del Sud. Des d'aleshores, per a ell, la marea anava implacablement en una direcció centralitzadora, nacional.

Si bé Calhoun veia que determinades mesures que havien adoptat determinats estadistes havien tingut un paper important a l'hora de fomentar aquesta tendència subjacent a sortir del sistema original, la força de la seva anàlisi no resideix en això, sinó més aviat en la seva opinió que la distorsió sortia del funcionament pràctic del sistema establert el 1789. Era inherent o, com diríem avui dia, «sistèmic». Els Pares fundadors no havien reconegut les conseqüències inevitables de la seva pròpia creació, i en part ell els criticava per això; però també acceptava que aquestes conseqüències havien estat imprevisibles al principi.

Calhoun va destacar sobretot l'efecte d'un tret particular que diferenciava el sistema federal de 1789 del de la confederàcia que el va precedir: concretament, la substitució del vell i ineficaç Congrés per un govern genuí. Aquest últim tenia poders reals: poders per fer que les lleis fossin directament aplicables més que no pas que l'eficàcia de les lleis depengués

32 Nota de l'Ed. (IEA). La Llei aranzelària de 1828 era un aranzel aprovat pel Congrés dels Estats Units. Els seus detractors, la majoria dels estats del Sud, la van denominar despectivament *Tariff of Abominations* pels efectes negatius que comportava sobre la seva economia. L'aranzel protegia la indústria manufacturera del Nord en restringir la importació de béns, cosa que afectà sobretot a les anteriorment abundants importacions de béns de la indústria britànica. Els estats del Sud es van veure doblement afectats per la mesura ja que a més d'haver de comprar béns manufacturats als estats del Nord —més cars que els béns estrangers, especialment que els britànics—, van sofrir la reducció de la demanda de cotó per part de la indústria tèxtil britànica, afectada evidentment per la caiguda de les exportacions als Estats Units.

Force Bill, llei del Congrés aprovada el 1833 que atribuïa al govern federal la capacitat d'usar la força militar per obligar els estats a complir amb les mesures tributàries federals.

de l'autoritat intermediària dels estats; poders també per augmentar els impostos amb els quals dotar la Unió de la defensa comuna i el benestar general; poders, doncs, per trobar establiments públics i militars considerables i per pagar una multitud d'empleats, agents i funcionaris. Era inevitable que es desencadenés una lluita per capturar el poder, tant per dirigir-lo cap a una direcció determinada com per beneficiar-se dels múltiples desemborsaments que tenien a disposició.

Va ser d'aquests orígens que Calhoun va derivar l'auge gradual i inexorable dels dos grans partits rivals als Estats Units, uns partits que eren conjunts d'interessos en conflicte per subordinar el govern federal a la seva voluntat i per «saquejar-ne» els recursos. Aquesta lluita inevitable centrada en apoderar-se de la presidència, no tan sols perquè el president havia ampliat les responsabilitats administratives, que afectaven directament les vides i el benestar del poble, sinó perquè el seu ampli poder discrecional per nomenar i destituir càrrecs públics, sancionat per una decisió anterior (i segons Calhoun, equivocada) del Congrés, li havia atorgat uns enormes poders de patrocini.

Aquesta contesa va deixar al seu darrere un èmfasi cada vegada més gran en la majoria numèrica com a mitjà per guanyar i controlar els càrrecs governamentals. Les disposicions originals per a l'elecció del president havien estat complexes, i en la terminologia de Calhoun, «concurrents»: equilibraven la veu de la majoria numèrica i la veu dels estats, si bé donaven lleugerament més importància a la primera. En el fragor de la batalla de partits, l'element concurrent havia estat progressivament reduït i el paper de les convencions i camarilles del partit, no mencionat a la Constitució, havia evolucionat per convertir-se en l'element decisiu a l'hora de triar els candidats presidencials. Les mateixes eleccions havien esdevingut essencialment batalles entre partits per guanyar una majoria del vot popular per al seu candidat, de manera que els partits tenien una organització cada vegada més «oligàrquica». Aquests canvis, juntament amb l'emergència del tristament famós «Spoils System» (Sistema de botins), es van fer del tot patents en l'època de la presidència de Jackson (1829-1837).

Com va dir Calhoun, els redactors de la Constitució no s'havien adonat de la magnitud del canvi que havien propulsat. Si se n'haguessin adonat...

[...] mai no s'haurien imaginat que els que administraven el govern dels Estats Units i els dels diferents estats mantindrien unes relacions hostils,

ni haurien cregut que dependrien de la força relativa dels poders delegats i dels poders reservats, o que cada un hauria usurpat i absorbit l'altre —una suposició i una creença que l'experiència ha demostrat que eren totalment infundades. Des del principi, el conflicte va començar a moure's en una direcció molt diferent, i va continuar fent-ho des d'aleshores. En lloc d'una lluita pel poder entre el govern dels Estats Units, d'una banda, i els diferents governs dels diversos estats, de l'altra, la lluita real ha estat obtenir el control del primer —una lluita en què s'han unit tant els estats com el poble. I el resultat ha demostrat que, en lloc de dependre de la força relativa dels poders delegats i dels poders reservats, aquests últims, en totes les conteses, han estat usats en ajuda dels primers pels estats del costat del partit en possessió i control del govern dels Estats Units, i pels estats del costat del partit de l'oposició en els seus esforços per expulsar els que ocupaven el poder i prendre'ls el lloc.³³

Aquests desenvolupaments, defensava Calhoun, han alterat l'equilibri institucional original del sistema de govern establert per la Constitució. Com a conseqüència, els elements federals en l'estructura constitucional, que, com hem vist, per a ell eren pràcticament idèntics a l'estructura constitucional, han resultat en gran mesura irrellevants. El federalisme ha estat superat per la realitat. En lloc d'un govern constitucional federal al centre, n'hi havia un de nacional inconstitucional. En lloc d'una democràcia concurrent, hi havia una democràcia absoluta.

Paral·lelament a aquests canvis graduals del comportament polític, ha tingut lloc un canvi en el que podríem anomenar la «ideologia dominant», o *ethos*, de la vida política. La voluntat de la majoria numèrica estava —en les dècades de 1830 i 1840— àmpliament identificada amb la voluntat del poble o nació, i el govern federal, ara generalment anomenat el govern «nacional», era considerat l'agent d'aquesta voluntat, amb el dret a utilitzar la força si fos necessari: aquest era, en opinió de Calhoun, el significat profund de la Llei de força de 1833, a pesar del fet que no va ser mai aplicada per reprimir una minoria que s'hi oposava. Això era el que s'entenia per «sobirania del poble» i «republicanisme».

El 1850, Calhoun va escriure el que seria la seva última petició al Senat, si bé la malaltia li va impedir de donar-la en persona. Aquesta petició resumeix el seu discurs dels desenvolupaments esbossats més amunt:

33 Lence (1992), p. 162-163.

Difícilment hi haurà ningú familiaritzat amb la històrica política del país que negui el fet que el govern s'atorga i manté a la pràctica el dret a prendre l'última decisió, en l'abast dels seus poders. I és igualment cert que també s'atorga el dret a recórrer a la força per mantenir el poder que reclama, contra tota oposició. De fet, és patent, pel que sentim cada dia, que aquesta ha esdevingut l'opinió predominant i fixa d'una gran majoria de la comunitat. Però jo pregunto: ¿quina limitació es pot imposar als poders d'un govern que s'atorga i exerceix uns drets com aquests? I, si no n'hi ha cap, ¿com poden els diferents governs dels estats mantenir i protegir els poders que els reserva la Constitució, o com el poble dels diversos estats pot mantenir els poders que se li reserven, i entre altres, els poders de sobirania pels quals va ordenar i establir, no tan sols les diferents constitucions i governs estatals, sinó també la Constitució i el Govern dels Estats Units? Però, si no tenen mitjans constitucionals per mantenir-los contra el dret reivindicat per aquest Govern, necessàriament es dedueix que els detenten a plaer i a discreció d'aquest últim, i que, en realitat, tots els poders del sistema es concentren en ell. També es dedueix que, en conseqüència, el caràcter del Govern ha deixat de ser el d'una república federal, tal com originalment va emanar dels seus redactors, per convertir-se en el d'una gran democràcia nacional consolidada. En realitat, actualment té totes les característiques d'aquesta última i cap de les de la primera, si bé encara en conserva la forma externa.³⁴

El segon desenvolupament principal que Calhoun va percebre en els anys anteriors a 1850 va ser la interrupció de l'equilibri entre les dues seccions socioeconòmiques en què es dividien els Estats Units, és a dir, el Sud, amb la seva economia de plantacions basada en l'esclavitud, i el Nord, amb la seva naixent economia manufacturera basada en la mà d'obra lliure i amb un estatus igual. Els redactors de la Constitució només havien tractat indirectament el problema de l'esclavitud. La Constitució estipulava que el comerç d'esclaus no seria abolit abans de 1808, donava suport a l'obligació d'entregar els esclaus fugitius i reconeixia l'existència de l'esclavitud en el càlcul de la representació dels estats a la Cambra de Representants. La regulació de l'esclavitud estava implícitament reservada als estats.

Els redactors de la Constitució havien evitat una confrontació directa del problema, no perquè consideressin que no fos important, sinó precisa-

34 Lence (1992), p. 581-582.

ment perquè estava tan arrelat i era tan conflictiu que un debat públic podria haver amenaçat la mateixa redacció de la Constitució. Aquest acord tàcit de no alterar l'*statu quo*, o aquest reconeixement mutu de legitimitat, era, per dir-ho d'alguna manera, el pacte que s'amagava darrere la Constitució. Era facilitat i garantit pel fet que, en el moment de redacció de la Constitució, les dues seccions eren aproximadament iguals pel que fa al nombre d'estats que incloïen i a la població.

Ara no cal seguir pas per pas l'alteració de l'equilibri original entre les seccions que va trobar Calhoun. Ell creia que les llavors del desenvolupament desigual ja havien estat sembrades el 1787 amb l'aprovació de l'Ordinanza del Nord-oest, que exclouïa l'esclavitud de la regió situada entre els rius Ohio i Mississipi. A partir de 1820, el manteniment de la igualtat en el nombre d'estats que pertanyien a cada secció havia esdevingut una competició que es renovava cada cop que nous estats intentaven afegir-se a la Unió. En la dècada de 1840, el conjunt de la població del Nord havia superat de llarg la del Sud. L'erosió del «reconeixement mutu», o no-intervenció, va acompanyar aquesta erosió en l'«equilibri de poder». Com ja s'ha assenyalat, l'agitació abolicionista va començar al Nord el 1835. La petita però creixent proporció de persones que consideraven l'esclavitud com un pecat, ara, a més, creien que fins a cert punt eren responsables de la seva continuació al Sud, i per tant, estaven obligats a extirpar-la.

Segons Calhoun, es va arribar a l'última etapa quan els dos grans desenvolupaments que ell havia esbossat van convergir en un de sol, és a dir, quan els dos partits que lluitaven per guanyar el control del govern federal, un govern que creia que ja no estava subjectat pels límits federals o constitucionals, es van acabar alineant amb els dos costats de la divisió de seccions. Això és el que va veure que passava en la dècada de 1840, i per a ell, aquesta combinació, si no s'erigien unes barreres protectores, presentava una amenaça fatal per al Sud i per a la Unió, tal com s'havia construït inicialment. Els seus esforços per construir barreres protectores han estat descrits anteriorment en aquest mateix capítol, i ara no cal que els repetim. Podem concloure amb les dues frases del seu últim i important discurs adreçat al Senat, en què descrivia la «gran i principal causa» per la qual el poble dels estats del Sud creia que ja no es podia seguir «com estan les coses, si volem ser coherents amb l'honor i la seguretat a la Unió». Això, va dir, «es troba en el fet que l'equilibri entre les dues seccions del govern, tal com estava quan la Constitució va ser ratificada i el govern la va posar en marxa, havia estat destruït. En aquella època, entre les dues seccions hi

havia un equilibri gairebé perfecte que proporcionava abundants mitjans perquè cada una es protegís de l'agressió de l'altra; però, tal com està ara, una secció controla en exclusiva el govern, cosa que deixa l'altra sense els mitjans adequats per protegir-se contra les usurpacions de poder i l'opressió d'aquest últim».³⁵

Conclusió

Aquest estudi ha intentat dilucidar l'anàlisi de Calhoun del federalisme i la seva relació amb el constitucionalisme i la democràcia. Potser l'aportació més valuosa que fa a la nostra comprensió d'aquests tres conceptes fonamentals és mostrar que la relació entre ells no és gens senzilla ni evident. He defensat que, de fet, ell els equiparava, i això, naturalment, suggereix simplicitat, però confio que també he deixat prou clar que l'equació és el resultat únicament de la seva definició específica i detallada dels tres conceptes. Calhoun era conscient que aquests conceptes podien ser contradictoris —o ser interpretats com a tals—, i sens dubte podien destruir-se l'un a l'altre. Evidentment, la democràcia podia anar contra el federalisme —li feia molta por que això passés als Estats Units. El federalisme —per ser fidel a si mateix— s'havia d'oposar a la democràcia en algunes de les seves manifestacions. De la mateixa manera, es podria interpretar que la constitució —en particular, la Constitució dels Estats Units— destrueix el federalisme. Finalment, la democràcia podria erosionar i marginar la constitució. L'equació de Calhoun dels tres conceptes distava molt de ser anodina: es basava en una recerca minuciosa de tots els termes. Ell creia, i amb raó, que les definicions eren decisives.

El federalisme que Calhoun veia expressat en la Constitució i per mitjà d'ella, que va exposar tan detalladament i al qual va donar tot el seu suport, era una varietat característica i s'havia de distingir del tipus de federalisme que generalment es presenta als llibres de text. Aquest federalisme ajuda a comprendre la Constitució dels Estats Units des de la guerra de Secessió per la via del contrast: mostrant el que definitivament estava superat. També ajuda a una comprensió dels sistemes com el de la Unió Europea d'una manera més directa. El federalisme, tal com Calhoun el va concebre, és mal interpretat si s'interpreta com una forma d'organitzar els poders de

³⁵ Lence (1992), p. 575.

l'estat, en què l'estat és una unitat que ve donada, per dir-ho així, i el federalisme, una tècnica particular de distribuir les responsabilitats governamentals dins de l'estat.

El federalisme, segons Calhoun, no era un apèndix; per a ell, «federal» no era un adjectiu del nom «estat». Tampoc el veia com una mena de prolegomen cap a un estat completament format. Calhoun creia clarament que, si s'adoptaven mesures de dret per reparar el sistema federal que ell definia i al qual donava suport, no hi havia cap motiu perquè no hagués de durar fins al final dels dies.

El federalisme, tal com ell el concebia, significava una «unió d'estats» independent, dotada d'un «sistema de governs» que tenia la seva pròpia lògica no estatal. Un dels trets més notables de Calhoun és que explora aquesta lògica a consciència i de manera implacable. En aquest sentit, és el *nec plus ultra* dels federalistes: investigava les implicacions del federalisme en ell mateix i per ell mateix, no diluït per elements no federals, i el defensava com el millor mètode possible d'unir els estats i alhora preservar-los.

El federalisme de Calhoun era un sistema constitucional *ipso facto*. El seu enèrgic constitucionalisme es caracteritza per la definició de l'essència de la constitució, és a dir, la presència d'una «negativa» o poder de veto. És una definició amb unes profundes arrels històriques. Té molta afinitat amb la noció de constitució que durant tant temps s'ha mantingut i venerat a Anglaterra; és a dir, la d'una constitució «mixta» o «equilibrada», no pas formada per cap text constitucional suprem, sinó per tres components bàsics de la mateixa comunitat política —el rei, els Lords i els Comuns—, cada un dels quals té poder de veto, i que regularment es reuneixen al Parlament. El que és tan interessant sobre Calhoun és que empelta aquest vell concepte de constitució en la idea revolucionària del poble com a poder constituent.

Això ens porta a la seva noció de democràcia. La seva unió d'estats federal era democràtica en el sentit que els pobles dels estats membres eren el poder constituent de tota l'estructura: eren els sobirans. Era democràtica en el sentit que creia que el dret de sufragi era fonamental en qualsevol govern constitucional. Calhoun, però, es va oposar implacablement a la democràcia en el sentit d'un sistema governamental en què el principi de legitimació de la voluntat de la majoria numèrica fos el més important, precisament perquè la democràcia en aquest sentit no era ni federal ni constitucional: li faltaven els ingredients essencials de pluralitat i de veto. L'única democràcia legítima és una democràcia «concurrent» en què les «parts» del cos polític, tant si estaven definides de manera estrictament federal o de manera més aviat

«socioeconòmica», tinguessin un paper garantit en la preparació de la política del govern, al costat de la majoria numèrica.

D'aquest resum final es pot inferir que la idea global en la filosofia política de Calhoun, la que està present en les seves nocions de federalisme, constitucionalisme i democràcia, és la d'equilibri, la d'estabilitat —noció que en si mateixa pressuposa una multiplicitat de poders que s'impedeixen mútuament. El seu anatema és la unitat, el monisme o l'absolutisme en el govern, o —com ell mateix tendia a expressar-ho—, la presència en el govern de qualsevol únic poder que tingui la prerrogativa de decidir l'abast dels seus propis poders. És en aquest sentit que abominava la sobirania, perquè s'oposava a la sobirania com a poder constituent.

L'altra unitat a la qual s'oposava era, naturalment, la unitat del poble que formava la Unió. Ell considerava els pobles dels diferents estats com a forces potents —poders constituents—, però el poble de la Unió com un tot no era per a ell més que una entitat passiva, l'«objecte» de les lleis fetes pel govern federal, però no el «subjecte» subjacent a aquest govern. No podia acceptar que, per certa que fos la seva categorització de 1787, el poble pogués créixer gradualment a força de tots els tipus de pressions imprevisibles, a dins i a fora de la Unió, i formar una unitat autocontemplativa —un poder constituent! En realitat, va veure els gèrmens d'aquest procés amb molta agudesa, però es va aferrar a la seva creença a l'hora de fer cas omís del valor de l'equilibri, de l'estabilitat, de la multiplicitat. Al final es va lliurar la batalla, la tempesta es va desfermar i va emergir una nova unitat política molt més estreta.

**VARIACIONS SOBRE UN TEMA JAMES BRYCE,
FEDERALISME I DEMOCRÀCIA: DEL SACRE IMPERI
ROMÀ I LA COMMONWEALTH NORD-AMERICANA
A L'IMPERI BRITÀNIC**

MICHAEL BURGESS

En el panteó de les principals aportacions a la nostra comprensió de la idea federal, James Bryce ocupa un lloc que té un reconeixement respectuós però és poc estudiat. És més conegut per la seva gran obra titulada *The American Commonwealth*, que va aparèixer en tres volums l'any 1888 i que podem equiparar al clàssic *Democracy in America* (vol. 1) d'Alexis de Tocqueville —publicat cinquanta anys abans, el 1835— per la seva importància històrica perdurable. Aquest territori ha estat ben explorat a la bibliografia sobre el federalisme nord-americà més important. Però és l'estatus general d'un estudi conceptual i metodològic del federalisme com a subjecte de l'anàlisi erudita de Bryce el que és molt menys comprès, i que constituirà el nucli principal d'aquest capítol. Aquí s'afirma que el seu llegat intel·lectual d'estudis federals comparats mereix un examen més detallat del que fins ara ha tingut, així com un reconeixement molt més gran del que se li ha atorgat fins avui dia.

En aquest capítol vull valorar l'aportació de James Bryce al gruix de la bibliografia sobre l'evolució de la teoria i la pràctica federals als segles XIX i XX. En particular, pretenc analitzar les seves opinions i perspectives sobre federalisme i democràcia per identificar la unitat essencial del seu pensament sobre aquests conceptes i destacar una predisposició fonamental o una ideologia política en favor de la idea federal, com a «estratagema polític» fonamental i, en la seva essència, com a forma moral d'associació política. El meu enfocament d'aquesta tasca consisteix a centrar-me principalment en les seves obres més importants, les quals, en conjunt, abasten el que jo anomeno «variacions sobre un tema». El tema bàsic és l'evolució de les relacions entre federalisme i democràcia, en teoria i a la pràctica, durant el període comprès entre 1864 i 1921.

La caracterització que fa Bryce de la idea federal com a forma d'associació política a Europa, als Estats Units d'Amèrica (EUA) i a l'Imperi britànic escrita al llarg de sis dècades inclou les publicacions següents: *The Holy Roman Empire*, apareguda per primera vegada el 1864; els tres volums de *The American Commonwealth*, que van sortir el 1888; la seva obra menys coneguda, constituïda per dos volums, *Studies in History and Jurisprudence*, que es va publicar el 1901 i, finalment, l'obra en dos volums *Modern Democracies*, que es va publicar el 1921, cap al final de la seva vida.¹ Abordar aquests quatre projectes erudits que lliguen federalisme i democràcia ens permet entrellçar quatre dimensions diferents de l'aportació de Bryce a la teoria i la pràctica del federalisme, i que, cronològicament, són les següents: aspectes de la tradició europea continental del federalisme (i sobretot, de la dimensió alemanya), l'experiència federal nord-americana en totes les seves complexitats multidimensionals, la tradició britànica del federalisme en l'època de l'Imperi i de l'imperialisme i, no pas menys important, la seva gravitació intel·lectual cap a la ciència social empírica i cap a la política comparada. Una exegesi textual detallada de cada una d'aquestes obres ens permet usar-les com a vehicles o com a lents a través de les quals no tan sols podem identificar una continuïtat fonamental de pensament sobre la naturalesa i el significat de diferents formes d'associació política —principalment vinculades a la forma federal—, sinó també la seva comprensió en evolució de l'adaptabilitat i el significat del federalisme en una gran varietat d'esce-naris històrics i de contextos polítics.

Aquesta mena de compromís amb les obres erudites de Bryce no s'hauria d'interpretar com una cosa dedicada completament als seus interessos acadèmics, com si estiguessin desvinculades del que Hugh Tulloch anomena la seva «variada vida de polític, jurista i viatger».² Més aviat m'inclino a accentuar la complexa interacció d'aquests papers i activitats ja que no podem entendre res de les opinions erudites de Bryce sobre federalisme i democràcia sense relacionar-les directament amb el seu paper de Gladstonian Liberal Member of Parliament (MP), de membre dels governs successius liberals, de catedràtic de Dret Civil a Oxford, d'ambaixador britànic als

1 He utilitzat les fonts següents: *The Holy Roman Empire* (Londres: Macmillan, 1925), 4a ed. reimprès el 1925; *The American Commonwealth* (Londres: Macmillan, 1895), 3a ed., 2 vol.; *Studies in History and Jurisprudence* (Oxford: Oxford University Press, 1901); i *Modern Democracies* (Londres: Macmillan, 1923), reimprès el 1923.

2 H. Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth: The Anglo-American Background* (Woodbridge, Suffolk: The Boydell Press, a Royal Historical Society Publication, 1988), p. 1.

Estats Units i, finalment, de membre de la Cambra dels Lords. En conseqüència, la seva prematura predisposició, en l'obra *American Commonwealth*, a transmetre el que ell anomenava «una visió plena i clara dels fets d'avui dia» quan pretenia «presentar [...] una visió general dels Estats Units alhora com a govern i com a nació» no podia estar totalment divorciada del seu partit polític establert, que s'inclinava a favor de l'autonomia irlandesa. Tulloch afirmava que era impossible que Bryce pogués separar el comentarista constitucional del parlamentari liberal:

Era impossible per qualsevol, fos escriptor o fos lector, mirar els Estats Units i no pensar en Irlanda [...] En aquest sentit, la Commonwealth nord-americana és una reivindicació enèrgica de la federalització aconseguida i una refutació sostinguda, en tres volums, de l'unionisme diceyà.³

És clar que l'advocat, historiador i polític no podria mai evitar de manera eficaç que el polític en actiu unifiqués conscientment i inconscientment teoria i pràctica a l'hora d'abordar els problemes contemporanis.

Així, doncs, tenint presents les nostres «variacions sobre un tema», ens enfrontem a unes interaccions molt complexes que s'hi han tornat encara més a causa d'una veritable barreja de comentaris contemporanis de Bryce, tant britànics com nord-americans, molt contumaciosos sobre les seves publicacions. El nostre objectiu, però, no és el d'embranchar-nos directament en el que, en gran part, són discussions i debats històrics sobre l'exactitud i el significat de les obres més importants de Bryce, sinó destil·lar i cristal·litzar la seva principal aportació al federalisme i a la democràcia en teoria i a la pràctica. Per tant, començarem amb un breu esbós dels seus antecedents, la seva educació i la seva carrera política posterior, i farem una mirada selectiva a les seves primeres variacions sobre un tema, és a dir, *The Holy Roman Empire*.

James Bryce, nascut a Belfast el maig de 1838, era el primogènit de James Bryce (1806-1877), mestre i geòleg, d'una família escocesa de l'Ulster els lligams de la qual els podem resseguir fins almenys el «radicalisme dels Covenants del sud-oest d'Escòcia» del segle XVIII, el qual, segons Christopher Harvie, va tenir «un profund impacte en la ideologia dels revolucionaris nord-americans».⁴ El jove Bryce va heretar unes fortes

3 Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth*, p. 7.

4 C. Harvie. «Bryce, James, Viscount Bryce (1838-1922)», *Oxford Dictionary of National Biography (ODNB)* (Oxford University Press, 2004) [www.oxforddnb.com/view/article/32141], data d'accés: 1 de març del 2006], p. 1 de 12.

opinions dissidents, característiques del seu passat presbiterià, i les tradicions del progressisme escocès; el 1854 va anar a la Universitat de Glasgow, i el 1857 abandonava Escòcia amb una beca per al Trinity College d'Oxford. La seva reeixida carrera al Trinity durant el període 1857-1862 va culminar amb la llicenciatura de Filosofia i Lletres (Bachelor of Arts), però les seves opinions inconformistes li van impossibilitar la progressió automàtica al doctorat d'Oxford.⁵ Harvie va observar que la majoria d'amics de Bryce eren, cosa gens sorprenent, de l'àmbit intel·lectual del progressisme radical, i la major part tenien orígens «escocesos o anglesos del nord».⁶ Escollit per a una beca [que va mantenir fins al 1889] a l'Oriel College el 1862, va desenvolupar molts vincles duradors amb juristes i historiadors continentals, va ser nomenat per al Col·legi d'Advocats el 1867, va col·laborar regularment amb els diaris literaris i polítics, va ser professor de Dret a temps parcial a Manchester durant el període 1868-1874 i va prendre part activa en la vida literària de Londres, on es va convertir en membre fundador del Century Club —el precursor del National Liberal Club—, juntament amb Leslie Stephen, Henry Sidgwick, Frederic Harrison i altres liberals i radicals. La seva estreta i vitalícia amistat personal amb Albert Venn Dicey és notable, sobretot retrospectivament, si tenim en compte les seves discrepàncies sobre l'autonomia irlandesa i l'adopció per part de Dicey de l'argument de Bryce, «constitucions rígides i flexibles» a la seva *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, publicada per primera vegada el 1885.⁷

Bryce va desenvolupar una estreta relació acadèmica amb Gladstone, va compartir-hi les seves simpaties polítiques liberals sobre l'opressió de les minories nacionals i va ser diputat liberal per Tower Hamlets durant el període 1880-1885. Després, durant el període 1885-1906, es va desplaçar cap a la circumscripció electoral de South Aberdeen i va ocupar una successió de càrrecs al govern, entre ells la posició no ministerial de subsecretari d'afers estrangers, el 1886, el càrrec governamental de canceller del

5 El seu biògraf H.A.L. Fisher va observar que «per a un home de la seva activitat singular i amb la seva mentalitat oberta, curiosament Bryce no va tenir recels ni escrúpols metafísics i va ser indiferent a la majoria de qüestions que més van interessar els seus contemporanis en la regió de l'especulació filosòfica», mentre observava com «una forta vena de sentiment cristià penetrava la seva actitud envers les qüestions públiques». Vegeu H.A. L. Fisher. *James Bryce (Viscount Bryce of Dechmont, O.M.* (Londres: Macmillan, 1927), vol. II, p. 301-302.

6 Harvie. «Bryce, James, Viscount Bryce (1838-1922)», p. 2. Vegeu també C. Harvie. *The Lights of Liberalism: University Liberals and the Challenge of Democracy, 1860-1986* (Londres: 1976).

7 A.V. Dicey. *The Study of the Law of the Constitution*.

ducat de Lancaster el 1892, el de president de la Cambra de Comerç, el 1894 (durant el ministeri de lord Rosebery), i secretari en cap per a Irlanda el 1905 (durant el ministeri de Campbell-Bannerman), va exercir d'ambaixador britànic a Washington durant el període 1907-1913 i va ser membre de la Cambra dels Lords pel Partit Liberal el 1914.⁸ Al llarg de la major part de la seva vida política activa també va ocupar la presidència règia en Dret Civil durant el període 1870-1893. Amb aquest important context de rerefons que acabem de dibuixar i molts dels complexos fils que donen pistes per entendre les bases del pensament ja identificat de Bryce sobre la idea federal, passarem a fer un breu esbós de la primera part del seu llegat intel·lectual.

El Sacre Imperi Romà

Cap altra cosa vinculava tan directament el món antic amb el nou, cap altra cosa mostrava tants contrastos estranys entre present i passat ni resumia en aquests contrastos tanta història europea.

(James Bryce)

En aquesta obra èpica —un assaig que li va valer un premi quan estudiava a Oxford—, Bryce recollia 1.800 anys del Sacre Imperi Romà, no en matèria d'esdeveniments ni com a estat, sinó més aviat com a «Institució, una institució creada per un meravellós sistema d'idees i que l'encarnava». Aquest assaig pretenia ser un tractat sobre el que ell anomenava «la naturalesa interior de l'Imperi com l'exemple més insigne de la fusió d'elements romans i teutònics en la civilització moderna», i posava un èmfasi concloent sobre fins a quin punt va preservar «el record del seu origen i va influir en la comunitat europea de nacions».⁹

¿Què aporta *The Holy Roman Empire* de Bryce a la nostra comprensió del federalisme, i què ens diu, en particular, d'una espècie o tradició espe-

8 Segons Fisher, «la Llibertat té el seu lema. La seva creença en la Llibertat en el seu sentit més ampli, i en cada àmbit de pensament i d'acció, estava profundament arrelada i es va mantenir impertèrrita al llarg de la seva vida». Les tres causes amb les quals s'havia identificat principalment com a parlamentari van ser Armènia, la república bòer i Irlanda, de manera que Bryce va ser «un proarmeni, un probòer i un irlandès autonomista». Vegeu Fisher. *James Bryce*, vol. II, p. 5-6 i 298.

9 Bryce, *The Holy Roman Empire*, p. 2.

cíficament «europea» de relacions estat-societat? No hi ha dubte que seria impossible subestimar la influència intel·lectual seminal del seu amic íntim i mentor, Edward Augustus Freeman, Regius Professor d'Història Moderna a Oxford durant el període 1884-1892, pel que fa a l'enfocament històric d'aquest tema per part de Bryce. El mètode històric que va utilitzar reflectia la creença central de Freeman en la continuïtat fonamental de la història, amb totes les seves suposicions de mitjan època victoriana sobre el progrés lineal i l'avenç del desenvolupament ari per mitjà de la seva evolució grega, romana i teutònica, la transmissió directa d'unes característiques innates (com la capacitat per a una autonomia ordenada) i l'assimilació indirecta d'una raça per part d'una altra. D'aquesta manera, Bryce va poder retratar l'emergència del nou Imperi germànic el 1871 —amb les seves profundes arrels en aquest passat venerable— com una reivindicació de la seva tesi bàsica sobre el desenvolupament orgànic d'institucions i societats; un descobriment, com ens recorda Tulloch, que hauria estat «impossible sense la inspiració de Freeman». De fet, *The Holy Roman Empire* va ser escrit bàsicament com un «acte d'homenatge per il·lustrar la tesi de la continuïtat històrica de Freeman».¹⁰ En aquests moments, també val la pena assenyalar la influència duradora de Freeman sobre Bryce pel que fa a la política comparada, el seu gust per la filologia comparada, l'antropologia i la mitologia, que servien els fins més amplis de la continuïtat històrica, l'evolució racial i la prevalença de l'orgànic sobre l'espontani i el nou.

A pesar d'aquestes influències intel·lectuals que servien alhora per sustentar i corrompre la primera obra important de Bryce al començament, d'aquesta «teoria de la societat medieval» en van sorgir diverses característiques importants del que podríem anomenar unitat «supranacional» que encara continuen ressonant. Al llarg del seu extens estudi cronològic de la llarga evolució de l'Imperi, Bryce ofereix als seus lectors el que es mostra alhora com un lament i com un misteri. Al·ludeix a la desaparició de l'Imperi, l'agost de 1806, com el final de la institució política més antiga del món que miraculosament havia preservat, gairebé inalterats al llarg de divuit segles «un títol i unes pretensions que feia molt que havien perdut el seu antic significat». Cap al 1806, l'Imperi s'havia convertit clarament en la relíquia d'una època passada. En realitat, però, ja molt abans s'havia convertit en «una peça d'antiquari no pas més venerable que ridícula, fins

¹⁰ Hi ha un resum útil de la influència intel·lectual de Freeman sobre Bryce a Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth*, p. 38-44.

que, com va dir Voltaire, no era ni Sacre, ni Romà, ni Imperi», i, amb tot, «el fantasma de l'autoritat imperial» va seguir viu durant un temps.¹¹

L'explicació que donava Bryce de la seva supervivència era que en part es devia a la creença, encara impertèrrita, que «constituïa una part necessària de l'ordre del món», però, principalment, a la seva connexió aleshores indissoluble amb el regne germànic. Resumint, creia que les necessitats del Hohenstaufen coincidien amb les de l'Imperi, i que, en una època de conflicte i d'inestabilitat que era el paradigma del segle XIII, «cap força, tret del feudalisme, era capaç de mantenir la societat unida, i la seva eficàcia per a aquest propòsit depenia [...] de la presència del cabdill feudal reconegut».¹²

Però no hem de subscriure submisament el dictat de Freeman sobre la història com una cosa que transcendeix la política per veure que les fonts d'estabilitat i de durada del Sacre Imperi Romà es poden resseguir fins a l'any 800 d. de C., que va ser testimoni de la coronació de Carles August (Carles I i/o Carles el Gran) al títol imperial —l'any que, per tant, va ser testimoni d'«un rei dels francs [...] coronat emperador dels romans»— i que Bryce va confirmar que era l'any en què «s'ha de datar el començament del Sacre Imperi Romà».¹³ Centrar-me breument en el mandat de Carlemany com a emperador durant el període 800-814 em permet identificar diversos trets importants que fan al cas per al nostre propòsit. En primer lloc hi ha la important referència, destacada per Bryce, a la «seva autoritat imperial» com una autoritat que «teòricament era independent del lloc», com quedava clar en «les seves pròpies paraules i actes». En segon lloc hi havia la determinació de Carlemany d'«unir elements discordants en un sol cos per presentar gradacions regulars d'autoritat» i de «controlar la tendència teutònica a la localització per part dels seus *missi* —funcionaris encarregats de recórrer una part dels seus dominis fent informes i redreçant els torts que trobaven— així com dels seus propis progressos personals», de manera que «Carles fos guiat per les tradicions del vell Imperi». Una tercera característica que podem identificar en l'estudi de Bryce es refereix al «ressorgiment de l'ordre i la cultura que pretenia fondre l'Occident en un tot compacte, les parts del qual mai perdessin, a partir d'aleshores, les marques de la seva connexió ni el seu caràcter mig romà reunint tot el que quedava d'intel·lecte, coneixement i aptitud a Europa» i unificant-ho en la nova força del cristianisme per renovar l'expan-

11 Bryce. *The Holy Roman Empire*, p. 1, 211-212 i 351.

12 Bryce. *The Holy Roman Empire*, p. 212.

13 Bryce. *The Holy Roman Empire*, p. 2-3.

sió original de l'Imperi a través de la transmissió de valors i creences en nom de la creu. Aquesta renovació va ser la reafirmació d'una Europa cristiana.

Un quart tret del llegat de Carlemany és el que avui dia anomenariem l'*imperatiu germànic* [més tard, fràncic]; és a dir, els esforços orientats a una autoritat central que fos simultàniament compatible amb l'autonomia regional: «Cada nació reté les seves lleis, els seus cabdills hereditaris, les seves assemblees populars lliures». Bryce va assenyalar que «Carlemany pot fer pensar que intenta mantenir les tradicions de Roma i respirar un nou esperit en les formes antigues». I el seu resum del llegat fonamental de Carlemany està expressat en un llenguatge que fàcilment podem entendre avui dia:

Per a la seva ment sàvia i profunda, on tota la teoria medieval del món i la vida de la humanitat s'emmirallaven, la societat medieval va adoptar la forma i la marca que va retenir durant segles i les seves traces es troben entre nosaltres i per sobre nostre fins avui.¹⁴

Retrospectivament, podem apreciar la força vinculant que representava Carlemany: «La unitat de l'Imperi era un reflex de la unitat de l'Església».¹⁵ Però els fets i els desenvolupaments posteriors al llarg dels segles, com el cisma religiós de la Reforma i la Contrareforma, la riquesa literària acumulada, els importants avenços en ciència, l'ascens de poders nous i el declivi dels vells, l'aparició de la industrialització i l'augment de la secularització de la societat moderna han entelat la nostra imatge del Sacre Imperi Romà. Avui dia és com Bryce va escriure sobre l'impacte dels segles XV i XVI sobre el vell Imperi: «El vell ha estat transformat i revestit pel nou fins a oblidar-ne l'origen».¹⁶

Al final del segle XVIII, el Sacre Imperi Romà ja es trobava a les acaballes, si bé la seva existència va ser «gairebé oblidada pels seus súbdits» i va quedar reduïda a «alguna investidura feudal ocasional a Viena [...] un grapat d'advocats vells i solemnes [...] donant voltes a plets interminables i uns trenta diplomàtics a Regensburg, les relíquies d'aquella Dieta Imperial on una vegada un rei heroi [...] va promulgar lleis per a totes les tribus del Mediterrani al Bàltic». L'herència romanoteutònica es va anar esvaint, el «formalisme pedant de la vella Alemanya» era tot el que quedava, i havia

¹⁴ Extractes de l'època de Carlemany de *The Holy Roman Empire*, p. 68-74.

¹⁵ Bryce. *The Holy Roman Empire*, p. 73.

¹⁶ Bryce. *The Holy Roman Empire*, p. 249.

«estat aixafada sota una muntanya de porqueria, amb independència del significat o de la força que continguessin les seves velles institucions». Bryce pensava que «el càstig de la grandesa és que la seva forma sobrevisqui a la seva essència: que quedin els daurats i els ornaments quan allò que havien d'adornar i cobrir hagi desaparegut». Era simplement «la nostra indolència o la nostra timidesa» allò que mantenia viu «el que en altre temps havia estat bo molt després que hagi esdevingut va i inútil».¹⁷

Bryce admetia sense cap mena de dubte que el Sacre Imperi Romà es va acabar de manera efectiva, pel que fa a tots els propòsits pràctics, amb la Pau de Westfàlia de 1648, i que «parlant amb propietat, després d'això, no té història». Va ser la història dels estats particulars d'Alemanya la que va ocupar el seu lloc.¹⁸ Mentre els estudiosos europeus i internacionals continuaven discutint les implicacions de l'acord de Westfàlia en relació amb els afers europeus i internacionals, Bryce segurament tenia raó de posar l'èmfasi en l'impacte devastador de la Reforma de l'Imperi, la seva constitució revisada que significava una «abrogació de la sobirania de Roma i de la teoria de l'Església i de l'Estat amb el nom de la qual s'associava Roma». De fet, «l'últim lligam que vinculava Alemanya com un tot a Roma es va trencar, l'últim dels principis en virtut dels quals l'Imperi havia existit va ser abandonat». I acompanyant la inclusió dels protestants «cismàtics a una plena participació en tots els drets civils que, segons les doctrines de l'Edat Mitjana, no podien ser exercits per algú que estigués fora de la comunió de l'Església catòlica, era la transferència de poder dins de l'Imperi, des del seu cabdill a les seves parts constituents, de manera que, efectivament, va convertir el que s'havia convertit «en qualsevol cosa tret del títol simplement en l'Imperi alemany» en el que «verdaderament... ja no era un imperi en absolut, sinó una federació, i de les més laxes».¹⁹

Sens dubte, Bryce creia que el misteri de la seva supervivència durant tant temps després de la Pau de Westfàlia, el 1648, era conseqüència de la pura inèrcia:

Quan el sacrifici dels drets imperials, o més aviat federals, als drets de l'estat era tan complet, ens podem preguntar si calia que la farsa d'un imperi es mantingués en absolut. Probablement, un simple Imperi alemany

¹⁷ Bryce. *The Holy Roman Empire*, p. 400-401.

¹⁸ Bryce. *The Holy Roman Empire*, p. 392.

¹⁹ Bryce. *The Holy Roman Empire*, p. 388-390.

hauria mort, però el poble teutònic no va tenir el valor suficient d'abandonar la venerable herència de Roma. És més, [...] si l'Imperi hagués caigut, s'hauria hagut d'erigir alguna altra cosa al seu lloc, [i] preferien treballar amb una maquinària difícil de fer anar fins que ja no pogués funcionar.²⁰

Amb tot, el veredict final sobre la seva capacitat de resistir va ser una cosa molt més mesurada, reflexiva i penetrant que simplement no fer res. Aparentment, la inèrcia emmascarava la realitat de la seva importància per als seus veïns:

Per estèril i inútil que hagués esdevingut l'Imperi, no va deixar de tenir la seva importància per als països veïns, amb les fortunes dels quals havia quedat vinculat per la Pau de Westfàlia. Era el pivot al voltant del qual havia de girar el sistema polític d'Europa: les balances que, per dir-ho així, marcaven l'estabilitat de poder que s'havia convertit en el gran objecte de la política de tots els estats. Aquesta farsa moderna del pla per la qual els teòrics del segle XIV havien proposat de mantenir el món en pau, va utilitzar mitjans menys nobles i va aconseguir el seu fi d'una manera no pas més bona que els seus [...] La Dieta havia esdevingut menyspreable [...], l'acció col·lectiva per mitjà dels antics òrgans havia demostrat ser impossible i [...] als congressos europeus l'Imperi no estava representat en absolut.²¹

Bryce reservava les seves crítiques més irrefutables per als emperadors Habsburg, als quals retreia que la seva custòdia general de l'Imperi havia estat, en gran mesura, una «política familiar egoista»: «no s'ocupaven de res, no buscaven res [i] utilitzaven l'Imperi només com un instrument per aconseguir els seus propis fins personals o dinàstics».²² Però, com va assenyalar el seu biògraf, H.A.L. Fisher: «Bryce, igual que el seu amic Freeman, s'oposava categòricament a l'Imperi austríac perquè era una tirania antinatural basada en l'opressió de les races no alemanyes».²³ La seva valoració històrica era, doncs, més que lleugerament pessimista.

²⁰ Bryce. *The Holy Roman Empire*, p. 392.

²¹ Bryce. *The Holy Roman Empire*, p. 393-395.

²² Bryce. *The Holy Roman Empire*, p. 396.

²³ Fisher. *James Bryce*, vol. 1, p. 69. Fisher també va citar el mordaç retret que va fer Bryce als Habsburgs: «el que és totalment absurd és fer Francesc Josep d'Àustria el successor de Frederic de Hohenstaufen i justificar els despotismes moderns més sòrdids i menys afables», Fisher. *James Bryce*, vol. 1, p. 70.

Aquest breu estudi descriptiu de Bryce sobre el Sacre Imperi Romà a través del prisma de la crònica de mitjan època victoriana sobre l'ascens i la caiguda de la institució política més antiga del món ens situa aquesta variació sobre el tema en primer terme. Pel que fa al nostre principal propòsit, la part realment interessant de la seva conclusió és el retrat històric de l'evolució pràctica de les teories polítiques i socials de l'Edat Mitjana. Fisher reconeixia el seu «do de generalització basat en un ampli estudi dels fets» i el següent extracte de la seva «Theory of Mediaeval Empire» subratlla una cosa que per als estudiosos del federalisme avui dia té una gran ressonància:

L'Edat Mitjana, comparada amb les edats que la van precedir i les que la van seguir, va ser essencialment antipolítica; idees tan familiars per a les comunitats de l'antiguitat com per a nosaltres mateixos, idees sobre el bé comú com a objectiu de l'estat, sobre els drets del poble, sobre els mèrits comparatius de diferents formes de govern havien de ser per a aquelles generacions, si bé aquestes idees sovint trobaven una expressió inconscient en els recursos pràctics, eren poc conegudes en la seva forma especulativa i incomprendibles per a la majoria dels homes. La gran institució secular que va ser el feudalisme va néixer en aquella època, i el feudalisme va ser un sistema social i legal només indirectament i, en conseqüència, un sistema polític. Amb tot, la ment humana, lluny de ser ociosa, no va pas ser en determinades direccions més activa, ni tampoc li va ser possible quedar-se sense els conceptes generals pel que fa a la relació dels homes entre ells en aquest món. Aquests conceptes no van ser mai expressió de l'actual condició de les coses, ni van ser científicament determinats per una iniciació del passat: van ser parcialment heretats del projecte imperial de llei i de govern que els havien precedit, i en part van evolucionar a partir dels principis d'aquella teologia metafísica que anava madurant cap a l'escolasticisme. Ara bé, les dues grans idees que l'antiguitat en extinció va llegar a les èpoques que la van seguir van ser les d'una monarquia i una religió mundials.²⁴

Aquest llarg passatge resumeix admirablement la perspicaç observació de Bryce segons la qual el Sacre Imperi Romà era «molt menys una institució que una teoria o doctrina».²⁵ Si el venerable sistema feudal va ser el seu gran llegat, en realitat van ser els supòsits, valors i creences socials, i

²⁴ Bryce. *The Holy Roman Empire*, capítol 7, «Theory of the Mediaeval Empire», p. 90.

²⁵ Bryce. *The Holy Roman Empire*, p. 380.

polítics duradors en què es basava allò que el connecta amb un emergent federalisme en estat embrionari, tan característic del que ara anomenem «la tradició continental europea del federalisme».

Avui dia, fàcilment podem veure com la «Theory of Mediaeval Society» de Bryce obre l'estudi de la política, la governança i l'administració europees a una consideració del federalisme en termes de valors associatius i relacions societals. De fet, en retrospectiva és equivalent a una introducció històrica a la tradició del federalisme continental europeu. En conseqüència, per a nosaltres, el seu significat durador no gira tant entorn de la seva relació amb l'emergència de l'anomenat sistema estatal westfalià de sobirania (nacional) com del que representa com a forma de govern multidimensional que encarna una alternativa a aquest model d'organització estatal acceptat. El Sacre Imperi Romà s'hauria d'interpretar en els seus propis termes com una forma d'associació política que constituïa una unió federal en evolució i altament diferenciada, amb dimensions constitucionals, legals, polítiques i socioeconòmiques d'autoritat i legitimitat.

Els acadèmics actuals, sobretot en l'estudi de les relacions internacionals (RI), ja han començat a interpretar el Sacre Imperi Romà justament com això: «L'hàbit de malentendre i de deixar absolutament de banda el Sacre Imperi Romà en l'últim segle i mig de la seva existència es remunta a la historiografia orientada cap a l'estat nació del segle XIX».²⁶ Naturalment, Bryce ha de ser considerat part d'aquesta malifeta acadèmica, si bé Fisher, el seu biògraf, va observar astutament que la seva obra *The Holy Roman Empire* conservava «clares traces del moment particular en què va ser donada al món», i que «és difícil creure que, si hagués estat escrita després de Sedan, no hauria perdut part de la resplendor afectuosa que li dóna escalf».²⁷ Malgrat tot, no hi ha dubte que el Sacre Imperi Romà ha estat «redescobert» fa poc pels historiadors i pels politòlegs. Avui dia s'ha renovat l'interès en la seva estructura constitucional legal, en els processos de presa de decisions i en l'«esperit federal» emergent que, en comparació del sistema més gran d'estats europeus del qual formava part, el va fer «un règim essencialment més desenvolupat amb institucions més elaborades que proveïen un sistema de governament per a matèries d'interès comú, mentre que deixava el govern intern a cada un dels actors partici-

26 A. Osiander. «Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth». *International Organization*, vol. 55(2) (primavera 2001), p. 269.

27 Fisher. *James Bryce*, vol. I, p. 69.

pants per separat». Aquesta «entitat col·lectiva» estava «basada en un codi compartit bastant elaborat de legitimitat estructural i procedimental». ²⁸ I també és interessant assenyalar que el sentit de formar «part d'una societat única» era àmpliament compartit i reconegut com a tal pels dirigents, de manera que, «en termes culturals», «òbviament formava una societat única sense gairebé cap afectació de les fronteres geogràfiques entre actors». ²⁹ Tenint en compte aquest perfil del Sacre Imperi Romà, és difícil evitar la conclusió que, com a fenomen històric, demostra «que les relacions entre actors autònoms no requereixen que aquests actors siguin completament “sobirans” i que l’alternativa a la “sobirania” no necessàriament és “imperi” (en el sentit més comú de la paraula)». ³⁰

Bryce es referia al Sacre Imperi Romà com a «imperi medieval» i «comunitat europea de nacions», però ¿com percebia ell, realment, el seu tema d'estudi? En aquest capítol s'accepta que el seu significat no és tant el nou Imperi germànic (que ell anomenava «el representant del predecessor» i «la descendència del vell Imperi»), que va desenvolupar cumulativament durant el període 1815-1871, com una «Institució», tan eclesiàstica com secular, que representava «la unitat de tot el gènere humà» i l'«ànima i essència» de la qual era «l'amor a la pau, el sentit de la fraternitat del gènere humà i el reconeixement del sagrat i la supremacia de la vida espiritual». Aquestes observacions amb què concloïa el seu èpic viatge històric van fer que la seva crònica tanqués el cercle. Si recordem que els seus comentaris introductoris al·ludien a l'Imperi «que exercia sobre les ments dels homes una influència que la seva força material no hauria pogut dominar mai», no és d'estranyar que alguns observadors hagin vist en aquests ideals la Unió Europea (UE), com una forma d'unió d'estats i pobles neomedieval. ³¹

La Commonwealth nord-americana

Les institucions dels Estats Units estan considerades pels habitants i admeses pels estrangers com una qüestió d'interès més general que no pas les de les nacions no menys famoses de l'Antic Món. Són [...] institucions

²⁸ Osiander. «Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth», p. 270 i 279.

²⁹ Osiander. «Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth», 179-180.

³⁰ Osiander. «Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth», p. 277.

³¹ Bryce. *The Holy Roman Empire*, p. 505 i 1.

d'un nou tipus. Formen [...] un tot simètric [...] Representen un experiment en el govern de la multitud, posat a prova a una escala tan ampla que no té precedents.

(James Bryce)

Edmund Ions afirmava que, en assessorar la Commonwealth nord-americana, «és fàcil separar un capítol per una banda o una secció per l'altra i sotmetre'ls a un examen rigorós a la vista d'una recerca posterior» i arribar a «noves interpretacions i reinterpretacions històriques». ³² Tulloch va escriure que «*The American Commonwealth* és, sospito, un llibre al qual s'al·ludeix més sovint que no pas es llegeix», però això mai no pot treure mèrit al que ell reconeixia que era una «singular consecució intel·lectual i pràctica» perquè ajudava a provocar «un realineament de la comprensió, una nova percepció dels Estats Units com a aliats i amics». ³³ *The American Commonwealth* va ser moltes coses: una petició per a la unitat angloamericana, la promoció d'una retòrica comuna sobre llibertat i democràcia, una anàlisi empírica i una recomanació normativa de federació reeixida (en determinades circumstàncies), una validació de continuïtat històrica i racial, una reafirmació mordaç de les «lleis de la biologia política» que determinen la naturalesa de l'evolució institucional i una demostració pràctica del mètode comparatiu en la ciència política. També es veia com un projecte que va sorgir en una dècada «saturada del problema irlandès, d'especulació teòrica i de controvèrsia corrent», de manera que «l'exemple dels Estats Units tenia una importància peculiar en aquest debat». ³⁴ Fisher creia que, en els seus mètodes i motius, tenia «el valor d'una font original», i que «des del primer llibre posseïa un caràcter d'autoritat que, pel que semblava, el pas de temps en poca cosa l'[havia] afectat». ³⁵

El origen de *The American Commonwealth* es basen en les tres visites de Bryce als EUA, els anys 1870, 1881 i 1883, i a les circumstàncies que envolten la influència decisiva de Gladstone sobre ell. ³⁶ En el seu objectiu

32 E. Ions. *James Bryce and American Democracy, 1870-1922* (Londres: Macmillan, 1968), p. 141.

33 Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth*, p. 2.

34 Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth*, p. 78-79.

35 Fisher. *James Bryce*, vol. I, p. 239. També va afirmar que va ser «generosament ben rebut pels publicistes nord-americans i els homes de lletres, va avançar la marxa de la reconciliació de manera prudent» ... i que era «tan precís i ben informat que no es podia eximir cap estudiant nord-americà de les institucions del seu país de llegir-lo», p. 234.

36 Vegeu Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth*, p. 68-69 i 78-79.

primordial de tractar de «presentar [...] una visió general dels Estats Units [...] alhora com a govern i com a nació» afirmava que «durant els últims cinquanta anys cap autor s'ha proposat l'objectiu de retratar tot el sistema polític del país, en la seva pràctica així com en la seva teoria». Bryce volia presentar «una visió plena i clara dels fets d'avui dia»,³⁷ i això el va dur a confrontar-se amb la famosa obra *Democracy in America*, publicada per primera vegada el 1835, amb la qual esperava que el seu propi llibre resistís una comparació directa i favorable.³⁸ A diferència de Tocqueville, Bryce volia «pintar les institucions i el poble dels Estats Units tal com són, identificar el que tenen de peculiar, no simplement per a la sobirania de les masses, sinó també per a la història i les tradicions de la raça, per a les seves idees fonamentals, per al seu entorn material». El seu propi pla va ser, en primer lloc, reconèixer «els fets destacats i dominants» i després posar a prova les tesis a les quals havia arribat. Les seves conclusions —en la mesura en què pretengués tenir-ne alguna— serien el resultat directe de ser allà o, en altres paraules, de trobar-se «en l'acte mateix».³⁹ Tulloch va identificar tres diferències principals entre dos projectes separats per cinquanta anys: primera, Bryce diferia de la idea simple que Tocqueville tenia de democràcia com a fenomen únic i inalterable; segona, s'oposava al mètode deductiu de Tocqueville que utilitzava en àmplies generalitzacions abstractes com «llibertat», «igualtat» i «democràcia» com si s'expliquessin per elles mateixes, i tercera, no li agradava l'ús que Tocqueville feia dels EUA amb el propòsit didàctic de preparar França per a l'inevitable adveniment d'una democràcia que en realitat tenia una importància contextual només per als Estats Units.⁴⁰ Bryce preferia el mètode inductiu de recollir dades verificables abans d'estar preparat, tant per construir un model com per fer generalitzacions excessives sobre la democràcia.

Recuperant el nostre propòsit principal, és just exposar, com ho fa Fisher, que la part «original mínima» de *The American Commonwealth* era la que tractava del govern nacional al volum primer, però Fisher reconeixia que l'«opinió sinòptica de Bryce dels seus trenta-vuit governs d'estat en els seus principis, el seu marc i el seu treball pràctic» en aquest volum, juntament amb «un relat clar del sistema de partits en la seva organització i

37 Bryce. *The American Commonwealth*, vol. 1, p. 2.

38 Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth*, p. 6.

39 Bryce. *The American Commonwealth*, vol. 1, p. 4 i 10.

40 Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth*, p. 62-67. Vegeu també Fisher. *James Bryce*, vol. 1, p. 227-228.

funcionament real» al volum dos, constituïen aportacions importants i, per tant, s'havien convertit en aquestes àrees en «una autoritat original». ⁴¹ Retrospectivament, no hi ha cap raó per oposar-se a aquesta opinió, però, més que dedicar-hi un simple moment de reflexió, val la pena insistir una estona en la importància de la recerca de Bryce a *The American Commonwealth* per als estudis federals contemporanis.

L'atenció dedicada a les unitats d'estat constituents —les seves constitucions, els seus governs, les seves assemblees legislatives, executives i judicials, juntament amb els afers financers, els territoris, els governs locals i les autoritats metropolitanes— era equivalent a un estudi de tot el complex institucional subterrani que sustentava els trets visibles més familiars de la federació. Això sol ja era, a final del segle XIX, una aportació considerable a la comprensió de la federació nord-americana, com, de fet, va ser-ho la dedicació a una explicació del sistema de partits. Però encara hi havia més perspectives inestimables que mereixen un reconeixement més gran per part dels estudiosos contemporanis del federalisme i la federació. Aquestes perspectives es poden identificar més bé a la següent llista d'àrees de recerca que forma part de l'esbós dels «estats nord-americans com a entitats polítiques separades» i que fins avui continuen constituint un ordre del dia per als estudis polítics federals comparats:

- Variacions de les dimensions territorials i demogràfiques de les unitats constituents.
- Distincions entre els seus orígens històrics diferents.
- Distincions entre els diferents models d'immigració.
- La classificació de les unitats constituents en grups territorials distints.
- L'artificialitat de les fronteres dels estats.
- La política de la imitació constitucional dels estats més antics per part dels estats més nous.
- L'impacte comparat dels moviments de població que permeten l'assimilació.
- L'impacte de la frontera mòbil i de la infraestructura del transport sobre el desenvolupament de les comunicacions nacionals.

⁴¹ Fisher. *James Bryce*, vol. I, p. 229.

— La penetració dels mateixos partits polítics en tots els estats com a força vinculant per a la integració nacional.⁴²

Les reflexions comparades de Bryce sobre l'experiència federal nord-americana i el pensament europeu continental sobre el federalisme continuen sent instructives. Aquest autor va assenyalar que el pensament europeu continental estava acostumat a interpretar el federalisme com una manera convenient de «donar un abast lliure al sentiment de nacionalitat» que podia existir en qualsevol part d'un imperi, o a la necessitat d'unes institucions locals i d'una legislació distinta que pogués sortir de «diferències entre una part com aquesta i la resta de l'imperi». Malgrat tot, aquest no era el cas dels estats nord-americans. La base de la seva autonomia era deguda, en primer lloc, al «fet històric que ja existien com a comunitats abans que es creés la Unió» i, «en segon lloc, a la creença que el govern localitzat és la millor garantia per a la llibertat cívica i per a un sentit de la dificultat d'administrar un gran territori i una població des d'un centre i per part d'un sol govern».⁴³

Un altre camp d'estudis federals comparats identificat per Bryce comença ara a tornar a rebre l'atenció dels investigadors contemporanis als Estats Units, a saber: el paper i la importància de les constitucions dels estats. Que aquesta àrea d'estudi hagi estat —i en alguns aspectes continuï sent— negligida en la majoria de la bibliografia dominant sobre estudis federals probablement es pot entendre, però aquest fet fa encara més remarcable que Bryce l'hagués inclòs en el seu projecte original de tres volums.⁴⁴ I això s'ha de considerar com una de les seves aportacions intel·lectuals més importants als estudis federals, ni que sigui només pel convenient recordatori que ens planteja sobre la rellevància política duradora del paper i la naturalesa de les unitats constituents com a pròsperes formes de govern autònomes en federacions. El seu punt de partida és recordar als lectors que

42 Vegeu Bryce. *The American Commonwealth*, vol. I, cap. XXXVI, «Nature of the American State», p. 413-418.

43 Bryce. *The American Commonwealth*, vol. I, p. 418.

44 Aquesta llacuna en la recerca històrica i política dels orígens de les constitucions d'estat i la teologia política del primer federalisme nord-americà ara ha estat omplerta per la varietat de publicacions a *Publius: The Journal of Federalism*. Vegeu, per exemple, els articles d'Elazar, Kincaid, Taylor, Freeman, Ostrom, Lutz i Riemer a D. J. Elazar i J. Kincaid (ed.), «Covenant, Polity and Constitutionalism», *Publius*, vol. 10(4) (tardor 1980), número especial, mentre Alan Tarr, director del Centre for State Constitutional Studies, Rutgers University, Nova Jersey, EUA, està actualment actiu en la direcció de recerques en aquesta àrea.

les constitucions d'estat eren «les coses més antigues de la història política dels Estats Units»:

[...] perquè són prolongacions i representants dels estatuts colonials reials, motiu pel qual es van crear els primers assentaments anglesos als Estats Units i sota els quals els seus diversos governs locals es van establir [...] Però [...] tenen un pedigrí que es remunta a una època anterior al mateix descobriment d'Amèrica.⁴⁵

La seva clarividència intel·lectual va anar encara més enllà i va incloure observacions erudites sobre les complexitats legals de la transició dels estatuts colonials a les constitucions dels estats i les seves implicacions com a posterior «font potencial de patriotisme local dels seus habitants» que llegava un «sentit de creixement històric i de vida corporativa permanent que no haurien tingut si haguessin estat meres criatures del govern federal».⁴⁶ Aquesta mena d'investigació històrica confirma una aguda i última comprensió victoriana de l'edificació estatal i la integració nacional als Estats Units que probablement encara es consideraria bastant sofisticada avui dia. Bryce també va abordar l'estudi comparat d'aquestes constitucions estatals amb les de les colònies autònomes de l'Imperi britànic, i va contrastar el poder imperial per esmenar-les legalment amb l'absència d'un poder federal congressional equivalent per fer el mateix, una confirmació que recordava el famós aforisme de Freeman, segons el qual el que era «imperial» no podia ser «federal», i el que era «federal» no podia ser «imperial».

En retrospectiva, l'abast de la incessant recerca de fets —de proves empíriques— per part de Bryce era francament impressionant. En aquesta cerca per estudiar i alhora explicar el desenvolupament i les conseqüències del desenvolupament constitucional en els estats constituents, va poder acu-

45 L'anàlisi històrica de Bryce ressegueix els orígens dels estatuts colonials fins als segles XV, XVI i XVII en el decurs dels quals també va identificar l'«esperit democràtic» de les constitucions d'estat com a conseqüència, en gran mesura, de les «idees amb les quals la teologia dels reformadors, i sobretot de Calví, havia omplert les ments dels emigrants puritans, i els sistemes eclesiàstics que havien instituït van influir poderosament en els de les comunitats polítiques naixents», Bryce. *The American Commonwealth*, vol. I, cap. XXXVII, «State Constitutions», p. 427-429, esp. nota a peu de pàgina 1, p. 429.

46 Bryce. *The American Commonwealth*, vol. I, cap. XXXVII, p. 432. Bryce va assenyalar que el seu va ser un breu esbós de «les fonts més instructives per a la història del govern popular que ha donat el nostre segle», p. 458.

mular cent tretze constitucions promulgades des de la Declaració de la Independència de 1776, entre les quals hi ha els estatuts prerevolucionaris i els que s'emmarquen a l'ombra de la mateixa guerra revolucionària (1775-1783); destaca, en particular, el marc de govern de Pennsilvània (1682 i 1683) i les constitucions fonamentals de Carolina (1669), les quals, materialitzades només en part, van ser originalment elaborades per John Locke i revisades pel primer lord Shaftesbury.⁴⁷ I l'impuls empíric del Bryce polític el va esperar a distingir entre diferents tipus de constitucions d'estat que corresponien a les diferents parts de la Unió en què se situava cada estat. A la vegada, això produïa una triple classificació formal de les constitucions estatals: el tipus colonial antic (més ben vist a Nova Anglaterra i als estats més antics de la regió central), el tipus meridional o esclavista, i el nou tipus de l'oest, que caracteritzava els Estats Units posteriors a la guerra.⁴⁸ Aquests estudis històrics comparats li van permetre resseguir els importants canvis polítics ocorreguts en el conjunt del teixit dels estats constituents i a les seves societats, que li van proporcionar una profunda i rigorosa comprensió del canvi democràtic als Estats Units ocorregut fora de la superfície més coneguda de l'àmbit federal. En el món menys visible dels estats constituents, Bryce va identificar tendències de desenvolupament, que caracteritzava com «una varietat inacabable de detalls, però un acord singular pel que fa als elements essencials» que significava un progrés lineal «cap a organitzacions més democràtiques». Un acusat canvi d'èmfasi que va percebre en el caràcter democràtic de fins i tot el primer conjunt de constitucions va ser el canvi des de les «disposicions principalment negatives», que manifestaven el terror del poder executiu i de la força militar respecte a un «nou esperit democràtic» que era «positiu i també negatiu» en la seva tendència a referir-ho tot a l'«arbitratge directe del poble», que feia entrar la seva voluntat en una «activitat constant».⁴⁹

Apartant-nos de les impressions generals de Bryce sobre la condició de la Commonwealth nord-americana, els seus punts de vista i les seves opi-

47 Vegeu Bryce. *The American Commonwealth*, vol. 1, cap. XXXVIII, nota a peu de pàgina 1, p. 450-451. Fisher deia que «el que els nord-americans no posseïen i el que era una qüestió de gran dificultat era donar una visió sinòptica dels seus [aleshores] trenta-vuit governs d'estat en els seus principis, el seu marc i el seu treball pràctic» que Bryce va proporcionar amb una «generositat abundant». Afegia que «no gaire gent es prendrà la molèstia de llegir les cent cinc constitucions d'estat... En tindran prou de treure el seu coneixement de la política d'estat [...] de les pàgines de Bryce», Fisher. *James Bryce*, vol. 1, p. 229.

48 Bryce. *The American Commonwealth*, vol. 1, cap. XXXVIII, p. 453.

49 Bryce. *The American Commonwealth*, vol. 1, cap. XXXVIII, p. 454-455.

nions sobre les forces i les debilitats del sistema polític federal i les seves implicacions per als sistemes federals en general encara aporten una lectura fascinant. En particular, els capítols 29 i 30 del volum I subratllen els fonaments intel·lectuals per a la seva pròpia consideració del govern federal i ens proveeixen oportunitat d'un marc analític útil per valorar la mateixa federació. He identificat allò a què Bryce es referia al capítol 29 com «els defectes dels quals generalment s'acusa les federacions comparades amb un govern unificat» en les set crítiques següents:

- Debilitat en la direcció dels afers exteriors.
- Debilitat en el govern interior; és a dir, autoritat deficient sobre els estats components i sobre els ciutadans individuals.
- Alta probabilitat de dissolució per secessió o per rebel·lió dels estats.
- Alta probabilitat de divisió en grups i faccions per formació de combinacions diferents dels estats components.
- Absència de poder de legislar sobre determinats subjectes quan és necessària una legislació uniforme sobre la Unió completa.
- Manca d'uniformitat entre els estats pel que fa a la legislació i a l'administració.
- Problemes, despeses i retards deguts a la complexitat d'un doble sistema de legislació i administració.⁵⁰

Aquestes suposades debilitats de la federació s'adrecen al cor mateix del debat intel·lectual contemporani sobre federalisme i democràcia. Avui dia són part del discurs públic sobre la UE, igual que ho eren sobre els EUA a l'última etapa de l'era victoriana.

Bryce defensava que els primers quatre defectes es relacionaven amb la naturalesa del mateix govern federal, que permetia «centres de força» situats en els estats components que podien ser sostinguts per un govern constituent, per unes rendes públiques, per unes milícies i per un patriotisme local per unir-los. Aquests centres de força podrien ser la base d'una «resistència a la voluntat de la majoria de tota la nació» que «era probable que fos més eficaç del que podia ser la resistència dels individus».⁵¹ Però la gravetat de la primera d'aquestes debilitats, segons Bryce, ha estat «exagerada per la majoria d'autors», que havien assumit que els governs federals

⁵⁰ Bryce. *The American Commonwealth*, vol. 1, p. 341.

⁵¹ Bryce. *The American Commonwealth*, vol. 1, p. 342.

eren «necessàriament dèbils» sense una base suficient.⁵² Ell va respondre a cada una de les set crítiques perquè afectaven els EUA i, si bé en va reconèixer unes quantes, el seu suport general a la federació es va mantenir inalterat. En particular, avui dia continua sent important la defensa dels sistemes federals, és a dir, que molts dels problemes i les deficiències associats a aquests sistemes no eren culpa de la mateixa federació sinó que eren endèmics de la societat. Per tant, la federació no va ser causa de problemes, sinó que simplement els va donar «la forma particular d'una sèrie de controvèrsies legals».⁵³

En considerar, al capítol 30 de *The American Commonwealth*, els mèrits del sistema federal, Bryce insistia que només podia comentar els avantatges que l'experiència de la Unió nord-americana havia fet evidents. Tot i això, no deixen de tenir importància per als propòsits d'aquest capítol. En termes generals, va identificar vuit avantatges de la federació:

a) Que la federació proveïa els mitjans per unir comunitats en una nació sota un govern nacional i sense suprimir les seves diferents administracions, assemblees legislatives i patriotismes locals.

b) Que la federació proveïa els millors mitjans per desenvolupar un país nou i gran, perquè permetia una expansió l'abast, el ritme i la forma de la qual podia continuar amb més d'una varietat de mètodes i adaptació de les lleis i de l'administració a les circumstàncies de cada part del territori d'una forma alhora més natural i espontània de la que es podria esperar d'un govern centralitzat.

c) Que les federacions impedièren l'aparició d'un govern central despòtic.

Bryce va observar que els dos arguments següents estaven relacionats i no recomanava tant la federació com un autogovern local, però, com que això és precisament el que hi ha al nucli dels principis federals, igual que ell, els incloem a continuació:

d) L'autogovern estimula els interessos del poble en els afers dels seus propis veïnatsges, sosté la vida política local, educa el ciutadà en el deure cívic i li ensenya que el sacrifici del seu temps i la seva feina són el preu que s'ha de pagar per la llibertat individual i la prosperitat col·lectiva.

52 Bryce. *The American Commonwealth*, vol. I, p. 342.

53 Bryce. *The American Commonwealth*, vol. I, p. 348.

e) L'autogovern garanteix una bona administració dels afers locals donant als habitants de cada localitat els mitjans necessaris per supervisar el comportament dels seus negocis.

f) Que la federació va permetre al poble intentar experiments en la legislació i l'administració que no s'haurien pogut fer de manera segura en un país centralitzat gran.

g) Que la federació, si fes disminuir la força col·lectiva d'una nació, reduiria també els perills als quals l'exposen les seves dimensions i les diversitats de les seves parts.

h) Que la federació, creant moltes assemblees legislatives locals amb amplis poders, va exonerar l'assemblea legislativa d'una part d'aquesta gran massa de funcions que altrament li podrien resultar massa pesants.⁵⁴

Bryce va concloure la seva llista de mèrits fent notar que recomanar la federació amb «tots aquests arguments» havia demostrat ser «vàlid en l'experiència nord-americana». La federació era l'únic recurs, simplement perquè «el 1787 probablement els nord-americans haurien preferit una independència estatal completa abans que la fusió dels seus estats en un govern unificat».⁵⁵

L'aportació final de Bryce a la nostra comprensió contemporània de l'estat federal modern és una particular interpretació històrica de la formació dels Estats Units que sembla que hagi estat passada per alt en la major part de la bibliografia que comenta *The American Commonwealth*. Aquesta és la seva perspectiva —una perspectiva bastant específica— del que precisament va passar durant el període 1787-1789, i les seves implicacions legals i polítiques per a la naturalesa de la Unió creada. En aquest cas, Bryce discrepava de l'explicació convencional de la formació de la nova unió federal com una unió que simplement «revisava» els articles de la Confederació. Al seu reduït focus del terme «unió perpètua» per referir-se als EUA, Bryce va posar el dit al quid del dilema de l'explicació:

Pel que fa a l'argument que defensa que la Unió establerta per la Constitució de 1789 ha de ser perpètua, perquè s'afirma que ha estat dissenyada per fer una Unió prèvia més perfecta, s'ha d'assenyalar, en qüestió d'història, que aquesta Unió prèvia (que es basava en els articles de la Confederació) no havia resultat ser perpètua, sinó que, de fet, se li va posar fi, el 1788,

⁵⁴ Bryce. *The American Commonwealth*, vol. 1, p. 350-353.

⁵⁵ Bryce. *The American Commonwealth*, vol. 1, p. 350.

amb l'acceptació de la nova Constitució per part dels nou primers estats que van ratificar-la. Després d'aquesta ratificació, la Confederació estava morta, i els estats de Carolina del Nord i de Rhode Island, que durant uns quants mesos es van negar a entrar a la nova Unió, estaven clarament fora de l'antiga i, *de iure* si no *de facto*, es trobaven sols al món. ¿No seria doncs injust que la llei permetés als mateixos que van destruir una Unió que pretenia ser perpètua, de sostenir més tard que era perpètua i de trobar en la paraula *perpètua* un argument contra els que van intentar derrotar la nova Unió el 1861, igual que l'antiga ho havia estat el 1788?

La resposta a aquest tipus de plantejament sembla que és admetre que, de fet, els procediments de 1788 van ser revolucionaris. En ratificar la seva nova Constitució aquell any, els nou estats van obrir camí i van engegar a rodar el seu pacte previ, que pretenia haver-se fet per durar per sempre.⁵⁶

Bryce reconeixia que aquest acte «revolucionari» era «en pro de formar un pacte més bo i més durador», però que l'acte en ell mateix era una acció «extralegal», si bé, en la seva opinió, «àmpliament justificat per les necessitats del cas».⁵⁷ Amb una precisió lògica com aquesta, Bryce s'havia afermat a la política de l'engany. El que va succeir durant el període 1787-1789 no va ser una simple revisió dels articles de la Confederació —la primera unió federal als Estats Units—, sinó més aviat la substitució per un nou marc constitucional que va fer possible una unió nacional molt més consolidada a la qual s'hi va vincular el nom de *federal*.⁵⁸ No sembla que sigui necessari emfasitzar aquesta conclusió; avui dia continua sent font de la major part del debat intel·lectual i de discussió política, i no pas una petita controvèrsia als Estats Units.

Si actualment reflexionem sobre el significat de *The American Commonwealth*, hem de ser conscients que és «el retrat dels Estats Units d'un moment determinat amb els nous colors de la vida contemporània», però també és cert que, com va observar Fisher, «des del començament, el llibre posseïa un caràcter d'autoritat que aparentment el pas del temps ha perjudicat poc». En conseqüència, es manté com «un clàssic acceptat» que avui dia continua «conformant una base per a l'estudi de les institucions nord-

⁵⁶ Bryce. *The American Commonwealth*, vol. I, p. 322-323, nota a peu de pàgina 1.

⁵⁷ Bryce. *The American Commonwealth*, vol. I, p. 323, nota a peu de pàgina 1.

⁵⁸ Per a més detalls sobre aquest debat intel·lectual, vegeu M. Burgess. *Comparative Federalism: Theory and Practice* (Londres: Routledge, 2006), cap. 2, p. 50-75.

americanes». ⁵⁹ En retrospectiva, és clar que l'anàlisi del sistema federal dels Estats Units i les noves percepcions sobre els sistemes federals en general revelades a *The American Commonwealth* continua tenint un valor inestimable per a nosaltres. En el decurs de la seva estada intel·lectual als Estats Units, Bryce havia identificat les sòlides bases històriques i filosòfiques de la tradició angloamericana del federalisme, una tradició política que fa relativament poc ha estat aclarida i actualitzada a les pàgines de *Publius: The Journal of Federalism*. ⁶⁰ Així doncs, concretament, el descomunal treball de Bryce destacava els principis generals i els problemes de la federació, així com els que eren exclusius dels Estats Units. Per tant, *The American Commonwealth* encara ofereix a l'estudi dels sistemes federals comparats alguna cosa més que la simple experiència federal nord-americana: emfasitza la universalitat dels principis i problemes federals.

Estudis sobre història i jurisprudència

L'aptitud i la voluntat de Bryce de penetrar més enllà del model nord-americà en la seva consideració del federalisme i dels sistemes polítics federals es demostra, un cop més, als dos volums dels seus *Studies in History and Jurisprudence*, publicats per primera vegada el 1901. Entre aquests assajos n'hi havia un que encara fan servir actualment els estudiants de ciència política i de l'administració pel que fa al tema «Constitucions flexibles i rígides», però també n'hi havia un altre que se centrava en la dimensió històricolegal de la nostra comprensió dels sistemes federals i introduïa les idees bessones de forces centrífugues i centrípetes en la llei constitucional. ⁶¹ Aquest assaig, d'unes seixanta-cinc pàgines, ha estat relativament ignorat en la bibliografia convencional i mereix tornar a ser incorporat com una aportació important i interessant a la nostra comprensió de les forces que donen origen al que podríem anomenar el «dilema federal».

En el seu estudi de les constitucions rígides i flexibles —les tendències que operen com a forces centrífugues o com a forces centrípetes i la com-

⁵⁹ Fisher. *James Bryce*, vol. I, p. 239-240.

⁶⁰ Vegeu el número especial de *Publius* titulat «Covenant, Polity and Constitutionalism», vol. 10(4) (tardor de 1980).

⁶¹ L'assaig es remunta a una sèrie de conferències que Bryce va impartir a Oxford el 1884 sobre «Flexible and Rigid Constitutions» i que van influir Dicey, que va usar la classificació que el 1885 encara era a la impremta per al seu propi llibre *Law of the Constitution*.

plexa relació d'aquests factors per a la formació de federacions i el funcionament de sistemes polítics federals—, Bryce va fer una sèrie de declaracions i afirmacions importants que continuen tenint una gran significació i generant no pas poca controvèrsia en el debat contemporani sobre federalisme i federació. En particular, Bryce va cridar l'atenció sobre el que sovint s'anomena, avui dia, precondicions de la unió federal. Les forces centrípetes eren les que conduïen els homes o els grups humans a formar una comunitat organitzada, mentre que les pressions centrífugues eren les que empenyien els homes a separar-se i a dispersar-se. L'autor va assenyalar que una «constituïció política, o un marc de govern» —que definia com «la complexa totalitat de lleis que encarnen els principis i les normes segons les quals la comunitat s'organitza, es governa i es manté unida»— estava exposat a tots dos tipus de forces oposades.⁶² Era el context el que determinava si l'impacte d'una tendència particular era vinculant o es produïa per fissió. Bryce va identificar l'«obediència i l'individualisme» com a factors que podien operar en totes dues direccions, i que afegien «interès i simpatia» per l'origen d'aquestes tendències. La juxtaposició d'obediència i individualisme era útil perquè li permetia il·lustrar la manera com «la rapidesa a rendir-se i a seguir», l'«amor a la independència» i el «desig a donar carta blanca a la individualitat de cada home» podria funcionar en una direcció associativa i alhora dissociativa. El mateix passava amb l'interès i la simpatia: la seva juxtaposició revelava fins a quin punt la propietat, la indústria i el comerç —influències que emergien del càlcul i del desig de guany—, d'una banda, i, de l'altra, el sentit de comunitat, ja fos comunitat de creences, de gustos o de sentiments —derivat de l'emoció o del sentiment—, podien ser alhora centrípets i centrífugs. El dilema federal era alhora contextual i circumstancial.⁶³

Bryce va identificar el que anomenava «una categoria àmplia i bastant miscel·lània de fonts de simpatia». Entre elles hi havia l'ascendència, l'ús d'una parla comuna, el plaer d'una literatura comuna, una religió i un grup de factors que ell va etiquetar com a «elements de compatibilitat», és a dir, trets de caràcter, idees, costums socials, similitud de cultura intel·lectual, de gustos i fins i tot d'hàbits trivials de la vida diària.⁶⁴ La seva referència al «sentiment de nacionalitat» també era interessant. Es basava en un complex sentiment d'afinitats de raça, de parla, de literatura, de memòria his-

62 Vegeu l'assaig IV titulat «The Action of Centripetal and Centrifugal Forces on Political Constitutions» a Bryce. *Studies in History and Jurisprudence*, vol. I, p. 217.

63 Bryce. *Studies in History and Jurisprudence*, vol. I, p. 221-225.

64 Bryce. *Studies in History and Jurisprudence*, vol. I, p. 226.

tòrica i d'idees que devien la seva existència a les revolucions francesa i nord-americana. Però les forces centrípetes que impel·lien els grups a unir-se per fer-los «apreciar la unitat de l'estat» sovint anaven acompanyades del desenvolupament paral·lel d'una tendència oposada basada en un sentiment que feia que els homes «intensifiquessin la vida del grup més petit» de manera que el feien separar de l'estat i així el debilitaven. Resumint, la marxa de la civilització tendia a posar fi a prejudicis locals i a crear «un tipus uniforme d'hàbits i de caràcter en una gran àrea», però també augmentava «la influència de la memòria històrica» i revifava el ressentiment envers «vells greuges» que disposaven aquests grups i comunitats a organitzar-se, a afirmar el que consideraven que eren els seus drets i fins i tot podia impulsar-los a la separació.⁶⁵

Bryce també va identificar els elements d'una estratègia política per elaborar una constitució amb l'objectiu de mantenir i reforçar la unitat de l'estat. Idealment, aquests elements eren una jurisprudència i un sistema de tribunals comú, un sistema d'educació que divulgues idees i aspiracions comunes als ciutadans i encoratgés una llengua comuna i unes festivitats comunes, i el vincle de les institucions eclesiàstiques amb les del govern secular. Allà on les forces centrífugues eren fortes, hi havia diversos estratagemes que es podien fer servir per tranquil·litzar els ciutadans que eren membres d'una comunitat minoritària important. En aquests casos en què només una secció minoritària de la població albergava queixes, era important mitigar-ne el ressentiment. Però, com a mínim, dues tendències havien de coexistir perquè el problema fos important: un sentiment de disgust per part de la secció desafecta envers la resta de la nació i una creença que amb la separació s'obtidrien grans avantatges materials. Deixant de banda la força física, una declaració de drets, variacions legals intricades i l'establiment de l'autonomia local oferien la base per aconseguir l'harmonia entre les diferents comunitats. En aquest punt, la idea federal era convincent. Ja podem interpretar aquests comentaris en el context del que anomenariem un federalisme asimètric *de iure*. I les implicacions d'aquests comentaris per a l'estudi del federalisme contemporani i la federació són manifestes.

Clarament, la llei i la constitució, la història, la filosofia, la política i el govern estaven indissolublement connectats en l'enfocament de Bryce per estudiar alhora les precondicions de la unió federal i el manteniment dels sistemes federals. Però, havent analitzat aquestes relacions amb una certa

⁶⁵ Bryce. *Studies in History and Jurisprudence*, vol. 1, p. 227-228.

profunditat, Bryce va ser breument atret cap a una discussió sobre la sobirania i el federalisme: una altra relació conceptual que va persistir molt temps i sovint de manera desesperada al final del segle XX. La seva discussió de la sobirania era detallada, però l'anàlisi que feia de la seva relació amb el federalisme era concisa. Bryce afirmava que l'origen de la confusió radicava en la distinció conceptual entre dues dimensions diferents però estretament interrelacionades amb la sobirania: *de iure* i *de facto*. La primera va ser creada per la llei, i només estava relacionada amb ella. No tenia res a veure amb les forces reals que hi havia en un estat, ni tampoc amb la qüestió de qui era el destinatari de l'obediència deguda dels ciutadans en última instància. Simplement representava «la teoria de la llei, que pot coincidir o no amb els fets reals del cas».⁶⁶ En canvi, la segona —*de facto* o sobirania en la pràctica— denotava senzillament la força més forta en l'estat, tant si tenia una certa supremacia legal reconeguda com si no. I la «sobirania en la pràctica» de Bryce era la persona o les persones que podien fer que la seva voluntat prevalgués tant si era d'acord amb la llei o contra la llei. Aquesta era la regla *de facto*.

Les federacions formalment establertes eren estats caracteritzats per un govern dividit, i «cada una tenia un àmbit propi determinat per la constitució de la federació». La sobirania legal, doncs, s'havia de buscar en l'autoritat la voluntat expressa de la qual podia ser vinculant en relació amb els altres i la voluntat de la qual no podia ser invalidada per cap altra força legal. La llei, en donar aquesta supremacia, la podia limitar a certs cossos i podia dividir tot l'àmbit legislatiu o ordre executiva entre dues o més autoritats. En un sentit legal, això era una «sobirania parcial», però, malgrat tot, una «sobirania autèntica» que podia ser dividida entre autoritats coordinades. En els estats federals moderns, l'autoritat sobirana en el seu sentit legal residia en el poble, però es consolidava en les constitucions estatals i federals, les quals, al seu torn, podien ser esmenades només per procediments legislatius especials.

La sobirania en la pràctica era conceptualment problemàtica. Això era perquè l'obediència s'aconseguia no tant per la força física (si bé això era certament possible), sinó més probablement per «influència religiosa, o influència o hàbit morals». I molt probablement havia de ser considerada en comunitats en què la sobirania legal estava en discussió

⁶⁶ Vegeu l'assaig X titulat «The Nature of Sovereignty» dins el qual hi ha un subapartat IX titulat «Sovereignty in a Federation» a Bryce. *Studies in History and Jurisprudence*, vol. II, p. 549-552.

o simplement havia desaparegut. La importància d'aquest breu estudi amb vista als nostres objectius és clara. Va quedar demostrada en el cas dels EUA, on el fet que la llei no tingués resposta per a les reivindicacions legals contraposades en favor de l'autonomia federal i de l'estatal —a les quals sovint s'al·ludia com a «drets dels estats»— va conduir a una crisi sobre la qüestió de l'esclavitud. La subsegüent guerra de Secessió nord-americana va ser equivalent alhora a la superfluitat de la sobirania legal i a l'intent d'una sobirania *de facto*. La guerra, i no la llei, va ser el factor determinant.

Resumint, Bryce havia aclarit la naturalesa de la relació entre la llei i la política en el seu estudi sobre sobirania i federalisme. Havia anat al nucli d'una de les relacions conceptuals més difícils i conflictives en l'estudi del federalisme, una relació que, de fet, havia fet servir els intel·lectes més penetrants i aguts durant els debats de la Convenció de Filadèlfia un segle abans.

Democràcies modernes

Escrivint aquest llibre, de vegades m'havia semblat que més aviat s'adreçava a l'última generació que no pas a l'actual. Aquella generació es va ocupar de fer institucions, aquesta generació està més dirigida cap als propòsits als quals les institucions poden servir.

(James Bryce)

Aquest treball en dos volums per al qual Bryce havia «començat a recopilar dades ja l'any 1904» revela exactament el mateix «mètode d'investigació» que hem vist a *The American Commonwealth*: «El que necessitem són fets: fets, fets, fets».⁶⁷ El seu objectiu principal en aquests dos voluminosos toms era «proporcionar una base sòlida per a l'argument i el judici examinant un cert nombre de governs populars en la seva feina actual, comparant-los amb un altre i exposant els diversos mèrits i defectes de cada un». Però Bryce va reconèixer que «no és la política actual, sinó la democràcia com a forma de govern, el que intento descriure», i per això no li preocupava gaire el fet que la major part de material per al seu estudi correspongués al període immediatament anterior a la Primera Guerra Mundial, durant el qual Bryce va

⁶⁷ Vegeu Fisher. *James Bryce*, vol. II, p. 265, i Bryce. *Modern Democracies*, vol. I, p. 13.

viatjar als EUA, Canadà, Austràlia, Nova Zelanda, Amèrica Llatina, Suïssa i altres parts d'Europa.⁶⁸

Tenint en compte que el Bryce de les *Democràcies modernes* és el Bryce de *The American Commonwealth*, podríem esperar que del mateix tipus de mètode d'investigació inductiu en sortissin similars tipus d'èmfasis, precaucions i una resistència general a teoritzar o a fer moltes generalitzacions —si és que en feia cap— a partir de les seves minucioses observacions, converses discretes i pensament reflexiu. Per als nostres limitats propòsits, en aquest cas és adequat identificar en particular els capítols 67 i 68 titulats respectivament «Comparació dels sis governs democràtics analitzats» i «Tipus de govern democràtic», perquè subratllen la seva inclinació pel mètode comparat en ciència política i ens diuen alguna cosa sobre les seves opinions de totes dues experiències federals, la nord-americana i la suïssa.

Com a home la principal experiència democràtica del qual era l'evolució de la democràcia parlamentària britànica de la segona meitat del segle XIX, no ens hauria de sorprendre saber que les seves idees preconcebudes i les seves predisposicions incloïen la «democràcia» segons una cosa que ell anomenava «ús». Això significava democràcia en el sentit acceptat del terme com «la comunitat com un tot»: «això significa, en comunitats que funcionen per votació, que el govern pertany a la majoria, ja que no s'ha trobat cap altre mètode per determinar de manera pacífica i legal la que se suposa que ha de ser la voluntat d'una comunitat que no és unànime». Ell utilitzava aquesta paraula en «el seu sentit antic i estricte» per «denotar un govern en el qual mana la voluntat de la majoria de governs ciutadans qualificats, entenent per ciutadans qualificats el gruix d'habitants, és a dir, aproximadament com a mínim tres quartes parts, de manera que la força física dels ciutadans coincideixi (parlant en general) amb el seu poder de vot».⁶⁹ En això Bryce era molt més un home de la seva època, però també hem de recordar que va admetre una certa flexibilitat en les seves predisposicions quan es va adonar que «democràcia» podia tenir «associacions atractives de caràcter social i, de fet, gai-

68 Bryce. *Modern Democracies*, vol. 1, prefaci, p. VII-VIII. Collini va observar que «com a polític, el seu geni [de Bryce] consistia en gran part en una capacitat indefinida d'agafar trens», S. Collini et al. *That Noble Science of Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983), p. 243.

69 Bryce. *Modern Democracies*, vol. 1, cap. 3, p. 23 i 26.

rebé de caràcter moral» en les federacions dels Estats Units, Suïssa, el Canadà i Austràlia.⁷⁰

Si destil·lem els resultats de l'estudi de Bryce sobre el govern democràtic de França, Suïssa, el Canadà, els EUA, Austràlia i Nova Zelanda podem veure que quatre dels sis països que va estudiar eren federacions establertes. Per tant, en la seva recapitulació comparada d'aquests sis governs podem isolar el que ell va destacar com els set punts forts següents que pertanyien, en particular, als estats federals de Suïssa, Austràlia, el Canadà i els EUA:

- Un grau elevat de descentralització administrativa (sobretot a Suïssa).
- Un grau elevat de participació pública en els afers públics (sobretot a Suïssa).
- L'aplicació àmplia de l'elecció popular per escollir els funcionaris (sobretot als EUA).
- La introducció recent, en molts estats, de l'elecció popular directa (sobretot als EUA i a Suïssa).
- El paper positiu dels tribunals federals en el desenvolupament de la constitució per adaptar-se i ajustar-se a les noves condicions (sobretot als EUA).
- La vitalitat de l'autonomia local a l'hora de crear un sentit de responsabilitat cívica.
- El model de govern federal parlamentari de Westminster havia proporcionat una estabilitat política i governamental general (sobretot al Canadà).

Aquests punts forts reconeguts eren simultàniament atenuats pels següents sis punts dèbils de les federacions:

- El poder i el control excessius d'organitzacions de partits (sobretot a Austràlia).
- Diferències repetides entre estructures d'autoritat horitzontal i vertical.
- El creixement de la influència del poder econòmic que pot tòrcer l'administració.
- El nombre excessiu d'eleccions (principalment als EUA).

⁷⁰ Bryce. *Modern Democracies*, vol. 1, p. 26.

- La tendència a fer de la política una professió remunerada.
- El malbaratament en l'administració.

Entre aquestes debilitats, Bryce va assenyalar que les primeres tres deficiències havien estat observades en tots els governs, democràtics o no, mentre que les altres tres estaven «més definitivament relacionades amb el govern popular», tant si era federal com si no. La seva impressió de conjunt era que la democràcia moderna havia creat canals addicionals a través dels quals podien fluir les «propensions familiars al mal» i al mateix temps tancava definitivament alguns dels antics canals.⁷¹ En altres paraules: la democràcia federal es paga cara.

Recuperant els seus «Tipus de govern democràtic» del capítol 68, Bryce va identificar tres «marcs de govern representatius»: concretament, el sistema de gabinet parlamentari de la Gran Bretanya i França, el sistema presidencial dels EUA i el sistema de consell executiu de Suïssa. El mètode comparat va empènyer a centrar la seva investigació en tres qüestions clau:

- ¿Quin d'ells se'n sortia més bé a l'hora de donar un resultat ràpid i total a la voluntat del poble?
- ¿Quin d'ells estava més ben calculat per evitar els errors a què els podia conduir el poble per ignorància, per pressa o per passió?
- ¿Quin d'ells assegurava la màxima eficàcia de l'administració?⁷²

Inevitablement, cada sistema tenia diferents avantatges i inconvenients, però el mètode comparat li permetia classificar cada tipus de govern democràtic a fi de destacar les forces i les debilitats reconegudes del govern federal. En línies generals, als EUA, el resultat avantatjós es basava en els elements clau següents:

- El sistema federal pecava de segur, no de veloç.
- El sistema federal presentava un equilibri de poders per preservar la llibertat.
- El sistema federal proveïa certesa i continuïtat administratives.
- El sistema federal permetia unes assemblees legislatives que podien concentrar-se en la feina de legislar.

⁷¹ Bryce. *Modern Democracies*, vol. II, p. 504-505.

⁷² Bryce. *Modern Democracies*, vol. II, p. 509-510.

— El sistema federal proporcionava la base per a una organització de partits forta però una disciplina de partit relativament dèbil.

— El sistema federal promovia una sensació d'estabilitat basada en eleccions fixes, restriccions financeres de l'executiu i l'ús del veto executiu.

En el cas de Suïssa, Bryce es va centrar en la complexa relació entre el seu disseny constitucional, les estructures institucionals i les tradicions històriques:

— El sistema federal té l'avantatge de la simplicitat i de la concentració de l'autoritat.

— El sistema federal estava caracteritzat per un baix nivell de conflictes de partit.

— El sistema federal proveïa alhora economia i eficàcia.

— El sistema federal garantia la continuïtat de la política tant en l'àmbit exterior com en l'interior.

— L'ús del referèndum i de la iniciativa popular proporcionava la base d'una democràcia basada en la sobirania del poble.

Suïssa era un «estat ensopit» i la seva política era «menys espectacular», però la seva cultura política va fer la democràcia suïssa «més autènticament democràtica» que en qualsevol altre país.⁷³

Aquestes reflexions sobre el caràcter i l'èxit indubtable del model federal suís concordaven amb les pròpies predileccions intel·lectuals de Bryce pel que fa a la continuïtat històrica i al que ell ja havia identificat molt abans com a «biologia política»:

¿Poden els avantatges que aquest tipus de govern ha conferit a Suïssa estar protegits en altres llocs per unes institucions semblants? Les condicions són peculiars: una nació petita, els seus ciutadans no són pobres, però molt pocs són rics, són molt intel·ligents, fa molt temps que estan preparats per a l'autonomia local, estan poc distrets per l'esperit de partit. És difícil imaginar una coincidència suficient d'aquestes condicions en cap altre país per donar a una institució com el Consell Federal Suís una oportunitat d'èxit.⁷⁴

73 Bryce. *Modern Democracies*, vol. II, p. 493 i 519.

74 Bryce. *Modern Democracies*, vol. II, p. 519-520; vegeu també el seu «Concluding Reflections on Swiss Political Institutions», cap. 32, vol. I, p. 490-507.

La qualitat de la democràcia federal va ser el resultat d'una combinació sensata —per no dir fortuïta— d'unes circumstàncies històriques que havien fet possible que interactuessin unes institucions polítiques suïsses, unes condicions socioeconòmiques, unes dimensions geogràfiques i una localització i una llarga experiència de deure cívica i d'autodeterminació interior a l'hora de formar un model federal únic caracteritzat per l'estabilitat política i governamental.

Publicat després de la Primera Guerra Mundial, *Modern Democracies* reflecteix la nova època d'esperança combinada amb una expectació prudent sobre les modes i les tendències futures tant en la salut com en la malaltia d'un govern democràtic, com li semblaria a un octogenari en la vida pública que hagués estat testimoni de la creació de set nous estats democràtics a Europa. Fisher va assenyalar que Bryce no veia «res inevitable en l'evolució moral», i que no es feia il·lusions amb la democràcia, tot i que la preferia, de llarg, a altres formes de govern perquè estaven «fins i tot més obertes a cometre abusos».⁷⁵ El nostre breu excurs en l'aportació de Bryce al debat sobre la condició de la democràcia moderna al principi del segle XX ens proveeix d'unes percepcions útils en algunes de les seves principals idees sobre democràcia federal. Certament era més optimista en relació amb el futur del federalisme suís que no pas del nord-americà, i era més optimista sobre la democràcia federal al Canadà que no pas a Austràlia, però hi ha una altra dimensió de la predisposició intel·lectual de Bryce per afavorir la democràcia federal —una altra variació sobre un tema— que afectava la política pràctica de manera més irresistible del que possiblement hauria fet cap de les seves aportacions escrites sobre la idea federal. Aquesta dimensió era la qüestió de l'autonomia irlandesa i la seva relació amb la unitat imperial britànica a final del segle XIX. Enlloc més les seves predileccions intel·lectuals per la idea federal van encaixar tan estretament amb la política pràctica del final de l'Anglaterra victoriana.

Imperi, Irlanda i la idea federal

En els últims anys de l'era victoriana, una qüestió política pública important, a saber, la «qüestió irlandesa», dominava la política de partits britànica. El mateix Bryce era «reticent als governants locals, i a la seva

⁷⁵ Fisher. *James Bryce*, vol. II, p. 274.

conversió lenta i ambivalent», però la clau per a la comprensió de l'evolució del seu pensament polític en termes de la idea federal era establir un vincle sòlid entre la solució federal nord-americana i la —pel que sembla— dura alternativa de la destrucció nacionalista irlandesa de la unió.⁷⁶ En el context específic de la política britànica de la dècada de 1880, no és exagerat afirmar que «els textos d'aquesta dècada estaven saturats del problema irlandès, de l'especulació teòrica i de la controvèrsia actual que esdevenen inextricablement mesclades».⁷⁷

Com ja hem assenyalat, l'aparició de *The American Commonwealth* va ser deguda a una barreja de motius. Tulloch va declarar que la idea d'aquest llibre havia estat en la ment de Bryce durant molt temps, però atenia molts propòsits, entre ells la petició de Gladstone d'una cooperació i una comprensió més gran entre el món de parla anglesa, el seu desig d'una amistat angloamericana més estreta i la creença que reforçaria la més gran causa del liberalisme al món. En l'emocionant ambient dels partits polítics britànics, la celebració dels EUA com un exemple de federació altament reeixit també va servir el propòsit de consolidació de l'argument en favor de la reforma constitucional al Regne Unit. En especial, va ajudar a promoure l'argument en favor de l'autonomia i en contra de l'unionisme. Però també va estimular el debat intel·lectual sobre la idea federal *per se* i, inevitablement, aquest debat es va abocar a la recerca més àmplia de la reconstrucció constitucional del mateix Imperi.

L'autonomia irlandesa estava inextricablement lligada a la qüestió més àmplia de la unitat imperial britànica. Era part integral del discurs polític equiparar l'autonomia irlandesa a la desintegració de l'Imperi britànic. Al capdavant, si els britànics no preservaven la unió conservant Irlanda, deia l'argumentació, ¿com podien retenir l'imperi? Així, doncs, donar raons en favor de l'autonomia equivalia a la desintegració imperial. Va ser en aquest punt que Bryce va poder plantar cara a la política de l'unionisme emfasitzant la versatilitat de la idea federal. Naturalment, autonomia no significava federalisme, però, malgrat tot, estava avalada per les potents idees d'autonomia local, la divisibilitat de la sobirania i la creença de lord Acton que la tendència innata de la democràcia cap a la unitat de poder era una amenaça contra la llibertat i que requeria la protecció que pogués donar-li

⁷⁶ Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth*, p. 76 i 77.

⁷⁷ Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth*, p. 78.

el federalisme.⁷⁸ En conseqüència, va ser un salt de gegant de la imaginació estendre l'argument en favor de l'autonomia irlandesa a tot el Regne Unit, cosa que va anomenar-se «autonomia per a tots».

En aquest context particular podem apreciar molt més fàcilment la importància de *The American Commonwealth* de Bryce per al debat irlandès. Tal com bé va dir Acton, «admetre el principi nord-americà era revolucionar Irlanda».⁷⁹ Potencialment, també era revolucionar la idea imperial. En altres paraules, es tractava d'una clara línia lògica de pensament políticopractic sobre l'autonomia irlandesa i la federació imperial. La primera podia comportar una varietat de canvis constitucionals al Regne Unit, entre els quals hi havia una reforma institucional juntament amb nous procediments i mecanismes per regular la relació amb Irlanda, mentre que la segona incloïa també un ventall de possibilitats que anaven des d'un consell imperial i representació colonial al Parlament britànic fins a un parlament imperial amb tots els ets i uts. Al començament de la dècada de 1890, i durant gairebé vint anys, van prosperar projectes per a la federació de l'Imperi en la bibliografia de l'època victoriana mitjana i última. Era senzillament impossible interpretar la «qüestió irlandesa» en cap altre context que no fos l'imperial.

Tant Irlanda com l'Imperi van forjar una unitat de pensament polític en la ment de Bryce que convergia en la idea federal. En una carta a Freeman, Bryce rebutjava la reprimenda del seu mentor pel que fa al suport que havia concedit a la Imperial Federation League, un moviment polític dedicat a la federació de l'Imperi quan observava que «era una idea vàlida d'arrel». Per a Bryce, aquesta idea vàlida —la idea federal— estava inextricablement lligada a l'interès nacional britànic. En tot el debat van ressonar comparacions amb la pèrdua de les colònies americanes de final del segle XVIII amb la intenció de dissuadir les colònies autònomes de blancs d' Austràlia, Nova Zelanda, Sud-àfrica i el Canadà d'aconseguir la independència constitucional formal abandonant l'imperi. Es va posar a prova el tan esbombat «fil carmesí del parentiu» utilitzant el discurs polític que els colonialistes d'aquells països eren realment «estrangers anglesos» que havien transmès fonamentalment idees britàniques de llibertat, autonomia i pràctiques par-

78 Vegeu G. Himmelfarb. «The American Revolution and the Political Theory of Lord Acton». *Journal of Modern History*, vol. 21, núm. 3 (desembre 1949).

79 Citat a Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth*, p. 8.

lamentàries des de l'organisme patern als seus descendents d'un imperi on el sol no es ponía mai.

La comprensió de Bryce de la relació entre l'autonomia irlandesa i la unitat imperial no es va estendre fins al punt de donar suport a un nou tipus de federalisme liberal com una marca de l'imperialisme britànic revitalitzat. Sens dubte, en aquesta proposició aparentment atractiva hi havia una tensió intel·lectual inherent. És possible que les influències intel·lectuals del «mètode històric» que li van llegar Freeman i Goldwin Smith poguessin adoptar la unitat racial anglosaxona, però certament no l'heterogeneïtat racial resplendent que constituïa la realitat de l'Imperi britànic. Amb tot, ell no va estar d'acord amb la mena d'arguments i de connexions que va fer Sir John Seeley, Regius Professor d'Història Moderna a Cambridge, en la seva obra *The Expansion of England*, que va aparèixer per primera vegada el 1883. De fet, va ser extremament cautelós amb l'experiment federal nord-americà com a analogia de l'Imperi britànic. Seeley senzillament va anar massa lluny en la seva ambiciosa concepció de la federació imperial: «Quan ens hem acostumat a considerar tot l'Imperi junt i a anomenar-lo Anglaterra, hem de veure que aquí també tenim uns Estats Units».⁸⁰ En canvi, Bryce creia que la marca particular de federació que presentava la Unió nord-americana conduiria precisament cap a la direcció equivocada i, en la pràctica, significaria un recurs a la coacció imperial.

Resumint, podem veure que hi havia molts corrents transversals d'opinió i de pensament ben fonamentats sobre la relació entre federalisme, Irlanda i l'Imperi britànic. Era alhora una relació complexa i complicada en diferents nivells de l'anàlisi i del discurs polític, així com de la política de partits. Bryce, i això cal dir-ho, no va ser mai un federacionista imperial compromès en el sentit que cregués en la conversió d'un imperi en una federació d'estats i de pobles, però veia la Lliga de la Federació Imperial com el símbol de la necessitat d'un canvi important en les relacions imperials britàniques que consolidarien el poder britànic en els afers mundials. En això, no estava sol entre els liberals que, en l'última Gran Bretanya victoriana, es van esforçar per trobar noves maneres, nous sistemes constitucionals i polítics, que facilitessin aquest reajustament en el que realment incumbia al futur de la seguretat nacional.

⁸⁰ Sir J.R. Seeley. *The Expansion of England* (Londres: Macmillan, 1883), p. 184.

Conclusió: variacions sobre un tema

¿Què ens diu la nostra breu recerca de les quatre obres més importants escrites per James Bryce sobre la seva aportació al gruix de la bibliografia sobre federalisme i democràcia de final del segle XIX i principi del XX? ¿Com podríem valorar el seu lloc en el panteó dels escriptors sobre la teoria i la pràctica del federalisme i la democràcia? És important que reconeguem les seves predisposicions intel·lectual, ideològica i partidista abans d'intentar destil·lar els diferents elements de la seva aportació.

Sense cap mena de dubte, Bryce va ser un liberal del segle XIX, però més concretament un liberal gladstonià que va abraçar els principis establerts de llibertat i d'autonomia com a qüestions fonamentalment morals de comunitat política. Citant A.V. Dicey, Tulloch va identificar Bryce com un representant de «la moralització de la vida pública anglesa i del triomf de l'humanitarisme anglès» arrelat en l'evangelisme no conformista i en el reformisme benthamià que es traduïa en salvació espiritual i autosuperació moral.⁸¹ Intel·lectualment, Bryce era alhora historiador i advocat, i és impossible arribar a una valoració minuciosa de la seva obra sobre federalisme i democràcia sense un reconeixement previ de la influència intel·lectual duradora tant de Goldwin Smith com d'Edward Freeman. Junts, aquests dos historiadors d'Oxford representaven la creença en una continuïtat històrica fonamental de la raça anglesa a l'estranger que va ser convenientment resumida en la pressuposició de la «unitat anglosaxona» de l'època victoriana mitjana i última. Smith era «l'encarnació de l'Oxford liberal», el qual tenia una concepció dels Estats Units arrelada en la ruptura espiritual de l'èxode purità del segle XVI seguit de la secessió física des de l'Imperi, que el 1776 va forjar un cisma en aquest món anglosaxó.⁸² I va ser en aquests Estats Units alliberats on Smith va buscar consol intel·lectual com a precursors finals d'una Anglaterra rejuvenida i revitalitzada, que presagiaria una unitat angloamericana futura com a part d'una «Commonwealth anglosaxona».

L'impacte intel·lectual de Freeman sobre Bryce no va ser pas menys durador. Es detecta clarament, tant en *The Holy Roman Empire* com en *The American Commonwealth*, que destacaven la continuïtat de la història essencialment com una evolució racial dels aris per mitjà de l'herència

⁸¹ Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth*, p. 3.

⁸² Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth*, p. 34.

grega en la civilització romana per via de la branca teutònica cap a la reserva anglesa i els seus parents dels Estats Units. Els nord-americans eren senzillament «anglesos a l'estranger»; la seva revolta —el seu experiment republicà— no havia disminuït la unitat racial bàsica dels aris, perquè s'havien endut certs trets impossibles d'eradicar que perpetuaven la capacitat d'autonomia, de progrés moral i de missió civilitzadora. Bryce va esgrimir aquestes suposicions, en una forma modificada, al llarg de tota la seva vida.

A més d'aquestes predisposicions intel·lectuals i ideològiques, hem d'afegir les seves trobades de formació pràctica amb l'època contemporània. Entre elles, hi ha en particular la lluita per la secularització i els valors liberals a Oxford, el debat polític sobre la reforma parlamentària britànica i l'impacte de la guerra de Secessió dels Estats Units en l'elit intel·lectual i política britànica de l'Anglaterra victoriana. Adoptant el mantell de l'imperatiu moral abolicionista de John Stuart Mill en la guerra de Secessió, Bryce defensava la causa del Nord i molt oportunament feia cas omís de l'ambivalència moral liberal envers la minoria constitucional dels drets dels estats i de l'impugnat dret de secessió de la unió.

Amb aquest rerefons liberal de meitat de l'època victoriana, permeteu que ens dediquem a veure fins a quin punt Bryce va contribuir en la qüestió que ens ocupa, llavors i ara. Immediatament podem veure que el tema de la continuïtat històrica ocupava tot el que escrivia. Sempre escrivia des del punt de vista de la importància dominant del passat sobre el present, fins i tot quan canviava a una ciència política empírica a la caça d'estudis comparats. Com a resultat, en l'aportació de conjunt de Bryce als estudis federals sempre podem trobar aquesta unitat fonamental en el seu pensament sobre el tema. Fins i tot quan dedicava l'atenció a l'abandonat àmbit de les constitucions estatals als Estats Units, immediatament estava disposat a emfasitzar el que imaginava com «el lligam vital entre les lleis angleses i la constitució federal».⁸³ Igualment, el Sacre Imperi Romà era un llegat de l'Imperi de Roma amb un emperador com a *imperium*, però interpretat com una idea i una institució que va evolucionar gradualment des d'una unió imperial per esdevenir una «comunitat europea de nacions» al cor de la qual hi havia la «biologia política» del federalisme alemany. El lent creixement orgànic d'aquest notable

83 Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth*, p. 45.

edifici es revelava com una evolució racial natural —en homenatge a Freeman— del robust geni ari.

Una aportació particular de Bryce a la nostra comprensió contemporània del federalisme és la que ha estat examinada sistemàticament; a saber, la seva identificació de la tradició «continental europea» com una tradició diferent del federalisme. La seva obra *The Holy Roman Empire* és ni més ni menys que un estudi històric descriptiu d'una espècie o tradició específicament «europea» de les relacions estat-societat que ressegueixen l'evolució de l'autoritat imperial al llarg de les relacions feudals emergents fins a una franja particular de federalisme «europeu» germànic. El seu capítol titulat «Theory of the Mediaeval Empire» posa de manifest els elements socioeconòmics i les pluralitats territorials i no territorials, així com les relacions d'autoritat característiques d'aquesta tradició que presenta plantejaments tant informals com formals a l'hora de proveir una base d'autonomia local i d'autodeterminació. Avui dia, l'estudi cronològic de Bryce d'una idea i una institució ens invita a revisar l'estudi del govern i la política europeus en termes d'un antic pedigrí històric de pensament i pràctica socioeconòmica i política. Com a institució que va exercir en les ments dels homes «una influència que la seva força material no hauria pogut ordenar mai», potser podem veure, per a la Unió Europea, un possible futur paper en la transmissió equivalent de valors internacionals.

De la mateixa manera que amb el seu llibre *The American Commonwealth*, la continuïtat històrica d'una pretesa unitat anglosaxona el porta a un tipus diferent de federalisme als Estats Units, diferent en molts aspectes del federalisme del Canadà, i una unitat que subratlla la dissonància ideològica entre els ideals republicans del segle XVIII i les suposicions parlamentàries imperials britàniques del XIX sobre l'emergència de la democràcia de masses. Però la seva versió del federalisme nord-americà i l'experiència federal nord-americana és, com hem vist, una experiència ancorada en els pressupòsits racials de mitjan i final de l'època victoriana sobre «els anglesos a l'estranger» i el concepte orgànic d'institucions angleses polítiques i legals que havien evolucionat lentament per donar lloc a una continuïtat històrica dels costums, hàbits i tradicions anglesos. La seva confiança en el mètode històric de Freeman garantia que l'enfocament a la comprensió de la tradició de federalisme «angloamericana» estaria basat en «lleis biològiques de transmissió i adaptació, de modificació i supervivència». Resumint, va ser el resultat d'una fusió de la

biologia política darwiniana i del mètode històric de Freeman.⁸⁴ En conseqüència, el federalisme nord-americà va ser, en gran part, una forma moderna de tradicionalisme anglès:

Sens dubte, va reeixir en gran mesura a col·locar amb decisió la democràcia nord-americana dins el nostre propi context, però [...] la dinàmica de l'adaptació ambiental hi va interactuar i van ser obstaculitzats per les pre-determinacions estàtiques de raça: en lloc de veure un nord-americà, ten-deix a buscar un angloamericà.⁸⁵

Si *The Holy Roman Empire* ens parla de l'emergent tradició germànica d'un federalisme continental europeu, *The American Commonwealth* ens informa sobre el creixement i l'expansió de l'estirp anglesa. I, a la llum d'això, també hem d'interpretar el suport de Bryce a la federació imperial en el context específic del famós «fil carmesí del parentiu», és a dir, les colònies autònomes de blancs que duïen en la seva manera de ser una capacitat de governar inherent que garantia fomentar la missió civilitzadora de la mare pàtria.⁸⁶

Certament, aquesta confiança excessiva en el mètode històric no fa pas que l'aportació de Bryce als estudis federals sigui superficial o no vàlida. Des del moment en què contínuament sabem i som conscients d'uns pres-supòsits intel·lectuals subjacents sobre els quals s'ha basat aquest treball, resulta de molta utilitat revisitar aquests quatre importants treballs sobre federalisme i democràcia. El Bryce parlamentari liberal va ser clarament un home del seu temps, imbuït de valors morals i intel·lectuals i de creences típiques de l'elit política liberal victoriana, però el Bryce historiador peripatètic, advocat i polític ha deixat un llegat erudit perdurable per als estudiosos dels estudis liberals. Pel que fa als nostres propòsits, la seva aportació serveix per omplir el buit entre les tradicions angloamericana i continental europea de federalisme i federació. També ens recorda el valor

84 Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth*, p. 49-51.

85 Tulloch. *James Bryce's American Commonwealth*, p. 66.

86 Recentment hi ha hagut un viu debat d'estudiosos sobre el llegat constitucional que Bryce va fer a Austràlia i als australians i que s'ha presentat a les pàgines de *Publius: The Journal of Federalism*. Vegeu J.S.F. Wright. «Anglicizing the United States Constitution: James Bryce's Contribution to Australian Federalism». *Publius*, vol. 31(4), (tardor 2001), p. 107-129, i G. Maddox. «James Bryce: Englishness and Federalism in America and Australia». *Publius*, vol. 34(1) (hivern 2004), p. 53-69.

durador de l'estudi de les constitucions i de les institucions polítiques en relació amb les perspectives legals i històriques, i ens anima a pensar detingudament en com veiem el passat. I sobretot, l'empirisme polític de Bryce, la seva tendència a l'anàlisi comparada, les seves conceptualitzacions i el seu mètode històric s'han combinat per donar-nos una base normativa forta per defensar que la democràcia federal és, en essència, una espècie de constitucionalisme democràtic liberal de gènere més ampli.

PART II

ESTUDIS DE CASOS CONCRETS

DEMOCRÀCIA VERSUS FEDERALISME ALS ESTATS UNITS

JOHN KINCAID

Els Estats Units, la república més antiga del món, són una democràcia que ha funcionat de manera contínua i ha canviat constantment durant 234 anys. La tendència històrica de les reformes democràtiques ha estat la d'erosionar el federalisme a base de millorar el poder federal (és a dir, nacional). Aquesta erosió ha tingut lloc perquè la Constitució nord-americana reservava als estats l'autoritat de definir els requisits dels votants i de protegir els drets individuals; en conseqüència, les ampliacions dels drets dels individus sovint han encongit els drets dels estats. Si bé diversos estats van liderar totes les expansions de la democràcia en la història dels EUA, l'acció nacional ha estat utilitzada per alinear els estats endarrerits amb noves distribucions democràtiques.

Si la democràcia consisteix en «un petit nombre de ciutadans que es reuneixen i administren el govern en persona» (*El Federalista* 10), aleshores ni els Estats Units ni els seus estats constituents han estat democràtics. Això no obstant, el que els fundadors dels Estats Units consideraven *república*, a saber, un govern elegit que representés el poble, és semblant al que avui dia s'anomena *democràtic*. Si bé hi ha diferències importants entre *república* i *democràcia*, i la idea de *república* en l'època de la fundació comportava més càrrega moral i obligacions cíviques que la majoria de nocions de *democràcia*, aquest capítol tracta la democràcia com a sinònim de república, perquè, a la pràctica, tota democràcia es basa en una representació electa.

Si es defineix *democràcia* com un govern en què hi ha una competència pel poder entre individus i grups, en què la participació global es basa en la igualtat dels ciutadans i en què els drets polítics i les llibertats civils estan protegits, aleshores la història de la democràcia dels Estats Units ha estat principalment marcada per les lluites per expandir aquest caràcter global. La competència pel poder ja existia en el moment de la fundació, l'any 1776, com també les proteccions dels drets, encara que aquestes últimes van can-

viar amb el temps. Es pot calcular fins a quin punt un govern democràtic s'acosta «a l'ideal trobant respostes a tres preguntes: (a) ¿quin és el grau de participació del poble?, (b) ¿fins a quin punt participa en la decisió crítica?, (c) ¿quin és l'impacte o la influència?» (Hyneman 1968, p. 9). Aquesta qüestió l'ha contestada la història dels EUA ampliant l'electorat mentre alhora en reduïa l'impacte perquè la centralització del sistema federal ha desplaçat la presa de decisions crucials dins els recessos de les institucions nacionals.

Si considerem la democràcia federal com una difusió del poder territorial constitucionalment garantida, unida amb un poder compartit entre múltiples centres d'autoritat democràtica (Elazar 1987), llavors, des de 1789, la democràcia nord-americana ha esdevingut més majoritària i menys federal. La lluita a llarg termini per la integració ha implicat els corresponents assalts contra la democràcia federal fins al punt que alguns crítics argumenten que pràcticament tota disposició de la Constitució dels EUA relativa al federalisme i a la separació de poders és antidemocràtica i mereix l'expurgació (Levinson, 2006).

Debatre la democràcia dels fundadors

Tenint en compte que les tretze colònies originals tenien diferents graus d'autonomia democràtica dins l'Imperi britànic, i es podria dir que tenien més democràcia que l'Anglaterra de la dècada de 1770 (Bailyn 1968), aleshores l'experiència democràtica dels Estats Units té més de 400 anys. L'Assemblea General de Virgínia, el primer cos legislatiu a escala estatal, es va establir el 1619. Durant l'era revolucionària, el poble funcionava per mitjà de les seves assemblees colonials, assemblees temporals i convencions electes, quan la corona va posar fi a les assemblees colonials, als comitès ciutadans i a les concentracions de masses i les multituds. Encara més, els Estats Units no han tingut mai una monarquia de collita pròpia ni un passat feudal. Al contrari:

Els emigrants que van colonitzar Amèrica [...] diferenciaven el principi de democràcia de tots els altres principis contra els quals lluitaven quan vivien a [...] les antigues societats europees, i aquest principi només el van trasplantar fins a les costes del Nou Món. Allà va poder créixer en llibertat i, progressant de conformitat amb els costums, desenvolupar-se pacíficament dins de la llei.

(Tocqueville 1969, p. 18)

En conseqüència, la democràcia es va consolidar l'any 1776, en el moment en què es van fundar els Estats Units. Les eleccions estaven garantides per llei, els líders polítics havien interioritzat les regles de les institucions democràtiques plasmades en els documents escrits de caire democràtic, i la majoria dels nord-americans compartien una cultura política que donava suport a la democràcia, que incloïa una actitud que propagava que l'opinió de tot home era tan vàlida com l'opinió de qual-sevol altre (Wood 1986, p. 134). Aquesta cultura dipositava la sobirania en el poble, i «una constitució havia esdevingut, com va assenyalar [James] Madison, un estatut de poder garantit per la llibertat més que no pas, com passa a Europa, un estatut de llibertat garantit pel poder» (Wood 1969, p. 601).

George Washington va exemplificar aquesta consolidació. Va rebutjar les importunitats per declarar-se rei, va dimitir com a comandant de l'exèrcit, va tornar a la vida privada després de la guerra revolucionària de 1783 i, a diferència de molts líders revolucionaris posteriors, no es va proclamar president per a tota la vida. Aquesta consolidació també es reflectia en la declaració de Thomas Paine de 1776: «La causa d'Amèrica és, en gran mesura, la causa de tota la humanitat» (Paine 1995, p. 5), i en la crida que el president Abraham Lincoln va fer als nord-americans en el seu discurs de Gettysburg de 1863 per garantir «que el govern del poble, pel poble i per al poble no defallirà en la Terra».

Aquesta consolidació va ser la més reeixida del seu temps. Els fundadors van participar en una xarxa d'humanistes transatlàntics que van marcar l'inici de la modernitat (Winik 2007). Per exemple, Benjamin Franklin va ser intel·lectualment notable a Europa; el marquès de Lafayette va esdevenir general de l'exèrcit continental de Washington; Thomas Jefferson, autor de la Declaració d'Independència nord-americana el 1776, va contribuir a l'esborrany de la declaració francesa dels Drets humans i dels ciutadans (1789); la Constitució de Pennsilvània de 1776 va ser admirada a la França revolucionària; la nova República francesa va fer de Washington, Madison i Alexander Hamilton, ciutadans honorables; Paine es va unir a la Revolució francesa i va ser elegit per a la Convenció Nacional francesa el 1792; Talleyrand es va refugiar als Estats Units durant el Regnat del Terror; Thaddeus Kosciuszko va liderar una revolta polonesa contra Rússia després d'haver lluitat a la revolució nord-americana; Jefferson va mantenir correspondència amb Caterina la Gran, i l'emperadriu va reclutar John Paul Jones, un heroi de la marina dels EUA, per lluitar contra els

otomans el 1788. Amb tot, a gairebé enlloc d'Europa la democràcia no va aconseguir establir-se.

Al mateix temps, la consolidació democràtica nord-americana va ser plenament confederal: tenia les arrels en els estats i les comunitats locals, no en un govern nacional. Això va contribuir substancialment a l'èxit democràtic de la Revolució. Els nord-americans van tenir una història de pactes i convenis per a l'autonomia regional i local, i havien creat la «llibertat pública» (Arendt 1963, p. 120) que sorgeix del poble que delibera i actua conjuntament en fòrums oberts en què els ciutadans es comprometen com a iguals. Per tant, un dels reptes més grans de la fundació dels Estats Units va ser el de crear una constitució que traslladés aquesta consolidació democràtica a un sistema de governança democràtica nacional, alhora que preservava la fundació democràtica. En l'intent de fer-ho, els redactors de la Constitució dels EUA sembla que tenien, efectivament, una visió de l'estructura ideal d'una democràcia: un electorat ampli, una participació política i una compartició de poder polític» (Patterson 2008, p. A35).

Això no obstant, com li ha retret la crítica des de la fundació, aquesta consolidació democràtica excloïa la major part de la població, a saber: negres, dones, pobres i indis. Per a alguns historiadors, la governança colonial era més jeràrquica i paternalista que no pas democràtica (Greene i Pole 1984). I no tan sols això, sinó que, segons la crítica clàssica de Charles A. Beard (1913), els fundadors representaven els interessos comercials de les classes benestants i, per tant, van establir un règim constitucional que protegia aquells interessos alhora que frustrava el govern de la majoria. Els fundadors, escriu un crític coetani, volien fer dels Estats Units un país segur per als inversors i, en conseqüència, van inutilitzar-ne el sistema democràtic (Holton 2007). Però, gairebé al mateix temps que Beard, James Bryce afirmava: «No hi ha lluites entre capes privilegiades i no privilegiades [...] [perquè] Tot el que el govern [...] els pot donar, les classes més pobres ja ho tenen: poder polític, drets civils equitatius, una carrera oberta per igual a tots els ciutadans» així com l'educació (1907, II, p. 599). Aquestes perspectives oposades han caracteritzat l'evolució de la democràcia nord-americana.

El debat sorgeix en part d'emfasitzar diferents facetes de les creences dels fundadors. Per exemple, Madison i altres fundadors consideraven la condonació del deute com una violació flagrant dels drets de la propietat, però també veien que els drets de la propietat eren essencials per al desenvolupament econòmic, cosa que beneficiaria tota la població i enfortiria la

democràcia. La majoria dels fundadors volien que la majoria de la gent adquirís propietats, principalment terres.

També provoquen debat els fracassos de comprometre el passat amb els seus propis termes i de reconèixer que els principals referents democràtics per als redactors van ser Anglaterra i els tretze estats. Per exemple, en contrast amb els presidents moderns, que viatgen sovint fent servir un gran avió ben equipat, costosos vehicles blindats i enormes seguicis, els primers presidents rarament recorrien el país. ¿Eren elitistes? No necessàriament: tenien por de transmetre una imatge de pretensions monàrquiques (Ellis 2008). Probablement Washington considerava els viatges presidencials del seu temps com la «comitiva reial» d'una presidència regia. En els seus pocs recorreguts com a president, Washington viatjava amb un secretari i s'hostatjava en pensions i dispeses sovint decrepites en lloc d'estar-se a les cases dels amics. Aquesta actitud, més la incomoditat local de no tenir uns millors allotjaments per als presidents, va ajudar a crear la indústria de l'hostaleria com un fenomen alhora comercial i democràtic (Sandoval-Strausz 2007). Madison va avançar-ho a *El Federalista* 14, on suggeria que la gran República federal creada per la Constitució funcionaria bé perquè, entre altres coses, les carreteres millorarien i «els allotjaments per als viatgers es multiplicarien i prosperarien», a saber, els hotels allotjarien homes de negocis, polítics i ciutadans corrents, i això facilitaria la mobilitat que encara caracteritza la vida nord-americana. Quan, l'any 1838, el nou hotel Queen de Cheltenham, amb 79 habitacions, va rebre la denominació de «l'hotel més selecte d'Europa», alguns hotels dels Estats Units tenien unes 500 habitacions.

De la tendència a imposar els estàndards contemporanis sobre el passat també en sorgeixen perspectives oposades. L'existència de l'esclavitud i l'exclusió de tantes persones del dret de sufragi en la dècada de 1780 són detestables per als demòcrates contemporanis. Amb tot, com va assenyalar Tocqueville, la democràcia nord-americana «progressava» dins dels paràmetres culturals de les èpoques històriques. No va ser fins a principi del segle xx, per exemple, que els països van començar a garantir el dret de vot, i els Estats Units ho van fer el 1920, però la majoria de països no van ampliar el sufragi a les dones fins després de la Segona Guerra Mundial. Per tant, els Estats Units han estat capdavanters democràtics i alhora endarrerits segons les èpoques. Per exemple, els britànics van abolir el comerç d'esclaus el 25 de març de 1807; els Estats Units van prohibir la importació d'esclaus l'1 de gener de 1808, data establerta a la Constitució de 1787. Els britànics van abolir l'esclavitud el 1833, i els Estats Units no van fer-ho fins al 1865.

La tendència dels Estats Units a quedar-se endarrerits a l'hora de fer avançar la democràcia es pot atribuir a factors diversos, però un d'important va ser l'existència d'un Sud democràticament deficient que va crear una distribució asimètrica de la consolidació de la democràcia en l'època de la fundació. La «gran divisió dels interessos dels Estats Units», deia Madison, «no estava entre els estats grans i els petits, sinó entre el Nord i el Sud» (Farrand 1966, I, p. 486). El Sud «no era exactament aristòcrata» en el sentit europeu, però el que sí que tenia era «una classe alta, amb les seves pròpies idees i gustos, i en general, concentrava l'activitat política a les seves mans» (Tocqueville 1969, p. 51). El Sud era generalment més jeràrquic i paternalista i menys igualitari que no pas el Nord, i els seus ciutadans eren menys participatius. Quan es va fer càrrec del comandament de l'exèrcit continental, George Washington, un home del Sud, es va estranyar de veure que els «oficials de la part de Massachusetts de l'exèrcit eren *gairebé* de la mateixa índole que els soldats» (citada a Gaines 2007, p. 88). Per dirigir amb eficàcia el seu exèrcit, constituït en gran part de voluntaris, Washington havia de ser més igualitari.

En la mesura que la Constitució federal contenia disposicions que ampliaven la veu del Sud en el govern nacional, el Sud tot sol, o bé en aliança amb els conservadors del Nord, va retardar els avenços nacionals cap als estàndards contemporanis de democràcia. De les cinc esmenes a la Constitució dels Estats Units que van ampliar el dret de sufragi, dues van posar fi a pràctiques malèvols del Sud (privació del dret de sufragi als negres i impostos individuals), dues van rebre l'oposició de la majoria dels estats del Sud (el sufragi de les dones i els drets de votar el president per als habitants de Washington, D.C.), i la més recent va tenir el suport poc entusiasta del Sud (el vot als 18 anys). En conseqüència, tenint en compte les proteccions atribuïdes al Sud en el procés polític nacional per part del federalisme, els que defensaven la integració democràtica sovint es posicionaven contra el federalisme.

Amb tot, una consecució singular de la Constitució federal va ser alliberar la democràcia de la seva presó republicana de baix calibre, i així, per primera vegada a la història, fer possible la democràcia en una enorme extensió de territori ocupat per una gran població. La Constitució federal també va impulsar la democràcia fent una transició des de formes simples de govern republicà cap a un republicanisme més complex que ha funcionat de manera relativament humana, democràtica i protectora dels drets durant més de dos segles.

El marc constitucional

Es pot dir que la «Constitució completa» dels Estats Units inclou la Declaració d'Independència, la Constitució dels Estats Units i les constitucions dels estats. La Declaració ha ocupat un lloc sagrat (si bé no justificable) al costat de la Bíblia i la Constitució federal des que el president Lincoln (1861-1865) la va elevar a l'estatus de llei superior que defineix els fins de la Constitució dels Estats Units. La Declaració, que tenia la pretensió d'expressar una opinió comuna, és fonamentalment democràtica des del moment en què afirma la igualtat humana, els «drets inalienables» i el consentiment com l'única base d'una governança justa. La majoria de càrrecs contra la corona britànica en la Declaració comporten suposades privacions d'autonomia democràtica. Per exemple, es diu que el rei ha «dissolt les cambres representatives repetidament, per haver-se oposat, amb ferma contundència, a les seves invasions dels drets del poble». La Declaració també anticipa el sistema federal declarant que els nord-americans són «l'únic poble» que, al mateix temps, viu en tretze estats independents.

Com que Jefferson, el principal autor de la Declaració, tenia esclaus i la Declaració parla dels «desprietats indis salvatges», avui dia el document es considera terriblement hipòcrita. Però, en el context de 1776, va representar un avenç significatiu cap a la democràcia i, des d'aleshores, els reformadors han manejat la Declaració com una jeremiada que emplaça el país a la rectitud democràtica, igualitària. Els articles de la Confederació, ratificats el 1781, establien un govern general molt limitat, i deixaven intacta la consolidació democràtica confederal que hi havia al darrere. «La major part de l'acció democràtica en uns Estats Units confederats va tenir lloc dins de cada estat, normalment presentant l'elecció anual de l'assemblea legislativa estatal com l'esdeveniment més important» (Amar 2005, p. 40).

Amb la ratificació, el 1788, de la Constitució federal, es va produir un canvi important. L'establiment d'una nova constitució va ser manejat amb fermesa per alarmes sobre el comerç restringit, aldarulls il·legals i amenaces exteriors —argumentaven els favorables a la nova Constitució— així com per les pors que la consolidació democràtica confederal corria el perill de ser destruïda per desordres locals i intrusions externes sota la dèbil confederació. En relació amb això, la Constitució federal tenia com a objectiu preservar la democràcia, així com realçar-la, a l'hora que proveïa sistemes governamentals que portaven al sosteniment democràtic dels estats. Malgrat tot, la ratificació del document va desencadenar una discussió enèrgica

entre els favorables a la Constitució, que s'autoanomenaven «federalistes», i els opositors a la Constitució, que van ser etiquetats pejorativament d'«antifederalistes». En general, els antifederalistes creien que la democràcia només era possible en les petites repúbliques, i sostenien que la Constitució proposada no era democràtica (és a dir, no republicana), i alhora era anti-confederal i despòtica.

L'ambigüitat de «nosaltres, el poble»

La Constitució dels Estats Units no va ser ratificada per les assemblees legislatives dels estats, sinó per les convencions elegides als estats. Els redactors volien arrelar la constitució en el poble perquè el document autoritzava el govern federal proposat a penetrar el vel de la sobirania dels estats a fi de legislar directament per als individus (p. ex., recaptar impostos). D'aquí que els redactors, igual que els últims reformadors, apel·lessin al poble per sobre dels dirigents dels seus governs d'estat. És més, la ratificació legislativa hauria implicat un tracte confederal, així com el dret possible dels estats a separar-se de la Unió: un argument que, per cert, més tard presentarien els antibel·licistes del Sud que consideraven la Constitució com un pacte entre els estats. La Constitució també expressa una lògica democràtica implícita: descansa sobre una base democràtica —el poble—; l'article I estructura el Congrés, la branca més democràtica del govern federal; l'article II preveu l'executiu, la segona branca més democràtica, i l'article III estableix el Tribunal Suprem, la branca menys democràtica.

Però la ratificació per convencions va desencadenar un debat, que va durar dos segles, sobre si la frase inaugural del preàmbul de la Constitució —«Nosaltres, el poble dels Estats Units»— es refereix al poble sencer dels Estats Units en qualitat de majoria democràtica nacional o als pobles dels Estats Units actuant alhora independentment i col·lectivament com a majories democràtiques disperses. Si bé la Constitució no preveu cap manera de fer que una majoria de nord-americans com un tot no elegeixi ningú o no decideixi res, els defensors del poder nacional han emfasitzat una interpretació majoritària com aquesta. El 1830, un dels senadors més importants dels Estats Units (segons els habitants del Nord), Daniel Webster, un *whig* de Massachusetts, va pronunciar un dels discursos més famosos de la història del Senat dels EUA quan, oposant-se al senador Robert Y. Hayne, un demòcrata de Carolina del Sud que defensava que les assemblees legislatives dels

estats podien invalidar la llei federal, va proclamar que la Constitució federal és «la constitució del poble, el govern del poble, fet per al poble, pel poble i responsable davant del poble [...] les assemblees legislatives dels estats, [...] malgrat tot sobiranes, no són, però, sobiranes sobre el poble [...] Tots som agents [federals i estatals] del mateix poder suprem, el poble» (Webster 1929, p. 481). D'aquesta qüestió se'n va fer ressò el 1910 Theodore Roosevelt, un republicà progressista: «El govern nacional pertany a tot el poble nord-americà i, quan el poble nord-americà té un interès, aquest interès pot ser preservat eficaçment només pel govern nacional [...] El nou nacionalisme [...] es mostra impacient per la confusió total resultant de les assemblees legislatives locals que intenten tractar les qüestions nacionals com si fossin locals» (Roosevelt 1929, p. 569). En disconformitat amb una resolució favorable a l'estat del Tribunal Suprem dels EUA de 1990, el jutge Harry A. Blackmun va declarar: «La nostra [...] és una república federal concebuda sobre el principi d'un poder federal suprem i constituïda primer de tot i sobretot per ciutadans, no per estats sobirans» (*Coleman v. Thompson* 1991).

Congrés

Si bé la creació, per part de la Constitució, d'una Assembla Legislativa bicameral —un tret d'obertura del federalisme nord-americà— normalment és considerada com un compromís entre els estats grans, que volien una representació basada en la població, i els estats petits, que volien una representació igual dels estats, la Cambra dels Representants també significa un avenç important cap a la democràcia federal, perquè representa una gran població dispersa al llarg d'un enorme territori i perquè la representació de la Cambra es basa únicament en la població total —no en els estats, les classes, les comunitats culturals o altres segments de la població. Tant els representants com els impostos directes són distribuïts entre la població. I també perquè el poble elegeix la Cambra, l'única cambra autoritzada a generar nous impostos o augments d'impostos, d'acord amb l'eslògan revolucionari «cap impost sense representació».

La Constitució, procurant adaptar els principis de les petites repúbliques, va establir un mandat de dos anys per als membres de la Cambra i no més d'un representant a la Cambra per cada 30.000 ciutadans (i cada estat tenia com a mínim un representant). Si avui dia se seguís aquesta norma, la

Cambrà tindria uns 10.200 membres; i d'aquí que el 1913 la Cambrà estigués limitada per estatut a 435 membres. La Convenció constitucional de 1787 preveia una Cambrà de 65 membres. Tot i això, molts antifederalistes consideraven la Cambrà no democràtica perquè era més petita que les cambres dels onze estats i una vuitena part de la Cambrà dels Comuns britànica, i 30.000 era un nombre massa elevat de persones per ser representades de manera responsable per un sol home.

Els escons de la Cambrà es redistribueixen entre els estats cada deu anys basant-se en els resultats del cens nacional que la Constitució imposa cada deu anys. Això també és democràtic perquè garanteix que la representació reflecteixi la distribució geogràfica de la població i, per tant, les variacions dels pesos relatius dels estats. Als tretze estats originals no se'ls van concedir privilegis de representació asimètrics. En canvi, tret de l'admissió de 45 nous membres d'Escòcia, el 1707, el parlament britànic «no es va tornar a redistribuir en cap moment del segle XVIII a pesar dels tumultuosos canvis demogràfics» (Amar 2005, p. 84). Als Estats Units, només les constitucions de Nova York i de Pennsilvània requerien una nova distribució basada únicament en la població determinada per censos periòdics. Així, en la seva decisió d'una nova distribució, igual que en altres tries constitucionals, els redactors van seguir els models dels estats més democràtics i no pas els que ho eren menys.

Una objectiva disposició de la Constitució (art. 1, sec. 2) va ser la disposició de comptar un esclau com les tres cinquenes parts d'una persona pel que fa a la representació a la Cambrà, als impostos federals directes i al col·legi electoral. Aquest mandat exagerava la representació dels estats del Sud, menys poblats, i amplificava la seva veu a les eleccions presidencials i en les deliberacions del Congrés. Per exemple, al primer congrés (1790), Nova York i Carolina del Nord tenien cada un deu membres a la Cambrà perquè Nova York tenia una població lliure de 319.048 habitants (més 10.266 esclaus), mentre que Carolina del Nord tenia una població lliure de 294.222 (més 100.783 esclaus).

Els senadors eren escollits per les assemblees legislatives dels estats. Els federalistes no ho consideraven antidemocràtic perquè aquestes assemblees eren escollides pel poble, i el Senat tenia l'objectiu de protegir els interessos dels estats com a «estats» (és a dir, com a petites repúbliques), si bé els dos senadors de cada estat no havien de votar com un sol bloc. La independència dels senadors a l'hora de votar era en part una concessió a la democràcia, perquè cada senador pot representar interessos diferents en

un estat. Això és important, perquè molts estats són més grans que molts estats nació independents, la majoria d'estats són demogràficament diversos i la immigració canvia la complexitat política de cada estat. Així, doncs, al llarg dels anys, molts estats han tingut un republicà i un demòcrata servint simultàniament al Senat.

Una disposició democràtica molt important és l'article 1, secció 2, que estableix que els requisits que necessiten els ciutadans per poder votar a les eleccions federals són els mateixos que els que es necessiten per poder votar als membres «de la branca més nombrosa de l'Assemblea Legislativa estatal». Considerant la preexistent sobirania dels estats, els redactors no podien abrogar un atribut fonamental de sobirania, a saber, l'autoritat per determinar qui pot votar en l'escena política. Així, es va deixar que els estats decidissin els requisits que havien de tenir les persones amb dret de sufragi. El 1787, a la majoria d'estats, els requisits que definien el dret de sufragi eren tenir una propietat i/o ser contribuent. La «branca més nombrosa de l'Assemblea Legislativa estatal», a saber, la Cambra de Representants de l'estat, tenia els requisits de propietat menys exigents i, per tant, el dret de sufragi més ampli a cada estat. Igualment important és que els redactors no van autoritzar els estats a establir requisits diferents per votar a les eleccions federals, potser per por que alguns disminuïssin la base democràtica del govern federal i d'aquesta manera limitessin el dret de sufragi a les eleccions federals. Així, doncs, relacionant els requisits de les persones amb dret de vot per a les eleccions federals amb els requisits de cada estat per a la respectiva cambra de representants, els redactors de la Constitució federal van escollir la norma més democràtica de requisit de dret de vot políticament disponible el 1787, i la norma que tenia més probabilitat d'esdevenir més democràtica amb el pas del temps.

Una altra disposició democràtica per als membres de la Cambra dels EUA és que només cal que faci set anys que són ciutadans dels Estats Units abans que els elegeixin per primera vegada com a representants a la Cambra, mentre que en el cas dels senadors n'ha de fer nou. Preveient que la immigració seria vital per al creixement nacional, aquesta disposició és integradora, i permet que els immigrants de qualsevol país entrin a formar part del procés polític nacional prou ràpidament (tot i que Hamilton, Madison i uns quants altres consideraven aquest període d'espera una «discriminació degradant»). En canvi, l'acta d'establiment d'Anglaterra de 1701 exclouïa del Parlament els subjectes naturalitzats. Així, avui dia només el

president ha de ser «ciudadà de naixement», cosa que impedeix que el governador de Califòrnia Arnold Schwarzenegger (austríac) i el de Michigan Jennifer Granholm (canadenc) puguin optar a la presidència.

Els requisits d'edat de 25 anys per als membres de la cambra i de 35 per a la presidència suggereixen una invitació democràtica perquè les noves generacions s'integrin en la política nacional. Però, com a mínim, hi ha un crític contemporani segons el qual aquests requisits d'edat fan que els que tenen entre 18 i 25 anys siguin ciutadans de segona i que el període d'espera per obtenir la ciutadania «estigmatitzi els ciutadans dient-los que són considerats no aptes durant uns quants anys [...] per prendre part en el govern» (Levinson 2006, p. 146). Això no obstant, molts redactors van veure els requisits de l'edat com unes barreres als «altius hereus de noms distingits» que guanyen posicions polítiques sent molt joves, com William Pitt, la persona més jove que va entrar al parlament l'any 1781, a l'edat de 21 anys (Amar 2005, p. 70).

També és democràticament significatiu que la Constitució prohibeixi fer qualsevol test religiós per optar a qualsevol càrrec federal. (Tot i això, només els protestants van ocupar la presidència de 1789 a 1961, i el fet de no autoproclamar-se ateus guanyaria l'aprovació dels votants.) Al mateix temps, la Constitució reserva als estats l'autoritat de prescriure el nombre de vegades, els llocs i la forma de permetre als seus ciutadans d'elegir els seus membres del Congrés, si bé el Congrés pot regular el nombre de vegades i les formes d'aquestes eleccions —un poder que rarament va exercir fins a la dècada de 1960.

Encara que l'estructura i el funcionament del Congrés siguin similars als de la majoria d'assemblees legislatives dels estats, les constitucions estatals, que són ratificades pel poble, posen més límits a les seves assemblees legislatives. A diferència del Congrés, moltes assemblees legislatives estatals han de reunir una majoria dels seus membres per poder aprovar els projectes de llei, han d'aprovar només projectes de llei d'un sol tema amb títols que identifiquin clarament el contingut i han d'equilibrar el pressupost de funcionament de l'estat cada any.

Per garantir la integritat del procés legislatiu i protegir els membres del Congrés del president i dels governs dels estats, els membres del Congrés no poden ser detinguts (excepte per traïció, delictes greus o ruptura de pau) mentre assisteixen a les sessions del Congrés, mentre hi van o mentre en tornen. De la mateixa manera, no es poden considerar responsables del que diguin al Congrés.

La presidència

Molts antifederalistes temien els poders presidencials exposats a l'article II. Això no obstant, les generacions posteriors van apuntar contra el col·legi electoral, titllant-lo d'antidemocràtic. Sota aquest mecanisme, un candidat presidencial ha de guanyar una majoria de vots als col·legis electorals dels estats (actualment 270 de 538). El nombre de vots electorals d'un estat iguala el nombre dels seus representants a la Cambra dels EUA més els seus dos senadors. D'aquesta manera, els estats més petits (p. ex., Wyoming) tenen tres vots electorals cada un; Califòrnia, l'estat més gran, tenia cinquanta-cinc vots electorals l'any 2008. A més, als residents a Washington, D.C. se'ls va donar tres vots electorals per la vint-i-tresena esmena (1961) de la constitució. En quaranta-vuit estats, tots els vots electorals dels estats són adjudicats al candidat que obté la majoria o la pluralitat dels votants de l'estat. (Maine i Nebraska distribueixen els seus vots electorals entre els seus districtes del Congrés, i els dos vots electorals del Senat es concedeixen al candidat que guanya el vot popular més ampli de l'estat.) En vint-i-sis estats, però, els individus elegits per votar el col·legi electoral són lliures de donar el seu vot a candidats que no tenen el suport dels votants de l'estat. En la història dels EUA hi ha hagut 158 «electors infidels», si bé cap ha canviat el resultat d'una elecció presidencial.

Els crítics argumenten que el col·legi electoral no és democràtic perquè no tots els vots d'un ciutadà nord-americà compten igual, i un candidat pot perdre el vot popular i guanyar la presidència, com va passar el 1888 i el 2000. El 2000, l'anterior vicepresident Al Gore (demòcrata) va obtenir 543.895 vots populars més que George W. Bush (republicà), però Bush va guanyar la presidència amb 271 vots electorals perquè va guanyar els 25 vots electorals de Florida per 537 vots populars de marge. Des de 1789 s'han presentat al Congrés més de 1.000 projectes de llei per esmenar la Constitució i abolir el col·legi electoral, però aquest últim sobreviu per inèrcia històrica, pels elevats llindars necessaris per esmenar la Constitució i per la falta de ganes dels nord-americans, des de 1789, de desmantellar qualsevol institució establerta per la Constitució. Encara més, els estats petits amb un poder electoral magnificat pel sistema es resisteixen al canvi, i també els estats grans, perquè esperen ser els més influents en unes eleccions tancades, així com algunes minories (p. ex., els negres i els hispànics) els vots de les quals podrien ser decisius per adjudicar tots els vots electorals d'un estat al seu candidat elegit en una elecció tancada.

Alguns redactors defensaven que l'elecció del president fos una elecció nacional directa, com les eleccions dels governadors a Nova York i Nova Anglaterra, però George Mason de Virgínia va advertir: «L'extensió del país fa impossible que les persones puguin tenir la capacitat requerida per jutjar les pretensions respectives dels candidats» (Farrand 1966, II, p. 31). Alguns redactors volien que el Congrés escollís el president, de la mateixa manera que en alguns estats els governadors eren elegits per l'assemblea legislativa. Això va ser considerat antidemocràtic i propens a fer que el president estigués subordinat al Congrés. Com a solució intermèdia, cada estat pot triar els seus electors a la seva manera, però la Constitució exclou els membres del Congrés i tots els altres càrrecs federals puguin ser electors. Altrament, no hi ha requisits de propietat, edat, ciutadania ni d'altres per poder ser electors.

La ponderació dels vots dels estats en paral·lel amb les dimensions de les seves delegacions al Congrés tenia l'objectiu de fer el sistema més democràtic que un altre en què tots els estats tinguessin el mateix nombre de vots electorals. Això no obstant, aquesta distribució ponderada va beneficiar els estats esclavistes i va garantir que ningú pogués ser president sense rebre un cert suport del Sud. Malgrat la gran pressió de Carolina del Sud i d'altres estats del Sud, els redactors es van negar a carregar la presidència amb uns requisits de propietat o a crear un executiu amb múltiples dirigents, sobretot un de Nord-Sud.

El poder judicial

El poder judicial (art. III) va provocar unes fortes protestes per part dels antifederalistes, que creien que promouria la consolidació unitària. El poder judicial és també la branca menys democràtica, perquè els jutges federals no s'enfronten mai amb els votants. Malgrat tot, continua sent republicà, perquè, com argumenta Madison, els nomenaments a tots els tribunals constitucionals federals s'inicien indirectament pel president electe i són confirmats o rebutjats pel Senat, els membres del qual eren escollits per les assemblees legislatives de l'estat (fins al 1913). Aquest procés era més democràtic que no pas les aleshores pràctiques tradicionals del segle XVIII de nomenaments judicials per part de la corona i dels governadors. La confirmació per part del Senat (la cambra dels estats) va ser una concessió important als que temien que un poder judicial federal independent combinat amb un president fort destruís les competències dels estats.

La Constitució no estipula cap requisit per als jutges federals: els presidents i el Senat poden nomenar qui creguin adient, inclosos immigrants, joves, persones amb professió que no és la d'advocat i persones amb ingressos baixos. Tampoc no distribueix els escons del Tribunal Suprem entre les regions o els estats, tot i que els nomenaments del segle XIX al Tribunal van afavorir lleugerament el Sud, i a mitjan segle XX, els nomenaments van donar cabuda en el poder judicial a catòlics, jueus, negres i dones.

Permetent que tots els jutges federals «conservin el seu càrrec mentre observin un bon comportament» i prohibint al Congrés que reduïxi les retribucions dels jutges, la Constitució va establir una «excel·lent barrera contra les [...] opressions del cos representatiu» (*El Federalista* 78). Els redactors anticipaven així un paper antimajoritari per al Tribunal, però no s'esperaven que fos tan potent políticament com ho va ser un segle més tard. El poder judicial, va dir Hamilton, «sempre serà la branca menys perillosa» del govern federal (*El Federalista* 78). A final del segle XIX, però, els crítics liberals veien el poder judicial com un monstre antidemocràtic i antimajoritari que protegia els homes de corporacions riques i poderoses del control regulador i fiscal del poble. Aquesta crítica va perdre força el 1937 quan el poder judicial va cedir davant la pressió política i va permetre al Congrés i als presidents que estenguessin abastament la regulació econòmica i el benestar social. En la dècada de 1950, els liberals van començar a elogiar el poder judicial com un protector vital dels drets de les minories contra les majories —una funció exemplificada el 1954, quan el poder judicial va fer cas omís de l'opinió pública i va declarar il·legal la segregació racial a les escoles públiques (*Brown*). Diferents normes posteriors, en especial la *Roe v. Wade* (1973), que va posar fi a les lleis antiavortament de quaranta-nou estats, van desencadenar la crítica conservadora de l'antimajoritarisme judicial imperialista. A la dècada de 1990, els liberals tornaven a acusar el poder judicial d'haver estat antidemocràticament antimajoritari quan magistrats nomenats pels republicans van començar a restringir ampliacions de drets, el poder federal i la regulació econòmica. La ironia de l'antimajoritarisme del poder judicial de mitjan segle XX és que va nacionalitzar qüestions culturals controvertides com l'avortament, amb la qual cosa va infectar i polaritzar la política federal amb matèries que els redactors havien suposat que es mantindrien en mans dels estats.

L'article III, però, conté dues disposicions democràtiques importants. En primer lloc, requereix que els judicis per tots els delictes federals siguin jutjats per jurats populars i que els judicis tinguin lloc en l'estat en el qual

l'acusat havia comès la il·legalitat. Els jurats populars, un llegat anglès, es consideraven uns controls indispensables dels ciutadans sobre el comportament judicial i executiu abusius. La prohibició de judicis fora de l'estat pretenia impedir que els fiscals federals busquessin jutjats que els fossin favorables i alhora garantir que els acusats fossin jutjats davant de jurats locals que poguessin conèixer els efectes i les circumstàncies del presumpte delictes. En segon lloc, el delictes de traïció, l'únic delictes descrit a la Constitució, es defineix de forma restringida per impedir que el govern utilitzi les acusacions de traïció per abolir la llibertat d'expressió, de premsa i de reunió. (Cinc persones han estat declarades culpables de traïció en la història dels EUA.) A diferència de la pràctica anglesa de l'època, la disposició prohibeix que el govern s'apoderi del patrimoni d'un traïdor sentenciat. La disposició de traïció també reforça la indestructibilitat de la unió federal, perquè els redactors van rebutjar les definicions proposades que haurien eximit de processar per traïció ciutadans d'un estat que entaulés una guerra civil contra els Estats Units.

Interaccions entre les normes constitucionals i la democràcia

Les disposicions de la Constitució d'un sistema militar intergovernamental (art. I, sec. 8), amb el manteniment de la milícia d'estat sota el comandament del governador, afavoreixen la democràcia perquè molts fundadors temien que un gran exèrcit regular (és a dir, professional) seria un «motor de despotisme». El sistema militar és més aviat únic perquè, de manera aclaparadora, als països federals, els afers militars són competències federals exclusives i les formes de govern constituents no poden mantenir els seus propis exèrcits i forces aèries com als Estats Units. A més, tenint en compte que la Constitució reserva la competència de la policia als estats, les forces policials locals i estatals independents són més nombroses i més poderoses que en la majoria de països federals.

Molts redactors de la Constitució es van oposar a l'esclavitud i van treure paraules com *esclau* o *esclavitud* del document. Amb tot, la majoria reconeixien que la unió no era possible sense donar cabuda a la «peculiar institució» del Sud. A canvi, però, els detractors de l'esclavitud van obtenir competències al Congrés per (a) oposar-se al comerç d'esclaus gravant-lo amb impostos i (b) abolint el comerç d'esclaus l'1 de gener de 1808. Alguns dels redactors creien que aquestes disposicions aconseguirien eradicar gradualment l'escla-

vitut, però la invenció de la desmotadora de cotó, l'any 1793, va augmentar la demanda d'esclaus per part del Sud, la qual, després de la prohibició de la importació d'esclaus, se satisfia fent-ne contraban i fent-los procrear.

Una garantia democràtica ara ja antiga és la prohibició expressa de la constitució de títols de noblesa atorgats pels Estats Units i pels estats (una disposició també present als articles de la Confederació).

Els mandats de l'article I secció 10, que prescriu «no fer servir res sinó moneda d'or i de plata com a oferta en el pagament de deutes» ni promulgar cap «lleï que afecti l'obligació de contractes» van ser aprofitats per alguns antifederalistes i crítics posteriors com a prova que els redactors de la Constitució eren defensors antidemòcrates d'interessos adinerats. Algunes assemblees legislatives estatals havien demostrat una tendència per al paper moneda preferit pels deutors. Els federalistes consideraven que aquestes disposicions eren essencials per al desenvolupament econòmic nacional que redundaria en benefici de tots.

Les clàusules de plena confiança i crèdit i de privilegis i immunitats de l'article IV tenien com a objectiu fomentar el comerç i la democràcia creant un mercat comú i permetent una mobilitat no discriminatòria per a la Unió. Aquestes clàusules també eren presents als articles de la Confederació, però els articles exclouïen els «indigents» i «vagabunds» de la clàusula de privilegis i immunitats. Significativament, la Constitució dels Estats Units no exclou cap ciutadà (entre ells els negres lliures) d'aquestes proteccions (tret dels delinqüents acusats que fugen a un altre estat). Els esclaus, que no eren considerats ciutadans, n'eren la indigna excepció. Als estats antiesclavistes se'ls va exigir que tornessin als estats esclavistes els esclaus que n'havien fugit —una disposició àmpliament violada pels estats del Nord, cosa que va convèncer el Sud que el Nord només era lleial a la Constitució federal quan li convenia i que, en conseqüència, el Sud, a la llum del comportament anticonstitucional del Nord, tenia dret a separar-se de la Unió. De manera interessant, però, la clàusula dels esclaus fugitius no va donar al Congrés cap competència explícita per fer respectar la clàusula als estats antiesclavistes ni tampoc va autoritzar els propietaris d'esclaus perquè entressin en els estats antiesclavistes a capturar els esclaus que havien fugit. Malgrat tot, sota la pressió del Sud, el Congrés i el Tribunal Suprem van trobar aquesta competència federal.

L'article IV també garanteix la integritat territorial de cada estat i «una forma de govern republicana» en cada estat. Aquestes disposicions es consideraven baluards per a la supervivència de les repúbliques petites de la

Unió. Es pot argumentar, però, que la integritat territorial de Virgínia va ser violada quan Virgínia de l'Oest es va separar de Virgínia durant la guerra de Secessió i el 1863 va entrar a formar part de la Unió com a estat separat. El Congrés confiava en part en la clàusula de garantia republicana per «reconstruir» les formes polítiques dels estats del Sud després de la guerra; però la clàusula s'ha mantingut inactiva.

El procés d'esmena de la Constitució és antidemocràtic des del moment en què no preveu cap referèndum nacional. Al contrari, les esmenes són proposades per dues terceres parts de cada cambra del Congrés i després són ratificades per les assemblees legislatives de l'estat o per convencions electes en tres quarts dels estats (el Congrés tria el mètode de ratificació). Les convencions electes han estat usades només una vegada: per ratificar l'esmena XXI (1933), que revocava l'esmena XVIII (1919), que prohibia la venda i la manufactura de begudes alcohòliques arreu del país.¹ Les forces del Congrés contràries a la prohibició van especificar la ratificació per convencions perquè els protestants nadius rurals «secs» dominaven la majoria d'assemblees legislatives. En general, la majoria d'estats mantenien eleccions a tot l'estat perquè ratifiquessin la Convenció, de manera que fessin possible que els catòlics, jueus i immigrants de la ciutat —«xops/molls»—, molt més nombrosos, guanyessin la majoria dels escons de la Convenció.

La Constitució també permet que les dues terceres parts dels estats proposin esmenes al Congrés, però aleshores el Congrés ha de convocar una convenció constitucional per proposar esmenes, que després han de ser ratificades per les assemblees legislatives o per les convencions electes de tres quarts dels estats. Aquesta disposició reconeix la sobirania del poble sobre el govern federal, a més de l'existència presumiblement indestructible dels estats. Aquest mètode no ha estat utilitzat mai, perquè el Congrés sempre ha trobat raons tècniques per fer cas omís de les peticions dels estats ja que hi ha una por estesa que una altra convenció constitucional pogués causar divisió i ser molt destructiva.

Les repúbliques estatals

A causa de la variabilitat de les divuit constitucions estatals que van precedir la Constitució dels EUA, no és possible explicar-les en detall. En

¹ Nota de l'Ed. (IEA). En referència a la Llei seca.

general, la tendència en els estats durant l'època de la fundació era fer un govern més democràtic rebaixant els requisits de propietat per poder votar i poder exercir un càrrec públic, requerint una rotació freqüent dels càrrecs electes, convocant eleccions anuals per a la majoria de càrrecs governamentals, vinculant la representació legislativa a la població, permetent la instrucció dels legisladors per part del votant, concentrant el poder en l'Assemblea Legislativa, adoptant declaracions de drets, separant l'Església de l'estat i, el 1780 a Massachusetts, liderant l'esbortany d'una constitució per part d'una Convenció electa i llavors tenir el document ratificat pel poble (vegeu, per exemple, Lutz 1980, Tarr 1998).

El 1776, entre un 50% i un 75% de la població adulta masculina podia votar (Williamson 1968), i cap al final de l'«època revolucionària, la majoria d'homes adults, i fins i tot uns quants altres, havien obtingut el dret de vot. Els requisits de propietat havien estat reduïts, els requisits de religió pràcticament abandonats i, en alguns casos, les restriccions racials havien estat eliminades» (Dinkin 1982, p. 43). La Constitució radical de Pennsilvània de 1776 tan sols exigia que el votant masculí fos contribuent. A New Hampshire, Nova Jersey i Nova York, el percentatge de «riquesa» i de legisladors «benestants» va disminuir del 83% d'abans de 1776 al 38% el 1783, i els comerciants i advocats van caure del 43% al 18%, mentre que els grangers augmentaven del 23% al 55%. A Maryland, a Carolina del Sud i a Virgínia, la proporció dels «rics» i «benestants» es va reduir del 88% al 70% durant la guerra revolucionària, mentre que els grangers van augmentar del 12% al 26% (Main 1966). El 1791, Vermont va ampliar el dret de vot a tots els homes blancs adults. També hi va haver ampliacions del dret de vot més enllà dels homes blancs. Les dones blanques van poder votar a Nova Jersey fins al 1807 i, a Maryland, els homes negres van poder votar fins al 1802.

De fet, de vegades era un procés estrident de democratització de l'estat que feia que molts federalistes criticuessin «les vicissituds i les incerteses que caracteritzen les administracions de l'estat» (*El Federalista* 37) i busquessin un «remei republicà per als mals de més incidència del govern republicà» (*El Federalista* 10). D'aquí ve que, en relació amb això, per als federalistes, els estats no eren models per redactar la Constitució dels Estats Units, i els federalistes van ser acusats pels antifederalistes i per molts reformadors demòcrates posteriors d'haver posat massa distància entre la Constitució federal i la democràcia (p. ex., Borowiak 2007).

Desenvolupament democràtic

Les deu primeres esmenes a la Constitució dels Estats Units, ratificada el 1791, van constituir la primera expansió postconstitucional de la democràcia en la mesura que protegien, contra l'acció federal, els drets individuals no explícitament protegits pel document original. Les eleccions presidencials de 1800, que va guanyar Jefferson quan la Cambra de Representants dels EUA va decidir el resultat, van ser una consecució decisiva perquè va ser la primera transferència de poder nacional d'un partit a un altre. Jefferson va derrotar el federalista titular John Adams, i el partit de Jefferson va reduir els federalistes a l'estatus de minoria al Congrés. L'emergència, el 1800, d'un incipient sistema de partits confederat va crear una poderosa institució per a la mobilització i democratització de les masses, així com la preservació del sistema federal.

Els partits polítics moderns van ser institucionalitzats el 1828 amb l'establiment del partit Demòcrata, el més antic dels partits existents a tot el món. Per guanyar la presidència, aquest partit, organitzat per Andrew Jackson —un home associat amb la frontera occidental i hereu de la democràcia jeffersoniana—, va acceptar l'esclavitud i la persecució dels indis, va donar suport als drets dels estats i va defensar la democràcia de masses d'homes blancs. El 1833 li va sortir un partit d'oposició *whig*, que va durar fins que el 1856 va ser desplaçat pel partit republicà.

L'aparició d'una competència de partits moderns durant l'època jacksoniana (1820-1840) va estimular els estats a eliminar pràcticament tots els requisits de propietat i a reduir els requisits de residència i de ser contribuent per als homes blancs amb dret de vot. La majoria d'estats també van eliminar els requisits per ocupar un càrrec públic; molts estats van fer que votar fos més còmode, moltes localitats van posar fi a la votació *viva voce* i la majoria van fer que els electors presidencials, els governadors, els jutges i els càrrecs públics dels comtats estiguessin subjectes a elecció popular en lloc de ser nomenats per elecció indirecta. Després de 1828, Carolina del Sud era l'únic estat que no permetia l'elecció popular dels electors presidencials. El cens electoral va augmentar més del doble entre 1820 i 1840. L'any 1824, John Quincy Adams va ser el primer president elegit per una massa significativa de votants. Jackson va ser el primer candidat presidencial a ser nomenat per la convenció d'un partit nacional constituïda per delegats dels estats, i així es va substituir el mètode de reunir-se el Congrés per triar candidats presidencials. El president Jackson

(1829-1837) volia que tots els càrrecs públics, entre ells els jutges, fossin elegits pel poble.

En vetar, el 1832, la renovació del Segon Banc dels Estats Units en nom del poble contra els plutòcrates, Jackson va iniciar esforços per ampliar la democràcia a l'esfera social. Per exemple, el 1841, el Congrés va promulgar una llei de la bancarrota que protegia tothom, no únicament els comerciants i els corredors borsistes. Els estats van fer una cosa semblant. Per exemple, la majoria d'estats van abolir l'empresonament per deute. Aquesta orientació igualitària també va crear l'expectativa popular que els polítics havien de «fer encaixades amb el poble». A diferència de les actituds de la majoria d'elits europees sobre «la delicadesa de la mà» (Smith 2008), Abraham Lincoln, per exemple, xocaria la mà de milers de persones en un sol dia.

L'època jacksoniana no va produir un gran augment del poder federal en detriment del dels estats, però sí que el va consolidar quan Jackson va amenaçar d'usar la força militar contra Carolina del Sud quan, el 1832, aquest estat pretenia anul·lar la llei d'aranzels federals. Si bé Jackson donava suport als drets dels estats, va afirmar amb contundència i claredat les competències federals constitucionals, i la política d'aranzels és inequívocament federal.

De la guerra de Secessió se'n va derivar un augment del poder constitucional federal. Tres esmenes democràtiques a la Constitució van posar fi a l'esclavitud (esmena XIII) el 1865, van estipular que cap estat podia violar els drets fonamentals dels ciutadans o de les persones (esmena XIV) el 1868, van ampliar el dret de vot als homes negres i alhora van prohibir als estats que retallessin aquest dret (esmena XV) el 1870. Aquestes esmenes van ser ratificades quan els estats del Sud van ser ocupats per les tropes federals i van operar sota els governs de la reconstrucció imposats pel govern federal.

I no és de poca importància el fet que la batalla sobre l'esclavitud legitimés la idea que la voluntat majoritària del país té dret a passar per sobre de les competències dels estats. Abans de la guerra de Secessió, el Congrés i els presidents veien l'esclavitud com una qüestió legislativa dels estats, però els abolicionistes argumentaven que una majoria de nord-americans abominaven de l'esclavitud i que, en una matèria d'aquesta magnitud moral, una majoria honrada havia de prevaldre sobre una minoria perversa amb independència dels tradicionals principis de federalisme. Lincoln hi va estar d'acord, però va intentar garantir als votants que la seva oposició a

l'esclavitud no era un pendent rodoladís que conduiria a una interferència federal «amb les lleis dels nabius d'Indiana, les de les ostres de Virgínia o la del licor de Maine» (Lincoln 1858, p. 460-461).

Però la força nacionalitzadora de la victòria de la Unió en la guerra de Secessió va ser considerablement debilitada pel Tribunal Suprem dels EUA, que actuava amb simpatia envers el Sud, i pel Partit Republicà (el partit de Lincoln), el qual, després del final de la Reconstrucció de 1877, es va alinear amb les noves elits urbanes industrials i va abandonar els negres. Cap a la dècada de 1890, els racistes van tornar a guanyar el control del Sud i van suprimir el vot dels negres, van imposar règims de segregació racial i de penúria per als negres que, el 1896, van ser defensats pel Tribunal Suprem dels EUA. A *Minor v. Happersett* (1875), el Tribunal també va legislar que ni la nova quarta esmena ni la clàusula de garantia republicana prohibien als estats que neguessin el sufragi a les dones. En conseqüència, les esmenes constitucionals posteriors a la guerra de Secessió no van complir les seves promeses democràtiques i igualitàries.

L'augment de poderoses empreses bàsicament protegides pel Tribunal i pels republicans del Congrés i la Casa Blanca va provocar les revoltes dels populistes i dels progressistes de final del segle XIX que pretenien arrabassar el poder als oligarques i retornar-lo al poble. Milions d'immigrants de l'Europa meridional, central i oriental van arribar als Estats Units a riudes, i molts d'ells es van alinear amb les organitzacions del poderós partit demòcrata del Nord. L'augment de la competència de partits va produir uns resultats de vots sense precedents que van augmentar del 72,8% al 87,3% entre 1865 i 1900 (Morone 1998, p. 101).

Els progressistes creien que només el govern federal podia regular les grans corporacions que operaven a través de les fronteres de l'estat, i així restaurar la democràcia popular. Amb aquesta finalitat, van conceptualitzar el poble nord-americà com un poble nacional únic que necessitava que se li atribuís poder democràticament per legitimar el poder federal ampliat, i van posar fi a la pràctica històrica d'anomenar el país «aquests» Estats Units. Els progressistes van garantir dues esmenes constitucionals democràtiques el 1913. L'esmena XVI autoritzava el govern federal a gravar els ingressos corporatius i personals. Aquesta esmena va augmentar enormement les rendes públiques del govern i li va permetre redistribuir riquesa entre els pobres i regular el comportament a escala nacional per mitjà de lleis tributàries. L'esmena XVII autoritzava l'elecció directa dels senadors d'EUA per part del poble de cada estat, i així els senadors quedaven des-

vinculats dels governs d'estat «corruptes». Aquestes esmenes van posar els fonaments per a grans expansions del poder federal al segle XX.

A pesar de tot, democratitzar el govern federal exigia reformes als estats pel que fa a les normes i els procediments per votar. El 1888, els progressistes van presentar el vot australià (o secret) —adoptat per tots els estats el 1906—, així com normes de registre del vot per reduir la corrupció. També van promoure la papereta curta basant-se en la premissa que unes paperetes llargues amb molts càrrecs públics per ser elegits podrien confondre els votants. (La papereta llarga era un llegat de l'època jacksoniana, quan els estats van començar a multiplicar el nombre de càrrecs públics subjectes a elecció popular.) Els progressistes també van defensar eleccions primàries allà on la massa de votants d'un partit triés els seus candidats de partit per ocupar els càrrecs de govern.

Així mateix, van introduir la iniciativa, el referèndum i la destitució. La iniciativa directa permet que els votants enduguin esmenes de la seva constitució estatal o que aprovin lleis estatals quan per petició s'incloguin propostes en una papereta electoral general sotmesa a votació popular estatal. Les normes de referèndum requereixen que les assemblees legislatives estatals i/o locals sotmetin certes propostes als votants abans que esdevinguin llei. Les lleis de destitució permeten que els votants facin fora els càrrecs públics estatals i/o locals abans que expiri el mandat. Actualment, setze estats tenen iniciativa directa constitucional i setze més tenen iniciativa directa legislativa. Per mitjà de la iniciativa, per exemple, els votants d'Oregon i de Washington van legalitzar l'eutanàsia activa (que ha resistit reptes judicials federals), i els votants de tretze estats van legalitzar la marihuana amb fins terapèutics (que no va resistir reptes judicials federals, però el president Barack Obama va posar fi als atacs contra l'aplicació de la llei als consultoris que usaven marihuana). La majoria d'estats tenen referèndums de diversos tipus, i quaranta-nou estats requereixen que les esmenes constitucionals estatals siguin ratificades per referèndum. Vuit estats permeten destituir tots els càrrecs públics, sis permeten la destitució de tots els càrrecs públics excepte els judicials, dos permeten destituir-los tots menys els membres del Congrés, i Rhode Island permet destituir només els càrrecs estatals. La destitució recent que ha estat més divulgada va tenir lloc a Califòrnia el 2003, quan els votants van destituir el governador en funcions i van triar el governador Arnold Schwarzenegger.

Però el progressisme va afavorir una paradoxa: s'havia de tornar la democràcia al poble mentre que el govern s'havia de «situar per sobre

d'ell, en mans d'experts» (Morone 1998, p. 98). L'ocupació civil federal va passar de 51.020, el 1871, a 100.020 el 1881, 157.442 el 1891 i 396.494 el 1913, a mesura que el govern federal assumia més deures reguladors i de benestar social. Mentre els progressistes defensaven obertament una administració pública científica portada per experts no partidistes, en realitat promovien la governança dels protestants anglosaxons blancs. Moltes de les seves reformes (p. ex., les normes de registre dels votants, les papebetes curtes i les eleccions locals generals) tenien per objectiu frustrar el *rei Demos* (el poble sobirà) les legions de votants immigrants del qual amenaçaven la democràcia il·lustrada. En part, per domesticar el *rei Demos*, la majoria de progressistes van donar suport al sufragi de la dona, que es va aconseguir a escala nacional el 1920 per mitjà de l'esmena XIX de la Constitució federal.

El New Deal va augmentar considerablement el poder federal sobre l'economia i el benestar social, i el Tribunal Suprem dels EUA va deixar de defensar les competències dels estats en aquestes àrees i va relegar la desena esmena a la constitució dels Estats Units a l'estatus de mer «tòpic» (*United States v. Darby* 1941, p. 124). La majoria de càrrecs públics de govern locals i estatals van donar suport a aquestes assercions d'autoritat federal perquè beneficiaven els seus constituents sense immiscir-se excessivament en les competències locals i estatals. L'època del New Deal del president demòcrata Franklin D. Roosevelt (1933-1945) va consagrar el *rei Demos*, si més no pel que fa a la regulació federal de l'economia i a la legislació del benestar social, si bé les quatre victòries electorals a la presidència de Roosevelt es van fonamentar en els votants blancs del Sud i en les «màquines» corruptes del partit demòcrata del Nord que van produir milers de vots fraudulents. L'ocupació civil federal va saltar de 603.587 el 1933 a 1.042.420 el 1940 (un augment del 72,7%), mentre que l'ocupació de treballadors públics locals i estatals fora de l'ensenyament va passar d'1.144.000 el 1933 a 1.327.000 (un augment del 15,9%). L'entrada dels EUA a la Segona Guerra Mundial va fer ascendir l'ocupació civil federal fins a 3.816.310 el 1945.

El New Deal no va erosionar les competències dels estats bàsicament perquè el sistema confederat de partits, que estava profundament incrustat en els governs locals i estatals i controlava les potents «màquines» ètniques blanques al Nord i els *courthouse* o grups de poder judicial blancs al Sud, va frustrar la majoria d'invasions federals de les prerrogatives locals i estatals per mitjà dels seus membres al Congrés, que devien la seva sort elec-

toral als càrrecs locals i estatals i als amos del partit. És per això que el New Deal va poder expandir la democràcia social però no la democràcia electoral. Roosevelt es va negar a fer complir els drets de vot dels negres al Sud i a atacar les corruptes màquines de partit al Nord.

Durant les dècades de 1950 i 1960 va tenir lloc una gran transformació de la democràcia i del federalisme, quan els moviments socials es van revoltar contra els drets dels estats i van atacar els antics mals no democràtics que el New Deal havia deixat indemnes. L'ocupació civil federal va augmentar de 1.960.708 el 1950 a 2.398.704 el 1960 i a 3.076.414 el 1969 (un augment del 56,9%). L'ocupació de treballadors públics locals i estatals no mestres també va augmentar: de 2.418.000 el 1950 a 3.267.000 el 1960 i 4.528.000 el 1969 (un augment del 87,3%), en gran mesura com a resposta a una proliferació de (a) subvencions federals que pretenien atreure la participació dels estats en la transformació i (b) regulacions federals amb l'objectiu d'imposar la participació dels estats.

En primer lloc, el moviment dels Drets Civils va obtenir intervencions federals massives, entre elles la militar dels EUA, i intervencions d'execució de la llei als estats del Sud per posar fi a la segregació racial i restablir el dret de sufragi després de setanta-cinc anys de supressió. Igual que els abolicionistes antibèl·lics, els defensors dels drets civils argumentaven que l'enormitat moral d'aquestes qüestions justificava la imposició de la voluntat de la majoria del país sobre els estats reaccionaris. Aquest moviment va produir l'esmena XXIII (1961) de la Constitució federal, que permet als residents de Washington, D.C. (que té una població negra considerable) que votin en les eleccions presidencials, l'esmena XXIV (1964), que prohibeix als estats que recaptin «cap impost de vot ni altres impostos» sobre el vot (un mecanisme del Sud per privar del dret de vot els negres i els blancs pobres), les actes dels drets civils dels EUA de 1957, 1960 i 1964, que constitueixen el fonament de la protecció dels drets federals moderns i la Llei de drets de sufragi de 1965, que prohibia que l'estat fes «proves d'al·fabetisme» per poder votar i establia una supervisió federal exhaustiva de l'administració de les eleccions als estats (majoritàriament al Sud) que tenia una història de discriminació del votant i on, el 1964, menys del 60% de la població figurava al cens electoral.

En segon lloc, els reformadors van desafiar els mètodes dels estats de traçar les fronteres de les circumscripcions electorals per a les assemblees legislatives estatals i la Cambra dels EUA. Aquests mètodes, que es remunten a l'època colonial, generalment alineaven les circumscripcions amb el

comtat i les fronteres municipals, i així produïen circumscripcions amb un nombre de població diferent, i de vegades molt diferent. Aquests mètodes també sobrerrepresentaven les àrees rurals i subrepresentaven les àrees urbanes. El 1964, el Tribunal Suprem dels EUA va dictaminar que aquesta distribució de circumscripcions violava la clàusula de protecció equitativa de les lleis de la catorzena esmena (1868). El Tribunal va exigir la norma «una persona, un vot», que requeria que totes les circumscripcions d'un mateix estat tinguessin el mateix nombre d'habitants. Aquest mandat va ser considerat per una gran massa com una victòria important per a la democràcia, però també minava el sistema de partits perquè les circumscripcions ja no corresponien a les fronteres de govern locals. Els comtats, sobretot, havien estat *loci* organitzatius dels partits. Com a resultat, els membres de les assemblees legislatives estatals i del Congrés van esdevenir (a) cada vegada més desconnectats dels partits i dels càrrecs públics locals i estatals, i (b) cada vegada tenien menys ganes de defensar les prerrogatives locals i estatals en el sistema federal.

En tercer lloc, els estudiants polititzats i altres van atacar el tradicional sistema de partits amb la pretensió de destronar els amos del partit i donar poder a les masses. Els disturbis de 1968 en relació amb la nominació presidencial nacional demòcrata a la Convenció de Chicago van representar l'apogeu d'aquest moviment, que va desmantellar l'organització estructural del sistema de partits que havia resistit des de 1828. Els reformadors van derrotar els amos dels partits, van exigir que les delegacions estatals a les convencions nacionals representessin de manera proporcional dones, joves i minories més que no pas les comunitats locals, i van insistir que els candidats presidencials fossin elegits per eleccions primàries als estats. Aquestes reformes, que també van afectar el partit republicà —associades amb les normes del Tribunal Suprem d'«una persona, un vot» de quatre anys abans i a l'ascens de la televisió que va centrar l'atenció pública en el govern federal— van destruir la capacitat del sistema de partits de protegir el federalisme. El moviment estudiantil, com a reacció contra el servei militar obligatori durant la guerra del Vietnam, també va provocar l'última esmena democratitzadora de la constitució federal, l'esmena XXVI, que el 1971 va ampliar el vot a les persones de 18 anys.

Així, a la dècada de 1970, els dos principals baluards polítics del federalisme —els drets dels estats tradicionals del Sud i el tradicional sistema confederat de partits— havien estat confiats a la història per la determinació de completar la possibilitat d'inclusió de l'electorat i nacionalitzar la

democràcia. El poder del govern federal ha crescut consegüentment, i el sistema del federalisme cooperatiu ha donat pas al de federalisme coactiu (Kincaid 1990). Aquest canvi es va reflectir en dues expansions legislatives subsegüents de la democràcia que van reduir encara més les competències de l'estat. La National Voter Registration Act de 1993, també coneguda com a Motor Voter, requereix als estats que facin el registre de votants oferint possibilitats de registrar-se als centres de permisos de conduir, a les oficines de benestar i desocupació, als centres d'invalideses, a les escoles, a les biblioteques i per mitjà de procediments de correu electrònic. La Help America Vote Act del 2002 comporta una intervenció substancial federal en el registre de votants i en els processos d'elecció, entre els quals hi ha l'establiment d'una comissió d'ajuda a l'elecció per ajudar els estats a administrar les eleccions federals.

A pesar d'aquesta nacionalització, el nombre de persones amb dret de vot encara varia segons els estats, i aquest nombre generalment és més alt en els estats moralistes (majoritàriament al Nord) que no pas en els tradicionalistes (majoritàriament al Sud) (vegeu Elazar 1984 sobre aquestes subcultures polítiques). En les eleccions presidencials del 2008, el nombre de persones amb dret de vot anava del 50,7% a Hawaii i el 51,9% a Virgínia de l'Oest al 72,2% a Maine i el 78,5% per cent a Minnesota. La mitjana nacional va ser del 62,3%. És més, el nombre de persones amb dret de vot tendeix a ser més baix que no pas en les democràcies comparables.

Això no obstant, avui dia els estats tenen molta menys autoritat sobre les votacions i les eleccions, i sembla que no hi hagi barreres constitucionals a més intrusions federals en els àmbits de l'autonomia estatal. Generalment, el minoritari partit republicà, normalment confinat al Sud, defensa formes federals de govern per garantir la integritat dels processos d'elecció (és a dir, unes normes i uns procediments rigorosos de registre del vot, identificació amb fotografia i exclusió dels delinqüents), mentre que els demòcrates defensen unes formes federals de govern per augmentar el nombre de persones amb dret de vot (és a dir, oposant-se a la identificació amb una fotografia per votar, permetent que votin els delinqüents, permetent que qui pugui votar es registri el mateix dia de les eleccions i traient de les constitucions estatals els termes que prohibeixen votar als «idiotes» i als «dements»). Tenint en compte les enormes victòries dels demòcrates el 2008 a les eleccions presidencials i al Congrés, hi hauria d'haver més lleis federals dirigides a augmentar el nombre de persones amb dret de vot. A més,

els demòcrates volen legalitzar els aproximadament dotze milions d'immigrants il·legals que viuen als Estats Units. Aquests immigrants són majoritàriament hispans, i molt probablement votaran els demòcrates; per tant, garantir el dret de vot a aquesta població podria assegurar la dominància electoral al partit demòcrata durant moltes dècades.

Conclusió

Paradoxalment, la democratització dels Estats Units bàsicament ha nacionalitzat el sistema polític i ha afeblit el federalisme sense desmantellar cap de les institucions constitucionals del federalisme. Ni tan sols el col·legi electoral ha estat alterat des de la dotzena esmena de la Constitució federal de 1804.

En part, la paradoxa es pot explicar pel conservadorisme institucional dels nord-americans, un conservadorisme forçat pel requisit que les tres quartes parts dels estats han de ratificar les esmenes a la Constitució federal i pel liberalisme polític dels nord-americans, que va motivar els reformadors demòcrates a treballar des de les institucions establertes per la Constitució federal per aconseguir els seus objectius. La guerra de Secesió va ser l'excepció singular a aquest model, però el resultat de la guerra va ser conservador. No es van alterar les institucions, però hi va haver més de tres esmenes constitucionals que ampliaven els drets i autoritzaven les institucions federals per fer complir aquests drets contra els estats. Així, doncs, com a mínim les tres quartes parts dels estats han tingut la voluntat de donar suport a les esmenes que ampliaven els drets però no alteraven les institucions federals. De fet, vint-i-una de les vint-i-set esmenes a la Constitució federal amplien els drets o la democràcia i faciliten el compliment federal d'aquestes disposicions.

La paradoxa també es pot explicar per la utilització de mecanismes polítics extraconstitucionals, concretament partits polítics i moviments socials, per utilitzar i democratitzar més les institucions establertes per la Constitució federal a fi d'aconseguir els objectius democratitzadors. En gran part, això ha estat possible perquè els partits i els moviments dels Estats Units han estat nacionalment inclusius, no regionalment o culturalment exclusius. El sistema de partits polítics, establert precisament per apoderar-se de les institucions federals, sobretot de la presidència, va esdevenir un poderós vehicle per establir el sufragi universal dels homes

blancs a través de reformes electorals estatals, que també van fer que el Congrés, el president i el col·legi electoral fossin més responsables davant del cos electoral. Però el sistema de partits també sostenia el federalisme protegint els poders de l'estat de l'excessiva intrusió federal. En canvi, els moviments socials, que sovint van ser hostils als partits, van afectar els canvis constitucionals i estatutaris que van ampliar la democràcia a més persones a part dels homes blancs. Exceptuant la dissetena esmena, que requeria l'elecció directa dels senadors dels EUA, aquests moviments ampliaven el poder de les institucions establertes per la Constitució federal. Més que desmantellar aquestes institucions, en última instància desmantellaven el sistema de partits que havia protegit el federalisme i l'havia substituït per un sistema de partits més nacionalitzat, un sistema que desconnectava els càrrecs públics federals dels àmbits de govern local i estatal i els tornava a connectar amb els grups d'interès a escala nacional i amb els moviments socials. Encara més, a mesura que es nacionalitzaven més qüestions, més grups d'interès competien per l'atenció dels càrrecs públics federals en l'arena política nacional.

La paradoxa es pot explicar, igualment, pel declivi del democràticament deficient Sud, que ha estat el principal beneficiari del federalisme durant uns cent setanta-cinc anys. En la dècada de 1960, el Sud dels drets estatals va morir com a resultat de l'enorme pressió dels moviments socials, de les intervencions federals massives, dels canvis tecnològics (per exemple, l'aire condicionat) i de les migracions, després de la Segona Guerra Mundial, de gran nombre d'habitants dels estats del Nord cap als estats del Sud. Inicialment, el partit republicà, per mitjà de la seva estratègia electoral del Sud, va pretendre omplir el buit del federalisme defensant el nomenament dels advocats dels drets estatals al Tribunal Suprem i nomenant Richard M. Nixon el 1968 i Ronald Reagan el 1980 per concórrer a la presidència en plataformes de federalisme nou, però aquestes estratègies van fracassar. Cap candidat presidencial posterior ha defensat un nou federalisme, i l'actual Tribunal Suprem, conservador, té poc interès a protegir les competències dels estats.

Finalment, pocs càrrecs públics dels governs local i estatal defensen el federalisme d'abans: s'han adaptat a un federalisme coactiu dirigit per forces nacionals, perquè l'adaptació és un port polític segur. Un dels últims bastions és l'actual governador republicà de Carolina del Sud, que, a principi del 2009, va ser molt criticat localment i nacionalment per intentar negar-se a acceptar diners com a estímuls federals per al seu estat. Fins i tot

l'assemblea legislativa estatal va amenaçar de fer valdre la seva autoritat per obligar el governador a acceptar diners, un procediment autoritzat per la llei d'estímul federal precisament perquè diversos governadors havien amenaçat de rebutjar aquestes aportacions econòmiques.

No obstant això, la democratització nacional ha produït altres paradoxes. Si actualment els Estats Units són més democràtics que mai, la participació en les eleccions és relativament baixa, la confiança pública en els governs, especialment en el govern federal és baixa, el Congrés, el Tribunal Suprem i la política nacional generalment estan polaritzats i l'elaboració de la política ha gravitat en les arenes local i estatal, fora de l'abast dels ciutadans.

Referències bibliogràfiques

- Amar, Akhil Reed (2005). *America's Constitution: A Biography*. Nova York: Random House.
- Arendt, Hannah (1963). *On Revolution*. Nova York: Viking.
- Bailyn, Bernard (1968). *The Origins of American Politics*. Nova York: Alfred A. Knopf.
- Beard, Charles A. (1913). *An Economic Interpretation of the Constitution*. Nova York: Macmillan.
- Borowiak, Craig T. (2007). «Accountability Debates: The Federalists, The Anti-Federalists, and Democratic Deficits», *Journal of Politics* 69 (novembre), p. 998-1014.
- Brown v. Board of Education of Topeka* (1954). 347 U.S. 483.
- Bryce, James (1907). *The American Commonwealth*. 3a ed. Nova York: Macmillan.
- Coleman v. Thompson* (1991). 501 U.S. 722.
- Dinkin, Robert J. (1982). *Voting in Revolutionary America: A Study of Elections in the Original Thirteen States*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Elazar, Daniel J. (1984). *American Federalism: A View from the States*. Nova York: Harper & Row.
- (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Ellis, Richard (2008). *Presidential Travel: The Journey from George Washington to George W. Bush*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Farrand, Max (ed.) (1966). *The Records of the Federal Convention of 1787*. New Haven: Yale University Press.

- Gaines, James R. (2007). «Washington & Lafayette», *Smithsonian* 38 (septembre), p. 82-92.
- Greene, Jack i J. R. Pole (ed.) (1984). *Colonial British America: Essays in the New History of the Early Modern Era*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Holton, Woody (2007). *Unruly Americans and the Origins of the Constitution*. Nova York: Hill and Wang.
- Hyneman, Charles S. (1968). *Popular Government in America: Foundations and Principles*. Nova York: Atherton.
- Kincaid, John (1990). «From Cooperative to Coercive Federalism», *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 509 (maig), p. 139-152.
- Levinson, Sanford (2006). *Our Undemocratic Constitution: Where the Constitution Goes Wrong (and How we the People Can Correct It)*. Oxford: Oxford University Press.
- Lincoln, Abraham (1858). «Speech at Chicago», a Benjamin Fletcher Wright jr. (ed.), *A Source Book of American Political Theory*. Nova York: Macmillan.
- Lutz, Donald S. (1980). *Popular Consent and Popular Control: Whig Political Theory in the Early State Constitutions*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Main, Jackson Turner (1966). «Government by the People: The American Revolution and the Democratization of the Legislatures», *William and Mary Quarterly*, 3a ed. sèrie 23, p. 391-407.
- Minor v. Happersett* (1875). 21 Wall. (88 U.S.) 162.
- Morone, James A. (1998). *The Democratic Wish: Popular Participation and the Limits of American Government*. New Haven: Yale University Press.
- Paine, Thomas (1995). «Common Sense», a *Thomas Paine: Collected Writings*. Nova York: The Library of America.
- Patterson, Orlando (2008). «An Eternal Revolution», *New York Times*, 7 Novembre.
- Roe v. Wade* (1973). 410 U.S. 113. *Democracy versus federalism in the USA* 141.
- Roosevelt, Theodore (1929). «The New Nationalism», a Benjamin Fletcher Wright jr. (ed.), *A Source Book of American Political Theory*. Nova York: Macmillan.
- Sandoval-Strausz, A.K. (2007). *Hotel: An American History*. New Haven: Yale University Press.

- Smith, Mark M. (2008). *Sensing the Past: Seeing, Hearing, Smelling, Tasting, and Touching in History*. Berkeley: University of California Press.
- Tarr, G. Alan (1998). *Understanding State Constitutions*. Princeton: Princeton University Press.
- Tocqueville, Alexis de (1969). *Democracy in America*, ed. J. P. Mayer, trad. George Lawrence. Nova York: Doubleday Anchor.
- United States v. Darby Lumber Co.* (1941). 312 U.S. 100.
- Webster, Daniel (1929). «Second Reply to Hayne», a Benjamin Fletcher Wright jr. (ed.), *A Source Book of American Political Theory*. Nova York: Macmillan.
- Williamson, Chilton (1968). *American Suffrage from Property to Democracy, 1760-1860*. Princeton: Princeton University Press.
- Winik, Jay (2007). *The Great Upheaval: America and the Birth of the Modern World, 1788-1800*. Nova York: HarperCollins.
- Wood, Gordon (1969). *The Creation of the American Republic 1776-1787*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- (1986). «Democratization of Mind in the American Revolution», a Robert H. Horowitz (ed.), *The Moral Foundations of the American Republic*, 3a ed. Charlottesville: University Press of America, p. 109-135.

DEMOCRÀCIA FEDERAL A SUÏSSA

PAOLO DARDANELLI

Introducció

El federalisme i la democràcia es troben entre els conceptes essencials de la ciència política. Les idees respectives han informat el disseny institucional i la pràctica política en un gran nombre de països del món. En les últimes dècades, han estat cada vegada més objecte de debat a dins i fora de l'àmbit acadèmic. Al mateix temps, s'han aplicat o estan en vies d'aplicació reformes institucionals inspirades en idees federals en diversos sistemes polítics importants. La qüestió teòrica de les connexions entre aquests dos conceptes és, doncs, de molta actualitat, i mereix una investigació acadèmica renovada del tipus de la que es fa en aquest llibre. Que hi ha molts vincles entre federalisme i democràcia queda fora de tot dubte. En realitat, sovint s'argumenta que aquests dos conceptes es reforcen entre ells. Certament, si la democràcia pot existir sense el federalisme, aquest últim no pot prosperar realment sense la primera, tal com ha demostrat abastament l'experiència històrica de les federacions comunistes. L'estreta connexió entre federalisme i democràcia probablement no es pot observar enlloc millor que a Suïssa, un sistema polític en què tots dos elements han evolucionat en fusió íntima en el decurs d'un llarg període de temps. Aquest capítol, doncs, pretén explorar l'experiència suïssa de democràcia federal amb l'objectiu d'esbossar algunes lliçons generals sobre les connexions entre aquests dos elements al principi del segle XXI. Es desenvolupa de la manera següent.

La secció 1 resumeix l'evolució històrica del federalisme i la democràcia a Suïssa. A continuació, la secció 2 descriu les propietats clau de la democràcia federal a la Suïssa contemporània i emfasitza l'efecte vinculant d'institucions i de models de cultura política. La secció 3 mira cap al futur, identificant alguns reptes clau als quals s'encara la democràcia federal suïssa i de quina manera és més probable que evolucionin. La quarta secció extreu algunes lliçons de l'experiència suïssa amb vista a un debat més

ampli sobre la relació entre federalisme i democràcia, tant pel que fa a la dinàmica que els reforça com a les tensions entre ells. La secció final argumenta que, malgrat les peculiaritats de Suïssa, aquestes lliçons ajuden a aclarir aspectes clau de la democràcia federal en altres sistemes, per la qual cosa poden ser àmpliament aplicats.

Federalisme i democràcia en la història suïssa

Si bé Suïssa és un estat federal només des de 1848, prèviament tenia una llarga història *confederal* que es remuntava al final de l'Edat Mitjana, de manera que pot ser considerada com un país que, més que qualsevol altre, encarna l'esperit de la idea federal. Normalment, els orígens del sistema polític suís se situen al 1291, quan a Rütli, al llac de Lucerna, va tenir lloc un *jurament* d'ajuda i de defensa mútues entre els representants de tres comunitats de muntanya nominalment subjectes a l'imperi dels Habsburg però que, *de facto*, eren en gran mesura independents. Més endavant, aquesta primera aliança va atreure altres membres, entre els quals hi havia ciutats poderoses com Berna i Zuric, i a poc a poc va adquirir un caràcter més permanent. Al final del segle XVI, «Suïssa» era una xarxa d'aliances entre les anomenades *Orte* —o localitats—, unides amb el propòsit de defensa mútua sobre la base d'una sèrie de tractats i juraments. Durant els segles següents «Suïssa» es va veure assolada per conflictes interns —en gran part com a conseqüència de la divisió entre protestants i catòlics que va sorgir després de la Reforma—, però, des de fora, cada vegada va ser vista més com un sistema polític distint. Amb el tractat de Westfàlia, la independència de les *Orte* dels Habsburg, així com la seva política de neutralitat, van rebre un reconeixement formal. Lentament, l'estructura institucional del sistema es va fondre en una forma complexa de confederació basada en tretze *Orte* —les vuit més antigues de les quals tenien uns certs privilegis—, nou estats aliats i uns quants territoris subjectes governats individualment o conjuntament per les *Orte*. Aquesta vella confederació estava governada per una Dieta, que es reunia sense un calendari ni una localització fixats i estava formada per representants de cada *Ort*, així com pels seus aliats.¹ De les tretze *Orte*, set tenien una forma de govern oligàr-

¹ Alguns territoris aliats, com St Gallen, tenien dret de representació a la Dieta, mentre que d'altres, com Gènova, no el tenien. Territoris subjectes com Ticino tampoc no hi estaven representats.

quica i sis es podien descriure com una forma de democràcia rudimentària. Els cantons oligàrquics, dels quals Berna era el més destacat, estaven governats per un petit consell executiu i per una assemblea més gran, tots dos dominats per famílies acabalades i sovint aristocràtiques que, en gran mesura, perpetuaven el poder per cooptació. En algunes d'elles, notablement a Zuric i Basilea, la base social dels membres de les institucions dirigents era més ampla —sobretot a causa del poder dels gremis—, però el govern continuava sent bàsicament oligàrquic. En canvi, els cantons muntanyosos de la Suïssa central i del sud-est, sobretot els tres *Waldstätte* originals i el que ara és Grisons, estaven governats per formes de participació democràtica i per ciutadans lliures i iguals. Símbol d'aquesta forma de democràcia era la *Landsgemeinde* o assemblea popular de tots els ciutadans, en la qual es prenia decisions clau i els principals funcionaris ocupaven el càrrec per elecció, i que, en alguns casos, ha sobreviscut fins a l'actualitat.

Aquest reforç lent i progressiu de la vella confederació suïssa es va transformar dràsticament entre 1798 i 1815, quan el país va ser envaït per la França revolucionària, que primer va imposar un estat unitari sota el nom de República Helvètica i més tard va acceptar un retorn parcial a l'ordre confederal, si bé retenia l'autoritat principal. Tot i que sovint aquest període es passa per alt en la història política suïssa i generalment s'interpreta com una imposició aliena que va ser immediatament rebutjada pels suïssos, va tenir un efecte durador en el sistema polític suís. Els orígens de dos trets peculiars de la democràcia federal suïssa —el referèndum constitucional i la forma col·legial de l'executiu— es poden remuntar a aquest període.² Després de la derrota de Napoleó, les comunitats suïsses —a les quals normalment es fa referència com a cantons (Germann i Klöti 2004, p. 318)— van recuperar la sobirania i van restablir una confederació sota els termes del Tractat federal firmat el 1815. Encara que aquesta «nova» confederació constituís un intent explícit de recrear l'ordre institucional anterior a 1798, de fet va retenir una sèrie de principis i trets introduïts sota hegemonia francesa, sobretot en relació amb la igualtat entre cantons. També és a partir d'aquesta data que Suïssa va adquirir el seu caràcter multilingüístic i multicultural, com a resultat del fet que territoris prèviament súbdits i aliats

2 El primer referèndum constitucional nacional va tenir lloc el 1802 en el context de l'adopció de la segona Constitució de la República Helvètica; vegeu Kobach (1994, p. 100). Sobre l'executiu suís que adopta el model d'aquest règim dictatorial de França entre 1795 i 1798, vegeu Kriesi (1998, p. 218-219).

es van unir formalment a la confederació com a cantons de ple dret, entre altres, Gènova, Vaud i Ticino.

No va passar gaire temps, però, abans que el creixent moviment liberal exercís pressió sobre el sistema de dues formes diferents però vinculades. D'una banda, el moviment —basat en les demandes de més igualtat, d'una participació ciutadana més gran i d'uns límits més clars sobre el govern— va portar a l'anomenada «regeneració» en una sèrie de cantons «progressistes» que van adoptar noves constitucions, sotmeses a l'aprovació popular en un referèndum (Aubert 1974, p. 20). De l'altra, aquests cantons «regenerats» feien sentir cada vegada més la seva veu a l'hora d'exigir més competències per a l'àmbit central i una infraestructura institucional més forta per dur-les a terme. Així, doncs, el procés de democratització en l'àmbit cantonal estava estretament relacionat amb el plantejament de demandes de transició de confederació a federació. Aquestes reclamacions van culminar en l'enfrontament de 1847-1848, en què, després d'una breu guerra civil, l'anterior confederació va ser substituïda per l'estat federal modern basat en la Constitució de 1848.

Malgrat les extenses revisions constitucionals de 1874 i 1999, l'estructura institucional fundada el 1848 s'ha mantingut bàsicament inalterada, si bé la distribució de competències, com es veurà més endavant, ha canviat de manera molt significativa. La Constitució de 1848 representava un compromís entre la visió de les forces radicals victorioses de la guerra civil i la necessitat de mantenir assimilats els cantons conservadors derrotats. Aquesta Constitució va establir un estat federal en què els cantons retenien una àmplia autonomia en moltes àrees d'elaboració de les polítiques públiques sota les anomenades «competències residuals», és a dir, que totes les àrees no explícitament delegades a la federació serien responsabilitat dels cantons. La concessió de noves competències relacionades amb els processos d'elaboració de polítiques públiques a l'àmbit federal només seria possible sobre la base d'una esmena constitucional, i això últim es va fer dependre de l'aprovació de part d'una majoria del poble i dels cantons. D'aquesta manera, com veurem més endavant, la democràcia directa va quedar estretament vinculada al federalisme per produir la forma diferent de democràcia federal que ara hi ha a Suïssa.

Així, l'evolució històrica del sistema polític suís ha estat marcada per un lent però progressiu aprofundiment i per un reforç dels vincles entre les *Orte* i els cantons. Això significava el pas d'una confederació més laxa a una de més estreta, després, d'una confederació d'estats a un estat federal,

i a partir d'aleshores d'un estat federal més descentralitzat a un de menys descentralitzat. En altres paraules, una tendència lenta però enèrgica cap a la centralització travessa la història política suïssa, si bé, en el període modern, la centralització ha estat essencialment confinada a la legislació, mentre que l'execució s'ha deixat a càrrec dels cantons i de les comunes. Això també s'ha reflectit en el pes de les nòmines del sector públic i en la capacitat de crear impostos, que continuen sent —tant una cosa com l'altra— més importants a escala cantonal que no pas federal. L'efecte col·lateral d'aquesta desvinculació entre legislació i execució ha difuminat cada vegada més la distribució de competències entre els tres àmbits de govern en el context d'un diguem-ne *federalisme cooperatiu*, en què les competències, bàsicament, estan dividides per la funció més que no pas per l'àrea de política pública.

Democràcia federal en la Suïssa contemporània³

En el fons, a la democràcia federal suïssa li interessa donar tanta autonomia com sigui possible a les comunitats locals i deixar que les diferències entre elles coexisteixin en pau i harmonia. Aquest principi entra en funcionament per mitjà de tres àmbits de govern, i per un conjunt de mecanismes i de models de comportament vinculats entre ells i que regulen les seves interaccions. Mentre que aquests mecanismes estan en gran mesura governats per llei, tota l'organització institucional del federalisme suís s'apuntala en una cultura política integradora centrada en la creença quintaessencialment suïssa que, en principi, *local* és sempre preferible a *distant*. És evident, per tant, que els apuntalaments de la democràcia federal suïssa contrasten clarament amb els dels EUA. Mentre aquests últims es basen —o es basaven— en el principi madisonià que una «república ampliada» limitaria els excessos de la democràcia en cada un dels estats de manera que, amb molta probabilitat, evitaria la tirania, la democràcia federal suïssa està bàsicament interessada a preservar la democràcia en l'escala més petita possible. En altres paraules, mentre que la democràcia dels EUA era considerada com una amenaça potencial contra la llibertat —d'aquí la necessitat d'un sistema de separació de poders vertical i horit-

3 Aquesta secció s'inspira en gran mesura en Church i Dardanelli (2005, p. 171-174).

zontal—, a Suïssa la democràcia era vista, i encara ho és, com la plataforma de llançament de la llibertat.⁴

A causa de les seves arrels històriques i la seva centralitat, tant per al teixit de la forma de govern com per a la seva cultura política, el federalisme ha esdevingut un component clau de la identitat nacional suïssa, que es basa en una forma de «nacionalisme cívic» més que no pas, naturalment, en una etnicitat i una cultura compartides, com se l'entén tradicionalment.⁵ Probablement aquest paper «mític» també explica un cert anacronisme en la terminologia oficial aplicada al federalisme suís, en què tradicionalment encara s'anomena confederació a l'estat i molts cantons encara es descriuen a si mateixos com a independents, com a estats sobirans.⁶ Per cert, val la pena assenyalar que, contràriament al que sovint s'afirma i a pesar de la seva diversitat ètnica i lingüística, Suïssa no és un estat multinacional. Per una varietat de raons, tant els cantons com els grups lingüístics no han evolucionat fins a convertir-se en comunitats nacionals, i la identificació amb ells està subordinada a la identificació amb Suïssa com un tot.⁷

Àmbits de govern

Els tres àmbits de govern són la federació o àmbit central, els cantons o àmbit regional, i les comunes o àmbit local. Els cantons, si bé el seu estatus s'ha erosionat de forma important amb el temps, encara es poden considerar com el principal àmbit del govern. No tan sols són històricament els components bàsics de l'estat, sinó que també són els únics actors lliures de determinar el seu propi paper d'elaboració de la política i el seu augment d'ingressos, únicament subjectes als límits determinats per la Constitució federal. Tot i que *de facto* aquesta llibertat ha estat progressivament reduïda pel ja mencionat procés de centralització, continua tenint una importància molt més que simbòlica. Encara més: com que la implementació de les

4 Per a una *deconstrucció* del pensament constitucional de Madison i, en particular, de la relació entre federalisme i separació de poders, vegeu, entre altres, Kernell (2003).

5 Tot i que, com va assenyalar Church (2004), es podria argüir que una creença com aquesta en els valors polítics de Suïssa i en l'orgull de les seves institucions constitueix un element cultural compartit per tot Suïssa.

6 S'hauria d'assenyalar, però, que Suïssa, o la Confederació Helvètica, és el nom del país en llatí, francès, italià i rètic, però no en alemany, llengua en la qual s'anomena *Schweizerische Eidgenossenschaft* o «associació de jurament suís».

7 Per a un comentari més exhaustiu, vegeu Dardanelli (2009).

polítiques públiques encara continua en gran mesura a les seves mans, els cantons donen feina a més de la meitat de funcionaris i, d'aquesta manera, són la principal «cara» del sistema polític vis a vis dels ciutadans. Els vint-i-sis cantons i semicantons varien molt pel que fa a la grandària, tant geogràficament com demogràficament, en relació amb la seva influència política i amb el temps que fa que són a la confederació suïssa, però tots tenen els mateixos drets sota la Constitució federal.⁸ Si bé els cantons suïssos, actualment, són lluny de ser estats sobirans i independents, alguns encara reclamen ser-ho i, de fet, conserven elements rudimentaris d'independència, entre els quals hi ha el concepte de ciutadania i de població cantonal, la plena competència per gravar amb impostos i una competència sobre «poders residuals». En resum, són més «orgànics» i més «autoconscients» que la majoria de regions d'altres sistemes federals, exceptuant els que es conceben a si mateixos com a «nacions sense estat», com ara el Quebec o Catalunya, i aquest és un element decisiu per donar al federalisme suís el seu caràcter «mític» i «identitari».

La federació, o àmbit central, és naturalment un àmbit clau de govern. Si bé en gran mesura està més coaccionat que no pas el govern central d'altres estats federals per les disposicions de la Constitució federal —en particular la democràcia directa— i descansa en els cantons i les comunes pel que fa a la implementació, el seu poder i la seva influència són molt significatius. Com hem dit abans, les competències legislatives federals s'han ampliat molt amb el temps i ara arriben a la majoria de polítiques públiques. Les seves competències econòmiques, tot i que encara són formalment dependents de l'aprovació popular, també han esdevingut decisives per al funcionament general del sistema polític suís i decisives per al seu funcionament general, i tots els cantons depenen en major o menor mesura de les transferències federals per fer que les seves economies arribin a bon port. Finalment, però no pas menys important, el debilitament de les especificitats cantonals i dels moviments de població ha provocat un grau d'homogeneïtzació del país i ha reforçat la identificació dels ciutadans amb Suïssa com un tot, per sobre de les identitats cantonals específiques, cosa que ha consolidat els apuntaments identificatius de la federació. (Kriesi 1998, p. 14)

⁸ Els anomenats semicantons, resultat de la divisió de cantons sencers per les fronteres històriques crítiques, són gairebé cantons de ple dret *de facto* i tenen els mateixos drets, excepte que només tenen un escó al Consell d'Estats i la meitat del pes a l'hora de calcular la majoria cantonal als referèndums constitucionals.

L'àmbit de govern local, o comunal, sovint es desatén en els estudis dels sistemes federals. Això seria un error greu en el cas de Suïssa, perquè les comunes són actors molt importants en el sistema i gaudeixen d'una lleialtat intensa entre els seus ciutadans. Ara hi ha unes 2.600 comunes «polítiques», menys de les 3.000 que hi havia fa vint anys com a resultat d'un moviment per augmentar de dimensions per mitjà de fusions.⁹ Les comunes duen a terme gran part de la implementació de les polítiques, recapten directament una gran quantitat d'impostos per finançar-se i, cosa molt important, són els organismes que atorguen la ciutadania. Com a excepció entre els estats federals, la ciutadania suïssa depèn de la ciutadania cantonal, la qual, al seu torn, depèn d'obtenir la ciutadania d'una comuna.

La divisió de responsabilitats i recursos

Com ja s'ha dit, la divisió de recursos i competències i la relació entre els tres àmbits està regulada sobretot per llei constitucional, tant federal com cantonal, i això vol dir que cada un dels tres àmbits funciona dins les reserves legals i ha de respectar l'autonomia i les prerrogatives dels altres àmbits i cooperar-hi. En particular, les normes constitucionals regulen la divisió de competències legislatives entre la federació i els cantons. Tot i que, a conseqüència del desdibuixament amb el pas del temps, és difícil fer una descripció clara de la distribució resultant, es podria dir que, en la majoria d'àrees de polítiques públiques, les competències legislatives són ostentades simultàniament per la federació i pels cantons, si bé el gruix està en mans de la primera, mentre que la cultura, l'educació —vegeu més avall— i l'ordre públic són les principals àrees que encara estan principalment sota control cantonal (Church i Dardanelli 2005, p. 185; Schenkel i Serdült 2004, p. 395-397). Sota la clàusula de l'article 3 dels poders residuals de la Constitució federal, totes les competències no explícitament conferides a la federació són dels cantons, i aquests últims, juntament amb les comunes, porten a terme la implementació de la política.

En general, aquest patró es reflecteix en l'àmbit fiscal. Tots tres àmbits tenen competències tributàries i, en termes generals, pretenen ser autofinançats, si bé hi ha un grau considerable d'ingressos compartits. Reflectint

⁹ Aquestes són altres unitats territorials que també s'anomenen «comunes», i tenen diferents funcions; per a més detalls, vegeu Geser (2004).

la distribució de la implementació de polítiques, els cantons i les comunes gasten més que la federació, però també depenen de transferències importants de l'àmbit federal per aconseguir sortir-se'n econòmicament. A pesar de la presència d'un fons de compensació, es mantenen discrepàncies significatives en l'anomenada «capacitat fiscal» dels cantons. Actualment, tot el sistema és revisat de forma exhaustiva després de la recent aprovació d'un nou sistema de repartiment de competències i d'ingressos.¹⁰

Relacions verticals

Tres mecanismes clau regulen la relació vertical entre els cantons i la federació. El primer i el més destacat és que qualsevol esmena de la Constitució ha de ser aprovada en un referèndum obligatori per una majoria d'electors i dels cantons. D'aquesta manera, els cantons retenen un dret de veto molt important —encara que col·lectiu— sobre qualsevol canvi de poder del centre.

Encara més, com que tots els cantons de ple dret tenen un pes igual en el càlcul d'aquesta majoria cantonal, les normes donen un poder notable als cantons petits. Com s'argumentarà a la secció següent, això planteja qüestions importants des de la perspectiva de la teoria democràtica. L'article 141 de la Constitució federal proveeix un poder de veto «més suau» per mitjà del qual vuit cantons poden organitzar un referèndum per impugnar qualsevol aspecte d'una llei federal, cosa que desencadenaria una votació popular en la qual, però, no s'aplicaria la llei de majoria cantonal. Aquest poder va ser usat per primera vegada l'any 2004.

El segon mecanisme és que els cantons tenen una plena representació en l'àmbit federal amb un nombre d'escons igual a la Cambra alta —el Consell d'Estats— i amb una paritat a la Cambra baixa —el Consell Nacional— pel que fa a l'àmbit legislatiu.¹¹ Encara més, la representació cantonal a escala federal s'amplia a consultes preparlamentàries, una fase decisiva en l'elaboració de polítiques federals a Suïssa on els cantons participen de ple amb els grups d'interès, les associacions professionals i els

¹⁰ Sobre el nou sistema, vegeu Frey *et al.* (2006), i sobre el vell, Wälti (2003).

¹¹ L'únic desequilibri real entre les dues cambres va sorgir arran de les eleccions al poder executiu, el Consell federal. Els consellers federals són elegits per una sessió conjunta especial del Parlament en què els dos-cents consellers nacionals tenen, naturalment, molt més pes que no pas els quaranta-sis consellers de l'estat; vegeu Lüthi (2004, p. 124-125).

comitès d'experts. El paper de representació dels cantons és, fins a cert punt, representat per les conferències intergovernamentals dels ministres cantonals i dels presidents cantonals, que són la veu col·lectiva dels cantons i que sovint es reuneixen amb els representants federals. Els cantons, doncs, estan formalment implicats en les tres fases clau de l'elaboració de les lleis federals: la preparlamentària, la parlamentària i la postparlamentària, si bé la mesura en què exerceixen una influència real —com es diu més endavant— pot ser molt variable (Vatter 2004, p. 124-125).

Finalment, tres disposicions constitucionals subjecten els cantons a un grau de control per part de l'àmbit federal: l'article 49 declara que la llei federal «trenca» l'àmbit cantonal en cas de conflicte entre els dos àmbits; les constitucions cantonals han d'estar «garantides» (és a dir, sotmeses a l'aprovació) pel Parlament federal, i la llei cantonal —a diferència de la llei federal— està subjecta a un control de constitucionalitat per part del Tribunal Federal.

La relació vertical entre cantons i comunes és gairebé tan estreta com la que hi ha entre la federació i els cantons. Això no obstant, aquests últims no són «federals» en la mesura que no concedeixen a les comunes l'estatus que la federació els concedeix a ells, bàsicament en termes de representació formal i d'implicació en l'elaboració de polítiques, i en general, mantenen un control més jeràrquic sobre les comunes, si bé hi ha diferències importants entre els cantons (Germann i Klöti 2004, p. 338; Geser 2004, p. 354-348).

Relacions horitzontals

Si bé menys important que la relació vertical entre cantons i federació, la dimensió horitzontal de cooperació intercantonal també és molt significativa i cada vegada ho és més. La cooperació horitzontal adopta dues formes principals. La primera, en què els cantons cooperen entre ells per mitjà de tractats intercantonals —coneguts com a *concordats*— en un ampli espectre d'àrees polítiques dins de les seves competències. La majoria d'aquests tractats tenen abast regional, és a dir, estan firmats per cantons veïns en unes zones geogràfiques determinades, i només el 3% tenen una cobertura a escala estatal. Els concordats són negociats i firmats per executius cantonals, però estan subjectes a l'«aprovació» dels parlaments cantonals i, en la majoria de cantons, al referèndum obligatori o

opcional.¹² De fet, i a pesar d'alguns esforços recents per augmentar el recompte parlamentari, els concordats marginen les assemblees legislatives cantonals i generalment són concebuts com de naturalesa «tecnòcrata» i mancats de legitimitat democràtica (Germann i Klöti 2004, p. 343-344; Rhinow 2006). Tot i això, la cooperació horitzontal es considera cada vegada més com l'única manera que els cantons tenen de resistir les pressions centralitzadores, i la reforma recent del federalisme fiscal —vegeu més avall— hi posa un gran èmfasi, fins i tot proveint mecanismes per fer obligatòria la cooperació intercantonal. En la segona, els cantons prenen part en els anomenats «congressos», on es reuneixen membres dels seus executius i donen veu col·lectiva als cantons. Hi ha congressos sectorials que agrupen tots els ministres cantonals d'un sector determinat —per exemple, l'educació o les finances— i un congrés general de governs cantonals que, com més endavant es comentarà extensament, s'ha convertit en un actor important del federalisme suís.

La cooperació horitzontal a escala comunal també està molt desenvolupada, fins i tot més que a escala cantonal (Geser 2004, p. 384-387). Especialment en les àrees metropolitanes, hi ha una intensa cooperació entre comunes en àrees com el transport públic, el tractament de residus i la cultura. Això normalment ho porta a terme una xarxa de cossos funcionals que se solapen territorialment. Les comunes també estan vinculades entre elles per sistemes cantonals de compensació econòmica basada en línies semblants a les del sistema existent a escala federal (Schenkel i Serdült 2004, p. 403-404).

L'últim punt que val la pena tractar és el fet que, per mitjà del federalisme, la democràcia —i sobretot la democràcia directa— pot prosperar a tots els àmbits del sistema polític suís. Els referèndums i iniciatives van ser introduïdes històricament als cantons abans de ser adoptades per la federació, i encara són molt més usats i més poderosos a escala cantonal i comunal que no pas a escala federal. Així, doncs, a Suïssa, gran part de la participació ciutadana en la presa de decisions —per mitjà de la democràcia directa— té lloc a escales cantonal i comunal més que no pas a la federal. També caldria dir que la democràcia directa —per mitjà de referèndum constitucional i d'iniciatives constitucionals— és l'instrument «regulador»

12 Faig servir el terme *aprovació* en referència deliberada al procediment de la UE del mateix nom, és a dir: els parlaments cantonals només poden acceptar o rebutjar concordats, però no esmenar-los; per a més detalls, vegeu Vatter (2004, p. 89).

clau del federalisme suís, i que substitueix el paper fet en altres sistemes —per exemple, a Alemanya o als EUA— per les autoritats judicials.

Perspectives per a la democràcia federal a Suïssa

Si bé la democràcia federal encara és, naturalment, la base del sistema polític suís, s'enfronta a diversos reptes que podrien afectar profundament la seva naturalesa en un futur pròxim. Els següents són aparentment els més destacats.

Dimensions i aptituds

La majoria dels cantons, i sobretot els semicantons, són molt petits en relació amb els estàndards de les regions europees i, en molts casos, tenen unes fronteres irregulars que inclouen molts exclavaments i enclavaments. És més, les fronteres cantonals han perdut gairebé tota importància pel que fa al model d'activitat econòmica, de manera que cada vegada més són titllades d'unitats «funcionals» de l'administració regional. Però les fusions cantonals continuen sent una qüestió extremament sensible, i diversos intents fets després de llargues negociacions i enmig d'una hostilitat pública han fracassat. Un informe recent (Blöchlinger 2005) d'Avenir Suisse —un grup d'experts pròxim als cercles de negocis— que defensava la creació de grans regions funcionals, cada una centrada en un centre urbà important, va revifar el debat i va aixecar intenses passions. Aquest és el problema fonamental al qual s'enfronta el federalisme suís, perquè apunta directament al cor del sistema polític suís.¹³ Hi ha un risc real que les forces centrípetes exerceixin pressió sobre la federació perquè assumeixi cada vegada més responsabilitats que amenacin de transformar els cantons en agències d'implementació federal. Emblemàtica d'aquestes dificultats és la distribució canviant de funcions en el camp de l'educació, enmig de pressions populars perquè esdevingui una responsabilitat federal i d'una resistència cantonal previsible. Tot i que la idea no és nova, va revifar després de la mediocre actuació de Suïssa en l'estudi PISA del 2001, en què una àmplia majoria dels experts en educació la reivindicava. En línia amb la seva actitud tradi-

¹³ Sobre aquest punt, vegeu també Germann i Klöti (2004, p. 323, 327).

cional, l'octubre del 2004, el Partit Radical —l'encara partit de la classe dirigent— s'hi va mostrar obertament a favor, i uns quants van sospitar que planejava una iniciativa.¹⁴ Una enquesta d'opinió de la primavera del 2005 va indicar que el 52% dels enquestats estaven a favor de transferir la responsabilitat de l'educació primària i secundària a l'àmbit federal.¹⁵ En aquest context, no és del tot sorprenent que una esmena constitucional que pretenia crear un «espai educatiu suís» gestionat conjuntament pels governs federal i cantonal fos aprovada per una àmplia majoria al Parlament, i que després, en un referèndum fet el maig del 2006, rebés el 86% de suport de la població i de tots els cantons amb una participació del 27%. Sota les noves disposicions, encara que els cantons conservin formalment la competència legislativa sobre l'educació, el govern federal té el dret d'imposar un grau d'harmonització en certes qüestions clau. La dimensió de la majoria del referèndum, la baixa participació i l'absència d'un debat real abans de la votació popular, indica la força del suport popular a favor d'una harmonització i d'una implicació federal més grans en l'educació. Tot i les pretensions de la ratificació del concordat intercantonal, la implementació d'aquestes noves disposicions constitucionals —anomenades HarmoS— va fracassar en quatre cantons, l'abril del 2009, i la seva entrada en vigor encara està en dubte. Tenint en compte que l'educació és l'àrea política més important que encara es troba en gran mesura en mans dels cantons, aquests desenvolupaments mostren les pressions contraposades que avui dia s'enfronten al federalisme suís.

Identitats cantonals versus identitats lingüístiques

El federalisme també pateix la pressió d'un cert afebliment de les identitats cantonals tradicionals i de l'emergència resultant d'unes comunitats lingüístiques més homogènies. Això ha estat provocat pels moviments demogràfics, sobretot des de les zones rurals cap a les conurbacions urbanes, i per la transformació dels mitjans de comunicació. L'últim fenomen és doble. Primer hi ha en marxa un procés de concentració en els mitjans escrits, amb la conseqüència que els diaris amb una forta identitat cantonal

¹⁴ El suport dels radicals a l'harmonització de l'educació es remunta a la dècada de 1870, però les propostes que tenien aquest objectiu van ser rebutjades pel poble en un referèndum el novembre de 1882; vegeu Meuwly (2004).

¹⁵ Vegeu *Le Temps*, 10 de juny del 2005.

són assumits per rivals més forts o bé marginats per l'aparició de nous actors. En aquest sentit, l'establiment de *Le Temps* com el «diari seriós» per a tota la *Suisse romande* ha estat simptomàtic. Segon, la posició dels mitjans escrits en general ha estat —com en la majoria d'altres països— erosionada per la televisió i els nous mitjans, com ara internet. La televisió propietat de l'estat, en particular, està organitzada en tres canals lingüístics adreçats a les tres principals comunitats lingüístiques. Així, doncs, l'efecte combinat ha estat debilitar el paper dels cantons i reforçar el de les comunitats lingüístiques com a espais de debat públic.

Com que les comunitats lingüístiques no coincideixen amb les fronteres cantonals i no posseeixen una estructura política pròpia, aquestes tendències exerceixen pressió sobre l'arquitectura institucional del federalisme suís i potencialment podrien comportar una politització més gran de la divisió lingüística. Això últim ha estat posat en relleu durant les últimes dues dècades per l'actitud diferent envers Europa dels dos costats de l'anomenat *röstigraben* i per l'augment del conflicte en el camp de l'educació lingüística. L'uropeïtzació ha mostrat la divisió entre una *Suisse romande*, més oberta a l'exterior, amb una actitud positiva sobre qüestions com ara la integració europea i la pertinença a les Nacions Unides, i les zones de parla italiana i germànica, més tancades en elles mateixes, hostils a qualsevol «implicació» política amb el món exterior. L'educació lingüística ha esdevingut més controvertida a causa de la decisió d'alguns cantons de parla alemanya d'ensenyar anglès més que no pas francès com a segona llengua en l'educació primària, de manera que potencialment s'aprofundeix la divisió entre les comunitats lingüístiques i s'erosiona la comprensió i la solidaritat entre elles.

Això són tendències centrífugues que poden causar divisió en el federalisme suís, però no se n'hauria d'exagerar l'impacte. Si bé hi ha una certa justificació d'estar preocupat, caldria emfasitzar que la legitimitat de l'actual arquitectura institucional del federalisme suís encara és molt alta, i més si s'observa des d'una perspectiva comparada. La resistència de les elits i de les masses a fusions entre cantons és tremenda i, en gran mesura, s'ha d'atribuir a la força duradora de la identificació del poble amb el seu cantó. Igualment, la divergència entre comunitats lingüístiques en les seves actituds envers la integració europea ha disminuït des de principi de la dècada de 1990 i evoluciona en paral·lel amb una divisió urbana-rural igualment potent. De la mateixa manera, l'ensenyament del francès en l'educació primària en els cantons de parla alemanya no ha desaparegut, i les propostes

d'ensenyar només una llengua «estrangera» han estat rebutjades en una sèrie de referèndums cantonals.

Relacions federació-cantons

Les institucions tradicionals del federalisme suís també han experimentat cada vegada més pressió en les últimes dècades. Els mecanismes de la majoria cantonal —exacerbada amb el temps per un desequilibri demogràfic entre els cantons— donen un poder de veto a una minoria extraordinàriament petita del poble suís, que va des d'una mitjana del 20-25% a un mínim teòric del 9% (Vatter 2004, p. 80). Sumats al fet que les votacions que requereixen una majoria doble són cada vegada més freqüents, com també ho són els casos de no coincidència entre les majories populars i les majories cantonals, aquests trets del federalisme suís no encaixen amb els principis democràtics (Vatter 2004, p. 80-81). El mateix Consell d'Estats, possiblement la institució més important, concebuda el 1848 per vincular l'àmbit federal i els cantons, està sotmès a una pressió creixent. Des de la transició a l'elecció directa dels consellers d'estat, el partidisme ha substituït la representació dels interessos cantonals com a forma dominant en la Cambra alta (Vatter 2004, p. 78-79). Això està més exacerbat pel poderós biaix inherent a les característiques del sistema electoral, que produeix una significativa sobrerrepresentació dels partits centristes en detriment dels més radicals (Dardanelli 2005, p. 126-127). Com a conseqüència, el Consell d'Estats és cada vegada més incapaç de fer el seu paper tradicional de ser la «veu dels cantons» a escala federal (Vatter 2004, p. 78-80; Schenkel i Serdült 2004, p. 415). És més, la implicació cantonal en les consultes preparlamentàries no ha cobert les expectatives, perquè la influència efectiva de cada cantó oposada als drets formals és altament asimètrica i molt dependent de les dimensions i dels recursos.

En general, cantons poderosos com Zuric o Berna tenen els recursos i la capacitat de ser influents, mentre que els cantons petits i rurals no els tenen.¹⁶ Això ha estimulat el desig dels cantons de reforçar la cooperació col·lectiva, sobretot per mitjà d'un paper creixent a la Conferència de governs cantonals, i ha conduït a una major fermesa dels cantons a l'hora de

¹⁶ Vegeu Vatter (2005), on parla d'un canvi d'èmfasi històric en el federalisme suís, que es va desplaçar dels «punts de veto» als «punts d'accés».

tractar amb la federació, amb la qual cosa els resultats han estat espectaculars. L'any 2004, per primera vegada a la història de l'estat suís modern, vuit cantons van fer ús d'una disposició constitucional inactiva per desafiar el govern federal en relació amb un paquet de reformes financeres que era considerat perjudicial per als seus interessos i es van anotar una victòria estrepitosa al referèndum següent. Paradoxalment, els aspectes més controvertits de la reforma, i el que va desencadenar la ira dels cantons, i havien estat inclosos al projecte de llei a petició del Consell d'Estats! Essencialment, aquest episodi va aclarir el conflicte bàsic existent en el sistema institucional del federalisme suís entre membres de la Cambra alta del Parlament federal i membres del poder executiu cantonal com a «autèntics representants» dels interessos cantonals. Si més no en aquesta ocasió, va semblar que el poble s'havia decantat a favor d'aquests últims. Si, a primera vista, aquesta renovada fermesa cantonal podia ser considerada com un signe de força, probablement és més ben interpretada com el contrari, perquè delata la pressió creixent que actua sobre els cantons i el seu sentiment d'incapacitat de fer sentir la seva veu amb eficàcia en l'àmbit federal.¹⁷

Federalisme fiscal

Un punt brillant d'aquest panorama altrament bastant fosc és l'adopció reeixida d'un nou sistema de compensació i de distribució de competències entre la federació i els cantons per substituir l'antic programa, vigent des de 1959. En les últimes quatre dècades i mitja, els poders legislatius s'han traslladat encara més cap a l'àmbit federal, i el trenat i el desdibuixament de les responsabilitats entre tots dos àmbits han crescut proporcionalment alhora que s'han intensificat les disparitats econòmiques i fiscals. En negociacions que es van emprendre el 1994, el paquet que incloïa no menys de vint-i-set esmenes constitucionals finalment va rebre el suport del poble i dels cantons en un referèndum celebrat el novembre del 2004. A continuació es va promulgar la legislació, i el nou sistema ha estat en funcionament des del 2008. Els seus objectius establerts són aturar la centralització, aclarir la distribució de competències i reduir les disparitats, si bé la inten-

¹⁷ Un nombre cada vegada més gran de cantons utilitzen els llobbistes a Berna per defensar els seus interessos en l'àmbit federal; vegeu *Le Temps*, 16 de novembre del 2004.

ció no declarada era també la d'evitar l'espectre de l'harmonització fiscal que tenia el suport de l'esquerra.

Tres elements clau caracteritzen el nou règim. En primer lloc hi ha més redistribució territorial, encara que finançada principalment per mitjà de transferències horitzontals entre els cantons, amb un paper reduït de la federació, i un canvi des de les concessions destinades cap a les transferències desvinculades. En segon lloc, s'introdueix una distribució de responsabilitats més ordenada allà on onze àrees de polítiques públiques esdevindran exclusivament cantonals, set ascendiran a l'àmbit federal i d'altres seran gestionades pels cantons, però sobre una base col·lectiva en el context d'una cooperació horitzontal més institucionalitzada, que també podrien incloure elements de coacció.¹⁸ La cooperació horitzontal entre cantons, en tercer lloc, adoptarà un perfil més elevat i fins i tot pot créixer a un «quart àmbit» de federalisme suís (Rhinow 2006).

Si bé molts s'alegren del creixement de la cooperació intercantonal com l'única manera pràctica amb què es pot contenir la incessant marea de centralització (vegeu Sciarini, 2005), val la pena destacar els desavantatges d'aquesta tendència, sobretot en termes de transparència i de responsabilitat del procés d'elaboració de polítiques, perquè impliquen un rebuig de les lleis decidides democràticament en favor de «tractats» entre governs cantonals subjectes a una supervisió democràtica superficial per part dels parlaments cantonals (Rhinow 2006, p. 76-78). Paral·lelament al paper més important de la Conferència de governs cantonals com la «veu dels cantons a Berna», mencionada anteriorment, aquestes tendències descriuen l'emergència del «federalisme executiu» com un tret cada vegada més important del federalisme suís, amb algunes semblances interessants així com diferències amb l'experiència canadenca, com es comentarà més endavant.

També realcen un intens dilema oposat al federalisme contemporani suís. El poble s'enfronta a triar entre passar un espectre encara més gran de competències a l'àmbit federal, i així fer el país més centralitzat però subjectant-lo també al procés democràtic federal, o mantenir les responsabilitats en l'àmbit cantonal però subjectar-les al procés generalment menys democràtic de cooperació executiva intercantonal. De moment sembla que la segona opció atreu més partidaris, però, de fet, aquest pot ser un dels casos en què el federalisme mina la democràcia.

¹⁸ El nou article 48a de la Constitució federal exposa que, en determinades circumstàncies, els cantons poden ser obligats a adherir-se als programes de cooperació horitzontal.

Finalment, però també molt important, l'adopció del nou sistema de compensació no ha evitat una competència fiscal intercantonal cada vegada més profunda que va portar alguns cantons a adoptar sistemes fiscals regressius en un intent d'atreure contribuents amb grans fortunes. Tot i que, posteriorment, el Tribunal federal va fallar que això últim era inconstitucional, la competència és cada vegada més ferotge. En opinió dels crítics, aquesta tendència mina la redistribució dins dels cantons i amenaça la cohesió federal entre ells, dos pilars de la democràcia federal al país. És més, la competència fiscal sense traves va en contra de l'èmfasi renovat en la cooperació intercantonal, perquè està encarnada pel nou sistema de compensació així com per l'«espai educatiu suís».¹⁹ Una iniciativa que presenta una taxa impositiva mínima sobre les grans fortunes, avalada pel partit socialista, probablement se sotmetrà a votació a final del 2009.

Migració interna i externa

Finalment, però no pas menys important, la migració creixent dins del país així com la que ve de fora ha diluït l'homogeneïtat religiosa i ètnica dels cantons i és probable que ho continuï fent en el futur. També significa que les poblacions dels petits cantons rurals, catòlics, ja no són les úniques —i ni tan sols les més importants— minories del país. Atès que, com hem vist abans, molts trets del federalisme suís estaven explícitament dissenyats per protegir els interessos d'aquests cantons, es dedueix que el marc institucional de la democràcia federal suïssa cada vegada s'adapta amb més dificultats a les realitats de la societat suïssa. És més, tenint en compte que les noves minories no estan geogràficament concentrades com ho estaven les antigues, podríem anar encara més lluny i argumentar que el federalisme no és un mecanisme institucional apropiat per assegurar-los una representació democràtica efectiva. En altres paraules, l'heterogeneïtat creixent de les poblacions cantonals i l'erosió concomitant de les diferències entre cantons enfronten cada vegada més el disseny institucional del federalisme suís amb els principis democràtics.

¹⁹ Per a un comentari sobre aquestes tensions i contradiccions, vegeu, per exemple, *Le Temps* de l'11 de maig del 2006.

¿Què podem aprendre de l'experiència suïssa?

Suïssa és clarament un dels països on federalisme i democràcia estan més íntimament entrelaçats. Però també és un sistema polític idiosincràtic molt peculiar, que fa una mica problemàtic extreure'n lliçons d'una aplicabilitat gaire àmplia. En particular, com que la democràcia directa té una influència generalitzada, és difícil valorar les connexions entre federalisme i democràcia representativa sobre la base de l'experiència suïssa. Malgrat tot, hi ha una sèrie d'aspectes importants que poden aclarir de manera profitosa la pràctica de la democràcia federal a Suïssa i que a continuació comentem breument.

El primer i el més fonamental és que federalisme i democràcia estan estretament vinculats, però hi ha una interdependència asimètrica entre ells. Si bé, com defensa Watts (al capítol 15 d'aquest llibre), és possible tenir un sistema federal oligàrquic sempre que sigui constitucional, el verdader federalisme no necessita la democràcia per sobreviure i prosperar. Formalment, les estructures constitucionals federals perden gairebé tot el seu sentit en els sistemes en què se suprimeix la democràcia. Les experiències històriques de la Unió Soviètica i, en menor mesura, de Iugoslàvia, il·lustren aquest punt. D'altra banda, la democràcia no requereix el federalisme per avançar. És ben conegut que alguns dels estats més democràtics del món, com els països escandinaus, són estats unitaris. És més, com es demostra en el cas suís, hi ha moltes tensions entre federalisme i democràcia, i que la relació entre ells sigui benèvola o no depèn en gran mesura del disseny específic de les institucions federals. Si bé en teoria és possible imaginar —i trobar-ne proves empíriques— que el federalisme pot millorar la democràcia, això no sempre és així, i igualment és possible identificar casos en què el federalisme perjudica la democràcia. A més, és problemàtic comentar la connexió entre federalisme i democràcia en termes abstractes, extrets de les seves vinculacions amb les comunitats polítiques actuals amb els seus models societals i de cultura política. Si bé el federalisme pot millorar la democràcia en un sistema polític, en un altre la pot perjudicar.

Una altra font de tensió fonamental sorgeix del paper del federalisme en la preservació de les unitats regionals arrelades històricament dins d'un sistema polític més ampli i el paper d'aquestes unitats funcionals de govern regional. D'una banda, sovint es requereix un arrelament històric per crear un propòsit de comunitat política, que doni sentit a la unitat regional i en garanteixi la preservació. Una acusació freqüent que es fa contra les unitats

regionals de govern creades de fa poc és que són «artificials» i que els ciutadans no s'hi identifiquen. De l'altra, les regions amb arrels històriques poden perdre la capacitat de ser unitats funcionals efectives de govern regional amb el temps, i per tant, s'erosiona l'anomenada *output legitimacy* (legitimitat de resultats) del sistema i, a la llarga, fins i tot perjudica el suport públic al mateix ordre federal del país.

Un element de compensació relacionat que es troba a l'origen de molts debats sobre federalisme i democràcia és el que es planteja entre llibertat i igualtat. Aquests dos principis es troben al nucli de la teoria democràtica, i l'equilibri o la compensació entre ells queden particularment al descobert en els sistemes federals. Més igualtat entre els ciutadans de la federació gairebé implica necessàriament menys llibertat —sobretot llibertat fiscal— per a les unitats components, mentre que un alt grau de llibertat regional genera gairebé inevitablement les desigualtats i les perpetua. Sistemes diferents xoquen amb un equilibri diferent entre els dos elements, però, en general, un federalisme viu, per la seva mateixa naturalesa, requereix que es posi més èmfasi en l'autonomia regional, és a dir, en la llibertat regional, que no pas en la uniformitat en tot l'estat, és a dir, en la igualtat. Això significa que en aquelles comunitats la cultura política de les quals adjudica un gran valor a la igualtat, es consideraria que el federalisme perjudica la democràcia. Fins i tot sense anar tan lluny, probablement és cert que mentre un excés d'igualtat mutila el federalisme, massa desigualtat entre els ciutadans de diferents unitats federades amenaça el vincle federal entre elles. Per aquests motius, entre d'altres, la majoria de sistemes federals, entre els quals hi ha Suïssa, tenen un sistema de compensació o altres formes de solidaritat fiscal entre regions (Dafflon i Vaillancourt 2003).

Continuant en el camp fiscal, Suïssa proporciona un bon test empíric per a un principi nuclear de la teoria del federalisme fiscal. Aquest test defensa que els ingressos fiscals a escala regional creen uns incentius perversos perquè les regions entaulin una carrera fiscal «cap al fons» per atreure els grans assalariats amb externalitats negatives per a les capacitats de generar ingressos del sistema com un tot. Així, doncs, els ingressos fiscals s'haurien d'atribuir a l'àmbit federal. Com s'ha comentat abans, sembla que Suïssa és el testimoni que demostra aquestes prediccions teòriques. Si aquest és realment el cas, aleshores és clar que hi ha una altra font de tensió entre federalisme i democràcia. ¿Per què hauria de ser així? Perquè el fet que a les regions es creï una falta d'encaix entre les àrees de polítiques públiques «importants» —com l'educació, la salut i el manteniment

de l'ordre públic— alhora que la font d'ingressos més gran està controlada pel govern federal, genera problemes de responsabilitat en relació amb el principi que els responsables de les despeses també haurien de ser responsables dels impostos. En aquest sentit, es podria argumentar que un aspecte que sovint es considera essencial per a un federalisme viu —l'autonomia fiscal per a les regions— perjudica un aspecte fonamental de la democràcia: el punt fins al qual els elegits que prenen les decisions poden ser responsables d'aquestes decisions.

Lligada també al camp fiscal i a la interdependència entre els diferents àmbits de govern, hi ha l'emergència de l'anomenat «federalisme executiu». En aquest cas, les similituds i diferències entre l'experiència suïssa i la d'altres sistemes —bàsicament Canadà i Alemanya— són fascinants.²⁰ Concretament, val la pena destacar quatre punts. Primer, el federalisme executiu no és producte d'una cultura política elitista, com sembla que pensen alguns observadors canadencs. Difícilment hi ha al món una cultura política menys elitista que la suïssa, si bé, a pesar de tot, ha emergit un grau de federalisme executiu. Això mostra que la suposada connexió causal entre cultura política elitista i federalisme executiu és espúria. Una cultura política elitista pot donar suport i reforçar el federalisme executiu però no pas causar-lo. Al contrari, i en segon lloc, el federalisme executiu sorgeix de la interdependència entre els àmbits federal i regional del govern i, més concretament, de les pressions sobre l'autonomia de l'àmbit regional ocasionades per aquesta interdependència. Com a reacció, les unitats regionals de govern s'adscriuen a un federalisme executiu per fer sentir la seva veu amb eficàcia en l'àmbit federal —el Canadà n'és l'exemple principal— i aconseguir la coordinació i els beneficis de l'economia d'escala cooperant més estretament entre elles en lloc de veure com les competències se'n van cap a l'àmbit federal, com passa cada vegada més a Suïssa.

En tercer lloc, la presència d'una cambra alta que suposadament representa les unitats regionals no canvia gaire les coses, tret que es compongui, com el Consell Federal d'Alemanya, de representants dels governs regionals.²¹ El contrast entre el Senat canadenc i el Consell d'Estats suís no podria ser més gran i, malgrat tot, el federalisme executiu és cada vegada més important a Suïssa, a pesar de la centralitat del Consell d'Estats en el sis-

²⁰ Per a una discussió sobre el federalisme executiu al Canadà, vegeu Gagnon (capítol 11 d'aquest llibre) i per a una perspectiva comparada, vegeu Watts (capítol 15 d'aquest llibre).

²¹ Per a una discussió general sobre les cambres altes federals, vegeu Watts (capítol 15 d'aquest llibre).

tema, com hem vist abans. En altres paraules, sembla cada vegada més clar que aquest model de representació regional en l'àmbit federal simplement no és efectiu en les circumstàncies dels sistemes polítics contemporanis i que, fins a un cert punt, el federalisme executiu és probablement inevitable. Es podria anar encara més lluny i dir que en el context de la interdependència entre els àmbits federal i regional del govern —provocat per una escissió d'execució, com a Suïssa, o una escissió de recursos/competències, com al Canadà —no hi ha cap alternativa real a un cert grau de federalisme executiu, i les úniques variables són, clarament, el grau de control parlamentari, el grau d'implicació judicial i el grau d'implicació de la ciutadania per mitjà de la democràcia directa.

En quart lloc, si bé la forma de federalisme executiu està clarament determinada pel disseny institucional i, en particular, per la naturalesa de la relació entre l'executiu i el legislatiu —tant a escala federal com regional—, el punt fins al qual estan afectats aquests últims no sembla que variï dràsticament en els diferents estats. A pesar de les diferències significatives entre el sistema «Westminster», en funcionament al Canadà, el sistema parlamentari més consensual utilitzat a Alemanya i el «semipresidencial» i «presidencial» —en els àmbits federal i cantonal, respectivament— de Suïssa, el federalisme executiu efectivament margina els parlaments en tots tres països.

Finalment, l'experiència suïssa mostra com el federalisme pot ser desafiat per les canviants estructures socials de les societats contemporànies. Com a ordre constitucional basat en el concepte de territorialitat, naturalment troba difícil adaptar-se a les societats en què les identitats estan cada vegada més divorciades del territori.²² En relació amb això, es pot considerar que la mobilitat creixent per les regions i els estats que comporta una heterogeneïtat creixent de les poblacions perjudica la *raison d'être* del federalisme, com un instrument que permet l'autonomia de les minories i la representació dins del procés democràtic. Si aquest punt de vista sembla que dibuixa un horitzó fosc per al futur de la democràcia federal, també és imaginable que, en el futur, l'elevada mobilitat faci possible un sistema federal centrat en l'efecte Tiebout,²³ és a dir, aquell en què els ciutadans «es distribueixen» ells mateixos en diferents regions, cada una de les quals

22 Si bé hi ha exemples, tant històrics com contemporanis, de formes de *federalisme* no territorial —vegeu, per exemple, Burgess (2006, p. 115-117 i 141-142)—, seria difícil negar que la noció de territori es troba al mateix nucli del federalisme.

23 Per a la formulació original de la teoria, vegeu Tiebout (1956).

proveeix un paquet diferent de polítiques públiques. En aquest escenari, l'ordre federal es justificaria sobre la base d'unes preferències diferents per a la política pública més que no pas d'unes identitats regionals diferents.

Conclusions

Aquest capítol ha analitzat l'experiència suïssa del federalisme i la democràcia al llarg de l'evolució del sistema polític suís i amb vista al seu futur previsible. L'anàlisi ha mostrat que tant el federalisme com la democràcia tenen a Suïssa unes arrels profundes i que estan estretament lligats a la democràcia federal del país. En realitat, la *raison d'être* de Suïssa com a *Willensnation* —o nació per voluntat— es basa completament en les seves institucions polítiques i en la seva cultura política, centrades en les formes de federalisme i democràcia peculiarment suïsses. Així, doncs, probablement és just dir que el país només pot existir com a democràcia federal i que el federalisme i la democràcia s'han consolidat mútuament a Suïssa. Això no obstant, el capítol també ha mostrat que a Suïssa hi ha múltiples orígens de les tensions entre aquests dos elements i importants reptes a l'horitzó. Algunes d'aquestes tensions i reptes toquen els problemes centrals de la democràcia federal i, consegüentment, poden tenir importància més enllà de les fronteres de Suïssa. A pesar de les peculiaritats i idiosincràsies del sistema polític suís, doncs, l'experiència suïssa de la democràcia federal és digna d'investigació per part dels acadèmics, perquè se'n poden extreure moltes lliçons importants. Espero que aquest capítol serveixi d'inspiració per a una anàlisi comparada.

Referències bibliogràfiques

- Aubert, Jean-François (1974). *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*. Berna: Francke.
- Blöchliger, Hansjörg (2005). *Baustelle Föderalismus*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Verlag.
- Burgess, Michael (2006). *Comparative Federalism - Theory and Practice*. Londres: Routledge.
- Church, Clive (2004). *The Politics and Government of Switzerland*. Basingstoke: Palgrave.

- Church, Clive i Paolo Dardanelli (2005). «The Dynamics of Confederalism and Federalism: Comparing Switzerland and the EU». *Regional and Federal Studies* 15.2, p. 163-185.
- Dafflon, Bernard i François Vaillancourt (2003). «Problems of Equalisation in Federal Systems», a Raoul Blindenbacher i Arnold Koller (ed.), *Federalism in a Changing World - Learning from Each Other*. Mont-real, Qc, Canadà: McGill-Queen's University Press, p. 395-411.
- Dardanelli, Paolo (2009). «Suïssa: multilingüe però mononacional. Anàlisi i explicació d'un cas singular» a Miquel Caminal i Ferran Requejo (ed.), *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- (2005). «The Parliamentary and Executive Elections in Switzerland, 2003». *Electoral Studies* 24.1, p. 123-129.
- Frey, René *et al.* (ed.) (2006). *Le fédéralisme suisse - La réforme engagée. Ce qui reste à faire*. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Germann, Raimund i Ulrich Klöti (2004). «The Swiss Cantons: Equality and Difference», a Ulrich Klöti *et al.* (ed.), *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, p. 317-348.
- Geser, Hans (2004). «The Communes in Switzerland' a Ulrich Klöti *et al.* (eds), *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, p. 349-391.
- Kernell, Samuel (2003). «The True Principles of Republican Government»: Reassessing James Madison's Political Science», a Samuel Kernell (ed.), *James Madison - The Theory and Practice of Republican Government*. Stanford, Ca, EUA: Stanford University Press, p. 92-125.
- Kobach, Kris (1994). «Switzerland' a David Butler and Austin Ranney (eds), *Referendums Around the World*. Basingstoke: Macmillan, p. 98-153.
- Kriesi, Hanspeter (1998). *Le système politique suisse*. Paris: Economica.
- Lüthi, Ruth (2004). «The Parliament», a Ulrich Klöti *et al.* (ed.), *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, p. 121-145.
- Meuwly, Olivier (2004). «Fédéralisme et école: un dilemme typiquement radical». *Le Temps*, 30 de novembre.
- Rhinow, René (2006). «Le fédéralisme suisse: l'approche juridique», a René Frey *et al.* (ed.), *Le fédéralisme suisse - La réforme engagée. Ce qui reste à faire*. Lausana: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

- Schenkel, Walter i Uwe Serdült (2004). «Intergovernmental Relations», a Ulrich Klöti *et al.* (ed.), *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, p. 393-427.
- Sciarini, Pascal (2005). «Les cantons, tiraillés entre la volonté de coopération intercantonale et la tentation de faire cavalier seul». *Le Temps*, 16 de febrer.
- Tiebout, Charles (1956). «A Pure Theory of Local Expenditures». *Journal of Political Economy* 64.5, p. 416-424.
- Vatter, Adrian (2005). «The Transformation of Access and Veto Points in Swiss Federalism». *Regional and Federal Studies* 15.1, p. 1-17.
- «Federalism», a Ulrich Klöti *et al.* (ed.), *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, p. 71-99.
- Wälti, Sonja (2003). «L'effet des rapports financiers sur la dynamique fédérale: la qualité médiative du fédéralisme suisse». *Revue Suisse de Science Politique* 9.1, p. 91-110.

DEMOCRÀCIA FEDERAL A L'ESPANYA PLURAL

LUIS MORENO

Introducció

Espanya és un país de països, o una nació de nacions. A pesar de ser l'estat més antic de l'Europa moderna,¹ tan sols va desenvolupar polítiques centralitzadores de construcció de la nació en l'època contemporània. A final del segle XVIII, l'escriptor José Cadalso (1741-1782) descrivia amb vivaesa el «mosaic» dels pobles d'Espanya:

Un andaluz en nada se parece a un vizcaíno; un catalán es totalmente distinto de un gallego; y lo mismo sucede entre un valenciano y un montañés. Esta península, dividida tantos siglos en diferentes reinos, ha tenido siempre variedad de trajes, leyes, idiomas y monedas.

(Cadalso, José. *Cartas marruecas*.

Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes;

Madrid: Biblioteca Nacional, 2002, p. 6)

Malgrat la seva diversitat etnoterritorial secular, Espanya és una entitat clarament identificable com a unitat històrica. Aquesta unitat va més enllà de la simple agregació de territoris i pobles sense cap altra afinitat que la coexistència sota el govern d'un monarca o d'un poder polític comú. La unitat política es va aconseguir per primera vegada durant la presència romana a Hispania, que va durar gairebé cinc segles i mig, fins al 404 d. de C. Les invasions bàrbares van obrir un nou procés d'unificació política, reforçada per les ocupacions visigodes a partir del 540 d. de C. Des de principi del segle VIII, l'esperit de les croades contra els invasors musul-

¹ Un estat unió que es va aconseguir amb el matrimoni dinàstic entre Ferran d'Aragó i Isabel de Castella el 1469. La conquesta de Granada (l'últim regne musulmà en sòl espanyol) va ser completada pels Reis Catòlics el 1492. El 1515, el rei Ferran, que fora de la península Ibèrica era conegut com «el rei d'Espanya», va afegir el regne de Navarra a la corona espanyola.

mans i, fonamentalment, la unitat de la fe cristiana, van assegurar una gran comprensió mútua entre tots els pobles i territoris d'Espanya prèvia al descobriment del «Nou Món» el 1492. En els temps moderns i contemporanis, Espanya ha estat testimoni de l'ascens i la caiguda del primer imperi universal en la història de la humanitat. L'economia, les tradicions, les idiosincràcies, les arts i les cultures i una ascendència comuna s'havien de considerar com a factors que conformaven la hispanitat en un procés de sedimentació històrica a llarg termini.

Les especificitats econòmiques, culturals, polítiques i socials que componen la unitat d'Espanya no han d'amagar, però, les oposicions internes. Com ha succeït en el passat, les rivalitats territorials entre nacionalitats i regions espanyoles han representat un incentiu extracultural de creativitat i civilització, però també han provocat la confrontació. Des d'un punt de vista històric, es pot dir que els principals actors, institucions i forces polítiques espanyols sovint han estat alhora dèbils a causa de la ineficàcia i forts per mitjà de la violència, fet que ha donat com a resultat un perjudici per a la unitat de la diversitat d'Espanya. Des de la seva formació com a estat modern, les tendències centrífugues i la falta d'adaptació interna han trobat expressió en una sèrie d'enfrontaments civils: per exemple, la guerra dels Segadors (1640-1652), la guerra de Successió espanyola (1701-1714), les guerres carlines (1833-1840, 1846-1848 i 1872-1875) o la Guerra Civil (1936-1939). En aquests conflictes, les divisions etnoterritorials hi han tingut un paper important.

La llengua és una identitat decisiva i una fita política que alimenta els sentiments nacionals i regionals a Espanya. El castellà, o espanyol, com se l'acostuma a anomenar arreu, és la llengua oficial de l'estat, però aproximadament una quarta part dels seus 42 milions d'habitants són bilingües. Les seves llengües minoritàries² també són oficials a les seves regions respectives:³ el català a Catalunya, a València (on se'l coneix amb el nom

2 Aquesta denominació és tan polèmica com la de «llengües regionals». Alguns sociolingüistes han proposat la categoria de «constitucional, regional i estat més petit» (CRSS), que inclou les llengües basca, catalana i gallega (vegeu www.npld.eu:80/Pages/default.aspx, lloc web de Network to Promote Linguistic Diversity creat a final del 2007).

3 En aquest capítol, els termes «regional» o «regions» s'utilitzen en general per referir-se a l'àmbit «autonòmic» —o «meso»— de govern i a les comunitats autònomes. De fet, algunes d'aquestes últimes també són nacions (sense estat o minoritàries), com es defineix a les seves lleis constitucionals; vegeu Colino (2009), pel que fa a les implicacions de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006 per a tots els dissenys constitucionals d'Espanya. De manera semblant, algunes de les regions autodefinides com a espanyoles ara estan en procés de reclamar l'estatus «nacional» (minoritari o sense estat), com el País Basc, Catalunya i Galícia.

de valencià),⁴ a les Illes Balears i en algunes zones frontereres de l'Aragó; el basc (*euskera*) al País Basc i a Navarra, i el gallec (*galego*) a Galícia.⁵ L'asturià (*bable/asturianu*), tot i que no és oficial, és una llengua «protegida» a Astúries. També sobreviuen altres llengües (o dialectes) romàniques minoritàries, com l'asturianolleonesa, la lleonesa, la cantàbrica o l'aragonesa (aquestes llengües no tenen estatus oficial a causa del seu reduït nombre de parlants).⁶ A diferència de la situació a Suïssa, al Canadà o a Bèlgica, en aquestes regions espanyoles amb llengües vernacles diferents de l'espanyol, la majoria de persones que tenen una d'aquestes llengües com a llengua materna són perfectament bilingües. El bilingüisme dels que viuen en aquestes regions i tenen l'espanyol com a llengua materna no està tan estès. Per aquest motiu, es podria dir que l'espanyol és parlat arreu d'Espanya, que serveix de *lingua franca* i que inclou pràcticament tots els catalans, els bascos i els gallecs.

A part de ser un estat multilingüe, les relacions internes d'Espanya estan decisivament modelades per les trajectòries històriques dels seus components territorials. En realitat, la història és la font principal de la qual beuen les elits regionals i els actors polítics per reclamar l'autonomia subestatal i la descentralització del poder polític en l'Espanya contemporània. Analitzant els processos interns de conflicte i cooperació a Espanya, sovint les interpretacions dels fets passats pesen més com a reclamacions polítiques d'autonomia que no pas com a factors «diferencials» o d'«origen distint», com ara la llengua, la legislació o el desenvolupament econòmic. La majoria de nacionalismes minoritaris i de moviments regionals troben, en la complexa i fèrtil història d'Espanya, raons històriques per legitimar la seva demanda d'autonomia, d'autogovern o d'autodeterminació. Aquestes referències històriques es remunten tan enrere com l'època preromana. Per exemple, l'influent pensador nacionalista català Enric Prat de la Riba

4 El valencià és un dialecte del català. Va ser definit com a «llengua pròpia» per les principals forces polítiques de València al nou Estatut d'Autonomia, o Llei constitucional regional, aprovat el 2006.

5 A Catalunya, el 95% de la població declara que entén el català i el 75% declara que el parla. A les illes Balears, el 93% entén el català i el 75% el parla diàriament. A València, el 29% entén el valencià i el 14% el parla i el llegeix. Al País Basc, el basc el parla aproximadament una tercera part de la població, però la meitat de la població no l'entén. El basc també es parla al nord de Navarra, però el 83% dels navarresos no l'entén. A Galícia, el 98% entén el gallec i el 89% el parla (Moreno i Colino, 2010).

6 També hi ha una sèrie de dialectes de les llengües que acabem de mencionar que es parlen molt en altres regions (Andalusia, Canàries, Extremadura i Múrcia).

(1870-1917) ja explicava que, al segle VI a. de C., els exploradors fenicis van trobar que l'*etnos* ibèric anava des de Múrcia (al sud-est de la península Ibèrica) fins al riu Roine, a França, i era...

[...] la primera anella [...] de la cadena de generacions que ha forjat l'ànima catalana.

(Prat de la Riba 1917, p. 99-102)

El nacionalisme majoritari espanyol també ha trobat en la història moltes raons per implementar polítiques per construir la nació. Durant el segle XIX es van dur a terme intents d'homogeneïtzació institucional, sobretot per part dels liberals espanyols, els quals, al seu torn, estaven molt influïts per la Il·lustració i pels desenvolupaments posteriors a la Revolució a la França jacobina. Per a molts liberals espanyols, del que es tractava era d'articular una «monarquia agregada» en un estat nació institucionalitzat (Álvarez-Junco, 2001). Amb tot, els resultats d'aquestes reformes i polítiques van ser ambivalents. Per als autoritaris reaccionaris i els defensors de l'«Antic Règim», la nació unitària espanyola també havia de prevaldre sobre les diversitats regionals. Tret de l'efímera Primera República federal (1873), les idees federalistes sempre van ser combatudes tant pels centralistes liberals com pels conservadors.

La lluita contra el centralisme es pot considerar com el factor més constant de la política espanyola durant el segle XIX (Linz, 1973). La frustració va créixer en la relativament pròspera perifèria (País Basc i Catalunya) després de la derrota de la guerra Hispano-nord-americana (1898) i la consegüent pèrdua d'estatus d'Espanya. No és, doncs, gens sorprenent que la incompleta integració territorial i la falta d'adaptació interna continués sent un problema irresolt durant la major part del segle XX (Giner, 1984).

La Segona República (1931-1939) va avançar la democratització a Espanya i també va fer un esforç considerable per resoldre els conflictes etnoterritorials, però un cop militar dirigit pel general Franco va provocar la Guerra Civil en vigílies de la Segona Guerra Mundial. Com a conseqüència, hi va haver un intent fallit i durador d'imposar la uniformitat durant la llarga i hipercentralista dictadura de Franco (1939-1975). En èpoques recents, Espanya ha aconseguit una transició pacífica cap a la democràcia (1975-1979) i ha desenvolupat una implicació europea activa després del seu accés a la CEE/UE (1986). S'ha produït la prosperitat econòmica i

Espanya ha estat el país europeu amb els índexs de creixement sostinguts més alts de les últimes dècades.⁷

Després de les primeres eleccions nacionals celebrades el 1977, un cop mort el general Franco (1975), un ample consens entre partits va fer possible a Espanya una transició pacífica cap a la democràcia. Conservadors, centristes, socialistes, comunistes i nacionalistes subestats es van involucrar en la negociació d'un ampli acord polític. El text resultant de la Constitució democràtica de 1978 reflectia moltes de les tensions i esculls que hi havia a l'època de la discussió interpartidista sobre l'organització territorial de l'estat. Aquesta qüestió va ser considerada una de les més conflictives sobre les quals s'havien de posar d'acord en el clima general d'assentiment en favor de la democratització. Finalment, un «model obert» constitucional en favor de la descentralització política va guanyar el suport dels partits polítics més importants i de la ciutadania en general.⁸ El posterior procés d'autonomia per a tothom tenia com a objectiu proporcionar una adaptació territorial interna combinant els principis federals d'autonomia i, en menor grau, de govern compartit (Elazar, 1987).

Actualment es pot considerar el regne d'Espanya com un estat nacional compost que incorpora diversos graus de pluralitat etnoterritorial interna, entre els quals hi ha nacions minoritàries i regions. Algunes de les primeres exigeixen una readaptació dins d'Espanya com a nacions «amb tots els ets i uts» per dret propi, mentre que algunes de les regions aspiren a aconseguir un grau d'autonomia similar al de les anomenades «nacionalitats històriques» (País Basc, Catalunya i Galícia). Ben mirat, es pot dir que s'haurien ideat sistemes no federals en el procés de transició si no hi hagués hagut la necessitat de conciliar el nacionalisme espanyol i els nacionalismes minoritaris, juntament amb altres reclamacions regionals d'autonomia territorial. En aquest sentit, Espanya dóna validesa a l'argument que els sistemes federals poden fer compatibles les rivalitats nacionals internes (Linz, 1997).

7 La condició de membre de la CEE/UE també ha comportat incentius creixents per a Espanya a fi d'aconseguir una convergència «real» amb Europa. En aquest sentit, són importants les xifres de creixement econòmic: el 1959, el PIB espanyol per capita era el 58,3% de la mitjana europea; el 1985 va augmentar fins al 70,6%, i el 2000 va arribar a ser del 86,6%. En el moment de redactar aquest treball, Espanya ha arribat al 100,0% de la mitjana de la UE, però s'enfronta a una greu crisi en plena fallida econòmica i financera global, iniciada el 2008.

8 Al referèndum popular celebrat el 6 de desembre de 1978, la Carta Magna espanyola va rebre el 87,9% de vots afirmatius, el 7,8% de vots negatius i el 4,3% van ser nuls o vots en blanc. L'abstenció va ascendir al 32,9% de l'electorat registrat.

La secció següent d'aquest capítol se centra en la importància de la política identitària com a factor d'incrustació en l'avenç de la democràcia federal en un país caracteritzat per lleialtats duals pel que fa a l'estat i a les comunitats polítiques subestats. Una anàlisi succinta de la dinàmica de democratització i federalització dels últims vint-i-cinc anys és pertinent per debatre sobre la naturalesa de la «federació disfressada» espanyola. Això va seguit d'un debat sobre si el model d'organització territorial espanyol es decanta cap als sistemes de tipus federal o no. Al final es fan unes observacions sobre el grau de sintonia entre la democràcia federal a Espanya i els dos principis rectors que conformen el procés d'uropeïtzació supra-estatal: la subsidiarietat territorial i la responsabilitat democràtica.

Política identitària i lleialtats duals

Les identitats nacionals estatals han estat cada vegada més qüestionades, i han esdevingut bastant problemàtiques en les formes de govern plural. Si bé es veuen deteriorades per les forces globalitzadores, les identitats nacionals també estan subjectes a la fragmentació interna i a elements de superposició de naturalesa múltiple i diversa (Epstein, 1978; Melucci, 1989; Castells, 1997). En particular, en les societats plurals, sovint els individus estan vinculats a diversos grups de referència cultural. Aquesta interacció dóna lloc a una multiplicitat d'identitats sociopolítiques, dinàmiques i sovint compartides, que no sempre s'expressa de manera explícita. En països com Espanya, Bèlgica o el Canadà, que incorporen més d'un *demoi* dins de les seves fronteres (vegeu el capítol 13, de Requejo), hi ha ciutadans que poden compartir una identitat regional que els distingeix de la resta de la població. No hi ha cap incompatibilitat inherent a les identitats duals en les federacions o en països de tipus federal com Espanya. De fet, es considera ideal un sentit de congruència i complementaritat a l'hora de proporcionar una base sòlida per a les federacions democràtiques (Linz, 1997; Stepan, 1999; Moreno, 2001).

Igual que en altres països que són una unió d'estats, com el Regne Unit o l'Índia, la falta d'una única identitat estatal generalitzada és també un tret d'Espanya (Rokkan i Urwin, 1983; Moreno i McEwen, 2005).⁹ Els

⁹ Per a l'aplicació de l'anomenada «pregunta Moreno» a Escòcia / Regne Unit en el context de mitjan dècada de 1980, vegeu Moreno (2005).

ciutadans es poden sentir simultàniament bascos i espanyols, gal·lesos i britànics, tàmls i indis sense cap sensació de contradicció. Sovint les identitats subestatsals estan arrelades culturalment i històricament, i poden sobreviure amb un sentit d'identificació i de pertinença a l'estat nació. Les fites d'aquestes identitats no estan esculpides en pedra, sinó que són maleables, i la intensitat de la seva manifestació depèn, en gran mesura, de les circumstàncies contingents (Barth, 1969; Hobsbawm i Ranger, 1983; Brass, 1991).

El grau d'acord i de desacord en els estats plurals moderns té en la noció d'identitat dual una útil eina metodològica per a les interpretacions sociopolítiques. La manifestació institucional d'una nacionalitat composta com aquesta ha impulsat l'establiment d'assemblees legislatives subestatsals o regionals i de mesogovernos. Aquests últims han de ser considerats com a institucions de referència per a les identitats etnoterritorials i com a rasers de les aspiracions de les comunitats polítiques subestatsals. En analitzar els processos de formació d'identitat no s'han de tenir en compte solament els contextos estructurals, sinó també l'acció dels governs, les administracions públiques i els mitjans de comunicació públics, així com la representació de fets històrics socials i polítics. Als països de tipus federal com Espanya, les estructures institucionals i els organismes de diferents àmbits de govern coincideixen en l'objectiu d'atreure el suport —difús i a llarg termini— dels ciutadans per a les seves respectives comunitats polítiques. En un context com aquest, la política identitària pot ser considerada com el tret més destacat de la vida política espanyola. Els actors, les idees i les institucions es comprometen a modelar l'estat i les identitats nacionals subestatsals per reforçar la identificació amb la pertinença a les comunitats en nom de les quals es fan les reivindicacions (Martínez-Herrera, 2002).

Les identitats duals espanyoles expressades en les disset comunitats autònomes il·lustren de quina manera nacionalisme i federalisme poden «funcionar» junts. Aquest tipus d'identitat dual o nacionalitat composta afecta la manera com els ciutadans s'identifiquen a si mateixos. Aquesta identitat incorpora, en proporcions variables, la identitat regional (etnoterritorial) i la identitat nacional (estatal). Com a resultat, els ciutadans comparteixen les seves lleialtats institucionals en tots dos àmbits de legitimitat política sense cap fractura evident entre elles. Més de tres de cada quatre espanyols manifesten un grau de dualitat i complementaritat en la seva identificació personal. Són il·lustratius, en aquest sentit, els percentatges i les xifres que reproduceix la taula 8.1.

Les lleialtats dels espanyols a les institucions de govern nacionals i regionals estan d'acord amb la variable manifestació d'autoidentificació dels ciutadans: com més preval la identitat (etnoterritorial) regional sobre la identitat estatal moderna, més importants són les demandes d'autonomia política. I, a l'inrevés, com més desenvolupada estigui la identitat nacional (estatal), menys probable és que sorgeixin conflictes interns. En un extrem hipotètic, la total absència d'un dels dos elements de la doble identitat conduiria a una fractura sociopolítica a Espanya, i les demandes d'autonomia probablement adoptarien la forma de reivindicacions secessionistes en favor de la independència completa. En altres paraules: si els ciutadans d'una comunitat subestatal s'identifiquessin a si mateixos de manera exclusiva, les conseqüències institucionals també tendirien a ser exclusives.

Taula 8.1. Autoidentificació dels espanyols (1990-2005) (%)

En general, diria que se sent...

A. Vertical: Percentatges

	1990	1996	2002	2005
Només*	9	5	6	5
Més* que espanyol	16	16	14	14
Tant* com espanyol	39	50	54	57
Més espanyol que*	12	11	8	10
Només espanyol	21	15	14	10
NS	3	3	4	4

Notes

* = andalús, basc, català, gallec, valencià...

B. Vertical: Suma de percentatges

Identitat única	31	21	21	16
Identitat dual	69	79	79	84

Font: elaboració de l'autor de les dades del CIREs i del CIS (Estudis núm. 2455 i 2610).

Notes

Identitat única inclou «Només *» i «Només espanyol».

Identitat dual inclou «més * que espanyol», «tan * com espanyol» i «més espanyol que *».

La tasca de mesurar i interpretar les identitats dobles i les lleialtats institucionals no és gens senzilla. La naturalesa canviant implícita en duali-

tats com aquesta complica la qüestió. Així, una percepció positiva de l'acció de l'estat espanyol per part dels membres de les comunitats autònomes pot desembocar en un debilitament de la identitat regional i en el corresponent reforçament del seu sentit de ser membres de l'estat espanyol, i viceversa. Evidentment, la noció d'identitat dual modifica els elements constituents d'acord amb les percepcions i avaluacions subjectives. De fet, el reforçament d'una identitat sobre les altres pot donar lloc perfectament a la desaparició gradual de la «nacionalitat composta» dels espanyols.

En gran part, la identitat dual ajuda a explicar l'acomodació constitucional entre nacionalismes minoritaris i majoritaris en el procés de democratització i federalització després de la mort del general. Sense cap mena de dubte, Espanya entra en la categoria de federacions democràtiques «integrades»,¹⁰ com Bèlgica o l'Índia, que han implantat un federalisme descentralitzador «de dalt a baix» a fi d'evitar punts morts institucionals entre els actors polítics i els interessats en el procés d'aconseguir la democràcia des de 1975. Una dualitat i compatibilitat com aquesta ha estat posada en dubte tant pels nacionalismes majoritaris exclusius com pels minoritaris.¹¹ Però l'existència de poderosos partits estatals compromesos amb la descentralització democràtica ha estat essencial per a la consolidació d'una «federació disfressada» democràtica, que és com es pot etiquetar Espanya (Moreno, 2007).

Democratització i federalització després de la dictadura de Franco

Paradoxalment, els fonaments per a la descentralització democràtica van ser establerts per la dictadura franquista. Un concepte unitari d'Espanya tret de les idees i dels valors totalitaris d'alguns dels que havien «guanyat» la Guerra Civil (1936-1939) ha estat imposat per mitjà d'una defensa del nacionalisme despòtic espanyol. Però, a ulls dels que havien «perdut» la

10 Alfred Stepan (1999) distingeix entre les federacions amb el propòsit inicial d'«unir-se» i les que tenen com a objectiu «mantenir-se unides». L'Índia a final de 1948, Bèlgica el 1969 i Espanya el 1975 són representatives de les últimes, mentre que el primer tipus es basa en el model dels EUA.

11 Joaquim Triadú i Vila-Abadal, membre, el 1996, del comitè executiu del partit nacionalista català Convergència Democràtica de Catalunya, va expressar amb contundència un punt de vista com aquest des de la perspectiva del nacionalisme minoritari: «La bigàmia patriòtica no és una bona solució per als problemes de supervivència de les nacions sense estat» (Moreno 2001, p. 149).

guerra, totes les coses «espanyoles» van acabar contaminades amb el genocidi cultural, la repressió i la reinvençió de la història per part del franquisme. Com a conseqüència, moltes de les forces democràtiques van ser sospitoses de ser «espanyoles». Articulaven una estratègia d'acció política que amalgamava la lluita per la recuperació de les llibertats democràtiques i la recerca de descentralització del poder. Així, democràcia i federalització van anar de la mà.

En particular, en les anomenades «nacionalitats històriques» (el País Basc, Catalunya i Galícia), la lluita contra la dictadura va ser una reacció contra els intents franquistes de destruir els senyals etnoterritorials (p. ex., les tradicions lingüístiques o culturals). De fet, la ideologia de l'autonomia i de la descentralització política es va estendre a tot Espanya i es va convertir en un element clau de la negociació política entre partits durant la transició cap a la democràcia (1975-1979). L'augment de reivindicacions, durant les dècades de 1970 i 1980, en favor de l'autonomia regional va ser degut, en gran part, a un desig d'establir institucions democràtiques, les quals van acostar la presa de decisions al poble. Des de llavors, l'existència de la democràcia i la llibertat a Espanya ha estat inexorablement vinculada a la protecció constant i a la supervivència del poder en una forma descentralitzada, l'autonomia de les nacionalitats i de les regions i el repte de la federalització.

La Constitució espanyola de 1978 no inclou la paraula «federal» en cap de les seves disposicions, ni tampoc apareix en la legislació relacionada posterior. Això no obstant, des del començament de la dècada de 1980, la dinàmica de l'Estat de les Autonomies es caracteritza per la federalització democràtica. Els principals trets del procés pactista espanyol s'ajusten al criteri federatiu segons el qual la legitimitat de cada capa autònoma de govern està garantida constitucionalment. Per tant, el sistema federal espanyol fa possible que les unitats subestamentals siguin responsables de poders i competències que van més enllà del govern central i viceversa (Dahl 1986; Burgess, 1993; Linz, 1997).

Al principi del procés de federalització democràtica, tres de les disset comunitats autònomes van ser considerades «nacionalitats històriques» (el País Basc, Catalunya i Galícia). Aquestes comunitats van prendre la iniciativa en la demanda de més descentralització de competències i van marcar el pas perquè altres regions les seguissin. Però, com s'ha assenyalat més amunt, més tard la majoria de regions espanyoles van fer ús de la història per a la pròpia conveniència i posteriorment es van definir a si

mateixes com a «històriques» o «nacionalitats» a l'estil del País Basc, Catalunya o Galícia.¹²

Taula 8.2. Distribució territorial de funcionaris públics a Espanya (%)

	1999	2008
Centrals	41	21
Regionals	34	55
Locals	25	24

Font: Ministeri d'Administracions Públiques (www.map.es/documentacion.html).

Nota: Els funcionaris públics depenen de cada àmbit de govern: govern central, comunitats autònomes i autoritats locals.

En termes de polítiques públiques, el procés de descentralització ha permès una autonomia regional i un grau de govern autònom considerables. La transferència de competències i serveis de l'estat central espanyol a les comunitats autònomes, juntament amb els sistemes de federalisme fiscal, han permès que les administracions i els pressupostos públics regionals creïessin considerablement. Una majoria dels 2,5 milions de funcionaris públics ja estan adscrits al nivell *meso* de govern (vegeu taula 8.2). És més, els percentatges corresponents a la distribució territorial de la despesa pública també són molt il·lustratius. La distribució de tota la despesa pública estatal que ha estat administrada anualment per les institucions regionals és un bon indicador representatiu dels recursos de les institucions regionals, les quals expressen d'aquesta manera el seu poder, la seva excel·lència en la percepció dels ciutadans i gran part del seu potencial de socialització política. Les xifres parlen per elles mateixes: l'àmbit regional va augmentar la seva participació de la despesa total espanyola fins al punt de passar del 3% el 1981 al 35,5% el 2002 (MAP, 1997, 2002). Si la despesa pública també ha de ser identificada com un bon indicador del grau d'autonomia

¹² Abans de la modificació de les lleis constitucionals regionals (estatuts d'autonomia) iniciada el 2006, comunitats autònomes com Andalusia, València i les Illes Canàries s'autodefinien com a «nacionalitats». L'etiqueta d'entitats regionals històriques va ser adoptada per les Illes Balears, Cantàbria, Extremadura, la Rioja i Múrcia. Navarra era una comunitat amb furs. També hi va haver una categorització d'entitat històrica (Aragó) o referències a un origen històric i cultural de les províncies que constituïen una regió (Castella i Lleó). Altres regions van evitar atributs semblants (Astúries, Castella-la Mancha, Madrid) (Moreno, 2001).

regional (Watts, 2001), llavors s'hauria de concloure que les comunitats autònomes espanyoles tenen una autonomia molt més elevada en comparació de les unitats federades d'altres federacions del món formalment establertes (p. ex., Amèrica Llatina).

Durant el període 1999-2002, els forts augments regionals de la despesa pública van correspondre a la descentralització de l'educació, la sanitat pública i els serveis de benestar social a les disset comunitats autònomes. Algunes variacions entre regions en la despesa pública per capita són degudes a diferents sistemes de finançament. Sobre la base dels seus drets històrics, les comunitats autònomes del País Basc i Navarra tenen un règim especial distintiu d'«independència fiscal» que les capacita per recaptar els seus propis impostos. Per tant, transfereixen una quota prèviament acordada a les arques centrals com a compensació per la despesa comuna espanyola i per cobrir els costos de gestió d'aquests ens administratius estatals ubicats al País Basc i a Navarra. Aquest és un element important d'asimetria si el comparem amb l'altre sistema de «règim comú» de finançament de la resta de comunitats autònomes (excepte les Canàries, que tenen unes prerrogatives fiscals dins d'Espanya i de la Unió Europea).

Els ingressos regionals de «règim comú» es componen principalment de: (1) participacions dels ingressos nacionals derivats dels impostos més importants (des del 2002, els percentatges regionals corresponen al 33% d'impostos sobre la renda, al 35% de l'IVA i al 40% d'impostos especials sobre el carburant, el tabac i l'alcohol); (2) sumes acumulades per la concessió i la gestió de certs impostos (actes judicials i impostos municipals, impostos sobre el patrimoni i impostos de luxe, impostos sobre les herències i transferències o impostos sobre el joc); (3) diners dels fons europeus, i (4) deute públic. Els fons transferits des de les arques centrals no són categòrics ni «reservats» per a cap provisió de serveis. Les comunitats autònomes tenen la llibertat de decidir quins serveis i quins programes sota la seva competència han de ser més ben finançats.

La federalització a Espanya s'ha desenvolupat d'una manera inductiva, pas a pas, més que no pas com a resultat d'una separació de competències i poders ben definit per la Constitució. Les accions dels centralistes jacobins que han envaït determinades seccions de l'administració pública i alguns partits parlamentaris espanyols influents, juntament amb les dels seus «adversaris» dels nacionalismes minoritaris i els governs regionals (principalment, basc i català) han afavorit unes relacions bilaterals i unes relacions centre-perifèria *ad hoc*.

Per raons molt diferents, les elits polítiques i administratives dels àmbits central i regional s'han mostrat reticents a encoratjar processos horitzontals i multilaterals de presa de decisions. Com a conseqüència, l'Estat de les Autonomies no s'ha desplegat explícitament en una federació formal a causa d'un govern compartit menys desenvolupat en el govern general del país. Igualment, la persistència del terrorisme polític al País Basc ha condicionat molt les negociacions entre partits amb vista a una eventual reforma constitucional per federalitzar formalment l'Estat de les Autonomies. Això no obstant, la lògica interna del sistema polític correspon a la textura federal de la societat espanyola. Algunes decisions importants del Tribunal Constitucional també han reforçat la naturalesa federalitzadora del sistema democràtic federalitzat d'Espanya (Agranoff i Ramos Gallarín 1997; Moreno 1997).

Un dels principals defectes de la caracterització d'Espanya com a sistema federal és el mal funcionament del Senat. A pesar de la seva definició constitucional com a cambra territorial, la cambra alta espanyola du a terme bàsicament funcions duplicades en relació amb el Congrés dels Diputats, o cambra baixa, amb tots els ets i uts. Des de 1978, el Senat simplement ha duplicat les funcions legislatives del Congrés dels Diputats. El seu valor ha estat bàsicament instrumental, i ha ofert als partits del govern i de l'oposició una segona oportunitat d'aprovar els projectes de llei o d'introduir esmenes en els casos en què les lectures legislatives a la cambra baixa van ser ràpides o superficials. El Senat espanyol es pot col·locar al final de tot de l'escala de constrenyiment pel *demos* de cambres territorials. Això ha contribuït a la seva pobra reputació política i a la seva baixa estimació entre la ciutadania en relació amb el seu lloc i la seva funció.

Si la implicació institucional de les comunitats autònomes en la presa de decisions estatals per mitjà del Senat ha estat molt limitada, les relacions intergovernamentals a través de les anomenades «conferències sectorials» han contribuït a la consulta horitzontal a pesar que, *sensu stricto*, no són institucions per a una presa de decisions conjunta. Les relacions intergovernamentals encara són dependents del color del partit polític en els diferents àmbits del govern. En conseqüència, la majoria de conflictes són polítics més que no pas sobre aspectes relacionats amb les polítiques públiques o institucionalment estructurals. Per aquest motiu, el «bilateralisme» encara és la via preferida per aconseguir acords polítics en lloc de la institucionalització multilateral del «govern compartit» en un Senat federal genuí.

En general, i tenint en compte el continuïum de federacions constretes i habilitadores del *demos* (Stepan, 1999), el cas d'Espanya es pot conside-

rar asimètric en relació amb el grau en què es reparteix constitucionalment l'elaboració de la política a les comunitats autònomes. Malgrat tot, la tendència observada que s'ha posat en marxa en totes les unitats subestamentals va orientada a la convergència amb les regions d'«alta velocitat» i les que reclamen més crèdit. En gran mesura, l'evolució del sistema federal depèn de factors electorals contingents, perquè el suport que els partits estatals necessiten rebre dels partits regionals sovint esdevé decisiu per aconseguir unes majories parlamentàries estables al parlament espanyol central. Els partits nacionalistes subestamentals de les anomenades «nacionalitats històriques» tenen l'objectiu de mantenir una distància diferencial, pel que fa a les competències i als poders, amb la resta de les regions. Però altres partits regionals o branques federades dels partits estatals pretenen no «perdre terreny ni velocitat» pel que fa a les «nacionalitats històriques». Per tant, estan sempre a punt per reivindicar les mateixes polítiques i responsabilitats, i per denunciar qualsevol «privilegi» que es concedeixi al País Basc, a Catalunya i a Galícia per part del govern central o de les institucions estatals centrals. Un procés de «d'estira i arronsa», de *perpetuum mobile* com aquest, es troba sota la pressió d'un desgast polític semblant respecte a aquestes qüestions electorals i per l'absència d'alternatives institucionals clares per al futur de l'adaptació interna d'Espanya. Pensant-ho bé, la socialització i la internalització dels valors relacionats amb la federalització territorial de l'Estat de les Autonomies d'Espanya s'ha aprofundit. Des de la transició cap a la democràcia, el procés de descentralització de competències no tan sols ha aconseguit un grau elevat de suport popular (taula 8.3), que transcendeix en gran mesura els models pretèrits de confrontació interna, sinó que també ha estimulat les aspiracions regionals per demanar més poders i competències polítics per a l'exercici de l'autonomia (taula 8.4).

Taula 8.3 Valoració pública de l'establiment de les comunitats autònomes espanyoles (%)

	1994	1996	2002	2005
Més aviat positiva	51	67	67	68
Més aviat negativa	19	13	13	15
Ni positiva ni negativa	11	8	10	9
NS	19	12	10	8

Font: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, 1996, 2002, 2005).

Taula 8.4. Preferències públiques d'organització territorial d'Espanya (%)

	1984	1990	1996	2002	2005
Un estat (nacional) sense comunitats autònomes	29	17	13	9	9
Comunitats autònomes tal com són ara	31	41	47	48	51
Comunitats autònomes amb més autonomia	20	19	22	27	26
Comunitats autònomes amb possibilitat de secessió	10	7	7	6	7
NS	10	16	11	10	7

Font: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, 1996, 1998, 2002, 2005).

Reformes en curs: ¿cap a un sistema confederal?

Uns trenta anys després de l'aprovació de les primeres lleis constitucionals regionals, una sèrie de parlaments regionals van emprendre iniciatives per reformar els seus propis estatuts d'autonomia a fi de guanyar més autonomia (Andalusia, Aragó, Illes Balears, País Basc, Catalunya i València) (Colino, 2009). Des del punt de vista dels nacionalismes minoritaris basc, català i gallec, Espanya hauria d'estructurar-se constitucionalment segons criteris lingüístics. Aquests nacionalismes subestatsals són generalment més favorables a l'establiment d'opcions confederales per a l'adaptació territorial a Espanya que no pas a idear sistemes federals *tout court*. Sospiten de versions del federalisme d'«una sola nació», com en els casos d'Austràlia, Alemanya o els EUA (Forsyth, 1981). Segons aquests criteris, el nacionalista Jordi Pujol es va declarar «federalista» abans de ser elegit president de la Generalitat el 1980:

En el cas concret d'Espanya jo podria arribar a ser federalista, si la federació es fes entre les nacionalitats autèntiques i reals de l'estat, és a dir, Euskadi, Galícia, Castella i tota la seva àrea de projecció i els Països Catalans (o Catalunya estrictament, si el País Valencià i les Illes refusessin l'entesa amb el Principat).

(Pujol 1980, p. 22)

Durant el primer procés de federalització, el cas de la regió meridional —i comparativament més pobre— d'Andalusia té una importància particular. El 1982, els dirigents polítics i la població d'Andalusia en general van optar pel mateix procediment de «via ràpida» i pel grau d'autonomia prèviament perseguit per les tres anomenades «nacionalitats històriques»: Catalunya, el País Basc i Galícia. El resultat del referèndum popular¹³ celebrat a Andalusia va ratificar aquests desitjos i l'«efecte manifestació» va provocar una tendència a la imitació en les altres regions que pretenien un accés igual a l'autonomia. Aquest desenvolupament va ocasionar un element decisiu d'heterogeneïtat que va modificar el model, implícitament acceptat per alguns nacionalistes catalans i bascos, d'implantació de l'autonomia només en les «nacionalitats històriques» espanyoles, mentre que a la resta de les regions simplement se'ls concediria una descentralització administrativa (desconcentració). Des de llavors, els nacionalistes del País Basc, Catalunya i Galícia han intentat establir un «diferencial polític» en relació amb la resta de les comunitats autònomes. Aquesta actitud es reflecteix en l'anomenada «Declaració de Barcelona». El 16 de juliol de 1998, el Partit Nacionalista Basc (PNV-EAJ), la catalana Convergència i Unió (CiU) i el gallec Bloque Nacionalista Galego (BNG) van reivindicar l'establiment d'un model confederal d'adaptació política a Espanya i van proposar la idea de «sobirania compartida» de les seves nacionalitats dins de l'Estat espanyol.¹⁴

De la mateixa manera, el setembre del 2002, el *lehendakari* del govern basc va fer una declaració, davant del seu parlament, que va galvanitzar el debat públic sobre la viabilitat del nou Pacte per a la Convivència basat en la lliure associació i la cosobirania entre el País Basc i Espanya. Segons el *lehendakari* Juan José Ibarretxe, els ciutadans del País Basc tenen dret a l'autodeterminació i a decidir en un referèndum popular el futur del seu

13 El referèndum es va celebrar el 28 de febrer de 1980, després que el 97% de ciutats andaluses i vuit consells provincials haguessin decidit lluitar per l'autonomia segons les disposicions de l'article 151 de la Constitució de 1978. L'índex de participació del 64% va ser considerat un índex elevat, però el requisit important era que més del 50% de vots de cada província andalusa van ser afirmatius. En un cert sentit els resultats van ser controvertits, perquè, tot i el suport considerable en favor de l'autonomia a Andalusia com un tot, a la província d'Almeria el percentatge del «Sí» (47%) no va aconseguir la majoria necessària. Finalment, la situació política resultant va fer impossible tornar a la «via ràpida» de l'article 151.

14 Però, el novembre de 1999, CiU va firmar un document abans de la reelecció de Jordi Pujol com a President de la Generalitat per obtenir el suport dels membres del Partit Popular (PP) al Parlament català. CiU va reafirmar el seu compromís d'acatar l'ordre constitucional espanyol. En aquest context, la Declaració de Barcelona va acabar sent bastant simbòlica.

estatus polític i la sobirania compartida dins d'una Espanya plurinacional i confederal. Aquesta proposta s'havia de presentar a l'electorat basc el 25 d'octubre del 2008, enmig d'un clima de violència renovada d'ETA, que no era el que Ibarretxe havia promès evitar, de manera solemne, en el moment de presentar la seva iniciativa. Finalment, una resolució del Tribunal Constitucional, derivada de la impugnació de la proposta per part del govern central espanyol (PSOE) i del principal partit de l'oposició (PP), va suspendre la consulta pública.

ETA i els escenaris futurs

La persistència del terrorisme polític basc ha condicionat moltíssim tots dos processos de democratització i federalització a Espanya.¹⁵ Recordem que les pràctiques consocionals entre partits nacionalistes i no nacionalistes per adaptar les diverses idiosincràsies i identitats espanyoles també van ser el model per a l'acord polític durant la major part del període d'autonomia basca des de 1978. Però no ha deixat de regnar-hi una gran incertesa d'ençà que, després de les eleccions basques celebrades l'1 de març de 2009 i per primera vegada des del començament del procés de descentralització posterior a la mort de Franco, va sortir elegida una majoria de parlamentaris no nacionalistes.

Recordem que, durant el període 1988-1998, tots els partits democràtics més importants del País Basc van establir el Pacte d'Ajuria Enea amb l'objectiu de coordinar les seves polítiques contra el terrorisme. Aquesta plataforma va acabar quan, el 1998, els partits i organitzacions nacionalistes van firmar el Pacte de Lizarra. La principal reivindicació del Pacte de Lizarra era articular una negociació política amb l'estat central espanyol sobre les qüestions de sobirania política, territorialitat i autodeterminació. El Pacte va ser firmat uns quants dies abans de la declaració d'una treva per part d'ETA, un fet que clarament relacionava tots dos esdeveniments.

15 El terrorisme polític regional a Espanya va estar present en les altres dues nacionalitats «històriques». Els grups terroristes que pretenien aconseguir la independència amb mitjans violents estaven en actiu a Galícia (Ejército Guerrillero do Povo Galego Ceibe) i a Catalunya (Terra Lliure). Totes dues organitzacions van intentar seguir les estratègies i els mètodes d'ETA, però no van aconseguir mai el suport ni els resultats dels terroristes bascos i, al final, van renunciar a la violència.

Després del Pacte de Lizarra, va quedar demostrat que el diàleg i la negociació política entre les mateixes forces polítiques basques i les del govern central era difícil. L'alto el foc declarat, el setembre de 1998, pels terroristes bascos va ser revocat unilateralment catorze mesos més tard. Aquest anunci va obrir una nova situació d'inestabilitat i de tensió polítiques per a les dues seccions de l'electorat basc (nacionalistes i no nacionalistes) i per a la ciutadania en general. Poc després hi va haver un augment del terrorisme etarra, amb els assassinats absolutament sectaris de representants de partits no nacionalistes.

Després de l'atemptat de Madrid del 2004,¹⁶ la declaració d'una «treva permanent» per part d'ETA va preparar el terreny perquè, el 2006, s'iniciés un diàleg amb el govern central i cap a la formalització de negociacions finals amb el grup terrorista. Després de les eleccions basques del 2001 i del 2005, els representants polítics dels dos blocs (nacionalista i no nacionalista) van intentar superar el punt mort polític. La declaració d'ETA d'una «treva permanent», el 2006, va ser interpretada com una manera de promoure una alternativa *a la irlandesa*. Però, a final del 2006, ETA va posar fi a aquest procés de diàleg polític reprenent les accions terroristes i els assassinats sectaris de polítics no nacionalistes. Els resultats electorals del 2009 va semblar que indicaven un rebuig per part de l'electorat basc de la violència política i de les demandes maximalistes nacionalistes. Falta veure si aquells resultats electorals van ser senyal d'un intent de nous acords consocionals entre els partits democràtics nacionalistes i no nacionalistes o només un *impasse* en la confrontació política d'una societat profundament dividida.

Observacions finals

Sembla com si el procés de federalització a Espanya fos posat a prova per les creixents pressions exercides pels nacionalismes subestats per imposar

16 L'atac terrorista perpetrat a Madrid l'11 de març del 2004 va ser seguit amb molta atenció pels mitjans internacionals. Entre altres efectes, va revifar el record dels esdeveniments de l'11 de setembre del 2001 a la ciutat de Nova York. Aquesta vegada van morir 200 persones com a conseqüència dels bombardejos al tren. Immediatament després de l'atemptat, el partit del govern —el Partit Popular, sota la direcció de José María Aznar— va culpar ETA, posició que va mantenir fins i tot quan, al cap de poc, les informacions començaven a confirmar que l'atac havia estat obra dels fonamentalistes islàmics. No és sorprenent que, abans del final del 2004, Arnaldo Otegi, dirigent de Batasuna—el braç polític d'ETA—, declarés que «la disposició d'ETA a no utilitzar les armes és total» (*El País*, 10 de novembre del 2004).

un programa confederal. Malgrat tot, no està clar si aquelles propostes avançades pels nacionalismes basc, català i gallec d'establir a Espanya una confederació composta per quatre «nacions» basant-se en consideracions lingüístiques es podrien materialitzar. La principal pregunta davant d'un escenari hipotètic com aquest afectava la viabilitat que totes les regions monolingües castellanoparlants d'Espanya es poguessin agrupar en una sola comunitat política coherent amb la seva ètnia i la seva llengua comunes. Això sembla bastant improbable, precisament perquè els efectes produïts en les últimes dècades per la federalització han reforçat els contorns de cada una de les disset comunitats autònomes. De fet, els processos de socialització en la consolidació de l'Estat de les Autonomies han reforçat la construcció de límits regionals i de diversitats etnoterritorials, sobretot a l'Espanya castellanoparlant. Els ciutadans d'Aragó i d'Andalusia, per posar un exemple, es consideren ètnicament molt menys castellanoparlants que membres actius de les seves pròpies comunitats regionals. La capacitat de les elits regionals i dels mesogovernos per a la construcció d'institucions i per a la producció i reproducció d'identitats regionals a Espanya ha estat molt important (Martínez-Herrera, 2005).

El caràcter plurinacional d'Espanya es podria reajustar amb les noves propostes polítiques de caràcter simbòlic, institucional i econòmic (Requejo, 2003). Això no obstant, no és fàcil aconseguir una tasca com aquesta a causa dels diferents significats institucionals que els actors polítics donen a l'autodefinida idea de «nació». El més probable seria que la lògica «imitativa» que caracteritza la federalització d'Espanya impulsés a tot arreu una multiplicació de les reclamacions subestats de les *comunitats autònomes oposades a legitimar una confederació organitzada sobre bases etnolingüístiques*. És possible que els poderosos partits nacionalistes, en particular al País Basc i a Catalunya, s'enfrontin en un futur no gaire llunyà al dilema «final» d'acceptar els principis federals inaugurats amb la Constitució espanyola de 1978 o que intentin exercir l'opció «sortida» i donin alternatives institucionals en el context de més europeïtzació (Colino, 2005).

El cas de les *comunitats autònomes il·lustra les possibilitats d'adaptar diferents identitats i aspiracions d'autogovern dins el marc d'una forma de govern plural*. Democratització i federalització són les dues cares de la mateixa moneda a l'Espanya actual. Com en altres federacions multinacionals formals o estats unió, Espanya pot proporcionar alguns contrastos útils sobre com es poden construir macrocomunitats de fideicomís més enllà de simples sentiments i adhesions. Un dels reptes més urgents pel que

fa a aquests països és com conciliar democràcia i nacionalisme. Com es mostra en el cas espanyol, una manera d'aconseguir una dicotomia com aquesta seria institucionalitzant el principi federal de consolidar unitat i diversitat per mitjà de pactes polítics.

L'experiència federalitzadora d'Espanya en l'articulació dels dos principis de subsidiarietat territorial i responsabilitat democràtica té una importància particular per al procés d'uropeïtzació. La subsidiarietat, a Espanya, afavoreix la participació de les capes subestamentals de govern en la gestió dels afers públics: valida la reivindicació democràtica general de dur els *loci* de presa de decisions més a prop del ciutadà. Al mateix temps, facilita la governança intergovernamental basant-se en el supòsit que el model d'estat central de «comandament i control» pertany al passat i no encaixa amb les preferències d'autonomia territorial dels espanyols. Les identitats territorials estan entrelaçades d'una manera que expressa els graus de lleialtat dels ciutadans cap a les diverses fonts de legitimació política sense incompatibilitat entre elles. Tots dos nacionalismes maximalistes, tant el majoritari com el minoritari, pretenen polaritzar no tan sols les identitats, sinó els valors per al compromís i el consens que van fer possible la transició democràtica a Espanya.

En el cas espanyol, el procés autonòmic del «café per a tots» ha permès de manera considerable l'extensió del *localisme cosmopolita*. Això queda reflectit en els interessos socials perseguits en el desenvolupament d'un sentit de comunitat i en la participació activa en les esferes internacionals. Es pot observar una coherència creixent entre els àmbits particular i general. Tots els mesogovernos espanyols han fet explícita la seva vocació europea. Tots comparteixen el desig d'una majoria d'espanyols d'una UE que seria no únicament el principal *locus* institucional econòmic en un futur mitjà, sinó que també proporcionaria les bases legitimadores per a una ciutadania europea embrionària. De manera molt semblant als desenvolupaments futurs en la UE, l'Espanya plural s'enfronta a una varietat de reptes sobre com integrar —més que no pas assimilar— les identitats col·lectives existents forjades en diversos àmbits de legitimitat política. Si això s'aconseguís per mitjà d'un govern compartit i d'una autonomia evitaria ser considerat com un procés exogen, que és coaccionat «des de sota» o imposat «des de dalt» sobre la interacció democràtica de comunitats i formes de govern amb unes trajectòries històriques de gran antiguitat.¹⁷

17 Agraïxo les observacions i els suggeriments fets a l'International Workshop «Federalism and Democracy», organitzat pel Centre for Federal Studies de la Universitat de Kent, a Canterbury,

Referències bibliogràfiques

- Agranoff, R., i Ramos Gallarín, J. A. (1997). «Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations», *Publius. The Journal of Federalism* 27, p. 1-38.
- Álvarez-Junco, J. (2001). *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus.
- Barth, F. (ed.) (1969). *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Difference*. Boston: Little, Brown.
- Brass, P. (1991). *Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparison*. Londres: Sage.
- Burgess, M. (1993). «Federalism and Federation: A Reappraisal», a Burgess, M., i Gagnon, A-G. (ed.). *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*. Nova York: Harvester Wheatsheaf, p. 3-13.
- Cadalso, J. (1978). *Cartas marruecas. Noches lúgubres* (2a ed.) (textos originalment publicats el 1774). Madrid: Cátedra.
- Castells, M. (1997). *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume II: The Power of Identity*. Cambridge (MA): Blackwell.
- CIRES (Centro de Estudios de la Realidad Social) (diverses dates). Arxiu de dades (www.asep-sa.com/).
- CIS (1996). Datos de opinión nº. 5. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (1998). *Estudio 2286*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (2002). *Estudio 2455*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (2005). *Estudio 2610*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Colino, C. (2005). *Teoría y realidad del cambio institucional de las federaciones: España y Alemania en perspectiva comparada (1987-2003)* (tesi doctoral). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- (2009). «Constitutional Change Without Constitutional Reform: Spanish Federalism and the Revision of Catalonia's Statute of Autonomy», *Publius. The Journal of Federalism* 39(2), p. 262-288.
- Dahl, R. A. (1986). «Federalism and the Democratic Process», a *Democracy, Identity and Equality*. Oslo: Norwegian University Press, p. 114-126.

amb el suport del James Madison Trust del 2 al 6 d'abril del 2006. També vull agrair a César Colino i a Enric Martínez-Herrera els comentaris sobre la primera versió d'aquest capítol. Les interpretacions i els punts de vista són responsabilitat única de l'autor.

- Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Epstein, A. (1978). *Ethos and Identity. Three Studies in Ethnicity*. Londres: Tavistock Press.
- Forsyth, M. (1981). *Union of States: the Theory and Practice of Confederation*. Leicester: Leicester University Press.
- Giner, S. (1984). «Ethnic Nationalism, Centre and Periphery in Spain», a Abel, C., i Torrents, N. (ed.), *Spain: Conditional Democracy*. Londres: Croom Helm, p. 78-99.
- Hobsbawm, E., i Ranger, T. (ed.) (1983). *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, J.J. (1973). «Early State-Building and the Late Peripheral Nationalisms against the State: the Case of Spain», a Shmuel Eisenstadt i Stein Rokkan (ed.), *Building State and Nations. Models, Analyses and Data across Three Worlds*, 2 vol. Beverly Hills (CA): Sage, p. 32-116.
- (1997). *Democracy, multi-nationalism and federalism*. Working Paper 1997/103. Madrid: CEACS-Institute Juan March.
- MAP (1997). *Estudio sobre reparto del gasto público en 1997 entre los distintos niveles de administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- (2002). *Estimación del reparto del gasto público entre los subsectores de administraciones públicas (1982-2002)*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Martínez-Herrera, E. (2002). «From nation-building to building identification with political communities: consequences of political decentralization in Spain, the Basque Country, Catalonia and Galicia, 1978-2001», *European Journal of Political Research* 41, p. 421-453.
- (2005). *The effects of political decentralisation on support for political communities. A multivariate longitudinal and cross-sectional comparison on the Basque Country, Catalonia, Galicia, Quebec and Scotland* (tesi doctoral). Florència: European University Institute.
- Melucci, A. (1989). *Nomads of the Present*. Londres: Hutchinson Radius.
- Moreno, L. (1997). «Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain», *Publius. The Journal of Federalism* 27, p. 65-84.
- (2001). *The Federalization of Spain*. Londres: Frank Cass.
- (2005). «Scotland, Catalonia and the «Moreno question»», *Scottish Affairs* 54, p. 1-21.

- (2007). «Federalisation in multinational Spain», a Burgess, M., i Pinder, J. (ed.), *Multinational Federations*. Londres: Routledge, p. 86-107.
- Moreno, L. i Colino, C. (ed.) (2010). *Diversity and Unity in Federal Systems* (vol. VII, *A Global Dialogue on Federalism*). Mont-real i Kingston/Londres/Ítaca: McGill-Queen's University Press.
- Moreno, L. i McEwen, N. (2005). «Exploring the territorial politics of welfare», a McEwen, N., i Moreno, L. (ed.), *The Territorial Politics of Welfare*. Nova York: Routledge, p. 1-40.
- Prat de la Riba, E. (1917). *La Nacionalidad Catalana*. Valladolid: Imprenta Castellana. (Edició original en català: Barcelona, l'Anuari de la Exportació, 1906.)
- Pujol, J. (1980). *Construir Catalunya*. Barcelona: Pòrtic.
- Requejo, F. (2003). *Federalisme plurinacional i Estat de les Autonomies. Aspectes teòrics i aplicats*. Barcelona: Proa.
- Rokkan, S., i Urwin, D. (1983). *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*. Beverly Hills (CA): Sage.
- Stepan, A. (1999). «Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations». Ponència presentada al congrés *Federalism, Democracy and Public Policy*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Mèxic (14-15 de juny).
- Watts, R. (2001). «Models of federal power-sharing», *International Social Science Journal* 167, p. 23-32.

FEDERALISME I DEMOCRÀCIA A LA REPÚBLICA FEDERAL D'ALEMANYA

FRANZ GRESS

Dit a grans pinzellades i amb colors plans: Alemanya és una vella federació i una jove democràcia. El cas alemany demostra que el federalisme no necessàriament acompanya la democràcia. Les estructures federals i el federalisme han estat els principis bàsics de la història alemanya recent.¹ El seu disseny institucional, però, va ser emmotllat en un entorn de règims no democràtics amb un fort biaix burocràtic, i la subsegüent fusió amb la política democràtica poca cosa va fer per canviar-ne la naturalesa fonamental. El federalisme alemany fins als desenvolupaments contemporanis està marcat per un camí que s'arrela en un federalisme executiu unitari amb un fort desig, per part de les elits polítiques i les forces socials importants, d'una unitat nacional, una uniformitat en l'ordre legal (*Rechtsstaat*) i una cultura política encastada d'orientació productiva cap a les transferències socials (*Sozialstaat*).²

Però durant l'última dècada, aproximadament, ha tingut lloc una reforma del sistema federal alemany que ha modificat aquest escenari. Per tant, aquest capítol farà, en primer lloc, un breu relat del desenvolupament constitucional de l'ordre federal, després estudiarà la tesi del federalisme alemany com un «unitarisme disfressat» i acabarà amb un breu informe i una avaluació de les reformes més recents que van tenir lloc la tardor del 2006.

1 Thomas Nipperdey: *Der Föderalismus in der deutschen Geschichte*, a Thomas Nipperdey: *Nachdenken über die deutsche Geschichte*. Munic, C.H. Beck Vlg. 1986, p. 60-109; Murray Forsyth: *Unions of States*. Nova York, Leicester University Press, 1981, p. 41-104.

2 Gerhard Lehmbuch: *Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel*; a *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 42, Sonderheft 32, 2001, p. 53-110.

L'escenari històric

El Sacre Imperi Romà de la nació alemanya era una *rara avis* entre els grans poders d'Europa que s'obrien camí cap a una estatalitat moderna. Com a mescla d'estructures federals i jeràrquiques, era un model polític «monstro simile» («semblant a un monstre»; Pufendorf), però també incloïa trets moderns, com ara els «amicabilis compositio» (acords amicals) a tall d'instrument d'equilibri.³ Després de les guerres napoleòniques, el 1815, es va formar una Confederació Alemanya (Deutscher Bund). L'organització de la Confederació va ser enutjosa i va esdevenir dependent de la cooperació entre els dos grans poders: Àustria i Prússia. En les dècades dels desenvolupaments revolucionaris europeus (1830-1840), les elits liberals dels àmbits econòmic i polític i el moviment cultural nacional van exigir un estat nació constitucional que tingués per objectiu una independència alemanya i les llibertats dels ciutadans en una Alemanya unida amb una constitució representativa. La revolució de 1848-1849 va culminar amb l'establiment de l'Assemblea Nacional, que es va reunir a Frankfurt de Main per elaborar una constitució panalemanya com a fundació duradora per a la unitat i la llibertat d'Alemanya. Una aclaparadora majoria dels membres procedien de la classe mitjana educada i molts tenien experiència en els procediments parlamentaris gràcies a la seva participació en les assemblees dels *länder* de les monarquies i principats del sud d'Alemanya, el *locus* del constitucionalisme liberal. Entre altres drets, la Constitució estipulava un estat federal amb un sistema bicameral, una cambra que representava el poble alemany (Volks-haus) i una altra que representava els estats (Staatenhaus), formades per representants la meitat dels quals eren nomenats pels governs dels estats alemanys i pels parlaments dels estats, respectivament. Amb tot, va ser un esforç inútil. La revolució va fracassar a causa de l'oposició de les antigues forces, els exèrcits i les burocràcies lleials a l'antic règim i dels creixents antagonismes entre les forces liberals confrontades amb la radicalització dins les seves files per interessos econòmics i polítics.

En la dècada de 1860, les tensions entre els poders capdavaners de la Confederació Alemanya —les monarquies de Prússia i Àustria— es van intensificar. Sota el govern del seu primer ministre Bismarck, Prússia va desenvolupar una política dirigida a la unificació d'Alemanya en un estat

3 Karl Otmar v. Aretin: Das alte Reich 1648-1806. Bd.1: Föderalistische oder hierarchische Ordnung (1648-1684). Stuttgart, Klett-CottaVlg., 1993.

nació des de dalt i excloent-ne Àustria. El 1866, el dualisme entre els dos poders capdavanters es va accentuar i va desembocar en un conflicte militar entre, d'una banda, Àustria i els membres de la Confederació que li donaven suport, i Prússia i els seus aliats, de l'altra. El Tractat de la Confederació va ser declarat nul per Prússia i, a final d'estiu del mateix any, quan la breu guerra va acabar amb la victòria de Prússia, es va dissoldre formalment. El 1867, juntament amb vint-i-dos estats alemanys del nord, Prússia va establir la Confederació d'Alemanya del Nord (Norddeutscher Bund), una federació que garantia a Prússia una posició dominant i que contenia trets constitucionals que es van convertir en importants elements decoratius de la federació imperial de 1871.

El 1871, la Confederació d'Alemanya del Nord i els estats del sud d'Alemanya es van consolidar en una federació —l'Imperi alemany (Deutsches Reich)— com a resultat de la guerra victoriosa contra França sota el lideratge de Prússia. L'Imperi alemany, l'estat federal imperial, estava format per vint-i-cinc membres amb grandàries i estructures legals diferents —entre ells les monarquies constitucionals, els principats i les tres repúbliques ciutat— i estava dominat per Prússia per la seva grandària i població (dues tercers parts de la població de l'Imperi i dues tercers parts del seu territori), la seva força econòmica i militar i la seva hegemonia constitucional (presidia la federació, amb disset dels cinquanta-vuit vots del Bundesrat i el dret a nomenar el Reichskanzler). Formalment, la sobirania del Reich era sostinguda conjuntament amb els «verbündeten Regierungen» (governos aliats), i a la Constitució de 1871 ocupava el primer lloc en la llista d'institucions. El Bundesrat era l'instrument per mitjà del qual les unitats constituents prenien part en la presa de decisions i la legislació federals, però era presidit pel Canceller de l'Imperi (*Reichskanzler*), el qual era nomenat per l'emperador i normalment era també el primer ministre prussià.

La presidència de la federació requeia en el rei de Prússia, el títol del qual era el d'«emperador alemany». El *Reichstag* representava el poble alemany en aquesta federació monàrquica —que era la part més feble de l'assemblea legislativa—, però es necessitava el seu consentiment per a la legislació federal, i va lluitar amb èxit en favor d'una parlamentarització de la monarquia constitucional. L'administració de la legislació del Reich corresponia als estats membres constituents.

La democràcia de la República federal de Weimar va sorgir de la derrota de l'Imperi alemany a la Primera Guerra Mundial, l'any 1919, però va ser una democràcia assetjada. En la Gran Depressió, al principi de la dècada

de 1930, quan la base social dels «Vernunft-Republikaner» (republicans per raó) es va erosionar, la constitució de Weimar es va obrir a interpretacions autocràtiques que van permetre que el president actués com un «Ersatzkaiser» («emperador substituït»). La dèbil estructura federal del sistema polític no va ser en absolut cap impediment per a les forces antidemocràtiques. Després de 1933, el govern de Hitler va suprimir la democràcia i va dissoldre l'estructura federal, i el cruel gegant totalitari va esdevenir el successor del Leviatan autoritari dels últims dies de la República de Weimar, quan el canceller i el president intentaven governar sense majories parlamentàries.

El 1945, democràcia i federalisme van ser reintroduïts en la forma de govern alemany per una derrota que va significar l'alliberament del territori ocupat pels aliats occidentals i el començament d'una nova dictadura en la zona d'ocupació soviètica. Aquests fets són coneguts, però ens fan pensar en la «tragèdia de la societat civil»⁴ a Alemanya quan ara examinem amb més detall el desenvolupament del federalisme i la democràcia després de 1945.

Disposicions i tendències constitucionals, la República de Bonn

Al final de la dècada de 1940, el federalisme era considerat l'antídota contra l'unitarisme i el centralisme. Mirant enrere, era vist com la millor garantia de la democràcia; el federalisme i l'estat totalitari eren entesos bàsicament com a incompatibles: «Der Föderalismus ist die beste Gewähr für Demokratie, Föderalismus und totaler Staat stehen in unvereinbaren Widerspruch, während Einheitsstaat und totaler Staat leicht ineinander übergehen können».⁵ En combinació amb la idea de subsidiarietat i en estreta relació amb el catolicisme polític, el federalisme es va fondre amb les tradicions territorials i regionals dels moviments republicans i democràtics de l'Alemanya del sud-oest i occidental.⁶ Els Estats Units (EUA), el Regne Unit (UK), França i la Unió Soviètica van reorganitzar la seva vida política a les seves zones ocupades i, el 1945, van començar a (re)crear els *länder* («estats»), una decisió territorial important que va modelar la nova Alemanya.

4 Karl Buchheim: *Leidensgeschichte des zivilen Geistes oder die Demokratie in Deutschland*. Munic, Kösel Vlg., 1951.

5 Friedrich Lent: *Deutscher Föderalismus*. Munic, Max Hueber Vlg., 1948, p. 27: «El federalisme és la millor garantia de la democràcia; federalisme i totalitarisme es troben en una contradicció irreconciliable, mentre que estat unitari i estat totalitari poden confluir fàcilment».

6 Walter Ferber: *Der Föderalismus*. Augsburg, J. W. Naumann, 1946 (1a ed.); Karl Buchheim: op. cit.

Baviera, Hesse i Württemberg-Baden, en la zona d'ocupació nord-americana, van ser els primers tres *länder* creats i van anar seguits d'altres zones d'ocupació, entre les quals els francesos van ser els més reticents. L'1 de juliol de 1948, els tres governadors militars occidentals van entregar tres documents, coneguts com els «documents de Frankfurt», als ministres presidents dels onze *länder*. El primer document ordenava convocar una assemblea per desenvolupar una constitució democràtica que asseguraria als *länder* que formessin part d'un «govern de tipus federal». Les preparacions del Consell Parlamentari (el congrés constitucional) estaven organitzades pels ministres presidents. En una paraula, quan el Consell Parlamentari, compost per representants dels parlaments dels *länder*, va iniciar deliberacions a Bonn, el setembre de 1948, es va haver d'enfrontar als projectes dels experts que reflectien un enfocament burocràtic i governamental del federalisme que es podia esmenar però no desestimar en la Llei fonamental (Grundgesetz) del 23 de maig de 1949.

El rebuig de la proposta per organitzar la segona cambra com un Senat, directament o indirectament elegit, i crear, en canvi, un Bundesrat que representés els governs dels *länder* amb vots basats en mandats vinculants, era el reflex de tradicions que es remuntaven al segle XIX. S'invocava una pràctica constitucional que pretenia ser una força oposada al principi democràtic. La decisió d'instal·lar un cos de comissionats dels governs dels *länder* —que estaven profundament involucrats en la legislació de la federació, i que fins i tot tenien poder de veto— paral·lelament a l'expressió de la sobirania del poble en un parlament representatiu va obrir un camí molt específic per al procés de presa de decisions en la política de l'Alemanya occidental. El sistema majoritari de rivalitat de partits estaria atenuat i equilibrat per l'experiència administrativo-burocràtica dels *länder*.⁷ El 1945, a l'Alemanya oriental —la zona d'ocupació soviètica— també s'hi havien tornat a instal·lar els *länder* amb el propòsit, *inter alia*, de desmantellar Prússia. El 1952, però, es van dissoldre i van ser substituïts per districtes administratius.

El sistema federal alemany explica la majoria de canvis de la Llei fonamental (LF). Hi ha tres etapes de reforma decisives. La primera abasta el

7 Heiderose Kilper i Roland Lhotta: *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen, Leske&Budrich, 1996, p. 95. **Per obtenir una visió de la configuració institucional del federalisme alemany**, vegeu Uwe Leonardy: *The institutional Structures of German federalism*, a: Charlie Jeffery (ed.): *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification*. Londres / Nova York, Pinter, 1999, p. 3-22.

període entre 1949 i els primers anys de la dècada de 1960, quan el govern federal es va consolidar mitjançant la recuperació de sobirania i la necessitat de ser actiu en noves àrees polítiques, com la regulació de l'energia nuclear. Durant el període 1955-1956, les competències fiscals dels *länder* i de la federació també es van enfortir amb un sistema de renda compartida i impostos corporatius que es complementava amb mesures de compensació verticals i horitzontals.

La segona etapa està marcada per les polítiques de la primera gran coalició de CDU (Unió Cristianodemòcrata), CSU (Unió Social Cristiano Bavaresa) i SPD (Partit Socialdemòcrata Alemany) (1966-1969). Seguint un enfocament intervencionista keynesià, l'estructura de presa de decisions del sistema federal es va racionalitzar. La paraula que més sonava era «direcció global» (*Globalsteuerung*). La capacitat de direcció de la federació es faria més eficient si integrava les competències dels *länder* en un sistema de planificació conjunt Bund-Länder per poder afrontar els canvis econòmics i socials per mitjà d'una gestió econòmica nacional centralitzada (Llei per al creixement i l'estabilitat econòmica, juny de 1967).⁸ El resultat va ser la creació del *Großer Steuerverbund* (sistema tributari compost; art. 106, paràgraf 3 LF), el *Gemeinschaftsaufgaben* (tasques conjuntes; art. 91a i 91b LF), les subvencions de la federació (art. 104a LF) i l'expansió de la legislació marc de la federació (art. 75 LF).

El resultat va ser un federalisme cooperatiu amb un «entrellaçament dels dos àmbits de govern».⁹ Aquest sistema estava fortament apuntalat en la cooperació administrativa d'un nombre creixent de les anomenades delegacions de «tercer nivell» dels *länder* i en la federació, que adoptava normes de presa de decisió consensuals. El conservadorisme estructural d'aquests procediments va afavorir l'*statu quo*, i la direcció de la política es va decantar en gran mesura cap a un federalisme executiu. La conseqüència va ser una pèrdua de transparència per als votants, una pèrdua d'autonomia dels *länder* i un federalisme cooperatiu que, en realitat, era un federalisme executiu basat en un sòlid creixement econòmic que oferia trossos de pastís per a tothom a la taula dels processos de negociació executius.

8 Roland Sturm: Arbeit und Wirtschaft, a Oscar W. Gabriel i Everhard Holtmann (ed.): *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. Munic/Viena, R. Oldenbourg Vlg., 1997, p. 669.

9 Hartmut Klatt: Centralizing Trends in Western German Federalism, 1949-1989, a Charlie Jeffery (ed.): *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification*. Londres / Nova York, Pinter, 1999, p. 40-57, p. 45.

Al final, els *länder* havien malvenut un «federalisme de competències» (*Substanzföderalismus*) per un «federalisme de codeterminació» (*Beteiligungsföderalismus*).

La Llei fonamental va tenir un paper decisiu en aquest desenvolupament. L'article 84, paràgraf 1 exposa que els *länder*, quan «executin lleis federals en virtut del seu propi dret, regularan l'establiment de les autoritats i del seu procediment administratiu sempre que les lleis federals promulgades amb el consentiment del Bundesrat no prevegin res de diferent». El nombre de projectes de llei que havien d'obtenir el consentiment del Bundesrat per esdevenir una llei, ja en el segon termini legislatiu del Bundestag, havia arribat al 49,8%, i després va fluctuar entre el 50 i el 60%.

L'altre camí cap a un sistema altament cooperatiu era la disposició de l'article 72, paràgraf 2, que contenia els criteris per a l'adopció de legislació per part de la federació i oferia un gran espai per maniobrar a fi de satisfer les «necessitats» (*Bedürfnis*) de regulacions uniformes per part de la legislació federal. La conseqüència d'això va ser que el pes del Bundesrat, és a dir, dels governs dels *länder*, en la política federal va créixer i els parlaments dels *länder* van patir una erosió de les seves competències legislatives. Resumint, la distribució competencial entre la federació i els *länder* havia estat adaptada a una realitat que havia alterat les preferències anotades pels arquitectes de la Llei fonamental: «Si no és que la Llei fonamental ho preveu o ho permet d'una altra manera, l'exercici dels poders d'estat i el compliment de les funcions d'estat són competència dels *länder*» (art. 30 LF).

Disposicions i tendències constitucionals a la República de Berlín

La tercera etapa de desenvolupament del federalisme alemany estava determinada, en gran mesura, per la nova qualitat de la integració europea, que va començar amb l'Acta Única Europea de 1986 i amb el procés d'unificació alemanya durant el període 1989-1990.¹⁰ La unificació va tenir lloc dins el marc institucional de la Llei fonamental. El 3 d'octubre de 1990, els *länder* acabats de reconstruir de la RDA (República Democràtica d'Alemanya) es van convertir en *länder* de la RFA (República Federal d'Alemanya). Per avaluar l'impacte dels cinc nous *länder*, cada un dels quatre grans *länder*

¹⁰ Michael Burgess: *Federalism and European Union. The Building of Europe, 1950-2000*. Londres / Nova York, Routledge, 2000.

(occidentals) va rebre un vot addicional al Bundesrat per reduir la asimetria de representació. Segons les regulacions de l'article 51 de la Llei fonamental, els nous *länder* van rebre un total de 19 vots, si bé el total de la població era fàcilment superat per la població del Rin del Nord-Westfàlia, que només tenia cinc vots.

A fi de complir l'obligació de l'article 5 del Tractat d'Unificació, i per ocupar-se de les conseqüències de la unificació alemanya i de la integració europea, el març de 1991, el Bundesrat va crear una Comissió de Reforma Constitucional. Més tard, aquesta comissió va passar a formar part d'una Comissió Constitucional Conjunta del Bundestag i el Bundesrat, que es va constituir el novembre de 1991, i el novembre de 1993 va presentar a l'assemblea legislativa els resultats de la seva feina. Aquesta comissió va ser especialment útil per garantir la posició dels *länder* en el procés d'integració europea. Entre altres regulacions, proposava un nou article 23 LF, el qual, a causa de la pròxima ratificació per part d'Alemanya del Tractat de Maastricht, va tenir efecte el desembre de 1992. La transferència dels poders sobirans a la Unió Europea (UE), que havia estat el punt dèbil del federalisme d'Alemanya, s'havia de basar en una «lleï amb el consentiment del Bundesrat» (art. 23, paràgraf 1 de la Llei fonamental). Encara més, el desenvolupament de la UE, quan els seus tractats esmenaven o completaven la Llei fonamental, també havia d'estar subjecte als paràgrafs 2 i 3 de l'article 79. A l'article 23 els *länder* van obtenir una confirmació de la «clàusula d'eternitat» del federalisme alemany, l'acceptació del principi de subsidiarietat i un conjunt de normes extremament complex que els garantia veu en els afers europeus, entre els quals hi havia la delegació de drets pertanyents a la República Federal d'Alemanya com a estat membre de la UE a «un representant dels *länder* designat pel Bundesrat» (art. 23, paràgraf 6) quan bàsicament en surten afectades les competències exclusives dels *länder*.

La ratificació del Tractat de Maastricht, el 1993, que requeria una majoria de dues terceres parts del Bundesrat, va ser utilitzada pels *länder* per protegir-se dels efectes no desitjats de la integració europea perquè els va permetre ser socis institucionalitzats de la formulació de les polítiques europees. En tots els altres camps, la distribució de competències institucionalitzades entre els *länder* i la federació es va mantenir tal com era.

El 1994 va ser un any de reformes en el federalisme. Basant-se en les propostes de la Comissió Constitucional Conjunta del Bundestag i el Bundesrat, es van fer passos importants per aturar l'intricat procés esmenant la Llei fonamental. El tret més important va ser restringir els requisits per

utilitzar la legislació concurrent i la legislació marc per part de la federació. El concepte d'«uniformitat» de condicions de vida va ser substituït pel terme «condicions de vida equivalents» (*gleichwertige Lebensverhältnisse*) i, per comprovar si una llei complia els requisits de l'article 93(1), paràgraf 2a de la Llei fonamental, es concedia, al Bundesrat o al govern o a l'assemblea legislativa d'un *land*, un dret d'acció explícit davant del Tribunal Constitucional. L'addició d'una clàusula de repatriació en l'article 72, paràgraf 3, que permetia «que en els casos en què si s'aplicava el paràgraf 3 d'aquest article ja no es requeria la legislació federal, es podia reemplaçar per la legislació del *land*» va obrir una perspectiva nova per als *länder*, així com l'esmena de l'article 75, que restringia l'ús de «disposicions detallades o aplicables directament» en la legislació marc federal.

L'oportunitat d'introduir reformes radicals de l'ordre federal alemany en el context d'unificació alemanya no va ser mai una opció per a la política alemanya. El repartiment de la càrrega dels costos d'unificació més aviat va augmentar la «centralització dels processos d'elaboració de polítiques públiques», però no va anar seguit d'un canvi del poder institucionalitzat entre els *länder* i la federació.¹¹ Es podria defensar que un «canvi mega-constitucional» probablement hauria interromput un procés d'unificació que hauria estat una càrrega excessiva per a la capacitat del sistema polític.

Un cop més, el federalisme alemany havia subratllat la seva continuïtat i la seva reticència al canvi. La unificació no va crear una reforma «big bang», però, en certa manera, va marcar un punt d'inflexió en el camí que havia concebut el federalisme. El discurs general sobre la Constitució dins de la Comissió Constitucional Conjunta del Bundestag i el Bundesrat, i el debat públic que el va acompanyar, amb la seva multitud d'articles, assajos i llibres d'experts va ser un valuós punt de partida per al futur treball, ja que aproximadament la meitat dels articles de la Llei fonamental van ser objecte d'un examen minuciós, detallant-ne les forces i els defectes a la llum del nou entorn polític.¹² Les discussions i negociacions van tenir lloc en un ambient que era significativament més cordial envers els *länder*, i la necessitat d'una reforma de la federació alemanya va ser acceptada per una àmplia majoria. Aquest ascens del federalisme com un concepte polític útil i important l'alliberava de la imatge negativa de ser una mera expressió del

11 Arthur Benz: From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years; Publius: The Journal of Federalism, vol. 29, núm. 4 (tardor 1999), p. 68.

12 Deutscher Bundestag (ed.): Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung. Bonn, 1996.

Kleinstaaterei (particularisme) que necessitava forjar-se en un sistema unitari cooperatiu-executiu per promoure el benestar públic. Al mateix temps, aquest canvi també era expressió de les tendències generals.

Mirant enrere des de la perspectiva actual, durant els últims quinze anys, els polítics i la política alemanys es van haver d'enfrontar a l'evidència que el «continuar com sempre» ja no era una opció raonable. El declivi del creixement econòmic, la importància decreixent de l'estat nació com el *locus* de governança i les disparitats creixents de les condicions econòmiques i socials a Alemanya, van posar en dubte els polítics i les polítiques del federalisme cooperatiu perquè va disminuir el consens relatiu a l'estat del benestar, i la diversificació de la política amb els nous actors i els nous partits regionals feia més difícil el necessari canvi de rumb.¹³

Aquests canvis estructurals, centrats en la crisi de les finances públiques, van projectar una llum enlluernadora sobre els costos polítics del funcionament del sistema polític alemany. En aquest context, la pràctica d'un federalisme cohesionat va ser identificada com l'impediment fonamental per a la reforma, i el teixit densament intricat del sistema federal ja no era considerat un model de governança convincent. Aquesta nova valoració també es fonamentava en els nous paradigmes de governança que planaven amenaçadorament sobre el món occidental. La revifada del neoliberalisme en les parts angloamericanes del món i l'escepticisme sobre la racionalitat i l'eficàcia de les activitats governamentals en general va anar evolucionant a mesura que augmentava la pressió per reinventar el govern segons uns criteris de competitivitat i unes estructures de gestió manlleuades de l'economia capitalista.

Evidentment, la tendència a modernitzar el govern d'aquesta manera i a implantar nous models de direcció no era compatible amb el mode cooperatiu de negociació i presa de decisions. La qüestió bàsica de la reforma era —per dir-ho senzillament— alliberar el govern central de la federació i la majoria parlamentària de la colegislació del Bundesrat, el consentiment del qual era necessari pràcticament a totes les àrees legislatives importants d'un acord que concedia més competències als *länder* a canvi d'una influència reduïda del Bundesrat a Berlín. Aquest acord també incloïa la qüestió estratègica de si es podien superar els interessos invertits en la «trampa

13 Arthur Benz: From Cooperation to Competition? The Modernization of the German Federal System, a Franz Gress i Jackson Janes (ed.): Reforming Governance: Lessons from the United States of America and the Federal Republic of Germany. Frankfurt / Nova York, Campus/ Palgrave, 2001, p. 135 i seg.

de decisió conjunta».¹⁴ Que una reforma com aquesta també tingués com a conseqüència consolidar la qualitat democràtica del federalisme com un sistema de diversificació i un enfocament de baix a dalt de la política tenia només un interès mínim.

Ara tornaré enrere per examinar amb més detall els esbossos desenvolupats en aquest document. ¿És veritat que el federalisme alemany de la dècada de 1990 i de la primera meitat de la dècada inicial del nou mil·lenni és un «estat unitari disfressat»?¹⁵ I el federalisme alemany ¿és només un federalisme executiu, cooperatiu, o bé té una qualitat democràtica específica?

Federalisme alemany i opcions democràtiques

Les federacions estan marcades per «la combinació d'autogovern i govern compartit» dins d'un estat sobirà i, com a «terme radical d'abast massiu»,¹⁶ el federalisme se situa, per dret propi, darrere de termes com ara «estat de dret» o «democràcia». Però conceptes bàsics com aquest poden entrar en conflicte. ¿Quina és, per exemple, la relació entre representació federal i representació democràtica? Tal com l'entendem, *representació* és «fer present en algun sentit alguna cosa que, no obstant, no és present literalment o de fet» i és «una certa activitat característica, definida per certes normes de comportament o per certes coses que s'espera que faci un representant».¹⁷ La democràcia moderna és democràcia representativa que actua per mitjà de grups d'interès organitzats en partits polítics. En última instància, els «que manen» són els votants, i els parlamentaris són els «agents» que actuen en els plantejaments institucionals que abans que res segueixen el principi següent: una persona, un vot, basat en la igualtat de vots; aquesta és la pedra angular de la ciutadania moderna.

El *locus* central de la democràcia representativa és el Parlament, que representa els votants responsables però que actua sobre la base d'un mandat lliure. La Llei fonamental ho diu de la manera següent: «Els membres del Bundestag seran representants de tot el poble, no estaran obligats per

14 Fritz W. Scharpf: *The Joint Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration a Public Administration*, 1988, vol. 66, p. 239-278.

15 Heidrun Abromeit: *Der verkappte Einheitsstaat*. Opladen, Leske&Budrich, 1992.

16 Daniel Elazar: *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, Univ. of Alabama Press, 1987, p. 5 i p. 29.

17 Hanna F. Pitkin: *The Concept of Representation*. Berkeley / Los Angeles, Univ. of California Press, 1967, p. 8 i seg. i 112.

ordres o instruccions, i només són responsables davant la seva consciència» (art. 38, paràgraf 1). Tots sabem que això només és veritat *cum grano salis*, però el principi regeix fins i tot en un estat de partits forts com la República Federal d'Alemanya.

La pregunta «¿qui està representat?» és molt més complexa si ens referim al Bundesrat. La Llei fonamental no menciona la paraula «representació». Simplement enuncia: «els *länder* participen per mitjà del Bundesrat en la legislació i l'administració de la Federació i en qüestions relacionades amb la Unió Europea» (art. 50). I continua: «el Bundesrat està constituït per membres dels governs dels *länder*, que els nomenen i els destitueixen» (art. 51). Si el Bundestag representa el poble —el *demos*—, damunt l'entrada de la seu del Bundestag (el vell edifici del Reichstag a Berlín) hi ha escrit en majúscules: «Dem deutschen Volke», però ¿què representen els *länder*? ¿Hi ha una forma política subnacional que és *demos*?¹⁸

La Llei fonamental assigna vots al Bundesrat segons el nombre d'habitants dels *länder* (art. 51), inclosos els menors i els residents estrangers legals. No únicament la ciutadania s'ha diluït com a criteri, sinó que el valor dels vots al Bundesrat també difereix del dels del Bundestag. Al Bundesrat, el 10% de la població amb la millor ràtio de representació disposa de gairebé el 25% dels vots, i el 50% de la població més ben representada posseeix al voltant del 73,5% dels vots. Les xifres corresponents per al Bundestag són del 10,9% i el 51,6%, respectivament.¹⁹ Naturalment, els governs dels *länder* es basen en els sistemes parlamentaris de representació en els seus *länder* respectius, però, com a membres del Bundesrat, només els governs tenen dret a formular i decidir els interessos de cada *land*. Els parlaments dels *länder* no estan legalment capacitats per vincular els seus governs en relació amb els vots emesos a Berlín. La pressió política és possible, però la realitat del federalisme executiu significa que els governs dels *länder* rarament responen a les pressions dels seus parlaments. Això és un exemple de com la funció bàsica del federalisme «per salvaguardar la democràcia i garantir la capacitat de respondre a les preo-

18 Michael Burgess: *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Londres / Nova York, Routledge, 2006, cap. 7.

19 Stefan Marschall: *Transnationale Repräsentation in Parlamentarischen Versammlungen: Demokratie und Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates*. Baden-Baden, Nomos Vlg., 2005, p. 67 i p. 91.

cupacions dels ciutadans»²⁰ queda debilitada per l'especial escenari institucional de la federació alemanya.

Com hem vist, els membres del Bundesrat no són elegits, sinó que són nomenats delegats, i no tenen independència a l'hora de votar: voten en funció d'allò que s'ha decidit en les reunions dels ministres del seu *land* o en processos burocràtics intergovernamentals. L'únic cas de mandat lliure s'assigna a la participació en el Comitè de Mediació, compost per membres del Bundestag i del Bundesrat (art. 77, paràgraf 2) els procediments del qual no estan oberts al públic. És més, els membres del Bundesrat tenen el privilegi d'assistir a totes les sessions del Bundestag i dels seus comitès, i tenen el dret de ser escoltats en algun moment (art. 43, paràgraf 2 LF), una disposició que ha estat criticada com a manera d'usar la pertinença al Bundesrat «com un mandat secundari del Bundestag».²¹ Les estadístiques mostren un fort augment en la utilització d'aquest privilegi en la setena legislatura (1972-1976), així com en la dotzena (1990-1994), després de la unificació —totes dues legislatures marcades per una destacada rivalitat de partits.

La crítica d'aquest dèficit democràtic ha acompanyat la federació des de 1949, i són moltes les queixes sobre el mal ús del Bundesrat. Sobretot després dels conflictes entre el govern socioliberal i l'oposició CDU/CSU en la dècada de 1970, el Bundesrat era concebut majoritàriament com «una "segona oposició" eficient».²² Alguns observadors combinaven totes dues crítiques i destacaven la contradicció que la representació del poble sigui «elegida segons uns criteris considerats òptimament democràtics» i en canvi surti perjudicada per una altra institució «que difereix en la manera com està feta i que no compleix aquests criteris».²³

20 Ursula Männle: *The Revival of German Federalism: Two Examples*, a Franz Gress i Jackson Janes (ed.): *Reforming Governance. Lessons from the United States of America and the Federal Republic of Germany*. Frankfurt / Nova York, Campus/Palgrave, 2001, p. 166.

21 Dieter Wilke i Bernd Schulte: *Der Bundestag als Forum des Bundesrates. Bemerkungen zum Rederecht nach Art. 43. Abs. 2 GG*, a Dieter Wilke i Bernd Schulte (ed.): *Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1990, p. 450.

22 Werner J. Patzelt: *The Very Federal House: The German Bundesrat*, a Samuel C. Patterson i Anthony Mughan (ed.): *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus, Ohio State Univ. Press, 1999, p. 61.

23 Klaus Lange: *Die Legitimationskrise des Bundesrates*, a Dieter Wilke i Bernd Schulte (eds.): *Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1990, p. 245.

Però s'hauria de ser prudent a l'hora de recórrer a la imatge popular del Bundesrat com a instrument de punt mort. Estadísticament, el bloqueig de la legislació federal és mínim. La proporció de projectes de llei aprovats pel Bundestag que no van sobreviure al procés de mediació és la següent: en l'onzena legislatura (1987-1990), el 0,5% de 369 projectes de llei; en la dotzena (1990-1994), el 2,6% de 507 projectes; en la tretzena (1994-1998), l'1,8% de 565 projectes, i en la catorzena legislatura (1998-2002), el 2,15% de 558 projectes.²⁴

Això no obstant, seria ingenu subestimar el poder de veto d'una «ame-naça a l'ombra» en el cas que els partits de l'oposició al Parlament federal tinguessin una majoria de vots al Bundesrat. En el sistema federal alemany hi ha un conflicte latent, de vegades obert, entre l'enfocament consensual d'un sistema altament cohesionat de presa de decisions (*Verhandlungsdemokratie*) i la democràcia competitiva, basada en la competició entre partits (*Konkurrenzdemokratie*). Tots dos paradigmes contenen normes contraposa-des de presa de decisions. Les normes majoritàries permeten regulacions exclusives, mentre que l'escenari institucional de govern per negociació-democràcia busca necessàriament solucions globals.²⁵

El retrat dels trets democràtics de la federació alemanya té un aspecte diferent si tenim en compte l'estructura democràtica dins dels *länder*. El sistema de partits nacional és, en realitat, un sistema descentralitzat amb fortes arrels en els *länder* completat per partits regionals funcionals com la CSU (Unió Social Cristiana Bavaresa), a Baviera, o l'Esquerra/PDS (Partit del Socialisme Democràtic, ara rebatejat com l'Esquerra), que té el seu electorat i els seus membres principalment en els anomenats nous *länder* de l'Alemanya oriental.²⁶ Encara més: en alguns *länder* han estat elegits, per als parlaments respectius, representants de partits marginals de l'extrema dreta, però mai al Bundestag. Els acadèmics del federalisme convenen que després de la unificació de 1990 es va fer evident un canvi cap a la regionalització de la política, el qual, al mateix temps, subratllava els trets

24 Peter Schindler: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. Bonn, 1999, vol. 2, p. 2450f i seg.; i Michael F. Feldkamp: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994-2003. Berlín, Deutscher Bundestag, 2005, p. 584.

25 Gerhard Lehbruch: Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, Westdeutscher Vlg., 2000, p. 14-30.

26 Michael Burgess i Franz Gress: The Representation of Distinctiveness: Regional Parties in Canada and Germany, a Rudolf Hrbek (ed.): Political Parties and Federalism. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2004, p. 131-146.

d'una asimetria *de facto*.²⁷ En les eleccions del *land* hi ha divisions territorials distintives, de manera que els partits amb un ventall territorialment limitat han obtingut bons resultats a les eleccions i, com a conseqüència, el tradicional impacte de la política federal sobre les eleccions al *land* ha estat debilitat. Aquesta tendència cap a una nova dinàmica territorial es veu subratllada pel fet que, des de la dècada de 1990, els models de creació de coalicions governamentals en la federació i en els *länder* va diferir significativament l'un de l'altre amb l'efecte que el govern federal al Bundesrat va esdevenir més dependent d'uns governs als *länder* constituïts per partits i coalicions diferents de les lògiques federals.²⁸

Això envia un missatge molt complex pel que fa a la transparència i a la responsabilitat polítiques sota les condicions de la nova importància de la territorialitat. Al nucli dels sistemes federals hi ha la paradoxa que les unitats constituents alhora amplien i estenen l'aportació dels ciutadans com a votants, lobbistes i activistes de partit, però en una federació com Alemanya, amb unes fortes estructures cooperatives constitucionals, evidentment la democràcia no és un tret que pugui ser enfortit únicament amb una nova aportació dels *demoi* subnacionals.

A més de ser un terreny de cultiu fèrtil per als canvis en el sistema de partits, els *länder* també proporcionen una plataforma per a la democràcia directa amb la iniciativa i el referèndum. Des de mitjan dècada 1990, tots els *länder* han esmenat les seves constitucions per garantir aquests instruments als seus ciutadans.²⁹ Però les decisions relatives al personal, a les seves retribucions, al pressupost i a la regulació dels honoraris estan eximits i, per tant, redueixen l'impacte dels plebiscits.³⁰ Amb tot, l'instrument ha estat àmpliament usat aquests últims anys. El 90% de totes les peticions de

27 Roland Sturm: *The Constitution under Pressure: Emerging Asymmetrical Federalism in Germany?*, a Robert Agranoff (ed.): *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 137-148.

28 Sven Leunig: «AB(C)» oder «ROM»? Zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat; *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2006, vol. 37, núm. 2, p. 420. Sabine Kropp: *Regieren in Koalitionen: Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*. Wiesbaden, Westdeutscher Vlg., 2001.

29 Otmar Jung: *Direkte Demokratie - Forschungsstand und Perspektiven*, a Theo Schiller i Volker Mittendorf (ed.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden, Westdeutscher Vlg., 2002, p. 22-63.

30 Ralph Kampwirth: *Der ernüchterte Souverän. Bilanz und Perspektiven der direkten Demokratie in den 16 Bundesländern und auf Kommunalebene*; *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2003, vol. 34, núm. 4, p. 657-671; i Andreas Kost (ed.): *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.

referèndum (*Volksbegehren*) va sortir entre 1990 i el 2005 i, de fet, van tenir lloc cinquanta-un referèndums. D'aquests referèndums, el 57% tenia a veure amb afers culturals, qüestions d'educació i afers locals.³¹ Òbviament aquí hi ha una llavor que, utilitzant un terme encunyat per Benjamin Barber, es pot convertir en una «democràcia forta» en l'àmbit dels *länder*, sobretot perquè els *länder* poden recuperar competències legislatives si tenim en compte la reforma recent de l'ordre federal.

Els *länder* com a laboratoris polítics

Entre els polítics dels *länder*, així com entre els analistes del federalisme, hi ha un ampli consens segons el qual els parlaments dels *länder* són els perdedors en el federalisme entrelligat, basat en el canvi de poder que afaforeix els governs dels *länder*. En conseqüència, la recerca acadèmica es va concentrar principalment en el Bundesrat i el sistema federal. Els *länder*, amb només unes quantes competències exclusives i amb uns recursos fiscals limitats, normalment no han atret cap mena d'interès. Hi ha hagut un rebuig general de la política i les polítiques dels *länder*. A Alemanya, fa relativament poc que la ciència política ha començat a dedicar més atenció a analitzar la federació amb un enfocament de baix a dalt, i ha començat a veure els *länder* com a laboratoris en diverses àrees de la política (p. ex., el desenvolupament dels partits) i de les polítiques (en relació amb les competències pròpies així com en les àmplies àrees d'execució de les lleis federals). El resultat és una correcció parcial del panorama de la política uniforme per mitjà de la federació. La hipòtesi de la «transferència de poder» necessita ser modificada.³² En contrast amb l'escèptica valoració de la capacitat d'un federalisme cooperatiu que es veu com a víctima d'una política entrelligada i dels bloquejos de la presa de decisions, des de la nova perspectiva de l'anàlisi de les polítiques públiques es revela una gran varietat de plantejaments.³³

31 Bärbel Martina Weixner: Direkte Demokratie in den Bundesländern; Aus Politik und Zeitgeschichte, 2006, núm. 10, p. 18-24.

32 Werner Reutter: The Transfer of Power Hypothesis and the German *Länder*: In Need of Modification; Publius: The Journal of Federalism, vol. 36, núm. 2 (primavera 2006), p. 277-301.

33 Herbert Schneider i Hans-Georg Wehling (ed.): Landespolitik in Deutschland: Grundlagen - Strukturen - Arbeitsfelder. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

De les anàlisis del federalisme dels EUA, tots estem familiaritzats amb el terme «laboratori» en relació amb el federalisme:

Els estats i la nació han de tenir poder per tornar a modelar, per mitjà de l'experimentació, les nostres pràctiques econòmiques, i perquè les institucions s'adaptin als canvis socials i a les necessitats econòmiques [...] La negació del dret a experimentar pot comportar greus conseqüències per a la nació. Una de les coses positives del sistema federal és que un sol estat valent, pel seu compte, pot, si els seus ciutadans ho decideixen, servir de laboratori i intentar nous experiments socials i econòmics sense risc per a la resta del país.³⁴

L'escenari metodològic es basa en les conegudes premisses següents:

- a) Si l'experiment fracassa, l'impacte queda restringit a l'àmbit regional. Si l'experiment té èxit, pot servir de cota i pot adaptar-se a les necessitats d'un altre actor regional (reinvençió).
- b) El nombre de laboratoris de proves és potencialment més elevat que en un sistema centralitzat, i les oportunitats d'aprendre els uns dels altres són més elevades que en una situació monolítica.
- c) En l'àmbit operatiu, la difusió (transferència de polítiques, adopció de polítiques, emulació) és un instrument dúctil per compensar els defectes centrals.³⁵

Les diferències més evidents entre els *länder* resideixen en les competències pel que fa als afers culturals. Els experiments amb diferents sistemes escolars (p. ex., instituts d'ensenyament secundari, durada de la preparació secundària, continguts curriculars) han estat i encara estan entre els temes més controvertits en l'àmbit dels *länder*. El *land* de Hesse, per exemple, va començar amb els instituts d'ensenyament secundari en la dècada de 1950 i, des de final de la dècada de 1960, ha implantat experiments a gran escala. En la dècada de 1970, noves directrius d'ensenyança del pla d'estudis van provocar un veritable «enfrontament de cultures» entre l'SPD (Partit Social demòcrata Alemany) i la CDU (Unió Cristianodemòcrata) al *land*, que va tenir ressò en la controvèrsia que va sorgir entre uns quants dels altres *län-*

34 Supreme Court Justice Louis Brandeis; *New State Ice Co, v. Liebmann*, Dissenting Opinion, 1932.

35 Susanne Blancke: *Politikinnovationen im Schatten des Bundes: Policy-Innovationen und -Diffusionen im Föderalismus und die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer*. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, p. 31 i seg.

der. El 1970, l'estat de Hesse i el seu parlament també van servir de laboratori, arran de la primera llei mundial de protecció de dades: es va instal·lar un comissionat per a la protecció de dades com a servei de suport parlamentari. I hi ha una qualitat d'innovació política directament relacionada amb el sistema parlamentari dels *länder*: les assemblees legislatives dels *länder* són el principal camp per a l'accés dels nous partits a partits de l'estat federal i, alhora, els laboratoris per a les noves coalicions que difereixen del model federal. El 1985, a Hesse, es va aprovar la primera coalició que hi ha hagut a la República Federal entre els Verds i l'SPD, un experiment que més tard es va estendre a la resta de la República.³⁶ Sovint, aquestes coalicions eren experiments per a un possible canvi de coalició a escala federal.

Encara més, entre les disposicions constitucionals dels *länder* hi ha una multitud de clàusules que, en alguns casos, fins i tot es podrien tenir en compte a escala federal. Exemples d'això poden ser la durada de les legislatures, la dissolució del parlament (que és un procediment poc pràctic a escala federal) o trets específics, com l'equilibri de representació quan es tracta d'escons excedents (escons de les circumscripcions electorals que un partit obté per sobre dels escons als quals tindria dret basant-se en els segons vots emesos).³⁷

Considerant tant les funcions legislatives com el catàleg sencer de responsabilitats parlamentàries, com ara controlar el govern i informar el públic, casos d'estudi minuciosos subratllen el fet que la funció innovadora dels parlaments dels *länder* no admet cap mena de dubte.³⁸ Fins i tot en els casos en què els parlaments dels *länder* tenen competències limitades, les seves activitats han augmentat. Exemples de la dècada de 1990 són la política referent a les drogues i els programes del mercat de treball de 16 *länder* alemanys.³⁹ Aquests casos revelen una bona disposició per a la innovació

36 Franz Gress i Richard Lehne: *Länder Governance in a Global Era: The Case of Hesse*; Publius: The Journal of Federalism, vol. 29, núm. 4 (tardor 1999), p. 79-97.

37 Aquí em refereixo a l'exemple del Rin del Nord-Westfàlia; per a una visió de conjunt, vegeu Siegfried Mielke i Werner Reutter (ed.): *Länderparlamentarismus in Deutschland*. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

38 Siegfried Mielke i Werner Reutter (ed.): *Länderparlamentarismus in Deutschland: Geschichte - Struktur - Funktionen*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004; Franz Gress i Roland Huth: *Die Landesparlamente: Gesetzgebungsorgane in den deutschen Ländern*. Heidelberg, Hüthig Vlg., 1998.

39 Jens Kalke: *Bedeutungsverlust der Landtage? Ein empirischer Test anhand der Drogenpolitik*, a *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2001, vol. 32, núm. 2, p. 309-325, and Susanne Blancke: op. cit.

política i, comparant els *länder*, crida l'atenció que responen de manera bastant diferent als reptes: per exemple, el mercat del treball per superar la «trampa del benestar social» utilitza pagaments en benestar com a subsidi per als ingressos baixos (crèdit per ingressos del treball). La recerca de Blancke i de Kalke suggereix que, en tots dos casos, Alemanya es presenta com un «estat experimental».⁴⁰

Una conclusió més escèptica deriva dels casos d'estudi sobre la política de construcció i edificació, on el govern federal oferia una certa flexibilitat als *länder* en la forma de l'anomenada «clàusula d'obertura» dels *länder* (*länder-Öffnungsklausel*), afegida a la Llei fonamental el 1994. L'estudi de cas revela que «espais lliures com aquests es materialitzen menys del que s'espera, entre altres coses perquè un traspàs específic de les clàusules d'autoritat per part dels governs dels *länder* podria restringir les regulacions federals uniformes que són procomunitàries. Clàusules d'obertura com aquestes haurien de ser sotmeses als legisladors dels *länder* a fi de corregir, ni que sigui parcialment, la privació de poder que han experimentat els parlaments dels *länder*, que ha estat àmpliament criticada».⁴¹

El panorama general és complex: alguns estudis mostren que els *länder* són reticents a utilitzar la seva llibertat d'acció per evitar quedar lligats per lleis que podrien oferir l'oportunitat d'iniciar accions legals.⁴² En aquest cas, aquests estudis només demostren l'eficiència de la negociació executiu-legislativa entre els *länder* i la federació que ha consolidat el Bundesrat i la branca executiva dels *länder* i n'ha debilitat les assemblees legislatives, perquè van canviar un «federalisme de competències» per un «federalisme de codeterminació». Es podria parlar d'una trampa de la decisió conjunta amb una ratera a dins, que obre l'accés a les polítiques compensatòries en compartiments aïllats.

Sobre el rerefons d'una informació molt detallada de les activitats dels *länder* en la dècada de 1990, el debat entre experts de la ciència política i de la legislació constitucional s'aparta de la visió d'Alemanya i necessàriament avança pel camí cap a un «estat unitari disfressat» (*Abromeit*).

40 Susanne Blancke: op. cit., p. 189.

41 Everhard Holtmann: *Institutionelle Entwicklungspfade und reale Ausprägungen einerdezentralen Erledigung bundesstaatlicher Aufgaben im Sektor Bau- und Wohnungspolitik*, a Gisela Färber (ed.): *Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht*. Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2005, p. 282-313, p. 350.

42 Susanne Blancke: op. cit., p. 66; vegeu també Everhard Holtmann: op. cit., p. 310.

Aquesta nova mirada al federalisme alemany també es va beneficiar d'un nombre creixent d'estudis comparats, de la revolució de la descentralització als Estats Units i de la dinàmica de regionalització de la UE. És més, enfocaments teòrics avançats, com l'elecció racional i la governança multinivell, van ajudar a reformular el debat i a centrar-lo en el caire competitiu de programes flexibles i descentralitzats.⁴³

El nou interès a consolidar els *länder* com a actors polítics també va esdevenir decisiu pel que fa al dèficit democràtic en la madura estructura del federalisme. Més responsabilitats en l'àmbit regional també augmentaven la importància i la contribució de les institucions representatives a escala dels *länder* de manera que reforçaven la legitimitat democràtica de la política i la transparència de la presa de decisions.⁴⁴ Una clara assignació de responsabilitats, unes estructures polítiques transparents, una millora de les oportunitats de participació, una consolidació de la capacitat de presa de decisions i un manteniment del sentit de comunitat constitueixen la llista de criteris publicats per un grup d'experts l'any 2000, i va confirmar amb exactitud l'ambient que es respirava al tombant del mil·lenni.⁴⁵

La reforma contemporània de l'ordre federal: ¿finalment, se n'han sortit?

En la dècada de 1990, la discussió sobre un federalisme més competitiu va guanyar impuls i els partits liberals, els cristianodemòcrates i les iniciatives dels *länder* «forts» —Baviera, Baden-Württemberg, Rin del Nord-Westfàlia i Hesse— el van posar a l'ordre del dia polític, transversalment a les línies

43 Roland Sturm: Aktuelle Entwicklungen und Schwerpunkte in der internationalen Föderalismus- und Regionalismusforschung, a Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (ed.): Jahrbuch des Föderalismus 2000, Bd. 1. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, p. 29-41; Reinhard C. Meier-Walser i Gerhard Hirscher (eds.): Krise und Reform des Föderalismus: Analysen zu Theorie und Praxis bundesstaatlicher Ordnungen. Munic, Olzog Vlg., 1999; Franz Gress, Detlef Fechtner i Matthias Hannes (ed.): *The American Federal System: Federal Balance in Comparative Perspective*. Frankfurt/M, Lang Vlg., 1994.

44 Franz Gress (ed.): *Landesparlamente und Föderalismus: Hat das parlamentarische System in den Bundesländern eine Zukunft?* Wiesbaden, Hessischer Landtag, 1990; Ursula Männle: op. cit.

45 Bertelsmann Commission «Governance and Constitutional Policy: Disentanglement 2005: Ten Reform Proposals for Better Governance in the German Federal System. Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers, 2000.

de partit.⁴⁶ El 1998, la conferència de ministres presidents va decidir centrar-se en una anàlisi exhaustiva de l'ordre federal i examinar-ne críticament la distribució dels deures, les despeses i els ingressos. L'octubre del 2001, els ministres presidents van iniciar negociacions amb el govern federal relatives a la modernització del federalisme, i el desembre següent van acordar donar llum verda a aquest projecte. L'octubre del 2003, el Bundestag i el Bundesrat creaven una «Commissió per la Modernització de l'Ordre de la Federació» conjunta.⁴⁷

Més enllà d'aspectes concrets, aquest nou inici d'una reforma del marc constitucional de la federació s'ha de considerar a la llum de les freqüents experiències de majories divergents al Bundestag i el Bundesrat —novament entre 1991 i 1998—, i la interpretació per part dels *länder* que la continuació de la negociació executivo-legislativa del federalisme de codeterminació a llarg termini, descrita més amunt, posaria en perill el caràcter dels mateixos *länder* com a entitats polítiques diferents més que com a administradors descentralitzats.

Centrant-se en la idea d'un sistema de presa de decisions polítiques més transparent i responsable, així com de racionalització de les funcions, la feina de la comissió era revisar la delineació de competències a la federació. Això incloïa, sobretot, les regles i els procediments de la legislació federal, el tractament dels afers europeus i aspectes de finançament mixt per part de la federació i dels *länder*. Això no obstant, ni el delicat i complex camp de compensació fiscal ni la qüestió de la reforma territorial com a instrument per crear uns *länder* viables entraven dins dels objectius de l'escrit de la comissió.

La decisió la van dur a terme tots quatre partits parlamentaris del Bundestag, i va tenir el suport d'una xarxa de fundacions de partits que va servir d'equip d'especialistes (*think tank*) així com de promotor públic de

46 Udo Margendant: Die Föderalismusdiskussion in Deutschland; Aus Politik und Zeitgeschichte, 2003, núm. 29-30, p. 8-13.

47 Per als detalls del procés, vegeu la documentació Deutscher Bundestag i Bundesrat (ed.): Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Berlín, 2005, i el volum editat per Rainer Holtzschneider i Walter Schön (eds.): Die Reform des Bundesstaates: Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2007. En aquest volum, els membres dirigents de la comissió fan les seves polèmiques avaluacions de la feina feta i dels resultats finals. Vegeu també Rainer-Olaf Schultze: Federal Reform in Germany - another failed attempt; Federations, vol. 4, núm. 3, març 2005, p. 11-13.

la idea de reforma. La comissió estava constituïda per setze membres del Bundesrat (ministres presidents dels *länder*) i per setze membres del Bundestag —repartits segons la força del partit parlamentari— més trenta-dos diputats, i estava presidida pel cap del partit parlamentari SPD al Bundestag alemany, Franz Müntefering, i pel ministre president de Baviera, Edmund Stoiber (CSU). Com a membres adjunts sense dret de vot però amb dret a presentar mocions i a debatre, hi havia quatre membres del govern federal, sis membres representants dels parlaments dels *länder* i tres invitats permanents, que representen les associacions capdavanteres de l'autoritat local. El treball de la comissió comptava amb el suport de dotze experts acadèmics, elegits per la comissió. Després de tretze mesos de deliberació, onze sessions de la comissió en ple i cinquanta sessions de grups de treball i subgrups temàtics, els presidents de la comissió van convenir que no estaven d'acord.⁴⁸ El 13 de desembre del 2004, tots dos presidents van anunciar que estaven a punt d'arribar a un acord satisfactori, però tres dies després el fracàs es va fer evident: «Der Bereich Bildung/Hochschule hingegen erwies sich unvereinbar zwischen uns».⁴⁹

El fracàs del primer intent de la comissió es pot atribuir a diversos problemes, el més important dels quals —com s'ha citat a la frase anterior— són les diferències entre els *länder* i els representants de la coalició en el govern SPD-Els Verds. Els *länder* van exigir un aclariment de la legislació en el camp de l'educació, des dels jardins d'infància fins a la universitat. Per establir la responsabilitat executiva dels *länder*, s'havien de suprimir les disposicions de tasques conjuntes de l'article 91a de la Llei fonamental (extensió i construcció d'institucions d'ensenyament superior) i l'article 91b (cooperació en el pla d'educació) i les competències de la federació per a la legislació marc en aquesta àrea. L'objectiu comú dels *länder* era reduir la «brida d'or» en aquesta àrea —així com en d'altres—, que era concebuda pels *länder* com el seu camp de política essencial (*Kulturhoheit*). El govern federal només ofería una modificació del finançament mixt i insistia en la seva posició original de tenir el «dret a formar continguts».⁵⁰ La posició dels *länder* va tenir el ferm suport del Tribunal Constitucional quan, el 27 de juliol del 2004, va declarar inconstitucional una llei federal que regulava la qualificació per a les càtedres basant-se en

48 Deutscher Bundestag i Bundesrat (ed.): op. cit., p. 343.

49 Deutscher Bundestag i Bundesrat (ed.): op. cit., p. 343: «The subject education/higher education however proved to be incompatible between us».

50 Position of the Federal Government, publicat el 9 d'abril del 2003.

una llei marc federal (*Hochschulrahmengesetz*).⁵¹ En aquest cas, igual que en decisions anteriors, la «clàusula de necessitat» de l'article 72, paràgraf 2 va ser una disposició reeixida per a la protecció dels *länder* contra la centralització indeguda.

Encara més, no es va trobar cap solució intermèdia en altres àrees, com la política mediambiental i la racionalització de la posició consolidada del Bundesrat en els afers europeus segons l'article 23, especialment el paràgraf 6. I finalment, però no menys important, la qüestió general clau de com reduir l'elevat nombre de lleis federals que requeria el consentiment del Bundesrat perquè els *länder* executessin lleis federals (p. ex., per una clàusula d'autoexclusió) no va aconseguir un escenari satisfactori dins del treball de la comissió. Per descomptat que hi va haver una aproximació de punts de vista sobre molts detalls, però, al final, les preguntes obertes van continuar sense resposta. Les forces polítiques representades a la comissió no van ser capaces de transformar els seus interessos divergents en una solució de compromís complexa. Per exemple, no feia la impressió que el govern federal estigués gaire interessat en la reforma. El ministre de l'Interior, responsable dels afers constitucionals, ni tan sols n'era membre, i el cap de la Cancelleria federal poques vegades hi va prendre part o bé es va mantenir en silenci.⁵² I les observacions del canceller Gerhard Schröder (SPD), que creia que la feina de la comissió era pressionar en favor d'un futur més confederal d'Alemanya, que ell criticava obertament, no van ajudar a resoldre les controvèrsies existents.⁵³

Els observadors no van considerar que la incapacitat de complir ja fos definitiva, i no es van equivocar. Però la raó era bastant diferent del que els experts havien imaginat per a la millora a través d'una segona ronda d'intents de reforma. La nova constel·lació política després de les eleccions federals del 2005 va obrir una finestra d'oportunitats molt més gran. El 22 de maig del 2005, a la regió Rin del Nord-Westfàlia, l'últim govern roig-verd de l'àmbit dels *länder* va ser derrotat en les eleccions al *land*. Com a

51 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 2 BvF 2/02 v. 27.7.2004.

52 Edzard Schmidt-Jortzig: Verfahrensfragen der Föderalismusreform. Lehren aus dem vorläufigen Scheitern, a Zeitschrift für Parlamentsfragen, vol. 36, núm. 4 (desembre del 2005) p. 731-740; similarment, Rudolf Böhmler: Bildung und Kultur, a Rainer Holtschneider i Walter Schön (ed.): op. cit., p. 151.

53 Rudolf Hrbek: Ein neuer Anlauf zur Föderalismus-Reform: Das Kompromisspaket der Großen Koalition, a Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (ed.): Jahrbuch des Föderalismus. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2006, p. 143 i seg.

conseqüència, el canceller Gerhard Schröder va decidir convocar eleccions federals. Les eleccions del 18 de setembre del 2005 van donar com a resultat una «Gran Coalició» CDU/CSU i SPD, amb Angela Merkel (CDU) com a nova cancellera. Les negociacions i consultes per formar un govern de coalició van tornar a portar la qüestió de la «reforma del federalisme» a l'ordre del dia. L'acord de la coalició declarava que continuaria la modernització de l'ordre federal basant-se en el treball preparatori de la comissió Müntefering-Stoiber. La Gran Coalició s'ho va prendre seriosament, i un apèndix de trenta pàgines sobre la reforma del federalisme fet per un grup d'experts va passar a formar part de l'acord formal de coalició. També oferia als *länder* la possibilitat de revisar les relacions fiscals entre l'estat federal i el *land* en aquell període legislatiu. El 14 de desembre del 2005, la conferència dels ministres presidents va estar d'acord amb aquesta proposta i va crear un grup de treball format per quatre *länder* (Baviera, Berlín, Bremen i Rin del Nord-Westfàlia) per coordinar la preparació dels projectes de llei entre els *länder* i mantenir contacte amb el govern federal. El 10 de març del 2006, el nou paquet de reformes va ser presentat simultàniament al Bundestag i al Bundesrat.

La part explicativa del projecte, «Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes», confirma que l'ordre federal de la República Federal d'Alemanya ha demostrat que és satisfactori, però que està marcat per «processos de presa de decisions prolongats i excessivament llargs, així com complexos, i que pateix una excessiva implicació institucional de la federació i dels *länder*».⁵⁴ El requisit ampli del consentiment del Bundesrat ha posposat, o fins i tot impedit, promulgar legislació important o ha donat lloc a compromisos fraudulents, a responsabilitats polítiques borroses. Al mateix temps, les competències legislatives dels *länder* han estat tirades enrere, sobretot per l'ús de legislació concurrent de la federació i per la legislació marc federal, de la qual de vegades s'ha fet un ús abusiu per a regulacions individuals. Per tant, la intenció de la reforma és la de desmantellar la implicació de la federació i els *länder* que «impedeix la democràcia i l'eficiència».⁵⁵ Els canvis de la Llei fonamental tenen la intenció de tornar a equilibrar les pedres angulars federals de la solidaritat i la cooperació amb la competència. El resultat serà una consolidació sostenible, tant de l'abast com de la latitud de l'acció, juntament amb la capacitat de presa de deci-

⁵⁴ Deutscher Bundestag, Drucksache 16/813, 07.03.2006, p. 15.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 16.

sions dels *länder*, així com de la federació com un tot. Certament, es tracta d'un programa provocador.

Aquest cop, el govern federal i els ministres presidents ja han previst i preparat un bon compromís. Per suavitzar la possibilitat de discrepàncies entre els partits parlamentaris de la Gran Coalició, la major part en l'SPD, el maig del 2006 es van celebrar audiències conjuntes del Bundestag i el Bundesrat. Una simulació feta pel Servei de recerca i referència del Bundestag alemany sobre l'impacte que havien tingut des de 1998 els canvis proposats per la Llei fonamental sobre la legislació va establir dades de suport. En la catorzena legislatura, els projectes de llei de consentiment haurien caigut del 55,2% al 25,8%, i en la quinzena del 51% al 24%.⁵⁶

El 30 de juny del 2006, sense cap canvi important, el projecte de llei va ser aprovat pel Bundestag amb les dues terceres parts dels vots necessàries, i el 7 de juliol va ser aprovat pel Bundesrat amb seixanta-dos vots favorables d'un total de seixanta-nou. L'1 de setembre del 2006, la reforma federal es convertia en llei.

¿Què és nou?

En la revisió més exhaustiva de la Llei fonamental que s'ha fet des de 1949, vint-i-cinc articles han estat objecte d'esmena o de supressió. Els temes de la reforma es poden agrupar aproximadament en tres categories:

1. L'article 91a es va suprimir, però en un nou article 143c, els *länder* tenen dret a noves concessions. La major part de revisions tenen a veure amb el desembullament dels procediments i competències legislatives, un aspecte especial del qual és l'ajustament de la implicació dels *länder* en els afers de la UE i en algunes disposicions fiscals.⁵⁷ La disposició de l'article 84 paràgraf 1 que resideix al centre del triangle de ferro de la legislació federal, en la seva administració per part dels *länder* i en el poder de veto resultant d'aproximadament el 55% de la legislació federal per part del Bundesrat, ha estat oberta per una clàusula d'autoexclusió per als *länder*. Quan els

⁵⁶ Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste: Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform: Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre? Berlin, maig del 2006, p. 3.

⁵⁷ Per a una visió de conjunt, vegeu Arthur Gunlicks: German Federalism Reform: Part 1, a German Law Journal, vol. 8, núm. 1 (gener del 2007), p. 112-131.

länder posen en pràctica lleis federals, poden desviar-se de les regles federals i organitzar l'administració segons les seves pròpies regulacions. Només com una excepció i amb el consentiment del Bundesrat és possible la regulació federal.

La mateixa disposició es va incloure a l'article 72, que defineix els requisits sota els quals la federació pot anticipar legislació dels *länder*. En sis àrees, entre les quals hi ha l'ingrés i l'entrega de títols dels instituts d'ensenyament superior, els *länder* poden en el futur desviar-se de la legislació federal, tret dels casos en què s'han aprovat disposicions uniformes amb el consentiment del Bundesrat.

L'article 75 ha estat suprimit de la legislació marc federal, i les matèries van ser transferides a la competència legislativa exclusiva de la federació o a la legislació federal concurrent. El més important de tot és que la competència dels *länder* per regular l'estatus i els deures dels funcionaris va ser incorporada a la legislació concurrent. Les retribucions i beneficis dels empleats públics van passar a ser responsabilitat única dels *länder*. En el camp de les relacions fiscals, es va reduir una font d'implicació mútua cooperativa. El finançament mixt d'ampliació i construcció d'institucions d'ensenyament superior, entre les quals hi ha les clíniques universitàries d'arterteràpia per compensar-les en aquest camp i en altres inversions d'infraestructures.

2. Les altres dues tasques conjuntes —la millora de les estructures econòmiques regionals i la millora de l'estructura agrària i de la preservació de la costa— es van mantenir intactes. Un nou article 104a imposa límits de temps i controls rutinaris sobre les subvencions federals. L'article 104b introdueix un nou dret de consentiment per al Bundesrat en el cas que les lleis federals obliguin els *länder* a preveure beneficis en efectiu o serveis a tercers parts. I per acabar, però no pas menys important, actualment els *länder* estan obligats a pagar la seva part de les multes resultants de violacions de la llei internacional o d'obligacions supranacionals, sobretot les que estan relacionades amb sancions de la UE.

3. En canvi, la participació dels *länder* en la UE ha estat clarificada, l'educació primària, la cultura i els sistemes de radiodifusió estan confirmats com a matèries que són de la seva competència exclusiva i, per tant, quan aquestes matèries quedin principalment afectades, l'exercici dels drets pertanyents a la República Federal d'Alemanya com a estat membre de la UE es delegarà a un representant dels *länder* designat pel Bundesrat (art. 23, paràgraf 6). Realment, la reforma va transferir setze temes a la

competència dels *länder*, entre ells el ja mencionat de la regulació de les retribucions i beneficis dels seus empleats públics, la regulació de les condicions d'empresonament i una sèrie de competències especialitzades, com el dret a regular els horaris comercials, els restaurants, els bars i les sales de joc (p. ex., prohibir que s'hi fumi). Finalment, la Gran Coalició havia aconseguit arribar als compromisos necessaris. Aquesta vegada no era possible cap obstrucció, perquè havia declarat la reforma del federalisme com el seu primer pas en la millora del funcionament de l'estat (*Handlungsfähigkeit des Staates*).

La reforma del federalisme del 2006, una avaluació preliminar

Considerant la reforma des de la perspectiva del federalisme i la democràcia, una primera avaluació provisional destaca les quatre observacions següents:

1. És evident que avui dia estan en vigor les disposicions institucionals per a una reducció substancial de la implicació federalista executiva. En la conflictiva àrea de la política educativa, els *länder* van desafiar clarament la claudicació cap a una centralització federal mentre, en setze camps més, els cedien competències especialitzades.

2. En relació amb la legislació concurrent, per a deu àrees polítiques, ara la federació ha de demostrar la «necessitat», una condició que ha estat interpretada de manera restrictiva pel Tribunal Constitucional. En sis àrees, entre les quals hi ha la protecció mediambiental i l'ingrés i l'entrega de títols relatius a les institucions d'ensenyament superior, ara els *länder* tenen el dret de desviar-se de la legislació federal. Alguns crítics ho consideren com un resultat pobre, conseqüència d'un enfocament equivocat per part dels *länder*. Aquests acadèmics es queixen que els *länder* s'han «obsessionat» en el desembullament de competències i que, per tant, han perdut l'oportunitat d'«obtenir-ne més» negociant per obtenir un *statu quo* més flexible. Fent cas omís de la necessitat d'implicació funcional en el sistema alemany i pressionant, en canvi, per aconseguir un sistema dual (*Trennsystem*), han perdut l'ocasió d'una modernització de gran abast. Aquí té lloc una sòlida referència a la dependència del trajecte, que inclou unes tradicions unitàries de les elits «des de les guerres napoleòniques». Per a aquests crítics, el federalisme a Alemanya no

és expressió de democràcia regional, fent referència a la percepció pública que concep el federalisme com un obstacle per a la mobilitat i un rebuig del dret a tenir unes condicions de vida equivalents.⁵⁸

3. Una altra opinió crítica insisteix que el treball de la comissió no es basava en reflexions teòriques de gran importància. Més aviat es tractava d'una enginyeria «pas a pas» de manera molt decisiva. Conceptes de valor bàsics com «democràcia» eren mencionats de manera molt general, i no es feia el pas de la retòrica al detall.⁵⁹ L'anterior president de la República Federal d'Alemanya i expert en dret públic, Roman Herzog, és menys crític en la seva primera avaluació. La primera part de la reforma del federalisme ha eliminat alguns dels desenvolupaments negatius del federalisme alemany i, si més no parcialment, ha desembullat la «jungla cada vegada més salvatge de competències».⁶⁰

4. Els beneficis moderats per al principi de subsidiarietat es donen la mà amb els guanys per a la política democràtica. El desembullament de competències i la reducció a la meitat de les lleis de consentiment són un pas en la direcció cap a una presa de decisions més transparent i cap a una política més responsable. La funció de laboratori dels *länder* serà consolidada pels canvis cap al sistema federal amb uns trets més competitius.

Conclusió

Repassant la llarga història d'esforços per reformar el federalisme alemany, els resultats del recent intent són un pas convincent en la direcció apropiada: menys unitarisme i més diversitat són ara «part integrant» de la Llei fonamental. Certament, aquesta reforma no és equivalent al federalisme «layer cake» (pastís de capes); el «marble cake» (pastís marbrejat), per utilitzar una imatge de Grodzins, es manté, i l'únic que pot passar és que estigui menys mesclat. L'ús de les noves posicions per a un

58 Fritz W. Scharpf: Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?; Aus Politik und Zeitgeschichte, 2006, núm. 50, p. 11.

59 Roland Sturm: Bürgergesellschaft und Bundesstaat: Demokratietheoretische Begründung des Föderalismus und der Föderalismuskultur. Gütersloh/Berlin, 2004.

60 Roman Herzog: Kooperation und Wettbewerb; Aus Politik und Zeitgeschichte, 2006, núm. 50, p. 5.

perfil polític genuí dels *länder* estarà fortament influenciat per dos factors: la voluntat política dels governs dels *länder* d'aplicar les noves eines que tenen a l'abast i els recursos fiscals per diversificar la política de manera efectiva. No tota la política tracta de disposicions constitucionals i legals; l'esperit del federalisme, o, per dir-ho d'una manera més acadèmica, la cultura política del federalisme ha de donar «vida» al disseny institucional. De manera que, a la conclusió, m'agradaria fer dues observacions escèptiques:

1. No hauríem d'oblidar que s'han establert noves matèries per a les lleis de consentiment (art. 104a Llei fonamental), i que l'efecte positiu sobre els parlaments dels *länder* d'aquestes noves competències legislatives s'ha d'interpretar a la llum de l'experiència que la necessitat d'auto-coordinació en àrees específiques que resulten d'aquesta nova diversificació sempre ha estat el «privilegi» de l'executiu, de manera que, en realitat, més competències legislatives poden desembocar en un enfortiment dels governs dels *länder*. Això no obstant, al final, la contribució democràtica de les eleccions i altres eleccions en els *länder* i la federació —juntament amb la seva transformació institucionalitzada en decisions polítiques per la via de la legislació— decidiran si continuarà el desenvolupament que ja ha començat. Això torna a plantejar la qüestió sobre el federalisme i democràcia.

2. Les 137 cartes a la comissió, escrites per grups d'interès i per ciutadans, revelen una preferència per l'*statu quo* i una tendència cap a una legislació més centralitzada.⁶¹ Aquests descobriments són certament coherents amb les estadístiques anteriors. Els sondejos d'opinió de la dècada de 1990 van mostrar que només una minoria preferia més competències per als *länder* i van preguntar si havia de ser la federació o el *land* qui regulés certs temes. La llista a la qual fem referència estava constituïda per qüestions que ja eren competència dels *länder* i, en tots els casos, es va preferir una competència federal.⁶² Evidentment, el federalisme unitari plana amenaçadorament sobre la ment pública a Alemanya, i la diversitat (encara) no es valora gaire.

61 Stefan Bent: Rege Beteiligung, konfligierende Interessen. Eine Analyse der Zuschriften an die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung; Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2005, vol. 36, núm. 4, p. 741-747.

62 Franz Gress i Ronald Huth: op. cit., p. 137.

Una democràcia federal necessita no tan sols disposicions institucionals, sinó també una cultura política amb valors específics compartits pels ciutadans. Per a una federació, aquestes qüestions són més importants que no pas per a una democràcia unitària: ¿s'aprecia i s'accepta la diversitat?; ¿es considera la competència un tret bàsic de la llibertat?; ¿la pròpia responsabilitat s'interpreta com un element important de subsidiarietat? Si no és així, o ho és només per a un petit segment dels habitants dels *länder*, l'estructura institucional del federalisme s'ha de basar molt més a proveir resultats materials concrets per als *länder* i els seus ciutadans. Si això no passa, probablement la temptació serà la de caure en un model unitari-centralitzador que intentarà tancar la fractura entre els *länder* guanyadors i els perdedors i, d'aquesta manera, consolidar més la solidaritat, que inclou transferències federals, que no pas la diversitat.

De moment, el mínim acceptable és que la reforma és un canvi gradual dins l'escenari de les directrius constitucionals tradicionals, però aquesta reforma gradual amb elements competitius molt moderats és, malgrat tot, un canvi de direcció important, expressió d'una mentalitat modificada que, amb el temps, es pot adaptar al camí alemany cap al federalisme.

Immediatament després de la voluntat política del *land* i dels seus *demos* ja vénen els recursos fiscals, que són decisius per continuar la reconstrucció del federalisme alemany. Aquesta complexa qüestió dels recursos constituirà el tema de la II reforma del federalisme. El 15 de desembre del 2006, el Bundestag i el Bundesrat van decidir establir una comissió conjunta per a la modernització de les relacions financeres entre el govern federal i els *länder* que es va constituir el 8 de març del 2007. Aquesta comissió està composta per setze membres del Bundestag, quatre d'ells membres del govern federal, per setze del Bundesrat i per quatre membres dels parlaments dels *länder*, sense dret a vot però amb dret a presentar mocions i a prendre part en les discussions. Les organitzacions capdavanteres locals també seran membres adjunts, i hi haurà una vista d'experts durant els actes. Presidida per Günther Oettinger (CDU), ministre president de Baden-Württemberg, i per Peter Struck, president del partit parlamentari SPD, la tasca de la comissió és recopilar propostes per modernitzar les relacions fiscals entre el govern federal i els *länder* amb la finalitat d'adaptar-les al modificat entorn nacional i internacional de creixement econòmic i a la política d'ocupació. El resultat de les propostes hauria de consolidar la responsabilitat pròpia de les unitats territorials proporcionant-los els mitjans fiscals que tant necessiten. La llista de temes per revisar inclou, entre

altres coses, uns pressupostos equilibrats, possibilitats de cooperació millorada dels *länder* i un alleugeriment de la reforma territorial i una desburocratització, que inclou el desembrollament de l'administració pública.⁶³ En aquesta etapa, ningú no pot predir la manera com la comissió durà a terme la seva feina, però és evident que la II reforma del federalisme haurà de complementar i consolidar la I reforma del federalisme, una tasca delicada que es preveu que s'hagi acabat la primavera del 2009.

63 Bundesrat Drucksache 913/06, Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

FEDERALISME I DEMOCRÀCIA EN LA FEDERACIÓ RUSSA

RICHARD SAKWA

El federalisme soviètic i rus a la pràctica

L'element territorial en la política russa és un fet polític, però l'objectiu i la naturalesa de l'autonomia regional i el seu paper en el desenvolupament d'un sistema polític democràtic queda menys clar. D'altra banda, el federalisme ha estat usat com una manera de gestionar la diversitat interna, no com una garantia de democràcia. En la dècada de 1990, el vell estat soviètic hipercentralitzat va donar lloc a la fragmentació de l'autoritat política i a definicions de sobirania controvertides, però si es va establir o no un sistema federal viable continua sent objecte d'un gran debat. En la dècada de 1990, sota la presidència de Borís Ieltsin, es va establir un equilibri complex i inestable entre les prerrogatives reivindicades pel centre i la normativa i les competències *de facto* de les regions. La tensió entre les reivindicacions centrals i regionals afectava no tan sols qüestions pràctiques de governament i de finances, sinó que també se centrava en demandes fonamentals de sobirania confrontades. En aquell context, l'evolució de la pràctica d'un «federalisme asimètric» afectava la mateixa definició de l'estat. Va sorgir un tipus diferent de «regionalisme segmentat» segons el qual Rússia tenia, en efecte, noranta governs: els vuitanta-nou anomenats «subjectes de la federació» i les autoritats federals centrals. El govern federal va iniciar unes relacions de negociació asimètriques amb els altres vuitanta-nou subjectes de la federació, un dels quals (Txetxènia) reclamava la independència completa.

Aquesta era la situació a la qual va haver-se d'enfrontar el president Vladimir Putin en prendre possessió del càrrec, a principi del 2000. La seva resposta va ser apel·lar al principi de «la dictadura de la llei» i, en particular, al flux sense obstacles de l'autoritat constitucional i jurídica arreu del territori de la Federació Russa. A la pràctica, tot i apel·lar a la validació normativa de l'autoritat constitucional, es va establir un «poder vertical»

més basat en l'autoritat constitucional que no pas en la política. La reafirmació de les prerrogatives constitucionals de l'estat central va convertir en il·legítimes les reivindicacions subnacionals de sobirania, però l'abast dels drets constitucionals federals de les regions va continuar sense definir. El federalisme rus ja no va practicar més la sobirania compartida, però es van impugnar els poders concrets que havien d'exercir les regions. L'intent de Putin de reconstituir l'estat va plantejar qüestions fonamentals, sobretot la de la forma que tindria la sobirania de l'estat. ¿Esdevindria Rússia una federació genuïna en què la llei estaria definida segons la divisió territorial normativa de sobirania, o bé adoptaria la forma d'un regionalisme *de facto* en què un estat unitari concedeix drets a les unitats descentralitzades, cosa que comportaria una definició de sobirania molt diferent?

Rússia es continua trobant en un període que implica, en paraules de Robert Jackson, la «remodelació del títol de sobirania, o fins i tot una redistribució més gran».¹ La desintegració de la URSS va representar un gran canvi de sobirania des de l'anterior «setzena república» —el centre federal soviètic— a les quinze repúbliques unides, fins al punt que la Unió Soviètica va desaparèixer totalment. L'ombra de la desintegració soviètica va ser el malson que planava sobre Putin i el seu govern, i era evident que faria qualsevol cosa per impedir que llancesin la Federació Russa a la galleda d'escombraries de la història, juntament amb la URSS i moltes altres federacions. Actualment, Rússia és una de les vint-i-cinc federacions del món (entre les quals hi ha els vuit països més grans), que cobreixen la meitat del territori mundial i n'inclouen el 40% de la població.² Si bé hi ha una tendència cap a la federalització (Espanya, Itàlia, el Regne Unit), la saludable lliçó de l'experiència de les federacions no s'ha perdut a Rússia: vint-i-set de les quaranta-quatre federacions creades en els últims dos segles s'han desintegrat o han esdevingut estats centralitzats i unitaris.³ Amb tot, si bé aquesta preocupació és legítima, el perill era que el govern reaccionés de manera exagerada i imposés una centralització excessiva, i que al final acabés provocant el resultat que pretenia evitar. Amb Putin va emergir un «nou federalisme» caracteritzat pel retrocés dels privilegis regionals i per un tipus de procés negociador tancat però repetit, anomenat «federalisme cooperatiu», mentre que, alhora, l'estat renaixent debilitava el pluralisme

1 Robert Jackson. «Sovereignty in World Politics: a Glance at the Conceptual and Historical Landscape». *Political Studies*, vol. 47, núm. 3, 1999, número especial, p. 434.

2 S. M. Henkin. «Federalizm: opyt rossiiskii i zarubezhniï». *Polis*, núm. 2, 2005, p. 179.

3 M. Kh. Farukshin, *Federalizm: teoreticheskie i prikladnye aspekty*. Moscou: Yurist, 2004, p. 130.

en la seva totalitat. La naturalesa del federalisme rus i el paper de les regions en la constitució de l'estat planteja, al mateix temps, la qüestió del tipus d'estat en què es convertirà Rússia. El punt fins al qual el poder, si no la sobirania, serà compartit amb els subjectes de la federació, determinarà si Rússia es desenvolupa com a forma de govern democràtica.

El federalisme a la Rússia dels tsars

El federalisme ha estat objecte d'un ampli debat des del temps d'Alexandre I (1801-1825). Hi havia diversos projectes per a la federalització de Rússia, un dels quals proposava crear una «federació de pobles eslaus». ⁴ L'autonomia relativa concedida a Polònia fins a la revolta de 1830 ha estat considerada una forma de profederalisme, com ho va ser la considerable autonomia concedida a Finlàndia i als khanats asiàtics centrals de Khiva, Kokand i Samarcanda.

El federalisme en la pràctica soviètica

Lenin va afavorir l'autodeterminació dels pobles fins al punt de facilitar la dissolució dels imperis i, en particular, de l'Imperi rus. Va ser criticat per Rosa Luxemburg, que argumentava que s'havien de mantenir unitats més grans com una manera d'assegurar la coherència econòmica d'una regió més gran i de diluir l'etnicitat en una entitat política més àmplia. Aquesta va ser, efectivament, la política seguida per Stalin. En alinear-se amb el biaix marxista clàssic en contra dels principis federals o la descentralització, cap dels fundadors del sistema polític soviètic estava a favor del federalisme com a principi, però es van veure obligats a aplicar-ne algunes de les pràctiques, si més no pel que fa a la forma, a fi de preservar l'estat reconstituït, que aproximadament incloïa la mateixa àrea que l'Imperi rus. La creació, l'any 1922, de la Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques (URSS) va ser una concessió als pobles amb propòsits instrumentals i no un intent conscient de dissenyar un sistema polític realment federal. Es tractava d'una federació sense federalisme, i fins a quin punt la URSS era

4 Yu. L. Shul'zhenko. *Iz istorii federatsii v Rossii: monarkhicheskii period*. Moscou: Institute of State and Law, RAN, 2005.

federal encara està en debat; un debat que va acompanyat de la discussió sobre què significa el federalisme en un sistema polític no democràtic. Si bé l'estructura de l'estat era federal, el Partit Comunista era estrictament unitari, i aquí era on radicava el poder real. El fet que la república més gran, l'RSFSR (República Socialista Federada Soviètica de Rússia), no tingués el seu propi Partit Comunista republicà, es va utilitzar per emfasitzar que el Partit governava tot el país basant-se en uns principis centralitzats, i la asimetria en la forma reforçava, a la pràctica, el poder del Partit unitari sobre l'estat federal.

¿Són sinònims, federalisme i democràcia? En altres paraules: ¿un sistema federal és democràtic per definició, o l'experiència soviètica suggereix que un país pot ser federal però no democràtic? ¿És possible un govern federal en un règim no democràtic? Basant-se en la URSS, és famosa —i no pas negativament— la resposta afirmativa de Riker.⁵ En un important estudi recent sobre el federalisme soviètic i rus, Jeffrey Kahn opta per l'opinió contrària: defensa que el federalisme no és possible en un entorn autoritari, i insisteix que, encara que «“federal” pot descriure un ampli contínuum de sistemes federals, els mínims requeriments de la democràcia i de l'estat de dret s'han d'adherir al terme o acabarà deixant de tenir sentit».⁶ A la Unió Soviètica, en opinió de Khan, una façana federal emmascarava un dels estats més centralitzats de la història moderna. El seu principal argument és que el camí de la dependència també ha convertit el federalisme rus postcomunista en una «façana federal», si bé molt diferent de la que hi havia hagut abans.

Regionalisme segmentat

La desaparició de la URSS, el desembre de 1991, va situar la qüestió de les organitzacions territorials de Rússia en el centre d'atenció. La firma, el 31

5 Deia que era un error argumentar «que s'adopten formes federals com un mecanisme per garantir la llibertat. Molts autors que tracten el federalisme —i n'hi ha tants que seria injust triar-ne un exemple— han subscrit aquesta fal·làcia». William H. Riker. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown, 1964, p. 13. Segons ell, «El federalisme de la Unió Soviètica [...] és clarament el producte de dues condicions [de la negociació federal], com també ho són els federalismes dels Estats Units i d'Alemanya», p. 38.

6 Jeffrey Kahn. *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 2-3.

de març de 1992, dels tres tractats federals, col·lectivament coneguda com a Tractat de la Federació, va permetre un grau important de descentralització que proporcionava competències conjuntes en l'educació, la protecció i conservació mediambiental, l'assistència sanitària i els recursos naturals, mentre reconeixia certes àrees com a única prerrogativa dels subjectes. El Tractat de la Federació va fracassar a l'hora de reconciliar les posicions del centre i les regions, però en adoptar, de tant en tant, posicions contradictòries, les diferències en els punts de vista van quedar clares. Els tractats van quedar exclosos de la constitució del 12 de desembre de 1993, si bé els principis bàsics de descentralització, les competències conjuntes i exclusives, hi van continuar incloses. La nova Constitució, que va tenir prioritat sobre el Tractat de la Federació, englobava una visió més restrictiva d'aquests drets. La definició de repúbliques com a «estats sobirans» va ser eliminada del nou text, però l'estructura de federació va continuar aplicant criteris diferents a unitats diferents a pesar de la reivindicació formal que tots els components federals són iguals (art. 5.1). La nova constitució eliminava la declaració soviètica del dret de les repúbliques unides a separar-se. Rússia es considera una federació *constitucional* més que no pas una federació-tractat; és a dir, es basa en la creença que Rússia com a país precedeix la seva formació com a federació.

Amb Ieltsin, els règims regionals van acabar exercint una considerable autoritat autònoma sobre els seus «feus». Com argumenta Donna Bahry, quan una transició inclou canvis en el sistema econòmic així com en el polític, «les organitzacions federals afegeixen un altre conjunt de dipositaris a la negociació sobre la disposició dels actius d'estat». Segons aquesta autora, «les federacions que sobreviuen intactes a la transició sovint s'enfronten a problemes afegits, entre els quals hi ha importants bosses de normes tradicionals, corrupció i resistència provincial a la reforma de mercat imposada».⁷ Tot això era profusament visible a Rússia. En la dècada de 1990, la separació federal de competències va ser perjudicada per processos espontanis de regionalisme segmentat.⁸ Pot molt ben ser que el desenvolupament del federalisme asimètric proporcionés un marc per a la negociació flexible de solucions individuals fetes a mida per a la diversa composició

7 Donna Bahry. «The New Federalism and the Paradoxes of Regional Sovereignty in Russia». *Comparative Politics*, vol. 37, part 2, gener del 2005, p. 127-146, p. 127.

8 Per a un comentari útil, vegeu S.D. Valentei. *Federalizm: rossiiskaya istoriya i rossiiskaya real'nost*. Institut d'Economia de Moscou, Centre per als Problemes Socioeconòmics del Federalisme, RAS, 1998.

ètnica i política de Rússia,⁹ però no va aconseguir fer-ho dins el marc de normes de ciutadania universals. En canvi, el regionalisme segmentat va fragmentar el país jurídicament i econòmicament. En termes de sobirania, l'autoritat regional continuava limitada, en el sentit que no tenia independència per elaborar ni implantar polítiques en àmbits importants. No obstant, si bé la sobirania regional podia haver estat limitada, la segmentació va ser fins i tot més àmplia, en part com a resultat no tan sols d'un procés de negociació bilateral (vertical) entre el centre i les regions individuals, sinó també d'un procés d'oferta millor (horitzontal) en què una concessió a una regió era reclamada per una altra. Al final del mandat de Ieltsin, Rússia va començar a esdevenir no únicament un estat multinacional, sinó també un estat multiestatal.¹⁰ Nombroses formacions protoestats feien reivindicacions de sobirania vis-a-vis de Moscou.¹¹ El país estava cada cop més dividit en segments, no tan sols territorialment sinó també en termes de fragmentació de l'autoritat política. Igual que a la Unió Europea, on la sobirania compartida va començar a crear una única comunitat política, Rússia es desenvolupava en un camí paral·lel en direcció a una cosa que alguns denominaven la «medievalització» de la política, on àmbits competencials sobreposats fragmentaven pràctiques administratives i legals. El desenvolupament d'un sistema de partits nacional estava minat per les reivindicacions protoestats fetes pels executius regionals, la seva capacitat per controlar els recursos de patrocini i per influir en els resultats electorals. L'emergència d'una comunitat nacional única es veia obstaculitzada per la regionalització segmentada de l'autoritat política.

Trets del regionalisme segmentat

El regionalisme segmentat se sustentava en reivindicacions de sobirania contraposades i en el fet que algunes repúbliques interpretaven la Constitu-

9 Això ho defensa, per exemple, «Moscow's Bilateral Treaties Add to Confusion». *Transition*, 20, setembre de 1996, p. 39-43.

10 La Constitució de 1993 proporciona uns certs fonaments per a això, amb l'article 5.2, que declara: «Una república (estat) té la seva pròpia constitució i la seva pròpia legislació. Un *krai*, *oblast*, ciutat d'importància federal, *oblast* autònom o *okrug* autònom té els seus propis estatuts i la seva pròpia legislació».

11 Richard Sakwa. «The Republicanisation of Russia: Federalism and Democratisation in Transition I», a Chris Pierson i Simon Tormey (ed.). *Politics at the Edge*. The PSA Yearbook 1999. Basingstoke: Macmillan, 1999, capítol 16, p. 215-226.

ció en termes estrictament confederals. El 5 d'agost de 1990, en una visita a Kazan, Ieltsin havia encoratjat els subjectes de la federació a «prendre tota la sobirania que sigueu capaços de pair», una ordre imperativa que posteriorment va repetir moltes vegades i, en particular, quan necessitava el suport dels líders regionals, com la vigília de la votació per a la seva destitució a la Duma, el maig de 1999. La crisi continuada de l'estat i de l'economia va permetre que algunes repúbliques ampliessin la sobirania *de facto* adoptant lleis que creaven un espai legal que cada vegada era més diferent del que havia establert Moscou. A l'avantguarda d'aquest procés, anomenat «dissociació per defecte», hi havia Tatarstan (República dels Tàtars), Baixkortostan i Iakútia. El paper unificador dels militars s'havia dissolt i, de fet, l'exèrcit era cada vegada més dependent de les autoritats regionals. Les autoritats federals eren incapaces de garantir els drets civils bàsics a les regions, i fins i tot van perdre el control sobre les branques regionals de les delegacions de l'estat. Les agències locals de la Prokuratura,¹² el MVD (ministeri intern) i altres ministeris van caure en mans de governadors i presidents locals. Només el successor de la KGB, el Servei de Seguretat Federal (FSB), semblava capaç de resistir la «captura» per part de les autoritats regionals. En aquell temps, feia la sensació que el «federalisme» era poca cosa més que un discurs en què es presentava la lluita per la preeminència entre el centre i les regions. En particular faltava l'esperit del federalisme que Michael Burgess anomena «federalitat», i que a Alemanya és conegut com a *Bundestreue* (lleialtat federal d'estat).

L'autoritarisme a l'estil Ieltsin no va arribar mai a ser una dictadura amb tots els ets i uts, però tampoc no es va sotmetre gaire a les restriccions constitucionals i legals o a la responsabilitat popular. El fenomen es va reproduir en l'àmbit regional. Va sorgir un model de règim extremament heterogeni que anava des d'un de relativament democràtic a Novgorod,¹³ Arkhànguelsk, Samara i Sant Petersburg, a un de completament autoritari, a Calmúquia, sota la presidència de Kirsan Ilyumzhinov. Peter Kirkow va identificar l'emergència d'un tipus de corporativisme local a les regions basant-se en les proves extretes en gran part del *krai* Primorskii sota Ievgeni

12 Nota de l'Ed. (IEA). *Prokuratura*: oficina governamental adreçada a supervisar la legalitat administrativa. Institució creada pel règim soviètic.

13 En la seva avaluació positiva de la democratització de la regió, Petro subratlla la necessitat de tenir en compte la dimensió cultural i simbòlica de la política. Nicolai Petro. *Crafting Democracy: How Novgorod has Coped with Rapid Social Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.

Nazdratenko, marcat per «la implicació institucional de la política i l'economia».¹⁴ També hi havia diversitat en els tipus d'estructura política de l'estat. Udmúrtia va ser una república parlamentària (fins al referèndum, a principi del 2000), Samara va ser una república presidencial amb tots els ets i uts, el Daguestan va estar governat per una forma de democràcia consociacional en què un Consell d'Estat pretenia equilibrar i representar la diversitat ètnica de la república, mentre que la ciutat de Moscou reproduïa el «superpresidencialisme» del mateix govern central. La república multiètnica del Caucas del Nord tendia al bicameralisme, amb el tipus de parlament que trobem a Adiguèsia, el Daguestan i Kabardino-Balkària. En part, aquesta diversitat reflectia tradicions locals, la dinàmica de les relacions d'elit i la composició ètnica i social d'una república particular i, al seu torn, afectava els resultats de les polítiques públiques.¹⁵ La diversitat en el tipus de règim i de marc institucional compensava el mal desenvolupament de l'autèntic federalisme, mentre que el concepte de «federalisme asimètric» feia poca cosa més que legitimar aquesta heterogeneïtat. Si bé l'autonomia dels governs subnacionals pot ser perfectament el segell de federació, la gran profusió de règims i d'institucions en la Rússia de Ieltsin no pot ser automàticament considerada el segell d'una federació.

El regionalisme segmentat va ser generat per factors històrics, materials i socials i no simplement per opcions estratègiques de les elits regionals i centrals postcomunistes. Això no obstant, si bé la asimetria reflectia la diversitat del país, no explicava les desigualtats concretes legals i jurídiques entre les seves regions. En la dècada de 1990, les relacions federals es van desenvolupar en gran part com una funció de les necessitats polítiques immediates de la presidència nacional i dels interessos dels líders regionals. La falta de relacions genuïnes recíproques i transparents entre el centre i les localitats va ser un dels trets més significatius de la presidència de Ieltsin. A final de la dècada de 1990, com a mínim en sis àrees clau, el federalisme va donar lloc a un regionalisme segmentat:

i) Com a mínim, cinquanta de les vuitanta-nou constitucions i estatuts locals contradeïen la federal, mentre que una tercera part de la legislació local violava, en un sentit o en un altre, la legislació federal.

¹⁴ Peter Kirkow. *Russia's Provinces: Authoritarian Transformation versus Local Autonomy?* Basingstoke: Macmillan, 1998, p. 125.

¹⁵ Una qüestió examinada per Kathryn Stoner-Weiss a *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.

ii) La fragmentació de l'espai legal, segons el Ministeri de Justícia, significava que com a mínim 44.000 estatuts legals regionals —entre els quals hi havia lleis, ordres governatives i documents similars— no s'ajustaven a la Constitució o a la legislació federal.¹⁶

iii) Durant la presidència de Ieltsin es van firmar quaranta-sis tractats de competències compartides entre els dirigents (però no pas, cal precisar-ho, pels subjectes com un tot) de quaranta-dues regions i les autoritats federals. Els tractats van formalitzar l'emergència d'un federalisme asimètric en què els drets de cada regió per separat van ser negociats sobre una base *ad hoc* i sovint conjuntural. Els termes de molts d'aquests tractats, sobretot diversos annexos i suplementos anuals, no es van fer públics, però el resultat va ser el d'accentuar les asimetries en les relacions federals. Els tractats bilaterals permetien tractes personalitzats entre el centre i els subjectes i, fins a cert punt, Ieltsin tenia arguments per defensar que reforçaven l'estatalitat russa, però no podien minar els principis bàsics d'igualtat constitucional i transparència política. Encara més, els tractats bilaterals formals van ser complementats amb molts tractats relacionats amb qüestions sectorials. La majoria no es van publicar a la premsa i, si bé les autoritats federals insistien que no eren tractats internacionals, el seu estatus jurídic precis no quedava especificat. La relativa jerarquia de les lleis a Rússia semblava que estigués en dubte. Aquests diversos tractats, ¿tenien prioritat sobre les lleis federals, les complementaven o les superaven? El principi fonamental de construcció de l'estat postcomunista rus és que és un estat basat en la constitució: és a dir, la constitució només dóna forma a una comunitat preexistent, mentre que els acords bilaterals erosionaven aquest principi en favor d'una federació basada en un tractat.

iv) La asimetria en les relacions federals es reflectia en qüestions presupostàries, si bé les qüestions fiscals no poden ser mai completament simètriques. Hi ha un llarg camí per recórrer abans que el procediment de distribució de transferències entre regions esdevingui transparent i minucios, amb l'enunciació clara de les fórmules per mitjà de les quals es recapten i es distribueixen els ingressos del pressupost. Les incerteses continuades sobre l'assignació dels ingressos tributaris són un dels indicadors definidors del fracàs de Rússia per establir-se com una autèntica federació. Es mantenia el fet fonamental de dependència fiscal per a la majoria. Les regions que depenien del centre pel que fa a les subvencions, sigui quina sigui

¹⁶ *Izvestiya*, 4 de novembre de 1997.

la seva tendència política, estan obligades a mantenir unes bones relacions amb el Kremlin per garantir un flux continu de fons.

v) La fragmentació del mercat nacional va minar el federalisme. La creixent divergència econòmica entre regions va proporcionar una base econòmica per a les asimetries federals. Algunes regions tenen accés als mercats mundials per mitjà de la venda d'energia, matèries primeres o productes industrials bàsics acabats, i així tenen uns recursos independents en el joc de negociació federal. En aquest context, és difícil parlar de «les regions» com a únic actor unificat, perquè això suggeriria una acció col·lectiva i decidida que se situaria lluny de la realitat. Els actors no governamentals són un element cada vegada més important que emmarca l'espai polític i econòmic de Rússia. Per sobre de tot, els grans productors d'energia i exportadors de matèries primeres negociaven directament amb les direccions temàtiques i, de fet, semblava que dirigien les seves pròpies polítiques exteriors. La fragmentació sectorial de Rússia, amb uns lobbys poderosos que tenien accés directe a tots els àmbits de govern, feia pensar en els antics ministeris econòmics soviètics.¹⁷

vi) Les regions van començar a emergir com a actors internacionals de ple dret. Només entre 1991 i 1995, les regions russes van firmar més de tres-cents acords sobre comerç i cooperació econòmica i humanitària amb els països estrangers, cosa que va perjudicar el monopoli de Moscou sobre les relacions exteriors i va desviar l'atenció de l'alta diplomàcia cap a les necessitats urgents de les regions de Rússia. Unes quantes regions van aturar la solució del problema, en particular les de l'Extrem Orient, que s'oposaven a l'assentament de la frontera amb la Xina o al traspàs de les illes Kuril al Japó. Més de la meitat de les regions russes són zones frontereres i necessiten el suport de les autoritats federals per tractar amb els seus veïns. Les preferències dels dirigents regionals de Rússia van passar a formar part del complex tapís de les relacions exteriors de Rússia. Per coordinar la política exterior regional i federal, l'octubre de 1997, la Duma va adoptar una legislació que permetia que les autoritats regionals treballessin en col·laboració amb el Ministeri d'Afers Exteriors a l'hora de qualsevol negociació amb un govern exterior.¹⁸ El Ministeri va crear un departament especial que s'ocupava dels afers interregionals, amb delegacions a les re-

¹⁷ Vegeu Neil Robinson. «The Global Economy, Reform and Crisis in Russia». *Review of International Political Economy*, vol. 6, núm. 4, hivern de 1999, p. 531-564.

¹⁸ *Kommersant daily*, 31 d'octubre de 1997.

gions i repúbliques que eren particularment actives en afers exteriors. Tanmateix, el principi segons el qual només el govern federal tenia dret a firmar tractats internacionals (*dogovory*) va ser zelosament preservat i va ser defensat per moltes sentències del Tribunal Constitucional.¹⁹

Els punts anteriors indiquen alguns aspectes de la asimetria del poder formal inclosos en les diferents prerrogatives cedides a les repúbliques i regions i posteriorment codificades en acords de govern compartit. Hi havia, a més, asimetries informals centrades sobretot en xarxes personals i en vincles entre els dirigents regionals i el govern central. Amb Ieltsin, els governadors regionals van voler establir unes bones relacions amb el Kremlin, i aquestes asimetries se centraven en les relacions personals amb el president. El regionalisme segmentat expressava uns interessos burocràtics i socials específics que cada vegada estaven més profundament consolidats, i va desplegar recursos polítics contra el centre i altres subjectes federals a fi de garantir la llibertat d'acció per atreure inversions (sobretot estrangeres) i per explotar els recursos regionals i assegurar una autonomia relativa de responsabilitat popular (disminuint l'autoritat de les assemblees legislatives locals, manipulant les conteses electorals i establint «partits de poder» regionals). Si bé les institucions regionals de la URSS van crear unes poderoses xarxes polítiques i de subvencions, la seva persistència estava determinada per coalicions regionals específiques capaces d'explotar les noves condicions polítiques i econòmiques. La segmentació i les asimetries federals derivaven no únicament de l'estil de lideratge distintiu de Ieltsin, sinó també de diferències objectives en les tradicions històriques, els recursos econòmics i els interessos regionals de les representacions elitistes.

Factors que promouen el regionalisme segmentat

El regionalisme segmentat de Rússia apel·lava el llenguatge del federalisme però, a la pràctica, minava la capacitat de l'estat i les prerrogatives legals i normatives de les autoritats federals. No hi ha cap mena de dubte que van emergir elements de federalisme, però de manera molt ambigua. El federalisme va acabar vinculat amb elements de fragmentació d'estat, i així, quan

¹⁹ Per exemple, en el cas de Gorno-Altai. *Rossiiskaya gazeta*, 21 de juny del 2000, p. 5-6.

Putin va voler reafirmar les prerrogatives estatals, el federalisme va quedar amenaçat. L'estatus ambigu del federalisme deriva en part del llegat històric i social. Aquests factors continuen definint la tensió entre el regionalisme segmentat i l'emergència de l'autèntic federalisme.

i) La institució soviètica de l'etnofederalisme proporcionava a Rússia dos elements constituents molt diferents: la república basada en una nacionalitat titular (o grup de nacionalitats en el cas del Daguestan, Kabardino-Balkària i altres) sobre un territori específic; i les regions, basades només en el territori. Al mateix temps es va establir un tipus peculiar de federalisme *matrioixca*, amb algunes unitats contingudes dins les altres, si bé formalment, segons la Constitució de 1993, tenien un estatus igual i els mateixos drets. El federalisme en el cas soviètic, i ara en el rus, és més que una governança a nivells múltiples, però també estava dissenyat com una manera de gestionar la diversitat ètnica en un estat multinacional. L'intent de combinar aquestes dues tasques tan diferents va crear un tipus distintiu de federalisme dual, i és el cas que va demostrar que no havia reeixit gaire a resoldre cap d'aquestes tasques. En el període soviètic, la façana federal cobria el que, en efecte, era un sistema polític unitari reflectit en el fet que el Partit Comunista era un cos unitari, mentre que els problemes d'autoafirmació ètnica adoptaven tota mena de formes desiguals i causants de divisions. L'etnofederalisme dóna un potent impuls a la segmentació del regionalisme segons els criteris d'aquesta divisió. De fet, el federalisme dual, basat en una separació de poders estable i reconeguda, ha donat lloc al que de vegades s'anomena «federalisme cooperatiu», i que reflecteix una forma de negociació federal permanent més flexible i menys regulada.

ii) El federalisme rus se sobreposa a un mosaic ètnic ric, però també complementa una complexa tradició de mesoregionalisme. El regionalisme siberià (*oblastnichestvo*), per exemple, data del patró d'assentament del segle XVI, i fomenta un fort esperit d'independència. Un estudi recent destaca els rics fonaments teòrics del regionalisme siberià inspirant-se, en particular, en els pensadors del segle XIX, que van elaborar una primera versió de la tesi del «colonialisme intern» i van subratllar la singularitat de Sibèria. En la política contemporània, els exponents del regionalisme argumenten que la divisió fonamental en la política russa ja no és entre esquerra i dreta, sinó entre el centre i les regions. La qüestió ha deixat de ser una qüestió de sobirania, com era al començament de la dècada de 1990, quan

es va declarar a Ekaterinburg una «república ural» i quan es parlava molt d'una «república Idel-Ural» que inclogués les repúbliques de Tatarstan, Baixkortostan i unes quantes més. Si bé el separatisme, a part del Caucas, ja no figura a l'ordre del dia, la centralització excessiva de Moscou podria provocar la reacció contrària.²⁰

iii) Un tercer factor que fomenta la segmentació és la debilitat de l'administració burocràtica racional autònoma al centre i a les regions, un factor que és alhora resultat del passat tsarista i soviètic. Aquest problema continua sent greu avui dia, i es reflecteix en la corrupció generalitzada. El problema fonamental és assegurar la responsabilitat dels agents, ja siguin funcionaris administratius o polítics electes, davant d'aquells a qui es deuen: en última instància, el poble sobirà rus.

iv) Un quart factor que promou el desenvolupament del regionalisme segmentat és la debilitat del pluralisme autònom en la societat. La noció de societat civil s'encasta en la decisió del mateix individu d'implicar-se voluntàriament en la vida associacional per aconseguir avantatges psicològics i materials, però això queda molt lluny del món de xarxes de dependència típic de Rússia, arrelat en la producció local, en les comunitats d'abastament i en les identitats regionals. L'intent d'establir un sistema federal en un context en què la societat civil és dèbil va exagerrar l'autonomia dels dirigents regionals i els va encoratjar a considerar-se actors quasi-sobirans, una tendència reforçada a les repúbliques etnofederals per l'apel·lació a les històries nacionals de les nacionalitats titulars. A Rússia no hi ha una sola comunitat política que pogués actuar com a base unificada per a una superestructura federal.

v) Un altre tret és l'emergència de blocs regionals politicoeconòmics. Els principals components de les elits regionals són, en combinacions diverses, els directors de les anteriors empreses de l'estat, la nova classe empresarial (que, en molts casos, va canviar la tirania dels antics planificadors de l'estat per l'explotació arbitrària per part d'oligarques financeiroindustrials), el sector agrari i el món de les petites i mitjanes empreses (pimes). Les regions que depenien de la indústria pesant són les que van patir més el declivi econòmic de Rússia i el sector agrícola es va ressentir de la falta de finançament i de la caiguda dels preus, mentre que el conjunt de l'empresariat quedava ofegat pels elevats impostos i per una

20 Vitaly Kamyshev. «Siberian Separatism Today: A Real Danger or an Imaginary One». www.kreml.org/opinions/112135734?mode=print.

burocràcia feixuga. A tot arreu, els dirigents regionals van imposar diversos tipus de control administratiu sobre l'economia local, entre els quals hi havia uns complicats procediments de registre per a les exportacions i controls sobre els preus i el moviment de productes. Encara més, els governadors regionals van consolidar el seu poder assumint la propietat parcial de les empreses. Als bancs se'ls van oferir exempcions tributàries i contractes per sostenir pressupostos regionals a canvi de transferir una participació en el control a les autoritats regionals (per exemple, a Sverdlovsk —l'actual Ekaterinburg— i a Sant Petersburg). Les repúbliques eren les més actives en aquest sentit, i Baixkortostan, per exemple, va crear un monopoli gestionat per l'estat en el sector de l'energia, que gaudeix d'una gran liquiditat. Sota la presidència de Putin, l'estat central pretenia tenir accés a aquests conglomerats econòmics regionals, sovint fent servir eleccions de governadors com una manera d'exercir influència sobre els dirigents regionals.

vi) Un dels factors promotors del regionalisme segmentat va ser la intensa politització de les qüestions associades amb les competències respectives de les autoritats federals i regionals. En altres paraules, la Constitució no va ser la pedra angular de les relacions federals ni tampoc ho va ser el Tribunal Constitucional, mentre que els diversos règims administratius, en canvi, mantenien un ferm control dels processos federals. En lloc de seguir un procés de juridificació (adjudicació de normes constitucionals per part del Tribunal Suprem), comparable al dels Estats Units, el federalisme rus s'ha mantingut polititzat (negociant a títol individual entre els dirigents nacionals i regionals).

El sistema de Ieltsin amenaçava la mateixa viabilitat de l'estat. A les regions, els actors van explotar les ambigüitats del sistema federal a fi d'augmentar els seus privilegis i poders, mentre que la direcció central, amb Ieltsin al capdavant, estava més interessada en l'avantatge polític que no en la coherència de l'estat. El regionalisme segmentat depassava tots els processos de construcció de l'estat i minava l'emergència d'un mercat nacional unificat, d'un espai legal i la coherència de Rússia com a actor internacional. Hi havia, a més, una gran varietat de tipus de règims, alguns dels quals assumien formes cada vegada més autoritàries, cosa que dificultava el desenvolupament de Rússia com a democràcia. És a aquesta segmentació del desenvolupament polític, econòmic i jurídic que Putin es va oposar.

El «nou federalisme» de Putin

Una sèrie de països europeus tenen una estructura d'estat asimètrica, amb regions autònomes a Itàlia, per exemple, que tenen certes competències addicionals, i a Espanya, entre les regions normals i les anomenades «nacionalitats», sobretot Catalunya. Això no obstant, no hi ha cap exemple de federalisme asimètric a la resta d'Europa, i de fet, sovint s'argumenta que l'èxit del federalisme suís i de l'alemany resideix en la seva simetria. Com assenyalen Lane i Ersson, «el federalisme asimètric pot portar al federalisme *dual*, en què un estat o regió és completament diferent d'un altre».²¹ El federalisme dual té una dinàmica implícita de construcció de l'estat i pot portar a la ruptura de federacions, com havia estat el cas de Txecoslovàquia. La asimetria estableix una dinàmica competitiva en què les relacions federals es troben en un estat de flux constant. A Rússia, sota la presidència de Ieltsin, una cessió que es fes a una regió immediatament era exigida per altres, mentre que la república insistia a preservar els seus diferencials respecte a les regions. Si bé cap federació pot ser totalment simètrica (per exemple, en termes de població i de superfície), són molt poques les que donen forma política a les asimetries.

El tracte regional de Ieltsin, bàsicament, donava a entendre a les regions i repúbliques que tenien carta blanca sempre que no amenassin la secessió. Igual que en els imperis otomà i dels Habsburg, es concedien privilegis locals a canvi de lleialtat. El desenvolupament de la societat civil es veia frenat, perquè es tractava d'uns privilegis que no es donaven a individus sinó a grups corporatius. La carta blanca es va fer extensiva a la manipulació de les eleccions, i va permetre a les elits polítiques dels grups ètnics titulars consolidar la seva dominància i permetre diversos tipus de règims autoritaris en altres llocs. En el context de la segmentació de la política regional, els individus disposaven de pocs recursos. El regionalisme segmentat amenaçava els drets de les minories i de les persones. En resposta a aquest fet, es va afirmar el projecte universalista i compensatori representat per l'estat nacional. En el seu primer període en el càrrec, Putin utilitzava el sintagma «dictadura de la llei» per descriure el que volia dir:

²¹ Jan-Erik Lane i Svante O. Ersson. *European Politics: An Introduction*. Londres: Sage, 1996, p. 100.

En un estat no regulat per les lleis (és a dir, feble), les persones estan indefenses i no són lliures. *Com més fort és l'estat, més lliures són les persones*. En una democràcia, els vostres drets i els meus únicament estan limitats pels mateixos drets que tenen les altres persones. És en el reconeixement d'aquesta senzilla veritat que es basa la llei, la llei que hem d'acatar tots: des de les persones que ostenten l'autoritat fins als ciutadans. Però la democràcia és la dictadura de la llei, i no la dels que ocupen un càrrec oficial per defensar aquesta llei.²²

L'enfocament dualista amb què Putin abordava la restauració de l'autoritat de l'estat es reflecteix d'una manera alhora viva i paorosa. L'emergència del federalisme dual va ser rebutjada en favor d'un concepte més dinàmic de federalisme cooperatiu, en què tenia avantatge el centre federal però les autoritats centrals estaven obligades a endegar repetides negociacions amb les unitats subnacionals. L'anomenat «poder vertical», promogut per Putin, no simplement comportava la imposició d'un model senzill en cada regió, sinó que obria el sistema a un procés de negociació permanent que minava l'objectiu autodeclarat d'aconseguir la uniformitat i la imposició d'una interpretació monolítica de la Constitució.

La reafirmació, per part de Putin, de l'autoritat central en defensa del mandat de la Constitució representava la defensa d'una visió particular de la democràcia. Això no obstant, aquest intent de reforçar l'estat es va dividir en dues formes com a mínim. La Constitució de 1993 admet diverses interpretacions, sobretot entre una lectura permissiva de les relacions federals i una altra de restrictiva. La interpretació permissiva sosté el que podem denominar *estatismo plural*, mentre que una lectura més restrictiva dóna lloc a un *estatismo compactat*. Al nucli de l'estatismo compactat hi ha la consolidació del règim administratiu més que no pas la de l'estat constitucional. I és compactat no tant a causa de qualsevol acord teòric entre les parts, si bé aquest element hi té un paper, sinó sobretot perquè, per mitjà de la compactació, el pluralisme relatiu, la llibertat dels mitjans de comunicació i la diversitat regional del país que havien emergit amb Ieltsin quedaven amenaçats. El ressorgiment de l'estat adopta, doncs, dues formes: l'estatismo compactat, fent servir la retòrica de la defensa de les normes constitucionals i l'aplicació uniforme de la llei arreu del país però amenaçant el

²² Vladimir Putin. «Otkrytoe pis'mo Vladimira Putina k rossiiskim izbiratelyam». *Izvestiya*, 25 de febrer del 2000, p. 5; www.putin2000.ru/07/05.html. Les cursives són a l'original.

desenvolupament d'una separació federal de poders autèntica, i l'estatisme plural, que defensa el flux sense impediments de la llei i els drets de les persones, alhora que respecta la diversitat de la societat civil i les normes federalistes. L'estatisme plural aconseguiria la *reconstitució* literal de l'estat per situar la constitució al centre dels processos polítics en les relacions regionals, mentre que l'estatisme compactat porta a la *reconcentració* de l'estat. Es tracta de dos tipus ben diferents de desenvolupament de l'estat: el segon no és més que una nova forma de la tendència tradicional de Rússia a la centralització, mentre que el primer, tot i que és una mena d'estatisme, ofereix la possibilitat d'apartar-se del federalisme asimètric i del regionalisme segmentat i anar cap a una forma més equilibrada.

El tradicional estil de Ieltsin de gestionar les regions, on la independència relativa i els privilegis selectius havien estat garantits a canvi del suport al Kremlin i a l'àmbit federal, ara donava pas a un període d'activisme federal. El regionalisme segmentat havia emergit com una de les amenaces més greus contra la integritat política del país, però, sota la presidència de Putin, dos processos estaven en una tensió incòmoda: la reivindicació de la gestió estatal de la vida socioeconòmica i política del país, i les demandes d'un retorn autèntic d'autoritat a les regions. ¿Hi havia una manera de fer no tan sols compatibles els dos processos —reconstitució de l'estat i descentralització central—, sinó que realment es reforcessin l'un a l'altre? Des de feia molt temps, Alan James afirmava que un dels trets centrals de la sobirania «és que és una condició absoluta».²³ James tenia presents les relacions exteriors, però els defensors de l'estatisme compactat volien aplicar el principi de l'absolutisme sobirà també als afers interns. ¿Es tracta, doncs, d'un joc de suma zero, en què la reconstitució de l'estat al centre necessàriament ha de minar el federalisme a les regions? En tornarem a parlar més endavant, però ara passem a analitzar els trets de la lluita contra el regionalisme segmentat.

1. *Districtes federals*

L'atracció principal de la nova política de «reagrupació de l'estat» va ser el decret de Putin del 13 de maig del 2000 que dividia les vuitanta-nou regions

²³ Alan James. «The Practice of Sovereign Statehood in Contemporary International Society». *Political Studies*, vol. 47, núm. 3, 1999, número especial, p. 463.

de Rússia en set districtes administratius més grans. L'establiment d'una capa administrativa entre el centre federal i les regions va reduir la importància d'aquestes últimes. Les noves regions estaven encapçalades per persones nomenades pel president i hi estaven directament subordinades. En lloc de restaurar l'«executiu vertical» com es pretenia, va ser com si la reforma hagués establert un «triangle» amb les noves capitals dels districtes federals (DF) afegides a les relacions entre les regions i Moscou. Els seus nou representants (*polpreds*) eren responsables d'organitzar la feina dels organismes federals a les regions (amb particular atenció als cossos d'execució de la llei), de controlar la implantació de polítiques federals, de proporcionar a les autoritats federals informació sobre el que passava a les regions i de donar consells i recomanacions sobre nomenaments federals a la regió. Es va abolir el vell sistema de representants federals a les regions, però els *polpreds* van enviar els seus agents a cada una de les regions de la seva jurisdicció. La mesura garantia la conformitat regional a les lleis nacionals, però, a més, la reforma tenia un fonament administratiu clar: aturar la «captura» d'organismes federals per part dels executius regionals, que sovint havien proporcionat als primers despatxos, transports i altres serveis. L'objectiu era clarament reafirmar el control central sobre els seus propis organismes.

2. El consell de la federació

La manera com estava format el Consell de la Federació, la cambra alta de l'Assemblea Federal bicameral, es va canviar amb una llei del 5 d'agost del 2000. La primera Assemblea, entre 1993 i 1997, havia estat directament elegida des de les regions, però, a partir de 1995, aquesta assemblea va donar pas a un sistema en què els responsables de les branques executiva i legislativa de les regions es convertien en senadors *ex officio*. En el nou sistema regional, les branques executiva i legislativa nomenaven cada una un representant permanent. Els nous «senadors» serien delegats de les autoritats regionals més que no pas representants populars. Hi va haver un «canvi suau» dels membres del Consell de la Federació: els governadors abandonaven el Consell de la Federació a mesura que expiraven els seus mandats o, com a molt tard, l'1 de gener del 2002. Encara que Putin fes algunes concessions, el conjunt del paquet estava en consonància amb la seva aspiració de crear una cambra alta que treballés a temps complet. Els

nous representants serien destituïts de la mateixa manera que van ser elegits. L'efecte final va ser reduir la influència dels dirigents regionals sobre les polítiques federals i perjudicar la separació de poders.

3. Interferència federal

Es va establir un nou mecanisme segons el qual es podien despatxar els dirigents de les regions i dissoldre les assemblees legislatives regionals si s'adoptaven lleis que contradiguessin la legislació federal. Si bé, en principi, els tribunals ja tenien la potestat de destituir governadors, calien dues sentències del tribunal que declarassin que el governador havia violat la llei federal. L'intent de Putin de reforçar aquest dret va trobar dificultats, sobretot perquè havia de ser aprovat pel Consell de la Federació, el mateix organisme que tenia els seus membres sota amenaça. La nova legislació atorgava al president el dret de destituir els governadors que haguessin violat les lleis federals en més d'una ocasió. Calia que un tribunal dictaminés que el funcionari havia infringit la llei, i una carta del fiscal general que digués que s'havia obert un cas contra el dirigent regional relacionada amb un delictes greu per confirmar que un dirigent regional s'enfrontava a acusacions delictives. Per dissoldre una assemblea legislativa regional, el president havia de presentar un projecte a la Duma de l'estat.

4. Conformitat legal

Al mateix temps, la reafirmació de la legislació federal pretenia garantir que Rússia fos un espai legal únic, i els principis de legalitat i els drets individuals inclosos en la Constitució eren vinculants arreu del país. Aquesta ofensiva legal contra el regionalisme segmentat pretenia fer que els estatuts regionals, les Constitucions republicanes i totes les altres actes normatives fossin conformes a la constitució i a la legislació federal.

5. El final dels tractats bilaterals

El nou federalisme es va caracteritzar pel final del procés de tractat bilateral. Aquest final ja s'havia intuït a l'acabament del lideratge de Ieltsin

—en què no es van firmar nous tractats des d'agost de 1998—, durant el mandat de primer ministre de Primakov i més enllà. No únicament no es va firmar cap més tractat bilateral, sinó que els existents no van ser renovats o van ser rebutjats per les mateixes regions. L'única excepció va ser la interminable discussió sobre el tractat bilateral amb Txetxènia, que formalitzaria el seu estatus excepcional dins la Federació Russa.

6. *Autogovern local*

La qüestió de l'autogovern local ultrapassa l'objectiu d'aquest capítol, però és clarament un element important a l'hora d'establir una forma de govern realment descentralitzada. L'establiment d'una comissió encapçalada pel col·lega més íntim de Putin, Dmitrii Kozak, l'estiu del 2001, pretenia resoldre dues qüestions: delimitar les funcions dels àmbits de govern federal, regional i municipal, i reformar el sistema de govern local. El procés legislatiu de dos anys de durada va acabar el 6 d'octubre del 2003 amb l'adopció d'una nova llei sobre autogovern local, i la seva execució començaria l'1 de gener del 2006.²⁴

7. *Nomenament de governadors*

Tot i beneficiar-se d'una legitimitat política autònoma derivada de l'elecció popular, segons la Constitució (arts. 5.3 i 77.2), els governadors regionals són part d'una única estructura executiva integrada verticalment. Com a reconeixement, alguns governadors regionals van exigir l'abolició de les eleccions directes i la nova subordinació formal dels executius regionals a les autoritats federals. Després de la crisi dels ostatges de Beslan, de principi de setembre del 2004, en la llarga reunió de govern del 13 de setembre, Putin va anunciar la intenció de restablir el nomenament directe dels governadors. Per a ell, el factor més important per consolidar l'estat era un «sistema unificat de poder executiu al país», unitat que, en opinió seva, derivava

²⁴ Per a més detalls, vegeu Tomila Lankina. *Governing the Locals: Local Self-Government and Ethnic Mobilization in Russia*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004; Tomila Lankina. «President Putin's Local Government Reforms», a Peter Reddaway i Robert W. Orrtung (ed.). *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations*, vol. 2. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005.

de l'article 77 de la Constitució. La guerra contra el terrorisme, insistia, era una tasca nacional i, per tant, la «unitat d'accions de tot el poder executiu vertical» havia d'estar assegurada incondicionalment. Putin va proposar que els executius regionals fossin elegits per les assemblees legislatives dels territoris «en representació del cap d'estat». La llei federal de l'11 de desembre del 2004 establia un sistema que reproduïa la manera com es forma el govern rus. Les assemblees legislatives regionals tenen dues oportunitats de rebutjar o d'aprovar un candidat —que ha de tenir més de trenta anys— per al càrrec de governador regional nominat pel president per a un període de cinc anys. Si una assemblea legislativa regional no aprova per dues vegades el candidat presidencial, el president té dret a nomenar un dirigent regional suplent per a un període de fins a sis mesos i dissoldre per decret l'assemblea legislativa, i cent vint dies després que el decret hagi entrat en vigor es poden tornar a celebrar eleccions.

8. Uniformitat institucional

Abans hem assenyalat la gran diversitat de formes institucionals que s'ha via generat durant la dècada de 1990. Actualment això ha fet el tomb, i s'ha imposat un únic model per a totes les regions. Això va significar, per exemple, que se suprimissin les assemblees bicamerals a Adiguèsia, al Daguestan i a Kabardino-Balkària, mentre que al Daguestan es van abandonar els elements en favor del model estàndard d'un governador nomenat per Moscou. Això no obstant, el disseny únic no es va imposar a tot arreu, ja que a Txetxènia se li havia concedit el dret excepcional de crear una assemblea bicameral.

9. Unió de regions

Hi ha hagut una llarga discussió sobre la necessitat d'unir les vuitanta-nou regions de Rússia en un nombre més petit d'unitats més grans. L'Índia només té vint-i-vuit subjectes federals, Alemanya setze, el Canadà deu, i en canvi la minúscula Suïssa en té vint-i-sis. Sobre aquesta base, sovint s'argumentava que el governament rus seria més efectiu si es reduís el nombre d'unitats implicades en el procés de negociació federal. A més, Rússia presentava, de llarg, la desproporció més elevada entre la població de la unitat

més gran (Moscou, 5,8% de la federació) i l'*okrug* autònom d'Evenk, que arribava només a un 0,01%, un índex de 443, comparat amb el 342,6 de l'Índia i el 84,2 de Suïssa, fins arribar al 5,6 d'Àustria.²⁵ Stavrakis n'assenyala un aspecte: «la disparitat econòmica fonamental entre Moscou i les províncies emergeix com la característica definitiva de la societat postsoviètica».²⁶ Només la ciutat de Moscou ja genera més d'una tercera part del PIB de Rússia i absorbeix una gran proporció dels ingressos generats des de les indústries de primeres matèries.

En diferents moments hi ha hagut un debat per a una gran reorganització del territori de Rússia, que inclou una conversa durant l'ocupació del càrrec de primer ministre d'Ievgeni Primakov d'una reducció dràstica de les unitats a les vuit associacions econòmiques interregionals. Segons Vladimir Jirinovski, dirigent del Partit Liberal Demòcrata, Rússia no hauria de tenir més de dues dotzenes de *gubernii*, inspirats en els *länder alemanys*, com a unitats purament territorials. Caldria assenyalar que Jirinovski és un dels oponents més sòlids a la idea federal de Rússia, i que està a favor de la restauració d'un estat unitari basat en el model tsarista. L'establiment per part de Putin, l'any 2000, dels set districtes federals, va ser un intent quasiconstitucional de trampejar el problema sense canviar la Constitució. Els districtes federals van canviar els termes de negociació regional amb el centre: interposant una nova capa entre el centre i les regions es debilitaven els sentiments separatistes i els líders regionals quedaven coartats pels actors del «poder vertical». El propòsit de la unió de regions era crear unitats més manejables.

El desembre del 2001, es va adoptar una llei constitucional federal que permetia que les regions s'unissin i dissenyava els procediments detallats que van ser esmenats el novembre del 2005 per permetre que els governadors, després d'haver consultat el president, convoquessin referèndums. Amb Putin, la unificació regional va ser de dos tipus. El primer involucrava la unió de dues regions ordinàries amb la idea, per exemple, d'unificar Pskov i Novgorod, i Sant Petersburg amb la regió de Leningrad i els voltants. Cap d'aquestes discussions va arribar a bon port. El segon tipus va ser l'intent de posar fi al component *matrioixca* del regionalisme rus fusio-

²⁵ Cameron Ross. *Federalism and Democratization in Russia*. Manchester: Manchester University Press, 2002, p. 9.

²⁶ Peter J. Stavrakis. «Introduction», a Peter J. Stavrakis, Joan DeBardeleben i Larry Blank (ed.). *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1977, p. 4.

nant autonomies nacionals en una regió composta amb la capa exterior nominal de la nina. Una sèrie de regions compostes van ser transformades, guiades per la unió de la regió de Perm i l'*okrug* autònom de Komi-Permyak per crear el *krai* Perm, el desembre del 2005. Als *okrugs* autònoms d'Evenk i Taimir, a la regió de Krasnojarsk, també es van celebrar referèndums que aprovaven la unió, i a l'*okrug* autònom de Koriak, a la regió de Kamtxatka, i el 16 d'abril del 2006 també se'n van convocar a l'*okrug* autònom de Buriat Ust-Ordynskij i a la regió d'Irkutsk. El procés va ser totalment democràtic, amb referèndums a les dues regions implicades i l'aprovació de l'Assemblea Federal, tot i que la República dels Buriats, en el seu petit *okrug* autònom, temia la pèrdua d'una identitat independent. A la regió d'Arkhànguelsk, els intents d'unió van rebre l'oposició dels *okrug* autònoms nenets, rics en petroli, que tenien por de la pèrdua de privilegis econòmics si s'unien a la regió més pobra. Els plans per reconstituir l'antiga república Txetxènia-Ingúixia van tenir l'oposició dels ingúixs, mentre que la república d'Adiguèsia era ambigua en relació amb la unió amb el *krai* Krasnodar, perquè les elits locals temien la pèrdua del seu estatus.

10. *Federalisme en funció dels diners*

Molt poques regions de Rússia havien aconseguit l'autosuficiència econòmica, i una dotzena de les regions més pròsperes representaven més del 50% del PIB de Rússia. Els problemes irresolubles del Caucas del Nord, amb una insurrecció que s'estenia per tota la regió combinada amb tensions socials i conflictes ètnics greus, va provocar que Dmitri Kozak, l'enviat presidencial al districte federal del Sud, suggerís que el grau de centralització federal hauria de ser en proporció inversa al grau de subvencions que una regió rebia del centre: «A més diners rebuts del centre, menys poder regional».²⁷ Això és intervencionisme federal en un grau dràstic i, efectivament, mina la divisió federal de poders.

Els processos descrits anteriorment suggereixen que la lluita contra el regionalisme segmentat va adoptar la forma d'una reconcentració més que no pas la d'una reconstitució. Amb tot, a la pràctica, el procés era molt més negociat del que podia semblar a primera vista. Per exemple, el Consell d'Estat va oposar-se als intents de Putin de consolidar els seus poders per

²⁷ *Izvestiya*, 20 de juliol del 2005.

destituir governadors i quan, finalment, el 4 de juliol del 2003, la llei va ser adoptada, incorporava les excepcions d'una sentència del Tribunal Constitucional sobre la qüestió, i acotava la petició de destitució amb nombroses excepcions.²⁸ L'any següent, però, Putin va canviar completament el sistema de nomenament de governadors. Fins i tot llavors, com assenyala Chebankova, «els nomenaments governamentals inicials demostren que el Kremlin va emfasitzar l'estabilitat i la lleialtat polítiques a canvi d'un governament efectiu». Dels trenta-dos governadors nomenats al llarg dels primers nou mesos del 2005, només nou eren nous.²⁹ Encara més: la reforma de Putin de relacions federals anava acompanyada de solucions intermèdies, perquè les declaracions inicials estaven modificades per realitats polítiques, i va donar lloc al sistema de federalisme cooperatiu. El centre federal era senzillament massa feble per imposar sense cap mediació les seves preferències a les regions, i així, els elements de federalisme segmentat van persistir en l'etapa posterior a l'era Putin. Això no obstant, els termes del procés de negociació federal havien canviat fonamentalment. Feia temps que les autoritats regionals havien estat condemnades per transformar els seus territoris en feus separats on governaven com els boiars d'altres temps, aparentment aïllades de les lleis federals i de la Constitució. Actualment, aquest període s'ha acabat.

¿Federalisme versus estatisme concentrat (*étatisme*)?

La resposta de Putin al regionalisme segmentat era enfortir l'estat central. El federalisme asimètric no únicament garantia els drets diferencials als dirigents regionals, sinó que, de fet, establia gradacions diferents de ciutadania democràtica per als que vivien en diferents parts del país. Això havia fomentat el regionalisme segmentat, que divergia de les funcions integradores del federalisme. L'intent de recrear un mercat nacional es va convertir en un dels punts centrals de les polítiques regionals de Putin. Durant la seva presidència, l'afebliment general del poder de les regions va tenir conseqüències econòmiques importants, sobretot en la lluita contra l'«economia virtual» de Rússia (la xarxa de permuta i d'impagaments),

28 Elena A. Chebankova. «The Limitations of Central Authority in the Regions and the Implications for the Evolution of Russia's Federal System». *Europe-Asia Studies*, vol. 57, núm. 7, novembre del 2005, p. 933-949, p. 938.

29 Chebankova. «The Limitations of Central Authority in the Regions», p. 946.

que es basava molt més en les regions. Per primera vegada, el final de l'intercanvi i d'altres restriccions comercials van permetre que emergís un mercat verdaderament nacional. Al mateix temps, el govern federal va començar a revocar moltes de les desgravacions que havia concedit sota la presidència de Ieltsin. En l'esfera política, l'intent d'aconseguir un tipus de ciutadania universal i homogeni era consubstancial a la temptativa de Putin de reconstituir l'estat. Els intents de Putin de refrenar les regions no tan sols pretenien la reafirmació de l'autoritat federal, sinó també la defensa dels drets dels ciutadans. Ara el país havia de viure d'acord amb una constitució i amb un conjunt de lleis sense tenir en compte la regió on vivia cadascú. S'havia acabat l'era dels privilegis especials per a les entitats territorials. La balança, que tant s'havia decantat cap a la república durant el període de la «desfilada de sobirania», entre 1990 i 1991, ara tornava a inclinar-se cap a l'altre costat.

En pujar al poder, Putin es va comprometre a reforçar l'estat. Com hem vist, això podia adoptar dues formes: l'estatisme compactat, on el pluralisme de la societat civil i els elements federals en els sistemes territorials estaven amenaçats, o un estatisme més plural que garantia el mandat sense impediments de la Constitució, els drets individuals i la divisió legal de la sobirania entre el centre i les regions. En conseqüència, el principal repte no és tant un repte entre federalisme i estatisme, sinó entre federalisme i dues formes molt diferents d'estatisme. L'estatisme plural és del tot compatible amb la separació federal de competències, mentre que l'estatisme compactat té tendència a crear un estat unitari. Sota la presidència de Putin, la defensa de la centralització per garantir la uniformitat de la llei i els estàndards legals arreu de la federació s'acostaven perillosament a una des-federalització. De vegades semblava que el federalisme actués amb un excés de zel en relació amb el regionalisme segmentat.

Stanislav Belkovski, director de l'Institut de l'Estratègia Nacional, considerat un dels estrategs de la guerra contra determinats oligarques, afirmava que el nomenament dels governadors representava un «atac frontal a les federacions» i insistia que era «l'error més gran de la presidència de Putin».³⁰ Abans, el representant presidencial al Tribunal Constitucional, Mikhaïl Mityukov, havia assenyalat que les reformes federals de Putin «traçaven una línia, per dir-ho així, per sota de l'anomenada ideologia de la sobiranització dels ciutadans de la federació. La seva sobirania no és

30 *Nezavisimaya gazeta*, 14 de setembre del 2004.

il·limitada». Malgrat tot, quan subratllava que aquesta sobirania «té uns límits estrictament definits a la Legislació Bàsica del país»,³¹ acceptava implícitament el concepte de sobirania compartida. En una breu visita que va fer a Kazan els dies 23 i 24 de juny del 2000, el mateix Putin reconeixia que la reconstitució normativa de l'estat no era tota de direcció única, i que, si bé les lleis regionals s'havien d'adaptar a la legislació federal, en alguns casos aquestes lleis podien ser superiors a les normes federals, i, si això passava, aquestes últimes s'havien d'adaptar als criteris de les pràctiques regionals.³² Regions com Baixkortostan insistien que les seves lleis republicanes equivalien més exactament als estàndards de la legislació europea del que ho feia la Constitució russa, i condemnaven el desenvolupament de Rússia com un «estat d'enclavament unitari».³³ Anys més tard, no es va fer gaire evident que s'hagués extret cap lliçó de l'experiència positiva de la diversitat federal, atès que la reconstitució de l'estat va adoptar una forma molt centralitzada, atenuada només per concessions informals als dirigents regionals, en particular, en el període previ al cicle electoral de 2003-2004. El procés federal va ser incapaç de guanyar autonomia constitucional i es va mantenir polititzat.

Així, doncs, la política contemporània russa es reparteix entre dues formes d'integració de l'estat: «federalisme» i «estatism compactat». Els federalistes defensen que el procés de «remodelació de la sobirania» iniciat a final de la dècada de 1980 dista molt d'haver-se completat. La «desfilada de sobiranies», començant amb la declaració de sobirania d'estat de Rússia, el 12 de juny de 1990, es va estendre a les unitats subnacionals. Finalment, les aspiracions de poders compartits han quedat reflectides en l'adopció d'una constitució per a Rússia, el 12 de desembre de 1993. Amb tot, una cosa són els poders compartits i una altra la sobirania. En aquest context, per *sobirania* volem dir la creença clàssica que un sistema federal es basa en la separació horitzontal de poders consolidats constitucionalment, amb territoris subnacionals que disfruten de certs drets que no són susceptibles d'un canvi important si no és per mitjà d'una esmena de la mateixa constitució. Els estadistes del règim de Putin, però, responen argumentant que, en comptes d'emergir el federalisme a Rússia, es va establir un tipus de regio-

31 Aleksandr Shipkin. «Altai perebral suvereniteta». *Rossiiskaya gazeta*, 10 de juny del 2000, p. 3.

32 East-West Institute. *Russian Regional Report*, vol. 5, núm. 25, 28 de juny del 2000.

33 Aquesta era, si més no, l'opinió de Zufar Yénikeev, diputat a l'Assemblea d'Estat de Baixkortostan i representant de Rússia a la Cambra Europea de les Regions, East-West Institute. *Russian Regional Report*, vol. 5, núm. 25, 28 de juny del 2000.

nalisme segmentat que amenaçava la mateixa integritat de l'estat. No tan sols estava en joc la unitat territorial del país, sinó que la governança s'havia fragmentat, i l'estat dels últims anys de Ieltsin perdia el control dels seus propis organismes a les regions. Pel que feia a Putin, el federalisme no era tant la separació de poders com la integració de poder.

Un canvi més contra la pràctica del federalisme en la dècada de 1990 va ser l'etnicització del govern en les vint-i-una repúbliques etnoterritorials de Rússia. Va ser un procés que va minar l'aplicació universal dels principis de ciutadania i va donar prioritat a les nacionalitats titulars i a alguns altres grups a costa d'altres ciutadans de la república russa. L'acusació final contra el sistema existent era que l'autoritat executiva central va quedar truncada un cop va arribar a l'àmbit regional, i, més que tractar-se de líders regionals que actuaven en interès nacional (l'esperit del *Bundestreue* mencionat abans), molts executius regionals van usurpar poders que pròpiament no els pertanyien, van actuar a favor dels interessos dels oligarques locals, van perjudicar el flux lliure de l'autoritat constitucional i, en alguns casos, fins i tot van establir potentats medievals menors. Per aquest motiu, Putin estava decidit a restablir el que s'anomenava «poder vertical». Així, doncs, el regionalisme segmentat, la governança fragmentada, l'etnicització i el lideratge executiu central trucat es van conjurar per provocar que els estadistes busquessin una nova disposició de la manera com era governada Rússia. L'absència del federalisme constitucional havia donat lloc a tractats bilaterals i havia provocat un joc de suma zero, de manera que, més que cap a un federalisme integrador, el país avançava cap a un regionalisme segmentat. Els recursos del poder estaven consolidats en l'àmbit regional, però no dins el marc jurídicament establert. En el millor dels casos, el rus era més un federalisme mecànic que no pas un model sòlid de dependències que es reforcen mútuament. En els àmbits nacional i regional, l'estat era més aviat una cosa de la qual apoderar-se que no pas una cosa per compartir. Sota el mandat de Putin, però, l'estat va recuperar poders, i les competències regionals van ser delegades més que no pas consolidades constitucionalment, i polititzades (personalitzades) més que no pas integrades en una negociació federal més àmplia.

Atrapat entre el regionalisme segmentat i la reestructuració de l'estat per part de Putin, el mateix federalisme, com a separació legal de poders en el context territorial, va entrar en una situació de risc. Segons Preston King, el tret definidor del federalisme és que «el govern central incorpora les unitats regionals en el seu procediment de decisió sobre algunes bases constitu-

cionalment consolidades».³⁴ Si bé Smith té raó quan subratlla que el tret definidor de la política federal és la «política d'adaptació»,³⁵ el problema a tot arreu —i, en el cas de Rússia, amb una especial gravetat— és que els recursos a l'abast de diversos actors en el procés de negociació disten molt de ser iguals, i són aquestes asimetries de poder les que conformen el tipus de federalisme distintiu de Rússia i fomenten el desenvolupament del regionalisme segmentat, d'una banda, i la reconcentració de l'estat, de l'altra.

En la dècada de 1990, els intents de construir el federalisme de dalt a baix tenien l'oposició de les regions, que van aconseguir *de facto*, si no *de jure*, garantir una important descentralització de competències de baix a dalt.³⁶ Totes les federacions estan dissenyades per restringir el poder polític central, però no totes aconseguixen el mateix resultat. A Rússia, fos quina fos la naturalesa dels règims locals, les regions actuaven com a control de les autoritats centrals; va sorgir un tipus territorial de separació de competències que fins a un cert punt compensava la ineficiència de la separació vertical del poder en l'ordre constitucional establert el desembre de 1993. En aquest context, l'afebliment d'aquest «quart pivot» del govern rus (a més de la trinitat clàssica dels poders executiu, legislatiu i judicial) va minar el conjunt de la democràcia en l'ordre constitucional rus. Més que com un equilibri democràtic, el regionalisme rus va sorgir com un control de l'autoritat executiva més eficaç que no pas la relativament feble Assemblea Legislativa i Judicial, però, al final, es va demostrar que les formes d'aquest regionalisme eren insostenibles.

L'estatus de les regions de Rússia no està clarament definit a la Constitució, i hi ha nombroses ambigüitats relatives a la delimitació de competències entre el centre i les regions i en relació amb la definició de l'àmbit de l'autoritat conjunta. Pot molt ben ser que actualment calgui una reforma constitucional que esclareixi els drets i l'estatus de les regions en un sistema realment federal. Com va defensar Putin, les «reformes de gestió» (*upravlencheskie reformy*, com les anomenaven) no són «per limitar els drets de les regions. La nostra experiència històrica demostra que la supercentralització i l'intent de dirigir-ho “absolutament tot” des de Moscou no és eficaç [...] Estic convençut que l'autodependència real (*samostoya-*

34 Preston King. *Federalism and Federation*. Londres: Croom Helm, 1982, p. 77.

35 Graham Smith. «Mapping the Federal Condition», a Graham Smith (ed.), *Federalism: The Multiethnic Challenge*. Londres i Nova York: Longman, 1995, p. 7.

36 Kathryn Stoner-Weiss. «Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia». *Post-Soviet Affairs*, vol. 15, núm. 1, 1999, p. 87-106.

tel'nost') de les regions és una de les consecucions més importants de l'última dècada». ³⁷ Això no obstant, l'efecte final de les seves reformes va ser treure el poder de les autoritats regionals. El nomenament dels governadors regionals augmenta l'abast de les assemblees legislatives regionals, però, amb l'amenaça de dissolució que planava sobre elles, no hi ha dubte que aniran amb compte de no desafiar el president. El propòsit de les reformes de Putin del sistema federal era augmentar la responsabilitat de les autoritats regionals, però la pregunta era: ¿responsabilitat envers qui? Si era envers la Constitució i la separació de poders, aleshores es podia considerar que les reformes situaven les relacions federals en una posició més ferma, però si era envers les autoritats executives nacionals, aleshores això era subordinació, i decididament no encaixa amb l'esperit federal.

En gran mesura, la consolidació de l'estat va prendre la forma d'un estatisme compactat, d'una reafirmació de l'autoritat federal que minava el pluralisme inherent als principis del federalisme. Pot ser que calgués un «verticalisme» presidencial, però la recentralització tendia a convertir-se en desfederalització. Al seu llibre *En primera persona*, Putin deia: «Des de bon començament, Rússia es va crear com un estat supercentralitzat. Això pràcticament ha quedat inscrit en el seu codi genètic, en les seves tradicions i en la mentalitat del seu poble». ³⁸ ¿Eren ara, aquestes polítiques respecte a les regions, una manifestació concreta d'aquestes tradicions? La pregunta fonamental és per què Putin va ser capaç de reafirmar tan fàcilment les prerrogatives de l'estat central i per què les regions no van lluitar-hi en contra amb més contundència. Per a les seves reformes, Putin comptava amb el suport popular, i fins i tot els dirigents regionals hi van consentir ràpidament.

La resposta es troba en part en el camp de la legitimitat. Per a les repúbliques i per a algunes regions, la sobirania s'acostumava a equiparar a la no-interferència federal en els seus afers interns i a un grau d'autonomia econòmica. Això no era tant una separació de poders federal com una manifestació de diversos graus de separatisme regional. Com hem vist abans, però, en lloc de desenvolupar un marc legal per al federalisme, sota el mandat de Ieltsin va sorgir un regionalisme segmentat que reflectia no tant la separació de poders territorial com la fragmentació de l'autoritat política. Era un tipus de delegació situacional o instrumental més que no pas un

³⁷ Entrevista amb *Welt am Sonntag*, juny del 2000; www.president.kremlin.ru/events/38.html.

³⁸ Vladimir Putin. *First Person*, amb Nataliya Gevorkyan, Natalya Timakova i Andrei Kolesnikov, traduït per Catherine A. Fitzpatrick. Londres: Hutchinson, 2000, p. 186.

intent sostingut d'idear els principis federals d'un estat federal. La sobirania reivindicada pels líders regionals, sobretot a les repúbliques, va tenir poc suport per part dels pobles no titulars, i fins i tot els grups titulars estaven dividits. Sovint, la segmentació practicada pels dirigents regionals adoptava formes autoritàries i perjudicava tant els drets dels ciutadans com el desenvolupament d'una economia de mercat. La fragmentació de la ciutadania va molestar especialment. Així, quan Putin va proclamar la reafirmació dels valors normatius de la Constitució nacional, el centre va poder basar la reafirmació de la seva autoritat en normes constitucionals, i d'aquesta manera es va emparar en la capa de la legitimitat.

L'argument de la legitimitat va ser reforçat per la capacitat de Putin d'imposar un nou règim d'aplicació,³⁹ el que denominem «argument administratiu». Més amunt hem comentat tota la bateria de mesures imposades per l'administració, entre elles la capacitat de poder destituir i nomenar governadors, la capacitat de desafiar lleis regionals i la utilització de palanques econòmiques. Des del començament, Putin tenia la intenció de posar fi al separatisme regional amb l'argument que, en lloc de representar el principi federal d'autogestió, representava poca cosa més que el propi interès de les elits corruptes. Afirmant que ara els governadors eren directament responsables davant del president, Putin pretenia aturar la manipulació de les eleccions i les polítiques regionals que havien estat més al servei d'aquelles elits que no pas dels interessos del país com un tot. La deriva cap a la confederalització del país havia pres la direcció contrària. Això s'havia fet, però, sobre la base de la *lex* més que no pas de la *jus*, el govern *per* la llei més que no pas el govern *de* la llei.⁴⁰ La dictadura de la llei de Putin va començar a semblar una dictadura per llei. També hi havia tot un espectre de factors polítics que reforçaven el poder del centre. Sobretot amb l'emergència d'una Rússia unida i d'una organització de partit nacional, Putin i el seu successor ja no depenien dels líders regionals per decantar el vot a les eleccions. Ara era el centre federal el que podia manipular les eleccions regionals amb més eficàcia, amb la qual cosa els executius regionals van perdre la seva centralitat en el procés polític.

Hi ha preocupacions legítimes sobre si l'intent de debilitar els poders dels líders regionals implicava realment un augment dels drets democràtics dels ciutadans. Les autoritats regionals havien actuat com un «meca-

³⁹ L'expressió és «El nou federalisme», a Bahry, p. 138.

⁴⁰ Kahn. *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*, p. 54.

nisme d'equilibri de poders» contra l'arrogant poder del centre; ara, aquest element federal en la separació de poders quedava minat. Això anava acompanyat de l'afebliment d'un altre aspecte de la separació de poders: la independència del poder judicial. L'enfortiment de l'estat per part de Putin era dirigit amb l'absència notable d'un discurs sobre federalisme; i l'esperit de federalitat, acompanyat de la subsidiarietat i d'altres conceptes semblants, tornava a ser absent. Com assenyala Kahn, «el pacte federal únicament protegeix l'autoritat jurisdiccional sobre certes qüestions contra la reclamació del govern central».⁴¹ Ara sembla que les autoritats centrals poden recuperar les jurisdiccions i prescindir-ne a voluntat. Certament, centralització no és el mateix que federalisme. Avui dia, el repte fonamental és trobar una manera de reconciliar estatisme i federalisme, de manera que el governament real del país es pugui combinar amb el pluralisme i l'autogestió.

Problemes conceptuals del federalisme rus

És massa fàcil atribuir les dificultats del federalisme rus a l'instrumentalisme polític dels líders nacionals i regionals. El país s'enfronta a una sèrie de dilemes seriosos. El regionalisme segmentat de la dècada de 1990 va donar pas, en la dècada del 2000, a intents d'afirmar el «poder vertical». Semblava que tant l'un com l'altre sacrificaven l'esperit del federalisme per mantenir la forma de la federació. Si el federalisme nord-americà és essencial per al sistema de governament d'aquest país, a Rússia semblava ser contingent. Com diu Svyatoslav Kaspé, «en alguns països, en algunes comunitats polítiques, el federalisme n'és l'essència, és la forma de la política que estructura totes les relacions polítiques. Aquest tipus de federalisme existeix als Estats Units i, caldria afegir, en molt pocs altres llocs. En altres països, les pràctiques federals són purament instrumentals i són considerades poca cosa més que una clau que obre alguns panys necessaris. El federalisme rus n'és un exemple».⁴² Aquesta distinció crítica entre federalisme essencial i contingent, però, no hauria d'enfosquir alguns dels elements integrants de l'essencialisme, ni tan sols en el cas rus.

⁴¹ *Ibidem*, p. 41.

⁴² Radio Svoboda (Liberty) entrevista de l'11 d'octubre del 2005.

Federalisme i desenvolupament de l'estat: Madison versus Althusius

Es podria argumentar que una de les principals raons de l'escepticisme britànic sobre el federalisme, en particular quan s'aplica a la Unió Europea, és que aborda la qüestió a través del prisma de l'experiència de la construcció estatal nord-americana. El federalisme madisonià va ser ideat per crear un sistema que combinés la coherència territorial amb la governança efectiva i, per tant, va rebutjar la fragmentació del període confederal de 1781-1789. La perspectiva continental dominant és molt diferent: s'inspira en les autonomies múltiples de tradició althusiana («consociatio consociationum»), combinant i ajuntant sobirania per aconseguir millorar la seguretat en una comunitat més àmplia. A la Rússia contemporània, la tensió entre les visions federals madisoniana i althusiana es manifesta en els termes més severes. Per a Putin, l'objectiu era utilitzar el federalisme com una força integradora, com a part d'una estratègia de construcció de l'estat que, en molts sentits, recordava els jacobins. L'experiència francesa ens diu que la tradició jacobina de construcció de l'estat és bàsicament incompatible amb el federalisme. Fins i tot la poca autonomia concedida a Còrsega l'any 2000 va provocar la dimissió de Jean-Pierre Chevènement, del govern socialista de Lionel Jospin. Els líders regionals de Rússia tenien una visió diferent de les coses, i enfocaven la qüestió del desenvolupament federal des d'una perspectiva althusiana.

La qüestió fonamental és comparar les interpretacions del punt de partida del desenvolupament de l'estat. El federalisme essencial dels Estats Units deriva de l'intent de trobar una forma política eficaç per unificar una sèrie d'unitats polítiques preexistents en una nova i única comunitat política, mentre que la Rússia postcomunista va començar des del punt oposat: una forma de govern efectivament unitària (si bé l'estat tenia tots els indicadors formals del federalisme) ja existent que pretenia trobar una forma política adequada per combinar tres elements: autonomia regional, diversitat ètnica i democràcia. Tant el tsarisme com l'era soviètica van ser formes extremes d'estats centralitzats, si bé totes dues admetien elements de negociació federal —en el cas tsarista, en les formes d'autonomia de Finlàndia i altres; en el de la Unió Soviètica, en l'adopció formal de la nomenclatura del federalisme. La Federació Russa és, fins a un cert punt, federal per defecte, i reflecteix la tendència general cap a formes federals d'administració de l'estat, si bé és possible que no tingui el significat més profund de federalisme com a tipus de procés polític. Madison i Althusius es disputen aferrissadament l'esperit del federalisme rus.

Federalisme i democràcia a Rússia

En contra de l'opinió d'alguns dels dirigents regionals de Rússia, el federalisme no és tan oposat al poder efectiu de l'estat com l'intent d'equilibrar aquest poder amb un camp igualment legítim de competències regionals. Per tant, semblaria que el principi federal s'oposa a la concentració del poder d'estat i, consegüentment, actuaria com a baluard contra l'autoritarisme a escala nacional. Ivo Duchacek subratlla que el federalisme «mai no pot donar cabuda al feixisme ni al comunisme, i viceversa. El federalisme és simplement una expressió territorial del nucli del credo de la democràcia, és a dir, respectar el pluralisme polític i gestionar-lo, tant dins els components territorials de l'estat nació com entre ells».⁴³ En el cas rus, el problema és la naturalesa social del mateix pluralisme, que tendeix a adoptar formes axiològiques (és a dir, mútuament exclusives i no propenses a normes negociadores). Així, doncs, el punt de vista d'Alain-G. Gagnon, quan diu que el federalisme no elimina el conflicte sinó que «permet que els conflictes emergeixin i siguin polititzats»,⁴⁴ ha de ser modificat. No és tant la politització la que fa que els conflictes siguin susceptibles de ser resolts, però sí que permet dirigir els conflictes cap a formes constitucionals. O el federalisme és una teoria del constitucionalisme o no és res.

La lluita de Putin contra el regionalisme segmentat volia mobilitzar el federalisme per reafirmar les prerrogatives de l'estat central, però, per a molts comentaristes, aquesta mateixa afirmació minava els principis fonamentals del federalisme. Com ha subratllat un estudi recent del federalisme canadenc, el lligam entre democràcia i federalisme engloba els conceptes d'inclusió, participació i sensibilitat,⁴⁵ però si algú aplicués aquests termes amb fonament a Rússia es trobaria en dificultats. Segons Putin, els líders regionals estaven en perill de convertir-se en actors del veto, i això ell no estava disposat a tolerar-ho. Això no obstant, el seu objectiu de participació real en la gestió de l'estat com una empresa col·lectiva continuava sense definir.

43 Ivo D. Duchacek. *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*. Boulder, CO: Westview Press, 1986, p. 96.

44 Alain-G. Gagnon. «The Political Uses of Federalism», a Michael Burgess i Alain-G. Gagnon (ed.). *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 18.

45 Jennifer Smith. *Federalism*. Vancouver, BC: UBC Press, 2004.

Les institucions federals van tenir un paper decisiu en el primer període de la transició de Rússia per abandonar l'autoritarisme, sobretot a l'hora d'assegurar la fragmentació del vell sistema, però no van aconseguir mantenir l'impuls democràtic. En lloc de democratitzar-se, l'autoritat a Rússia es va segmentar i, d'altra banda, a la reafirmació de Putin de les prerrogatives de l'estat li faltava un component federalitzant constant. Gibson assenyala una dinàmica semblant en el context de l'Amèrica Llatina: «El [f]ederalisme pot tenir un paper de suport en la transició cap a la democràcia i un paper obstruccionista en el període de consolidació democràtica».⁴⁶

¿Paraconstitucionalisme versus federalisme?

Les reformes de la governança de Rússia, a principi de la dècada del 2000, van afegir una sèrie d'organismes i d'institucions no previstos a la constitució, entre ells els set districtes federals que agrupen les vuitanta-nou regions de Rússia en unitats més grans sota la tutela d'un enviat presidencial; el Consell d'Estat, establert el setembre del 2000 com un fòrum per als governadors de Rússia, que ja no eren membres *ex officio* del Consell de la Federació, i la Cambra Pública, establerta el 2005, per complementar la feina de la Duma de l'estat. La nova repartició es va establir com un intent de restaurar el que Putin anomenava «el poder vertical». Com assenyala Alexander Belousev, el concepte no és un terme jurídic ni acadèmic, sinó que actuava de poderosa «metàfora política» que ajudava remodelar l'espai polític rus.⁴⁷ Per a Putin, el terme era alhora reconstituent, com a part de l'intent de superar el regionalisme segmentat, però també contenia un element programàtic: l'afirmació d'una visió particular de la correcta magnitud de l'acció de l'estat. Aplicat a les relacions federals, el concepte va revelar la fonamental incapacitat de diferenciar, per part de Putin, a l'hora de discutir aquesta qüestió en què, com era d'esperar, utilitzava els termes *federal* i *federació* de manera intercanviable. Com indica Belousev, Putin introdueix l'expressió *funció federal* en parlar del poder vertical, però aquesta també és una expressió que no es troba a la Constitució. En relació amb això, Paul Goble fa el comentari següent: «El fet que Putin utilitzi

⁴⁶ Edward L. Gibson (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2004, p. 23.

⁴⁷ Aleksandr Belousov. «*Vertikal*», www.russ.ru/comments/103251448?mode=print.

aquest terme demostra que no li interessa promoure el desenvolupament del federalisme. En la ment del president rus, els ciutadans de la Federació Russa no haurien de tenir cap àrea de responsabilitat específica en què poguessin prendre decisions independents, sinó que més aviat haurien de fer d'executors de les "funcions federals", és a dir, de les decisions de Moscou.⁴⁸ El paper cada vegada menys important de les regions quedava reflectit en el seu reduït objectiu d'innovació legislativa: la Duma només va sotmetre a consideració entre el set i el nou per cent de les propostes fetes pels ciutadans federals entre el 2002 i el 2005, i, de les 451 propostes que van fer el 2004, la Duma només en va adoptar dues. Belousev assenyala la «ruptura semàntica» que s'ha produït com a resultat: ara el terme *federal* denota les autoritats centrals, mentre que la noció de federalisme continua sent vaga i sense fonament.⁴⁹

Una federació sense federalisme

¿És Rússia realment una federació, a part de tenir-ne el nom? El federalisme rus es caracteritza per la paradoxa d'una estructura desenvolupada d'institucions federals acompanyada per la seva desactivació. ¿La desactivació significa que, com a forma política, el federalisme s'ha exhaurit? Si el federalisme soviètic mantenia la ficció d'un estat federal quan la realitat era la d'un sistema unitari, ¿passa alguna cosa semblant avui dia? Potser és que és un error parlar del final del federalisme, i el que passa és que les formes federals canvien, s'allunyen del «pastís de capes» per acostar-se a una versió més clapejada, complexa i sòlida.

Al mateix temps, la negociació i renegociació constants dels termes del pacte federal afebleix la sostenibilitat de les institucions federals. Un important estudi recent afirma que una de les condicions bàsiques per a l'estabilitat, si no és la supervivència d'una federació, és l'obligació de negociar entre elits, i que el fracàs de posar límits a aquestes discussions va provocar la dissolució dels sistemes federals txecoslovac i soviètic.⁵⁰ Un sistema federal efectiu ha d'alinear-se amb els interessos dels partits, i els polítics han

48 Paul Goble. «Window on Eurasia: Putin's "Power Vertical" Taking Federalism out of the Federation», *Johnson's Russia List*, 9304/17, 26 de novembre del 2005.

49 Belousev, «*Vertikal*».

50 Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook i Olga Shvetsova, *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustaining Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

d'alinear els seus propis interessos amb la preservació de la federació. Per a ells, la clau per a l'estabilitat d'un sistema federal és la creació de partits polítics nacionals que lluitin per influir sobre els polítics locals i regionals i no a l'inrevés. En la seva opinió, aquesta fórmula ha funcionat amb èxit als Estats Units, el Canadà, Austràlia, l'Índia i Alemanya —i podem afegir que això és precisament el que Putin intentava fer amb la seva reorganització del sistema de partits a partir del 2001. Es va canviar l'estructura d'incentius de la política russa de manera que la política regional es «federalitzés», i la dinàmica anterior es va invertir cap a la regionalització. Rússia comença a ajustar-se a les condicions establertes per Ordeshook i els seus col·legues per a la sostenibilitat d'una federació. Aquests últims defensen que la Constitució nacional no hauria de contenir cap clàusula que permetés la secessió, i aquest és un dels pocs punts sobre els quals es van posar d'acord els redactors de la Constitució de Rússia a principi de la dècada de 1990. El desenvolupament dels partits nacionals, si bé tènue, comença a desviar la negociació regional des de la confrontació permanent sobre el terreny constitucional dels drets i responsabilitats cap a una estructura d'incentius que revalidi el centre federal com a garant de les consecucions regionals (desenvolupament, pau ètnica, seguretat exterior, així com perpetuació de l'elit).

L'atac de Putin contra el regionalisme segmentat no es pot prendre com un atac clar contra la idea federal, si bé l'esperit del federalisme estava realment minat com a part d'un reequilibri de poders entre el centre i les regions. No únicament es van recentralitzar algunes funcions, sinó que la manera com aquests poders es van retornar al govern central va minar el constitucionalisme que es troba al nucli del federalisme. Recentralització no és necessàriament el mateix que desfederalització. Alhora, la recentralització de Putin era d'un tipus diferent. Mentre es negava a permetre que els líders regionals poguessin exercir el veto, l'estil de Putin era consensual, i se'ls va guanyar perquè donessin suport a les seves reformes permetent-los consolidar el poder a les seves pròpies regions. Al principi, això va significar l'afebliment de l'autogovern local i del pluralisme polític.⁵¹ En lloc d'una negociació federal, el lideratge de Putin anava acompanyat del desenvolupament d'una «negociació regional», que li permetia obtenir el suport polític

51 Això s'analitza a Kimitaka Matsuzato (ed.). *Fenomenon Vladimira Putina i rossiiskie regiony: pobeda neozhidannaya ili zakonomernaya?* Slavic-Eurasian Studies, vol. 1. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2004.

i la lleialtat personal al preu de permetre la consolidació d'un monocentrisme regional del poder. En el seu segon terme, però, el marc d'aquesta negociació regional va ser remodelat pel canvi en el nomenament de governadors, i un paper millorat per a les assemblees legislatives regionals. Aquest paper millorat va adoptar dues formes: un paper en el nomenament de governadors i el paper d'enfortiment dels partits polítics a les assemblees legislatives regionals com a resultat de canvis en la llei de partits (la necessitat que els partits esdevinguessin organitzacions genuïnament nacionals) i en la legislació electoral (havia de ser elegit un mínim de la meitat de legisladors regionals sobre una base de representació proporcional).

La negociació regional va adoptar formes diverses i, per exemple, l'experiència amb els líders del Tatarstan, Baixkortostan i Calmúquia demostra que la reforma de Putin del sistema federal no es pot descriure simplement com una recentralització. Els termes de la negociació regional van canviar amb l'eliminació dels actors regionals amb capacitat de veto, però, a mesura que reconeixien l'autoritat de Moscou i mostraven lleialtat personal a Putin, llavors se'ls concedia un grau considerable d'autonomia en els afers regionals. Això era clarament un centralisme relativista més que no pas absolutista. També s'hauria de dir que Putin va desplegar forces combinades de diversos conglomerats financeroindustrials (CFI), sobretot en l'energia, recursos naturals i sectors manufacturers estratègics, per debilitar l'autonomia i la insularitat dels líders regionals, així com la posició de monopoli dels actors econòmics regionals. Així, si bé Putin insistia en el «poder vertical» i parlava de l'establiment d'un conjunt senzill de normes a tot el país, continuaven presents elements del vell regionalisme segmentat. L'oportunisme polític que va caracteritzar els tractes de Ieltsin amb les elits regionals va continuar sent característic del sistema de Putin. Això no era federalisme constitucional sinó, en el millor dels casos, una forma polititzada de relacions federals.

La dimensió ètnica

Els primers líders soviètics van forjar un vincle entre etnicitat i territori en què aquest últim estava representat per la jerarquia de repúbliques, *oblasts* i *krais*. Avui dia, la Federació Russa està formada per sis tipus diferents d'unitats, tres de les quals tenen una base ètnica —repúbliques, *okrugs* autònoms i un *oblast* autònom— amb un total de trenta-dos de les vuitanta-nou

unitats originals de Rússia basades en algun tipus de nacionalitat titular o grup de nacionalitats. Des del 2002, any en què el cens va identificar 146 nacionalitats, és clar que només una minoria de grups ètnics tenien una identitat institucional. Les vint-i-una repúbliques, a l'apex de la jerarquia de representació, van institucionalitzar l'ètnicitat per proporcionar, en paraules de Rogers Brubaker, «una plantilla preparada per reivindicar la sobirania».⁵² Així va ser, certament, en el cas de la unió de les quinze repúbliques que van esdevenir independents el 1991, i una sèrie de repúbliques de Rússia van pretendre ampliar el «moment grotià» per adaptar-se a les seves aspiracions. La asimetria fonamental inherent al fet que l'etnofederalisme representava només uns quants grups ètnics selectes introdueix una font de tensió permanent en el sistema federal de Rússia.

És per aquest motiu que una sèrie de polítics capdavanters pretenen trencar el vincle entre ètnicitat i territori. L'euroasiàtic Alexander Dugin, per exemple, demanava una federació de pobles més que no pas de territoris, i defensava que la quasiestatalitat de les repúbliques nacionals plantejava una amenaça de desintegració, però, alhora, advertia dels perills de la creació d'un estat unitari. Des de la perspectiva eurasiàtica, la grandesa de Rússia derivava de la seva gran diversitat de grups ètnics (*etnos*, en el seu llençatge). Segons Dugin, l'estat rus s'havia de transformar des del que va definir com el seu federalisme territorial actual en una mena d'etnofederalisme, no pas basat en el territori sinó en els pobles. Això havia de concedir una autonomia i uns drets legals considerables, però no hi havia cap perill que canviés en espiral cap al separatisme a causa de la seva falta de base territorial. Els tàtars li servien d'exemple, perquè dues terceres parts d'aquesta ètnia viuen a Rússia fora de la república que du el seu nom, el Tatarstan. Dugin es va oposar a totes les formes de nacionalisme, incloent-hi el dels mateixos russos, i sobretot es va oposar a l'intent de transformar Rússia en un estat nació.⁵³ En aquest punt, els seus arguments recorden els de Vladislav Surkov, el diputat en cap de l'administració presidencial que va advertir que un dels perills més grans als quals s'enfrontava Rússia (a més de la «revenja oligàrquica») era el nacionalisme, que incloïa el de la gran Rússia.⁵⁴ Els seus ar-

52 Rogers Brubaker. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 23.

53 Alexander Dugin. «Unitarnoe gosudarstvo». *Rossiia*, núm. 4 (956), 2-8 de febrer del 2006.

54 Parlament de Vladislav Surkov als alumnes del centre educatiu de la Rússia Unida el 7 de febrer del 2006. «Suverenitet - eto politicheskii sinonim nashei konkurentosposobnosti». *Komsomol'skaya pravda*, 7 de març del 2006.

guments, per descomptat, ens evoquen la idea d'Otto Bauer, publicada el 1905, segons la qual el principi de nacionalitat hauria de tenir prioritat sobre el territori en un sistema que es conegués com a «autonomia cultural extraterritorial». La idea va ser rebutjada per Lenin i per Stalin, i només es va implantar —i durant molt poc temps— en la dècada de 1920, a Estònia, abans que el Consell d'Europa l'adoptés, modificant-ne les formes, en la dècada de 1990, no pas com una alternativa a la territorialitat sinó com el seu complement. Amb aquesta finalitat, el 1996 Rússia va adoptar una llei que cedia un grau d'autonomia no territorial als seus nombrosos pobles.⁵⁵

Aquestes qüestions van arribar a un punt crític arran de la discussió de l'esborrany d'un nou Concepte de Política Estatal en matèria de Nacionalitats. Inicialment, el nou document pretenia ser una actualització del document adoptat el 1996, però va resultar que era una conceptualització completament nova del paper de la nacionalitat en el desenvolupament de l'estat rus.⁵⁶ Si un dels principals objectius del document de 1996 era «crear una federació adequada a les condicions socioeconòmiques contemporànies», el nou document ni tan sols menciona el federalisme.⁵⁷ En condicions de «poder vertical», la vella secció sobre «Millorar les relacions federals» havia esdevingut supèrflua, cosa que va alarmar les elits nacionals de les repúbliques russes. L'èmfasi en la versió de 1996 sobre tractats bilaterals que demarcaven funcions entre el centre federal i les regions va quedar substituït per un nou èmfasi en el desenvolupament de la societat civil i la unificació del poble rus (*rossiiskii*) com una nació única. La idea clau era «la creació d'una única societat multinacional» acompanyada del «paper consolidador del poble rus». El document pretenia reduir el paper de l'ètnicitat accentuant la creació d'una «societat civil» i la formació d'un poble (*narod*) rus (*rossiiskii*) com una nació (*natsiya*) única, i feia referència als pobles no russos com a «grups ètnics». Les primeres versions destacaven el paper integrador de la nació russa (ètnica), però després això va ser moderat per les protestes arreu del país i per la crítica acadèmica. El document parlava de la creació d'una «nació cívica única» que garantís alhora «la

55 Bill Bowring. «Austro-Marxism's Last Laugh?: the Struggle for Recognition of National-Cultural Autonomy for Rossians and Russians». *Europe-Asia Studies*, vol. 54, núm. 2, 2002, p. 229-250.

56 Es va publicar un resum de la versió revisada del document a *Kommersant daily*, 11 d'octubre del 2005.

57 Nataliya Gorodetskaya. «Natsional'naya politika: narodu napisano». *Kommersant daily*, 11 d'octubre del 2005.

unitat del país i l'enfortiment del poder vertical sobre la base de la legalitat i l'ordre constitucionals». Versions anteriors del Concepte van contribuir a la desactivació del federalisme a Rússia, però el mateix debat va revelar la vitalitat del principi federal. Encara que la discussió del federalisme com a tal ja s'hagi acabat, el debat va ser un bon exemple d'un procés federal «sòlid» més que no pas l'enfocament del pastís de capes del procés de tractat bilateral. El debat es va centrar en un dels aspectes constituents del federalisme rus, el paper dels seus molts grups nacionals, i no l'antítesi de la federalitat. Al final, el Concepte va ser derivat a la nova Cambra Pública perquè se sotmetés a discussió.

Mentre l'aspiració a desenvolupar una nació cívica única pot ser considerada lloable, aquest és només el principi del procés, i no el final, com es dedueix del Concepte. La nació cívica russa (*rossiiskii*) està composta de pobles diferents, i el problema és com garantir que el desenvolupament de cada un d'ells sigui compatible amb el desenvolupament harmònic de tots. El multiculturalisme com a projecte social encara necessita trobar un equivalent cívic per poder ser institucionalitzat com a forma política. Si bé el Concepte va fer témer l'assimilació per mitjà del desenvolupament de Rússia com un estat nació, considerant els russos ètnics com una mena de «germà gran» soviètic, l'opinió alternativa, la promoció de Rússia com un estat nació basat en l'ètnicitat i en el regionalisme federalitzat, va ser debilitada pel llenguatge del «poder vertical». El jacobinisme de Putin, si bé atenuat per un procés de negociació regional, amenaçava el desenvolupament d'una base federal per al problema de la integració nacional.

El federalisme és una manera d'aconseguir el que Graham Smith ha anomenat la «política d'adaptació».⁵⁸ El problema, però, tal com hem vist, és que l'experiència russa postcomunista del federalisme no ha consistit tant a acomodar-s'hi com a explotar-lo per aconseguir un avantatge unilateral. L'esperit del federalisme ha estat considerablement absent, i així, el debat sobre les respectives prerrogatives del centre i de les regions ha estat més una baralla que no pas una negociació. Al mateix temps, la relativa facilitat amb què Putin va ser capaç de reduir no únicament el regionalisme segmentat, sinó també les reivindicacions més àmplies en favor de l'autonomia de les nacionalitats més importants planteja interrogants fonamentals sobre el desenvolupament de l'estat. En contra dels que defensen

58 Graham Smith. «Mapping the Federal Condition», a Graham Smith (ed.). *Federalism: The Multiethnic Challenge*. Londres: Longman, 1995, p. 7.

l'argument del «pendent relliscadís», segons el qual una concessió als grups etnoterritorials comporta més reivindicacions i desemboca en la secessió,⁵⁹ potser necessitem parar més atenció als factors que ajuden a mantenir un estat unit. Les forces centrífugues encara són fortes a Rússia, en particular, al nord del Caucas, però, en general, s'han vist refrenades.

Conclusió

El regionalisme segmentat es caracteritzava per l'erosió dels principis constitucionals d'un espai legal i econòmic únic. Les autoritats regionals van aprofitar l'afebliment de l'estat rus sota la presidència de Ieltsin per desenvolupar un conjunt de polítiques i de règims polítics molt bigarrat. El concepte de federalisme asimètric disfressava la manera amb què les normes nacionals que garantien els drets individuals, els estàndards legals i el desenvolupament d'un mercat nacional van ser afeblides per poders executius regionals forts, sovint poc refrenats per les seves respectives assemblees representatives. Va ser aquest regionalisme segmentat el que Putin volia canviar, però el seu intent de reconstituir l'estat s'ha debatut entre unes formes d'estatisme compactes i unes altres de més plurals. La lluita contra el regionalisme segmentat podia minar fàcilment el desenvolupament del federalisme, i l'adopció de la forma de centralisme tradicional amenaçaria el desenvolupament de la democràcia russa.

⁵⁹ La qüestió l'analitza Viva Ona Bartkus a *The Dynamics of Secession*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

EL FEDERALISME EXECUTIU I L'EXERCICI DE LA DEMOCRÀCIA AL CANADÀ¹

ALAIN-G. GAGNON

El federalisme executiu és una institució que al Canadà ha tingut tants defensors com detractors. El grau en què se'n ponderen els mèrits varia considerablement entre els especialistes anglòfons i els francòfons, però també dins de cada un dels dos grups lingüístics. El federalisme executiu s'associa² amb moltes consecucions, entre les quals hi ha una mobilitat més gran per a les persones entre les províncies canadenques, millores en el sistema de la sanitat pública, l'establiment de dos plans de pensions (un al Quebec i l'altre per a la resta del Canadà), unes millors relacions federals-provincials o la lluita contra les desigualtats regionals. Des d'una perspectiva quebequesa, el federalisme executiu ha ajudat a reduir les tensions entre la ciutat del Quebec i Ottawa. Per exemple, sota el mandat del primer ministre Lester B. Pearson, va ser possible retirar-se de certs programes federals a canvi d'una compensació econòmica. El federalisme executiu també va fer possible que, durant els governs de Pierre Elliott Trudeau i Brian Mulroney, el Quebec tingués un paper més important en la immigració. Cal remarcar que aquest últim va demostrar una obertura més gran que el seu predecessor, en atorgar al Quebec l'estatus de govern participant en la Francofonia.

Amb els anys, en el procés de presa de decisions, el federalisme executiu també ha comportat una tensió considerable entre els dos ordres de govern, cada un dels quals anhelava conservar la plena jurisdicció.³ Cada part busca la credibilitat per a les seves actuacions i intenta menysprear la participació real de l'altre ordre de govern en la implantació de diverses mesu-

1 Agraïxo els comentaris de Michael Burgess, Paolo Dardanelli, Luis Moreno, Ferran Requejo i Ronald Watts. També voldria agrair l'ajuda de Charles-Antoine Sévigny en la preparació d'aquest text.

2 «Federalisme col·laboratiu» també s'utilitza en el mateix context.

3 Ronald L. Watts. *Executive Federalism. A Comparative Analysis*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1989, p. 4-5.

res. Amb el temps, al Canadà s'han conformat dues visions de poder compartit: una que afavoreix la dominació del govern central dels estats membres de la federació, mentre que l'altra esperona el lideratge de les províncies.⁴

Aquest capítol s'estructura a l'entorn de tres punts. Al primer examinem la noció de federalisme executiu i la seva utilitat per gestionar els conflictes polítics. Al segon valorem els reptes més grans a què s'enfronta el federalisme executiu en un moment en què, a poc a poc, els estats van assimilant la globalització.⁵ I, al tercer, analitzem el potencial del federalisme executiu de les nacions minoritàries. Això és important, perquè molts estats contemporanis pretenen adoptar institucions cada vegada més centralitzades argumentant que són necessàries per ajustar-se al repte de la globalització, però, al mateix temps, edifiquen en silenci projectes nacionals monistes i menyspreen el valor de la diversitat nacional com un bé públic que proveeix les persones de contextos autèntics i diversos en què poden prendre decisions.

Si bé el federalisme executiu certament podria experimentar millores democràtiques importants, no crec que constitueixi cap amenaça greu per a la democràcia. Al contrari: en aquest capítol defenso l'argument que aprofundeix la nostra comprensió de la democràcia. Més significativa i inquietant és l'emergència de les polítiques d'identitat monista en una sèrie d'estats contemporanis, en particular al Canadà, cosa que, en alguns casos, confirma que els dirigents polítics mostren una flagrant indiferència pels fonaments socials i culturals del sistema polític. Això requereix una atenció immediata i sostinguda, perquè debilita la confiança dels actors polítics en les seves pròpies institucions i fa trontollar els fonaments que teòricament han de donar unitat i rellevància al *sistema polític*.

Consideracions conceptuals i desenvolupaments històrics

Els estudiosos del federalisme han fet servir una sèrie impressionant de definicions per descriure'n l'aplicació al Canadà. S'han utilitzat molts ad-

4 Vegeu Alain-G. Gagnon i Raffaele Iacovino. *Federalism, Citizenship and Quebec. Debating Multinationalism*. Toronto: University of Toronto Press, 2007, per a un desenvolupament posterior sobre el domini del govern central.

5 Linda Weiss. «Is the State Being Transformed by Globalisation?», a Linda Weiss. *States in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 293-317.

jectius per retratar els tipus d'interaccions que tenen lloc entre els organismes executius en l'àmbit intergovernamental. Si bé el federalisme canadenc es descriu com un federalisme colonial, imperial, clàssic, administratiu, cooperatiu, col·laborador, constitucional o competitiu,⁶ el cas és que, a la pràctica, els principals actors de la gestió de la federació sempre han procedit de branques executives de diversos governs. Tots els epítets reflecteixen diferents tipus de federalisme de diferents períodes. Per exemple, Richard Simeon i Ian Robinson mostren que, en les dècades de 1950 i 1960, el federalisme executiu va substituir gradualment el federalisme administratiu, perquè els empleats públics rebien pressió per trobar respostes al creixent provincianisme occidental, al nacionalisme quebequès i a les desigualtats regionals i de classe. Com a conseqüència, el Canadà va experimentar un esclat expansionista estatal en aquell període generalment pròsper. Els reptes van polititzar les relacions intergovernamentals i van provocar baralles entre els estats membres de la federació i el govern central, cosa que suggeria que la British North America Act (BNA) (Llei de l'Amèrica del Nord Britànica) aparentava l'edat que tenia. Simeon i Robinson van escriure que, en la dècada de 1960...

[...] la percepció de la necessitat d'un canvi constitucional significava que les relacions federals-provincials s'havien convertit en un procés intensament polític en lloc de ser àmpliament tècnic i burocràtic. El federalisme es va haver d'adaptar a aquelles noves demandes i, en fer-ho, va néixer l'era del federalisme executiu.⁷

Convinc amb Simeon i Robinson que el federalisme canadenc ha evolucionat considerablement amb els anys, però considero que és un error oposar, com ho fan, el federalisme administratiu i l'executiu. El federalisme administratiu és simplement una altra forma de federalisme executiu, i el mateix es pot dir de les categories de federalisme colonial, imperial, clàssic, administratiu, cooperatiu, constitucional, col·laborador i competitiu que han estat utilitzades per dibuixar les relacions federals-provincials. Això no són més que variants del federalisme executiu, i no

6 Vegeu Richard Simeon i Ian Robinson. «The Dynamics of Canadian Federalism», a James Bickerton i Alain-G. Gagnon (ed.). *Canadian Politics*, 4a ed. Peterborough: Broadview Press, 2004, p. 101-126.

7 Richard Simeon i Ian Robinson. *State, Society, and the Development of Canadian Federalism*. Toronto: University of Toronto Press, 1990, p. 209.

pas models institucionalment diferents que encarnen canvis en els trets fonamentals del federalisme canadenc. En altres paraules, el federalisme executiu és un tret permanent de la política canadenc. La governança de la federació canadenc sempre ha estat per mitjà de les institucions executives del federalisme.

L'establiment de la federació canadenc, el 1867, es va aconseguir sense cap implicació popular: va ser el resultat de l'adaptació de l'elit més que no pas un desig de derrocar el règim polític. Reg Whitaker ha assenyalat que, en clar contrast amb l'esborrany de les constitucions nord-americana, francesa i alemanya, la *BNA de 1867*, el document fundacional del Canadà, és «gairebé del tot mancat del reconeixement per part del poble com l'objecte de l'exercici constitucional» i constitueix «un acord entre elits, en particular entre les elits polítiques».⁸ Això demarca la versió canadenc del federalisme en la constitució del poble a l'estil nord-americà, com ha assenyalat Peter Russell.⁹ Aquesta visió del federalisme impulsada per les elits ha influït clarament en la manera com els canadencs han imaginat les relacions a l'origen del pacte i com, des d'aleshores, han intentat aconseguir-les.

Fins a la Segona Guerra Mundial, els dos ordres de govern funcionaven en un aïllament relatiu. A part del període de la Gran Depressió de la dècada de 1930, no hi va haver necessitat de consultar i establir prioritats conjuntes. Al país s'havia instal·lat una versió clàssica del federalisme basada en un enfocament hermètic dels àmbits competencials. Amb tot, quan la cooperació era necessària, com, per exemple, en les àrees de competència compartida, com immigració i agricultura, els àmbits executius van convergir per abordar conflictes potencials. N'és un exemple la primera conferència intergovernamental de 1868.¹⁰

Durant les primeres dècades de la Confederació, el govern central va tendir a aplicar l'estratègia de construcció nacional que queda més ben il·lustrada per la implementació de la Política Nacional de 1879, els tres pilars

8 Reg Whitaker. *A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*. Mont-real i Kingston: McGill-Queen's University Press, 1992, p. 207, p. 206.

9 Vegeu Peter Russell. *Constitutional Odyssey Can Canadians Become a Sovereign People*, 2a ed. Toronto: University of Toronto Press, 1993, p. 5. Russell també ens fa veure que els Pares de la Confederació van emular més Edmund Burke que no pas John Locke en el seu enfocament de la Constitució, p. 11.

10 Kathy Brock. «Executive Federalism: Beggar Thy Neighbour?», a François Rocher i Miriam Smith (ed.). *New Trends in Canadian Federalism*, 2a ed. Peterborough: Broadview Press, 2003, p. 70-71.

de la qual eren la immigració, la construcció del ferrocarril i una política aranzelària que garantia als comerciants un mercat captiu. Aquesta política es fonamentava en l'estatut imperial heretat i una cultura política colonial. Al llarg del segle XX, les atribucions britàniques (per exemple, la competència de designar els vicegovernadors i el Governador General, de resoldre disputes entre membres de la federació i de determinar la política exterior) es van delegar al govern central.¹¹ Això va fer de les províncies uns socis de segona classe. L'atribució dels poders formals per invalidar i declarar reserva competencial també va reforçar el pes del govern central.¹²

Abans de la Gran Depressió de la dècada de 1930, només es van celebrar nou conferències de primers ministres i «gairebé totes les que van tenir lloc abans de la Primera Guerra Mundial van ser conferències interprovincials amb una participació federal pràcticament nul·la».¹³ Si bé aquest període no va ser testimoni de gaires relacions federals-provincials, la no-participació del govern central va ser una decisió conscient de l'executiu i va reforçar les relacions interprovincials. El model de federalisme de «compartiments estancs» va començar a ser qüestionat amb més freqüència durant les primeres dues dècades del segle XX, i es deia que era incapaç d'afrontar la crisi desencadenada per la Gran Depressió de la dècada de 1930.¹⁴ Des d'aleshores, el contacte entre el govern central i les províncies va ser més sovintejat i formalitzat.¹⁵ El federalisme executiu es feia més patent.

Amb el desenvolupament de l'estat del benestar, la situació va començar a evolucionar més de pressa, perquè els empleats públics van començar a intercanviar cada vegada més informació. El període següent va ser testimoni de l'augment de la burocràcia moderna al Canadà i de l'expansió de les funcions reguladores dels governs. El centre d'atenció es va desviar cap

11 Vegeu Guy Laforest. «Standing in the Shoes of the Other Partner in the Canadian Union», a Roger Gibbins i Guy Laforest (ed.). *Beyond the Impasse, Toward Reconciliation*, Mont-real, Institute for Research on Public Policy, 1998, p. 51-79. Vegeu també Alain-G. Gagnon i Laurent-Mehdi Chokri. «Le régime politique canadien: histoire et enjeux», a Réjean Pelletier i Manon Tremblay (ed.). *Le parlementarisme canadien*, 3a ed. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2005, p. 27-28.

12 Jean-François Caron, Guy Laforest i Catherine Vallières-Roland «Canada's Federal Deficit», a Alain-G. Gagnon (ed.). *Contemporary Canadian Federalism: Foundations, Traditions, Institutions*. Toronto: University of Toronto Press, 2009, p. 132-162.

13 Simeon i Robinson. *State, Society, and the Development of Canadian Federalism*, p. 49.

14 Simeon i Robinson. «The Dynamics of Canadian Federalism», p. 109-110. Val a dir, si hem de justos, que cap altra economia occidental no ha estat capaç d'afrontar aquest repte sense precedents.

15 Kathy Brock. «Executive Federalism», p. 71.

a àmbits de la política com les telecomunicacions, els transports, l'energia, el desenvolupament dels recursos naturals i la protecció del consumidor i del medi ambient, els quals, en general, transcendien les jurisdiccions provincials i federals.¹⁶ Els governs esdevenien interdependents.

Encara més, el desenvolupament de l'estat del benestar exigia més implicació per part de les províncies, perquè els àmbits de la salut, l'educació i els transports, de competència provincial exclusiva, són decisius per a l'estratègia de desenvolupament econòmic. Calia definir més bé els papers i les responsabilitats de cada ordre de govern a mesura que s'expandia la democràcia. A principi de la dècada de 1970, la maquinària del federalisme executiu ja estava en vigor, i s'havien creat els departaments especialitzats a gestionar relacions intergovernamentals per atendre les necessitats del govern central i dels estats membres de la federació. Les conferències de primers ministres es van convertir en una eina important per a la gestió de les relacions federals-provincials.

Donald Smiley és un dels primers politòlegs que van fer ús del concepte de federalisme executiu. Segons ell, fa referència a «les relacions entre càrrecs públics elegits i designats dels dos ordres de govern en les interaccions federals-provincials i entre els executius de les províncies en les interaccions interprovincials».¹⁷ El procés de presa de decisions implica, en primer lloc, els membres del govern i els alts càrrecs en l'establiment de programes i polítiques públiques. En el decurs de discussions relacionades van sorgir qüestions clau de governança, perquè els executius són responsables davant dels seus electorats per mitjà de les seves assemblees legislatives. Més endavant, Stephan Dupré va afinar aquesta definició eliminant-ne l'interprovincialisme. Segons Dupré, aquestes relacions s'haurien de descriure com a expressions d'«interprovincialisme executiu», perquè la majoria de vegades són respostes al federalisme executiu. Així, el federalisme executiu es refereix a les relacions intergovernamentals que impliquen dos ordres de govern amb vista a permetre que els executius federals i provincials (primers ministres, ministres i alts càrrecs) controlin les seves respectives arenes polítiques.

Avui dia, el federalisme executiu és una institució que resulta familiar a tots els observadors de la política canadenca. També ha estat un tret clau

16 Donald V. Smiley. *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3a ed. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1980, p. 102.

17 Donald V. Smiley. *Canada in Question*, p. 91.

en l'elaboració d'una sèrie de propostes constitucionals i sistemes econòmics, entre els quals hi ha la «repatriació» de la Constitució canadenca des de la Gran Bretanya el 1982, l'Acord de Meech Lake (1987-1990), l'Acord de Charlottetown (1992) i l'Acord sobre Comerç Intern (1994). A més de proporcionar un marc per a les negociacions entre els governs oficials federal i provincial, el federalisme executiu ha tingut un paper capdavanter en moltes altres circumstàncies. Ronald Watts ha descrit el procés amb molt d'encert:

La importància d'aquest model de federalisme executiu ha estat el resultat no únicament de la freqüència amb què han interactuat els primers ministres, els ministres i els alts càrrecs, sinó també del paper decisiu d'aquesta interacció: en primer lloc, en l'espectre de programes i serveis proporcionats pels governs canadencs als seus ciutadans; en segon lloc, en la discussió de la política econòmica, que inclou les relacions comercials amb els Estats Units; i, en tercer lloc, en la revisió de la mateixa constitució, particularment en el període que va precedir la *Llei Constitucional de 1982*, i novament en presentar l'Acord constitucional de 1987.¹⁸

Més recentment, hem vist funcionar el federalisme executiu al Canadà amb la implementació de l'Acord Marc de la Unió Social (1999), l'Acord de la Salut (2004) i l'Acord sobre Compensació (2004). Els primers ministres, els ministres i els alts càrrecs dels dos ordres de govern es reuneixen sovint per resoldre diferències. Segons Marc-Antoine Adam, el 2003 van tenir lloc 117 reunions amb la participació d'aquestes diferents autoritats¹⁹ i van confirmar que el federalisme executiu continua sent una institució clau en la gestió de la federació canadenca.

Els principals reptes als quals s'enfronta el federalisme executiu

Fa trenta anys, Donald Smiley, reconegut especialista en federalisme canadenc, va atacar durament el federalisme executiu, i la seva crítica encara ressona actualment. Smiley va identificar-ne sis defectes principals:

¹⁸ Ronald L. Watts. *Executive Federalism*, p. 4.

¹⁹ Marc-Antoine Adam. «The Creation of the Council of the Federation». Document de treball. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Democracy Series, núm. 1, 2005, p. 2.

(a) condueix a un secretisme indegut en la gestió dels afers públics, (b) té com a efecte un baix grau d'implicació ciutadana en el procés de presa de decisions, (c) fa que, fins a un cert punt, els empleats públics no siguin responsables davant les assemblees legislatives i el públic en general, (d) crea obstacles a l'escrutini públic de les polítiques del govern, (e) augmenta les intervencions dels governs i (f) crea conflictes entre ordres de govern que només afecten els interessos dels polítics i dels buròcrates.²⁰

La crítica de Smiley va arribar en una època en què el federalisme executiu generalment era defensat per altres especialistes canadencs del seu camp. Va afegir la seva veu a la dels intel·lectuals d'esquerres, que consideraven que el federalisme executiu no feia prou pels treballadors i el poble en general. El treball de John Porter, que va dur a terme en la dècada de 1960 però que en les dècades de 1970 i 1980 va tornar a captar l'atenció d'una sèrie d'especialistes canadencs en economia política, era molt crític amb el federalisme executiu. Va inspirar els segments més progressistes de la societat canadenca perquè s'hi oposessin, i afirmava que «el federalisme [...] només té sentit per als polítics i els alts càrrecs que treballen amb la complexa maquinària que han posat en marxa, així com per als analistes que el comenten contínuament, però no en té gaire per al gruix de la població».²¹ Porter va arribar al punt de suggerir que, al Canadà, autonomia provincial era equivalent a «invasió federal»,²² cosa que donava arguments als adversaris del federalisme clàssic. Això va reforçar l'oposició dels que creuen que les discussions relatives a la divisió competencial són una pèrdua de temps i d'energia.

Emergència d'un sistema

¿Què explica la forta tradició del federalisme executiu al Canadà? Al llibre *Federalism*, del 2004, Jennifer Smith dóna quatre raons que val la pena posar en relleu. En primer lloc, per a Smith, «les províncies són actors molt

²⁰ Donald V. Smiley. «An Outsider's Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults», a Richard Simeon (ed.). *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1979, p. 105-106.

²¹ John Porter. *The Vertical Mosaic. An Analysis of Social Class and Power in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1965, p. 384.

²² Porter. *The Vertical Mosaic*, p. 384.

més forts del sistema del que s'havien imaginat mai els que van redactar la constitució».²³ La seva força deriva del fet que la prominència dels àmbits competencials dels quals són responsables, a saber, assistència sanitària, educació i transport, ha crescut significativament amb els anys. Les seves responsabilitats en aquests camps porten les províncies a negociar amb el govern central per tenir més beneficis fiscals perquè Ottawa té un accés més ampli als ingressos tributaris. En segon lloc, si bé hi ha una segona cambra que podria tenir un paper central en la representació de les províncies a Ottawa, la funció del Senat ha estat limitada a una «segona intenció més formal sobre les propostes legislatives enviades a la Cambra dels Comuns».²⁴ Com a resultat, segons Smith, «ningú del govern federal està designat per representar les províncies ni per parlar en nom seu als consells federals, cosa que deixa els governs provincials com a delegats singulars dels interessos provincials, no tan sols a les capitals de província sinó també en l'àmbit federal».²⁵ En altres paraules, el federalisme intraestatal en el context canadenc no ha estat mai tan reeixit, i això, al seu torn, ha afavorit el federalisme interestatal.

La tercera raó aportada per Smith suggereix que el sistema parlamentari canadenc conté les llavors del federalisme interestatal. És ben sabut que, en els sistemes parlamentaris, la branca executiva és dominant. «El motor del sistema és l'executiu polític, que vol dir el primer ministre (o *premier*) i el consell de ministres, els quals, conjuntament, gairebé dominen sempre l'assemblea legislativa.»²⁶ La naturalesa del sistema de partits canadenc, que subratlla la disciplina de partit, contribueix a protegir el partit del govern dels greus reptes que emanen de l'Assemblea Legislativa, perquè el seu dirigent sap que pot comptar amb el suport dels seus membres quan hi ha un govern de majoria. Com a tal, el federalisme interestatal no pot ser considerat el tret més democràtic del sistema si tenim en compte que permet que l'executiu eludeixi la seva obligació de ser responsable davant l'Assemblea Legislativa.

A aquests factors institucionals, Smith hi afegeix una explicació cultural per a la força del federalisme executiu al Canadà. En essència, les normes, convencions i tradicions establertes sempre han resultat del «domini de les elits governamentals en la presa de decisions, i del respecte públic

23 Jennifer Smith. *Federalism*. Vancouver: University of British Columbia Press, 2004, p. 101.

24 Jennifer Smith. *Federalism*, p. 102.

25 Jennifer Smith. *Federalism*, p. 102.

26 Jennifer Smith. *Federalism*, p. 102-103.

pels resultats». ²⁷ S'ha de reconèixer que al llarg dels anys hi ha hagut algunes crides directes als canadencs, per exemple, pel que fa al servei militar obligatori en la Primera i la Segona Guerres Mundials, així com als acords de Meech Lake i de Charlottetown (perquè les eleccions provincials a New Brunswick i Manitoba van plantejar les qüestions als votants), però els canadencs encara sembla que es decantin per delegar l'autoritat.

L'avaluació de Smith de la força i la perseverança del federalisme executiu al Canadà és convincent. Amb tot, no explica ni els alts i baixos experimentats pel federalisme executiu amb els anys, ni el rebrot que va experimentar després de la Segona Guerra Mundial. S'ha de considerar un cinquè aspecte, concretament el dels requeriments de govern, per explicar per què s'ha consolidat el federalisme executiu. L'emergència i la consolidació de l'estat del benestar al Canadà ha fet entendre que els governs ja no poden treballar aïllats. Les polítiques governamentals, siguin de l'ordre que siguin, han acabat afectant els objectius dels altres ordres de govern. Com que el govern central ha estès les seves activitats a diversos camps de la política, els conflictes s'han fet més freqüents, sobretot entre el govern d'Ottawa i el del Quebec.

El govern del Quebec sempre ha assumit una responsabilitat especial envers la població francòfona del Canadà, i ha exigint ajuda i poders econòmics per proporcionar als seus ciutadans les mateixes oportunitats que tenen els habitants de fora del Quebec. Amb el pas dels anys, el govern del Quebec ha buscat nous fons i poders addicionals, i s'ha oposat amb fermesa a les invasions federals perquè ha construït un estat del benestar modern i propi. L'últim mig segle, la política canadenca ha estat testimoni de la politització de la divisió competencial, que ha provocat diversos conflictes entre primers ministres federals i provincials, en què els primers miraven de construir un Canadà integrat i de vegades homogeni, i els segons creien en un país divers en què cada província proporcionava un context opcional diferent als seus habitants.

El federalisme executiu va aparèixer molt abans de l'època de la interdependència del govern, va estar present en el moment de la Confederació i continuarà estant amb nosaltres en un futur previsible. El federalisme executiu ha ajudat les elits polítiques a gestionar les qüestions conflictives. En realitat, és difícil imaginar que un dia pogués desaparèixer el federalisme executiu si considerem (1) la presència d'unes províncies fortes i

²⁷ Jennifer Smith. *Federalism*, p. 103.

autònomes que estan al capdavant dels principals sectors de les polítiques públiques, (2) un sistema parlamentari a l'estil de Westminster, (3) un sistema de partits que té una naturalesa bàsicament confederal i que reforça la disciplina de partits, (4) una cultura política que ha tendit a veure amb bons ulls un enfocament verticalista de la política i (5) una forta interdependència entre governs, que requereix interacció.

El federalisme executiu en tensió

Fins a la dècada de 1970, els responsables polítics no van considerar que el federalisme executiu fos polèmic. En els cercles polítics i en la població en general, els principis d'acomodació de les elits van ser àmpliament acceptats.²⁸ Es considerava que la unió federal canadenca era cosa de les elits polítiques que s'agrupaven com agents de borsa sense la implicació directa del poble en la gestió de l'estat. Aquest fet era vist com un procés legítim i una pràctica que calia defensar.

Després de l'elecció del Parti Québécois (PQ), el novembre de 1976, aquest enfocament de la política canadenca va començar a ser qüestionat. Inspirant-se en uns estàndards democràtics elevats, el líder del PQ René Lévesque va prometre celebrar un referèndum sobre la sobirania-associació si guanyava les eleccions provincials de 1976. Més tard, Lévesque va complir la seva promesa i, el 20 de maig de 1980, va celebrar un referèndum. Com ha assenyalat Alain Noël, «per primera vegada en la història del Canadà, el poble va ser considerat sobirà en qüestions constitucionals».²⁹ Avançàvem des d'una adaptació de l'elit cap a una nova època en què la implicació del ciutadà seria la norma.

Immediatament després de la derrota dels nacionalistes del Quebec al referèndum de 1980, Pierre Elliott Trudeau, l'aleshores primer ministre del Canadà, va iniciar la repatriació de la Constitució canadenca de mans de la Gran Bretanya. El liberals de Trudeau es van aprofitar de la derrota nacionalista per tirar endavant la repatriació de la Constitució, afegir-hi una fórmula de reforma complexa i consolidar-hi la Carta dels Drets i les Llibertats. Durant el procés van sorgir uns desacords sense precedents entre

²⁸ Vegeu, Robert Presthus. *Elite Accommodation in Canadian Politics*. Toronto: Macmillan Canada, 1973.

²⁹ Alain Noël. «Democratic Deliberation in a Multinational Federation». *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 9, setembre, p. 424.

els estats membres de la federació, així com entre aquests estats i el govern central. Inicialment, un front comú de vuit províncies es va oposar al pla del govern central de repatriació de la Constitució si no s'aconseguia un acord en relació amb la distribució competencial i una fórmula de reforma constitucional, i es van posar límits al poder de despesa federal.

El Quebec va tenir un paper clau en el procés que va conduir a una coalició de vuit províncies, coneguda com la «Banda de les Vuit», que va acordar mantenir una posició compartida ferma. Mentrestant, el govern central va crear la seva pròpia «temptativa per legitimar les seves propostes un cop es va haver arribat a un punt mort amb les províncies».³⁰ L'objectiu era clar, a saber: utilitzar el «poble» i els interessos especials per donar un punt de suport al govern central en les negociacions amb les províncies. Aquesta estratègia va resultar popular entre els canadencs, perquè donava als ciutadans i als interessos especials més prominència en l'arena política en un moment en què creixia la consciència dels drets.

Quan, el 4 de novembre de 1981, les negociacions entre les províncies i el govern central van arribar a un impasse, Pierre Trudeau va suggerir als primers la possibilitat de celebrar un referèndum pancanadenc. Aquesta estratègia pretenia aïllar el premier del Quebec i d'aquesta manera trencar el front comú. Quan va semblar que el seu pla tenia problemes a la taula de negociació, Trudeau, reflexiu, va dir: «¿Com sortim d'aquí [d'aquest punt mort]? ¿Potser hauríem de decidir continuar parlant i celebrar un referèndum d'aquí a dos anys? Vet aquí una nova oferta [...] Estic segur que un gran demòcrata com vostè [Lévesque] no estarà en contra d'un referèndum».³¹

Com era d'esperar, Lévesque va accedir al suggeriment de Trudeau. Això va ser interpretat pels altres membres de la Banda de les Vuit com una deserció del Quebec perquè s'oposaven a un escenari com aquell. La coalició provincial va desaparèixer, i la resta és història. El referèndum canadenc no es va celebrar mai, tots els primers tret de Lévesque van acceptar l'acord global del govern central i poc temps després es va iniciar la repatriació de la Constitució.³² El fet que les negociacions entre els dirigents federals i provincials tinguessin lloc a porta tancada va irritar els ciutadans

30 Kathy Brock. «The Politics of Process», a Douglas Brown (ed.). *Canada: The State of the Federation*, 1991. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1991, p. 59.

31 Reimprès a Robert Sheppard i Michael Valpy. *The National Debt*. Toronto: Fleet Books, 1982, p. 284.

32 Vegeu, entre altres, Alain-G. Gagnon. «Québec-Canada's Constitutional Dossier», a Alain-G. Gagnon (ed.). *Québec: State and Society*, 3a ed. Peterborough: Broadview Press, 2004, p. 127-149.

i els grups, entre ells els dirigents aborígens, que creien que una falta de transparència com aquella afeblia el procés democràtic. Això, però, no va evitar que Ottawa tirés endavant la repatriació. El govern central va debilitar el federalisme executiu com a recurs polític adreçant-se als canadencs directament, en lloc d'invitar els líders provincials a fer d'intermediaris.

Durant aquest intens període de negociació constitucional al Canadà, les elits polítiques van jugar a la ruleta russa amb pràctiques federals establertes. Les normes convencionals que reforçaven el federalisme executiu van ser sovint esquivades. Aquest procés va augmentar l'aïllament del Quebec en el joc de la política federal-provincial. Va obrir una fractura entre el Quebec i les altres províncies, i això va tenir unes repercussions importants per al Quebec durant les negociacions constitucionals de Meech Lake (1987-1990) i Charlottetown (1992).

Amb l'objectiu de corregir l'exclusió del Quebec el 1982 quan es feia la repatriació, el primer ministre Brian Mulroney va crear un programa per tornar el Quebec a la família constitucional amb «honor i entusiasme». Això va fer que tots els primers ministres del Canadà firmessin l'Acord de Meech Lake de 1987, i d'aquesta manera van tornar a connectar amb la convenció del federalisme executiu en qüestions intergovernamentals. Els dirigents polítics feien de representants del poble com ho havien fet sempre en els afers constitucionals, però, tal com va quedar clar immediatament després de l'acord fallit, els dirigents havien subestimat la força de la cultura de la Carta dels Drets i Llibertats que havia arrelat des de 1982.³³ El que va emergir va ser, per part dels grups de ciutadans i els actors socioculturals i no territorials, el sentiment creixent que tenien el dret de ser escoltats durant el procés, i que el «poble» ja no se'l podia ignorar quan els líders polítics volien arribar a acords constitucionals. Alan C. Cairns és, de ben segur, el que més bé ha resumit les implicacions del procés de repatriació de 1982 per a la política constitucional del Canadà i el seu impacte durador sobre el federalisme executiu:

La Carta va fer entrar nous grups en l'ordre constitucional i, en el cas dels aborígens, van millorar un estatus constitucional preexistent. La Carta va esquivar els governs i va parlar directament amb els canadencs definint-los com a posseïdors de drets, i també atorgant un reconeixement especial

33 Per a un comentari dels Estatuts del Canadà i els seus efectes centralitzadors sobre la governança i debilitadors de les tradicions federals, vegeu capítol 5.

a les dones, als aborígens, a les poblacions minoritàries amb una llengua oficial, als grups ètnics per mitjà del vehicle del multiculturalisme i a aquelles categories socials explícitament llistades en la secció d'igualtat de drets de la Carta. Així, doncs, la Carta va reduir l'estatus relatiu dels governs i van reforçar el dels ciutadans, que es van veure estimulats a creure's actors constitucionals.³⁴

Els polítics que van reeixir a repatriar la Constitució (Llei constitucional) de 1982 van continuar debilitant la imatge del federalisme executiu com a eina democràtica en les negociacions federals-provincials. Un procés que feia menys d'una dècada era considerat legítim, i que havia canviat profundament la manera com el Canadà es governava a si mateix, cada vegada estava més desacreditat. Per subratllar el que Richard Simeon i David Cameron van dir en relació amb la repatriació de 1982: «¿Quin dret, quin mandat tenien els onze “homes encorbatats” reunits a porta tancada per fer canvis fonamentals en la Constitució del Canadà? En una nova etapa de política participativa, d'un discurs dels drets basats en la Carta, de desconfiança per part dels ciutadans respecte a les elits de tot tipus, la legitimitat bàsica del model canadenc de relacions intergovernamentals es va posar en dubte».³⁵ El paper dels governs com a actors constitucionals especials va disminuir perquè estaven envoltats d'una sobreabundància de veus que es consideraven actors legítims en el procés de presa de decisions.³⁶ Aquesta imatge provocativa d'homes blancs «encorbatats» va ser utilitzada diverses vegades per denunciar la naturalesa elitista del procés per part dels polítics que s'oposaven a tornar a revisar l'exclusió del Quebec del tracte constitucional fent servir la fórmula constitucional que s'havia utilitzat fins aleshores.

Durant les negociacions de Charlottetown, el govern de Mulroney va fer un autèntic esforç per implicar la població en general, celebrant una sèrie d'audiències municipals i de conferències públiques amb vista a tro-

34 Alan C. Cairns. «Citizens (Outsiders) and Governments (Insiders) in Constitution-Making: The Case of Meech Lake». *Canadian Public Policy*, vol. 14, suplement 1, 1988, p. S122.

35 Richard Simeon i David Cameron. «Intergovernmental Relations and Democracy: An Oxymoron if There Ever Was One», a Herman Bakvis i Grace Skogstad (ed.). *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. Toronto: Oxford University Press, 2002, p. 278-279.

36 Leslie A. Pal i Leslie Seidle. «Constitutional Politics 1990-92: The Paradox of Participation», a Susan D. Phillips (ed.). *How Ottawa Spends: A More Democratic Government ...?* Ottawa: Carleton University Press, 1993, p. 143-202.

bar un mitjà constitucional de rescatar el Canadà de la crisi política en què havia caigut. Tot plegat va culminar, l'octubre de 1992, en un referèndum al Quebec i un altre al Canadà sense el Quebec, sobre què s'hauria de fer per aconseguir la pau constitucional. Els canvis constitucionals van portar a una nova pràctica que posava l'èmfasi en l'obligació de consultar «el poble» directament.³⁷ Com ens recorda Kathy Brock en relació amb l'Acord de Charlottetown:

Les negociacions entre governs van anar precedides de la ronda més exhaustiva de consultes públiques sobre la Constitució que mai ha tingut lloc al Canadà [...] Encara que les negociacions es fessin en privat entre els alts càrrecs electes i nomenats, el procés va semblar més deliberat i obert [...] Les converses van ser més globals i representatives dels governs federal, provincials i territorials i de les quatre organitzacions aborígens nacionals més importants. També es van consultar les organitzacions de dones.³⁸

Aquesta nova ronda constitucional tenia el propòsit de corregir alguns trets antidemocràtics, antirepresentatius, elitistes i reservats que es diu que hi havia en l'època de les negociacions que van conduir a la repatriació de 1982 i a les propostes de Meech Lake de 1987. La idea que guanyava terreny era que els governs requerien una majoria popular substancial abans de fer cap canvi en la Constitució. Si Meech Lake va fracassar a causa d'un suport popular insuficient, Charlottetown es va frustrar per un procés consultiu excessiu perquè era un intent d'atreure interessos governamentals i societals alhora.³⁹ Amb la introducció d'interessos societals en general, la dificultat d'arribar a una decisió s'ha multiplicat per deu.

El període que va de Meech Lake a Charlottetown va ser particularment difícil per als defensors del federalisme executiu al Canadà. No tan sols eren els portaveus dels grups socials els que estaven a la defensiva, perquè pensaven que qualsevol moviment per reconciliar-se amb el Quebec era una amenaça per als guanys tot just aconseguits, sinó que els liberals federals

³⁷ Per a una interpretació semblant, vegeu Jennifer Smith, «The Constitutional Debate and Beyond», a François Rocher i Miriam Smith (ed.). *New Trends in Canadian Federalism*, 2a ed., p. 59.

³⁸ Kathy Brock. «The End of Executive Federalism», a François Rocher i Miriam Smith (ed.). *New Trends in Canadian Federalism*, 1a ed. Peterborough: Broadview Press, 1995, p. 101.

³⁹ Vegeu, entre altres, Leslie A. Pal i Leslie Seidle. «Constitutional Politics 1990-1992. The Paradox of Participation».

havien abandonat del tot el federalisme executiu i s'aprofitaven de la bona voluntat política que havien guanyat als ulls dels nous grups mobilitzats de feia poc i imposaven, a més, la seva visió dominant del federalisme.

Amb l'elecció dels liberals federals amb Jean Chrétien, el 1993, es van suspendre els canvis constitucionals amb mitjans constitucionals. Tot i que els seus predecessors havien fracassat a retornar el Quebec a la família constitucional, els liberals federals van tornar a una fase de la «política de sempre» insistint en la creació de llocs de treball i en el bon govern. Segons Harvey Lazar, la nova estratègia tenia l'objectiu d'«enfrontar-se als problemes, d'un en un, fent servir solucions legislatives o administratives sobre la base de les circumstàncies concretes de cada expedient».⁴⁰ Va resuscitar una determinada forma de federalisme executiu basada en una estratègia *ad hoc*, i, mentre el govern central intentava imposar un lideratge polític indivisible, tant els ciutadans com els grups societals eren mantinguts a ratlla. Els problemes constitucionals es van presentar des d'un angle tècnic més que no pas com a qüestions fonamentals que afectessin les relacions de comunitat.

L'Acord Marc d'Unió Social és el que ens il·lustra més bé la tendència emergent en el desplegament d'una visió centralitzadora amb mitjans no constitucionals.⁴¹ Després de les importants i imprevistes retallades de les transferències del pressupost federal de 1995 a les províncies, la capacitat provincial d'intervenir va quedar greument debilitada.⁴² Els primers ministres provincials van expressar la seva frustració en un escrit presentat el desembre de 1995 pel Consell Ministerial sobre la Política Social de Reforma i Renovació en què defensaven la gestió de la unió federal «sobre la base d'una associació autèntica».⁴³ El govern del Quebec va sumar la seva veu a la declaració unànime dels primers ministres provincials. Al final dels

40 Harvey Lazar. «Non-Constitutional Renewal: Towards a New Equilibrium in the Federation», a Harvey Lazar (ed.). *The State of the Federation, 1997*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1998, p. 3-35. Vegeu també Jennifer Smith. «Informal Constitutional Development: Change by Other Means», a Herman Bakvis i Grace Skogstad (ed.). *Canadian Federalism*, p. 40-58.

41 Aquest acord es comenta amb més detall al capítol 5. Vegeu també Alain-G. Gagnon i Raffaele Iacovino. *Federalism, Citizenship, and Québec, Debating Multinationalism*. Toronto: University of Toronto Press, 2007, p. 70-89.

42 Vegeu Alain-G. Gagnon i Hugh Segal (ed.). *The Canadian Social Union Without Québec. 8 Critical Analyses*. Mont-real: Institute for Research on Public Policy, 1999.

43 Citat a André Burelle. «The Council of the Federation: From a Defensive to a Partnership Approach». Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 2003, p. 2.

intercanvis entre els ordres del govern, el govern federal va renovar completament la proposta dels primers, la va substituir per la seva pròpia interpretació i va imposar les seves pròpies condicions. Així, el febrer de 1999, tots els primers, amb la notable excepció del Quebec, van acceptar el nou pacte encara que no s'haguessin respectat les seves reivindicacions i s'hagués traït l'esperit del federalisme.⁴⁴

Des de 1995 fins al gener del 2006, és a dir, des de l'elecció del primer govern Harper, «el paper de les províncies sembla que va quedar limitat, en gran mesura, a dir “sí” o “no” a la quantitat [de diners] i a la negociació en pro d'augmentar la flexibilitat del que es podria gastar».⁴⁵ Ottawa va continuar imposant les seves pròpies condicions sobre els governs provincials i va plantejar un enfocament a les relacions intergovernamentals del tipus «o ho agafes o ho deixes». Certament, aquest enfocament dominant en les relacions federals-provincials va apartar més les províncies del govern central i va contribuir, el 23 de gener del 2006, a la derrota dels liberals federals, que van ser substituïts pels conservadors de Stephen Harper, coneguts per la seva actitud més favorable pel que fa als drets provincials.

Mentrestant, els governs federals, sota el lideratge del Quebec, van crear el Consell de la Federació per contrarestar l'impuls centralitzador d'Ottawa sota el govern liberal. El 5 de desembre del 2003, els dirigents provincials i territorials van firmar un Acord de Fundació amb el propòsit d'obrir un nou capítol en les relacions intergovernamentals al Canadà. Ara és massa aviat per dir fins a quin punt reeixirà aquesta iniciativa, però sí que sabem que els primers han identificat una sèrie de defectes en el federalisme canadenc. Com assenyala Marc-Antoine Adam, el centre d'atenció, en certa mesura, ha estat «l'estatus d'igualtat dels dos ordres de govern del Canadà segons el qual un no se subordina a l'altre, i la necessitat de respectar la Constitució i la divisió de poders així com la diversitat dins de la federació».⁴⁶

44 Vegeu Alain-G. Gagnon i Hugh Segal. *The Canadian Social Union Without Quebec*. Totes vuit anàlisis van concórrer en la seva interpretació, i apuntaven en la direcció d'una col·laboració jeràrquica que va ser imposada pel govern central sense preocupar-se gaire per la divisió de competències.

45 Harvey Lazar. «Managing Interdependencies in the Canadian Federation: Lessons from the Social Union Framework Agreement». Document de treball, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2003, p. 3.

46 Marc-Antoine Adam. «The Creation of the Council of the Federation», p. 1. En aquesta manera d'entendre el federalisme podem veure-hi la influència de Kenneth C. Wheare, per a qui «el principi federal requereix que els governs general i regionals d'un país siguin

Després d'una dècada sencera de federalisme unilateral amb els liberals de Chrétien (1993-2004), un període en general decebedor amb els liberals de Paul Martin, en què no es va aconseguir donar cabuda a les demandes provincials, les eleccions federals del gener del 2006 van suggerir el començament d'una nova etapa en les relacions federals-provincials.⁴⁷

Quan el nacionalisme majoritari supera el federalisme executiu

Tot sembla indicar que, en el pla teòric, els defectes associats al federalisme executiu al Canadà tenen poca cosa a veure amb les deficiències democràtiques detectades. Els principals problemes de representació vinculats a un sistema de federalisme executiu apareixen en un context especial d'idea de país d'una sola nació. Massa sovint, les crítiques contra el federalisme executiu encobreixen manifestacions de nacionalisme majoritari, que és precisament el que volia impedir la institució del federalisme.

Ja hem analitzat alguns dels reptes del federalisme executiu durant els debats del procés constituent del període 1981-1982. La majoria de processos involucraven actors federals-provincials, en una època en què el federalisme executiu es considerava un tret definidor del federalisme canadenc. Hem de recordar que Trudeau va amenaçar de convocar un referèndum després que les negociacions entre els governs provincials i Ottawa haguessin arribat a un *impasse*. Trudeau va denunciar les institucions del federalisme executiu d'aleshores, perquè deia que no eren representatives de la voluntat general dels ciutadans i que hi havia una necessitat urgent d'eliminar un dèficit democràtic creixent al Canadà. Un cop va tenir el que volia, Trudeau no va convocar cap referèndum per resoldre la qüestió.

Trudeau estava més interessat a trencar el front comú dels governs provincials que a donar veu als canadencs. Cap al final del procés, la seva estratègia va reeixir i la coalició es va dissoldre. Irònicament, Pierre Trudeau,

independents dins el seu àmbit, no se subordinin els uns als altres sinó que es coordinin entre ells». Vegeu *Federal Government*, 4a ed. Oxford: Oxford University Press, 1967, p. 93. Vegeu també Joseph Facal. «Conflicting National Identities and Federalism: A Quebec Perspective on the Change Occurring in Canada's Political System», a Alain-G. Gagnon (ed.). *Contemporary Canadian Federalism*, p. 216.

47 Una valoració recent d'aquesta idea de *federalisme obert* en relació amb el Quebec deixa clar que encara queda molt per fer si es vol invertir una tendència establerta en el federalisme canadenc, vegeu Réjean Pelletier. «Où en est le fédéralisme d'ouverture?». *Le Devoir*, 6 d'octubre del 2008.

la mateixa persona que havia desafiat la legitimitat del federalisme executiu, va acceptar apadrinar un acord constitucional aconseguit, de nit i a porta tancada, entre les branques executives i sense la representació del Quebec. Inevitablement, això va provocar unes friccions sense precedents amb el govern quebequès.⁴⁸

Per a Trudeau, només Ottawa podia parlar en nom de tots els canadencs. Creia que ell era l'únic dirigent polític que tenia un mandat pan-canadenc i que podia actuar com a autèntic representant de l'*interès nacional del Canadà*. Des del seu punt de vista, tant si el sistema era federal com si no, només podia haver-hi un *demos*, i hauria estat un greu error constitucional admetre que les províncies podien presentar-se com a portaveus dels altres *demos*.⁴⁹ Aquesta manera de veure les coses va portar a enfrontaments entre els estats membres de la federació i el govern central, perquè tots dos ordres són representants legítims i parlen, en àmbits diferents, en nom de les seves comunitats respectives.

André Burelle, antic redactor de discursos i durant molt anys conseller de Trudeau, va resumir l'emergent visió monista del Canadà que va créixer en popularitat a partir de la dècada de 1960 amb els liberals federals de Trudeau, i que mai no ha perdut terreny, de la manera següent:

Aquesta visió, promoguda per Trudeau, Chrétien i d'altres, és la d'un Canadà «nació cívica única», subjecte a una carta «nacional» de drets i llibertats, al·lèrgica als drets col·lectius dels pobles fundadors del país i regida per un sistema federal que enfronta tretze governs «júnior» contra un govern «senior» responsable de garantir que l'interès «nacional» prevalgui sobre la mentalitat provinciana de les províncies i territoris. Segons aquesta concepció del Canadà, la «sobirania nacional» pertany totalment al «poble canadenc», que dona a Ottawa la responsabilitat exclusiva d'assegurar el bé més gran de la nació i la igualtat de drets dels ciutadans d'arreu del país.⁵⁰

48 Per entendre més bé l'abast de la tensió, vegeu Andrée Lajoie. «Federalism in Canada: Provinces and Minorities - Same Fight», i Michel Seymour. «On Not Finding Our Way: The Illusory Reform of the Canadian Federation», a Alain-G. Gagnon (ed.). *Contemporary Canadian Federalism*, p. 163-186 i p. 187-212, respectivament.

49 Ferran Requejo comenta extensament aquesta qüestió a *Federalisme, per a què? L'acomodació de la diversitat en democràcies plurinationals*. Barcelona: l'Hora del present, 1998, p. 36-40.

50 André Burelle. «The Council of the Federation», p. 2. Per a una millor comprensió del federalisme canadenc de Trudeau, vegeu Pierre Elliott Trudeau. *L'épreuve du droit: le débat sur la souveraineté canadienne*. Toronto: Harper Collins Publishers, 1991, i André Burelle. *Pierre Elliott Trudeau: l'intellectuel et le politique*. Mont-real: Fides, 2005.

Trudeau i els polítics canadencs afins creien que la sobirania no es pot compartir, i que els ordres de govern no són més que nivells de govern inferiors sobre els quals, inqüestionablement, domina l'àmbit central. Amb tot, sembla que aquesta mena d'interpretació va contra l'interès nacional perquè no té en compte el fet que, en una democràcia federal, el govern central no és més que un actor entre molts altres. El govern central simplement no pot ser vist com l'únic i autèntic representant de l'interès nacional del país. De fet, el federalisme s'hauria d'interpretar com un sistema de govern que pot produir diferents majories en diferents àmbits, amb l'objectiu de constreñer el poder del govern central i garantir la sobirania de les minories en alguns àmbits de jurisdicció. Com diu Reginald Whitaker:

El federalisme modern és una institucionalització de la limitació formal de la voluntat de la majoria nacional com a base legítima per a la legislació. Qualsevol sistema federal en funcionament nega, pels seus mateixos processos, que la majoria nacional sigui l'expressió eficaç de la sobirania del poble: una federació substitueix aquesta majoria amb una definició de sobirania més difusa. Això no ho fa negant el principi democràtic com a tal, sinó proposant una definició més complexa de ciutadania democràtica. Com a conseqüència, els individus troben expressió i representació polítiques en unes manifestacions duals (de vegades múltiples) que fins i tot poden ser contradictòries i oposades.⁵¹

La visió de Trudeau del país contrasta clarament amb la de Whitaker, en el sentit que aquest últim proposa una teoria democràtica sobre el benestar dels estats federals. Resumint, Trudeau i els seus seguidors no aconsegueixen comprendre que la forma de govern canadenca es compon de moltes majories diferents i que només pot ser considerada i encarnada legítimament sobre la base de territoris diferents.

Això em remet a una observació important feta per Michael Burgess en parlar dels vincles entre federalisme, nacionalisme i estat nacional: «Si la principal *raison d'être* d'una federació és la seva capacitat contínua de protegir, promoure i preservar un o més nacionalismes subestats [...], llavors el seu principal propòsit estarà subjecte a un escrutini constant. El govern federal [...] sempre serà l'objecte del que Acton podria haver ano-

⁵¹ Reginald Whitaker. *A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*, p. 167.

menat un “escepticisme saludable”». ⁵² La qüestió és que és essencial que a les minories se’ls atribueixi poders, de manera que puguin actuar com a majories en els àmbits de polítiques públiques necessaris per a la seva pròpia continuïtat històrica.

Tornant a la nostra discussió de Meech Lake, caldria remarcar que aleshores el federalisme executiu es va posar en dubte perquè no reflectia el nacionalisme majoritari del Canadà d’una manera positiva. De fet, aquest fenomen va créixer durant els anys de Trudeau i de Chrétien. En realitat, si es va posar en dubte no va ser tant pel que fa a la democràcia com per la senzilla raó que projectava una imatge amalgamada del Canadà. A fi d’aclarir parcialment els canvis de la cultura política canadenca dels últims anys, fixem-nos en com interpreten dos especialistes altament respectats al Canadà el fracàs de Meech Lake.

D’una banda, Alan Cairns conclou que l’Acord de Meech Lake va ser considerat per «molts ciutadans i grups de fora del Quebec [...] com una disminució no desitjada del seu sentiment de canadencs». ⁵³ De l’altra, Peter Russell conclou que el fracàs de Meech Lake «va demostrar la crida populista del principi d’“igualtat provincial” fora del Quebec. Una política de proporcionar sistemes especials per al Quebec comporta un risc polític que els dirigents federals detestaran assumir. Amb Meech també vam saber fins a quin punt un canvi constitucional unilateralment quebequès seria inacceptable per a la resta del Canadà». ⁵⁴

Els fracassos dels acords constitucionals de Meech Lake i Charlottetown, de 1990 i 1992, il·lustren com s’han desviat, els dirigents polítics del Canadà de fora del Quebec, dels mateixos fonaments del federalisme en l’origen del pacte de fundació. El treball de Guy Laforest ens ho confirma amb contundència. ⁵⁵ Més recentment, la implantació de l’Acord Marc d’Unió Social (AMUS) de 1999 i la firma de l’Acord sobre Compensació,

⁵² Michael Burgess. *Comparative Federalism. Theory and Practice*. Londres: Routledge, 2006, p. 107.

⁵³ Alan C. Cairns. «Citizens (Outsiders) and Government (Insiders) in Constitution-Making», p. 134.

⁵⁴ Peter H. Russell. *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?*, 3a ed. Toronto: University of Toronto Press, 2004, p. 252.

⁵⁵ Guy Laforest. *Trudeau et la fin d’un rêve canadien*. Québec City: Septentrion, 1992; vegeu-ne especialment el capítol 5, «Trudeau et la saga de Meech», i el capítol 7, «Allaire, Bélanger, Campeau et les propositions de renouvellement du fédéralisme». Vegeu també el treball més recent de Laforest, *Pour la liberté d’une société distincte*. Québec: Les Presses de l’Université Laval, 2004.

la tardor del 2004, amb la possible excepció de l'Acord d'Assistència Sanitària del setembre del 2004, tendeixen a confirmar una visió del país amb un biaix fermament centralista. És irònic que les negociacions de l'AMUS tinguessin lloc a porta tancada i que pocs ho condemnessin. Per al federalisme, les repercussions van ser importants considerant que el poder de despesa del govern federal s'ha d'utilitzar en àrees de competència provincial exclusiva, i que les noves regles que regulaven les relacions intergovernamentals relatives a la política social només es van imposar a les províncies. El que és encara més preocupant des del punt de vista del Quebec és que, per bé que no sigui signatari de l'acord, ha d'acatar l'AMUS. Al final, el nacionalisme majoritari canadenc simplement ha prevalgut sobre l'estructura federal del Canadà.

Si Meech Lake es va preparar de manera reservada i no és representatiu d'un ampli espectre d'opinions del Canadà, ¿què en fem de l'AMUS? A pesar de l'oposició de tots els partits polítics del Quebec, l'AMUS va ser imposat i no es van fer gaires esforços per abordar els interessos legítims del Quebec. Alain Noël considera que «no podem evitar veure que aquesta preocupació pel procés només va aparèixer quan una majoria aclaparadora d'anglòfons no es va sentir satisfeta amb els resultats i, més endavant, va desaparèixer quan es van firmar acords més acceptables a porta tancada (l'Acord Marc d'Unió Social de 1999 n'és un exemple pertinent)».⁵⁶ Resumint, el federalisme executiu només va produir insatisfacció quan anava contra el nacionalisme majoritari, i va ser ben rebut quan va ajudar a consolidar la imatge del Canadà que buscaven la majoria d'anglocanadencs.

La crítica del federalisme executiu de Donald Smiley mostra que efectivament té defectes: una certa falta de transparència, un baix grau d'implicació del ciutadà, pèrdua d'algunes prerrogatives legislatives, menys escrutini públic, foment de la despesa governamental i possiblement un conflicte més gran entre els ordres de govern. Aquestes crítiques no haurien de deixar-se de banda, sinó que s'haurien de tenir en compte en les millores per al funcionament d'un sistema federal basat en el federalisme executiu. Això no obstant, també hi ha raons vàlides que donen suport a l'autèntic federalisme executiu.

⁵⁶ Alain Noël. «Democratic Deliberation in Multinational Federation», p. 6. Es poden donar arguments semblants sobre l'afèbliment de la tradició federal al Canadà si examinem més de prop la Llei de claredat promulgada per Ottawa en resposta al desig del Quebec de convocar un tercer referèndum sobre l'autodeterminació.

Des d'una perspectiva quebequesa, la principal qüestió que està en joc en la institució del federalisme executiu és la freqüència amb què el govern central ha forçat les normes per satisfer la seva pròpia set de poder. El que queda pendent és que les institucions del federalisme executiu puguin proveir un estat-regió,⁵⁷ com el Quebec, amb una veu forta en la federació.

Una de les principals característiques del federalisme és que permet que els estats membres mantinguin els seus propis estils de vida, alhora que estimula activitats conjuntes. Manllevant una expressió de Samuel LaSelva, el federalisme suggereix un equilibri entre el desig polític de «viure separats i viure junts».⁵⁸ Una altra característica del federalisme a la qual ens hem referit abans, a saber, el principi federal,⁵⁹ estableix la no-subordinació dels ordres del govern. En altres paraules, en les negociacions entre iguals hi ha d'haver discussions. En un context federal, l'unilateralisme simplement es descarta.

La no-subordinació de poders entre ordres de govern és inherent a la visió del federalisme al Quebec, on també es dona molt suport als principis del constitucionalisme (consentiment, continuïtat, reconeixement mutu).⁶⁰ El respecte a aquests principis proporciona la certesa que els canvis que podrien afectar directament el Quebec no seran implementats sense la seva aprovació. Com a portaveus d'una minoria nacional, els dirigents polítics quebequesos sempre han insistit en aquest tret del federalisme, perquè actua com a contrapès de la voluntat de la majoria canadenca.

La negociació de l'elit per excloure el poble ha estat rebutjada durant anys, però potser hem anat massa de pressa en la nostra oposició. Si bé hauríem d'aspirar a implicar el públic tant com fos possible, continua sent cert que les elits polítiques no s'haurien d'excloure de les negociacions més delicades sobre identitat i ciutadania, perquè sovint elles són les que estan més ben informades.

57 Vegeu el comentari sobre el concepte d'estat nació a Gemma Aubarell, Agustí Nicolau Coll i Adela Ross. *Immigració i qüestió nacional. Minories subestats i immigració a Europa*. Barcelona: Editorial Mediterrània, 2004, p. 95-105.

58 Samuel LaSelva. *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*. Mont-real i Kingston: McGill-Queen's University Press, 1996, p. 25.

59 Vegeu nota 46.

60 Per a un desenvolupament d'aquests principis, vegeu James Tully. *Strange Multiplicity. Constitutionalism and Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

En relació amb la dinàmica Quebec-Canadà, els debats públics al voltant de Meech Lake i Charlottetown ens porten a un pendent relliscós.⁶¹ Això m'invita a suggerir que no hem de negligir les negociacions que poden conduir les elits polítiques en l'àmbit del federalisme executiu. Les elits polítiques i el seu personal especialitzat poden servir d'agents eficaços entre els governs i les nacions.

Com que el Canadà és una federació multinacional, les elits polítiques del Quebec es presenten a la majoria d'interessats com les més ben situades per parlar en nom de la nació del Quebec dins de les institucions del federalisme executiu. El federalisme executiu és un senyal de salut de la democràcia del Canadà. Si els dirigents polítics canadencs realment esperen revifar les debilitades pràctiques democràtiques del Canadà, farien bé de posar en primer lloc la reforma electoral, oferir als votants un enfocament que fos més sensible a les diferències de classe, fer front a la concentració excessiva de poders en el primer ministre i trobar els mitjans adequats per atenuar la desigual influència de les regions en les institucions centrals.

Sovint, les institucions polítiques quebequeses han ajudat a crear reformes democràtiques importants que han rebut l'oposició d'altres estats membres de la federació. Els debats actuals al Quebec sobre la reforma electoral, un enfocament més sensible a les necessitats de les classes socials i la regionalització de poders proporcionen noves vies per explorar. Els quebequesos estan oberts a l'autèntic federalisme executiu, perquè els permetria discutir la cerca de les seves pròpies preferències en relació amb la multinació i enfortir el funcionament de les pràctiques democràtiques del Canadà, que de vegades es considera que són vacil·lants. Si al Canadà no es pot aconseguir el federalisme multinacional *de jure*, la «segona millor opció»⁶² serà adoptar el federalisme executiu a fi que el Canadà i el Quebec puguin negociar solucions polítiques bilaterals.

61 Durant els debats de Meech Lake, les feministes de fora del Quebec van argumentar que la clàusula de la societat diferent de l'acord proposat podia conduir a l'opressió de les dones de la província i afavorir mesures repressives i discriminatòries. Les líders feministes del Quebec es van afanyar a denunciar aquesta actitud i la van qualificar d'ignorant. Vegeu Kenneth McRoberts. *Misconceiving Canada*. Don Mills: Oxford University Press, 1997, p. 199-200.

62 Aquesta teoria sembla tenir molt suport entre els economistes, els quals defensen que, quan és difícil aconseguir una solució òptima, val més recórrer a la següent millor opció.

DEMOCRÀCIA FEDERAL EN UNA EUROPA FEDERAL

JOHN PINDER

Els estats europeus contemporanis difereixen dels que es van fundar als Estats Units d'Amèrica (EUA) en la diversitat de llengües, d'experiència històrica i de cultura política. Però, com a subjectes per crear una democràcia federal, una diferència profunda és que la majoria d'estats europeus han estat independents durant molt temps, alguns prop de mil anys, cosa que significa que tenen unes estructures de societat, de cultura i de governament profundament arrelades. Ara bé, una similitud igualment important és que s'enfronten a necessitats essencials que els seus diversos governs no poden satisfer per separat i, en canvi, un govern comú podria abordar adequadament; i, de la mateixa manera que les forces polítiques centrífugues de les relacions entre els nous estats independents nord-americans van fer que la cooperació intergovernamental fos insuficient, aquesta cooperació entre els europeus tampoc no actua eficaçment ni respecta els principis de la democràcia liberal.

La finalitat d'aquest capítol no és tant justificar aquesta proposició com mostrar què ha portat els estats membres de la Comunitat Europea, actualment la Unió, a adoptar molts trets de la democràcia federal mitjançant una sèrie de passos en lloc de crear un nou estat per mitjà d'una senzilla norma legal, com van fer els nord-americans amb la Convenció de Filadèlfia. Això no únicament ajudaria a entendre si la Unió pot continuar el seu propi desenvolupament i de quina manera, sinó també a mostrar, més en general, com es podrien desenvolupar les democràcies federals en l'ampli món entre els estats democràtics i també, possiblement, dins els estats unitaris que avancen cap a una descentralització més estructurada.

Gran part de la bibliografia acadèmica sobre la Comunitat i la Unió ha evitat la qüestió difícil de com es pot persuadir els estats membres que transfereixin un mínim de competències a una democràcia federal emergent. El neofuncionalisme, que ha estat tan influent, poca cosa va fer per explicar per què es va fer el primer pas per crear una comunitat sectorial

que faria disminuir la sobirania nacional o per què hauria d'afectar altres passos semblants sense un lideratge polític per concebre i dur a terme les reformes necessàries. A pesar de tot, ¿qui intentaria explicar com es va crear la democràcia als EUA sense atorgar el lloc que es mereixen als Pares fundadors, o com alguns dels seus successors van aconseguir-ne el desenvolupament federal? La seva influència els va sobreviure, no tan sols perquè eren unes persones extraordinàries, sinó perquè encarnaven idees i mètodes desenvolupats que responien a necessitats fonamentals.

Així, aquest capítol comença amb els fets seminals que van conduir a la Conferència de Messina de 1957, i dedica una atenció especial a tres persones que, cada una centrant-se en diferents vies de l'experiència nord-americana, van encarnar i articular motius inspiradors del desenvolupament de la Comunitat cap a una democràcia federal i van fer molt per posar-la en marxa: Jean Monnet, Walter Hallstein i Altiero Spinelli.

Monnet, Hallstein i la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (CECA)

La idea general que hi ha darrere la creació de la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (CECA) havia anat germinant en la ment de Monnet com a mínim des de 1941, quan era a Washington i tenia la responsabilitat de comprar subministres bèl·lics en nom dels britànics. Paul-Henri Spaak, l'estadista belga, el recordaria traçant els esbossos aproximats del «Pla Schuman», que va ser el punt de partida de la CECA (Spaak, 1971: 213). El 1943, Monnet va entrar en el Comitè Francès d'Alliberament Nacional a Alger, per al qual va escriure en una nota que «després de la guerra, els estats europeus han de formar una federació o entitat econòmica que constituirà una sola unitat econòmica» (Monnet, 1978: 222) i, quan Étienne Hirsch, que més tard treballaria estretament amb ell en el desenvolupament federal de la Comunitat Europea, li va preguntar per què examinava tan atentament un mapa, ell va passar el dit per l'Alsàcia i la Lorena, les quals, juntament amb Ruhr i Saar, conformaven el cor de les indústries de carbó i d'acer que aleshores eren la base industrial per al poder militar, i va dir que, a fi d'evitar un altre conflicte, calia alliberar-ho en certa manera del control dels governs francès i alemany (Hirsch, 1988: 78-79). Allò, a Hirsch, li va semblar una idea utòpica, però precisament la decisió dels poders ocupants nord-americans i britànics, el 1950, de relaxar els límits sobre la producció

de carbó i d'acer imposats per la International Ruhr Authority, va donar a Monnet la possibilitat d'aconseguir precisament això. El control sobre les indústries de carbó i d'acer alemanyes era un interès francès vital, però ni el control unilateral sobre les indústries de les zones d'Alemanya ocupades pels nord-americans i els britànics seria factible, com havia mostrat l'experiència posterior a 1918, ni probablement tampoc duraria gaire. Així, doncs, als francesos, igual que als alemanys que volien començar de nou després de 1945, els interessava acceptar una nova autoritat comuna amb responsabilitat sobre la governança dels sectors del carbó i de l'acer en tots dos països, juntament amb altres que potser s'hi voldrien afegir. Com a cap del Comissariat del Pla, Monnet tenia responsabilitats oficials en relació amb l'organització de l'economia francesa i, si bé el final de les guerres entre els francesos i els alemanys era un motiu primordial, la irracionalitat econòmica de posar barreres al comerç de materials i productes d'aquestes indústries bàsiques també era important.

Això ha estat explicat amb un cert detall perquè la combinació d'una forta seguretat i de motius econòmics arriba a donar compte de l'impacte de la iniciativa original de Monnet que pretenia, com ho confirmen les seves *Memòries*, «obrir una bretxa en les muralles de la sobirania nacional que serà prou estreta per garantir el consens però prou profunda per obrir el camí cap a la unitat, que és essencial per a la pau» (Monnet, 1978: 298), és a dir, fer que els estats nació amb estructures i tradicions consolidades acceptessin un pas inicial important cap a un sistema federal. Les explicacions neofuncionalistes de la integració europea i les seves derivades han tendit a fer cas omís d'aquesta combinació de motius de seguretat i econòmics que no tan sols van fer possible la primera comunitat, sinó que també van impulsar les importants reformes posteriors.

Spinelli, que estava imbuït de l'exemple nord-americà del federalisme constitucional, va observar que «Monnet certament volia arribar a una federació», però que «no tenia ni idea de com fer una constitució», i creia que «n'hi hauria prou amb quatre trossets d'idees improvisades» (Spinelli, 1989: 142-143). Però, si bé les qüestions constitucionals no eren l'especialitat de Monnet, estava molt familiaritzat amb *El Federalista* i, el 1943, va recomanar a un col·lega que «el llegís de cap a cap. És bo del començament al final» (Joxe, 1987: 252-253). És més, Monnet era molt conscient de què podien acceptar els governs i de la debilitat d'un executiu que estava controlat a cada pas per un grup de governs nacionals, i això el va dur a posar l'èmfasi al document que va ser l'inici del Pla Schuman —nom que prové

del ministre francès d'afers exteriors que va assumir la responsabilitat política— en la necessitat d'una «Alta Autoritat» independent com a institució central per a la comunitat que seria un «primer pas cap a la federació d'Europa», «indispensable per a la preservació de la pau» (Schuman, 1950). El projecte tenia el ferm suport del canceller Konrad Adenauer, que, ja el 1946, havia expressat l'esperança d'uns Estats Units d'Europa «en un futur no gaire llunyà» i, més tard, va emfasitzar la disposició de la Llei bàsica constitucional d'Alemanya per a la transferència de sobirania a les institucions interestatals per garantir la pau (Weidenfeld, 1981: 301-302, 313, 315).

És possible que, al principi, l'establiment d'un executiu independent no sembli un pas inicial clau cap a la democràcia federal, però les institucions federals legislativa i judicial, que són essencials per controlar un executiu federal, poca cosa poden fer sense ell. Així, doncs, per entendre la creació d'una democràcia federal, no és suficient centrar-se en les seves institucions representatives. S'han de considerar com a part d'un sistema de govern en què l'estat de dret està garantit per un poder judicial federal, els ciutadans tenen relacions directes amb les institucions federals i estatals i, a fi que tant les institucions federals com l'estatal tinguin un fonament real, tant les unes com l'altra tenen una massa crítica de poders sobre la qual basar unes polítiques viables. Tot això van entendre-ho clarament els Pares fundadors nord-americans, els quals, malgrat tot, no s'havien d'enfrontar al problema de desenvolupar la seva democràcia federal de manera gradual, cosa que requeria un cert equilibri entre el desenvolupament de les institucions i les competències a cada etapa del procés d'integració. Així, doncs, és perillós donar poders a institucions massa febles per controlar-los: les institucions necessiten poders adequats per justificar la seva existència, i els ciutadans dels estats membres democràtics han d'estar satisfets que la democràcia federal emergent cobreixi les seves necessitats.

La insistència de Monnet en un executiu independent dels governs dels estats membres i amb suficients competències de govern sobre les indústries del carbó i de l'acer derivava de la seva experiència com a secretari general adjunt de la Societat de Nacions intergovernamental de la dècada de 1920 i de la seva responsabilitat respecte als consells de compra aliats en totes dues guerres, i això va ser decisiu per a aquest primer pas cap a una democràcia federal. Com a president de la conferència intergovernamental que va redactar l'esborrany del Tractat de la CECA, a més d'estar compromès amb la democràcia i familiaritzat amb la idea subjacent a *El Federalista*, era receptiu a les propostes sobre els altres elements, de manera que

la Comunitat es va establir amb un conjunt bastant complet d'institucions democràtiques federals en embrió.

Així, a més de les competències de la nova Comunitat per garantir el lliure comerç de productes de carbó i d'acer entre els estats membres, imposar una política de càrtel, aplicar controls d'emergència en cas de crisi en els mercats i ajudar en qualsevol nova disposició de treballadors, el Tractat va proporcionar no únicament l'Alta Autoritat executiva, sinó també un Tribunal de Justícia, una Assemblea Comuna (que és com s'anomenava la precursora del Parlament Europeu) i un Consell de Ministres dels estats membres.

L'article 31 del Tractat estipulava que «El Tribunal haurà de garantir que s'observi la llei [...] en la interpretació i l'aplicació d'aquest Tractat», i això el capacitava per establir, en sentències clau, que les lleis dels estats membres no invalidarien la legislació comuna i que els ciutadans poden garantir en els tribunals els drets que en deriven, és a dir que, en cas de conflicte, preval la llei federal. L'única competència significativa que el Tractat donava a l'Assemblea Comuna era la destitució de l'executiu, que de ben poca cosa servia en absència d'altres competències importants, però el Tractat també preveia l'elecció directa dels seus membres per part dels ciutadans per substituir el nomenament dels parlaments dels estats membres quan els estats membres ho decidissin per unanimitat i, finalment, això va conduir a un reforçament radical del paper del Parlament. També es va establir el Consell de Ministres, inicialment amb unes funcions molt limitades però que va proporcionar la base a partir de la qual esdevindria una poderosa institució legislativa i executiva.

Hallstein, un eminent jurista acadèmic que Adenauer va triar per dirigir la delegació alemanya a la conferència intergovernamental i per ser *Staatssekretär* d'affers europeus, va ser l'homòleg ideal de Monnet, capaç d'aportar una plena entesa sobre el que calia per complementar l'opinió perspicaç però limitada de Monnet de les institucions que aquesta primera comunitat necessitava per constituir un pas significatiu cap a una democràcia federal. Combinant el talent pràctic amb una comprensió rigorosa de la democràcia federal, i amb l'ajuda de Carl Friedrich Ophüls, que dirigia un grup de funcionaris advocats i que va fer molt per introduir el pensament federalista europeu al servei de govern alemany (Küsters, 1995: 85), Hallstein va presentar a la conferència unes propostes meticulosament pensades sobre la base de l'experiència alemanya, nord-americana i suïssa. Certament, les disposicions del Tractat per al Tribunal de Justícia i l'Assemblea Comuna

li devien molt, si bé la idea de l'Assemblea també tenia un origen francès (Bärenbrinker, 1995: 114; Hirsch, 1988: 107).

L'abril de 1951, poc després d'haver arribat a un acord sobre el Tractat, Hallstein va articular el caràcter de la Comunitat com una democràcia federal incipient. En els discursos que va fer a les universitats de Frankfurt i de Georgetown, va presentar l'Alta Autoritat com un executiu federal amb poders governamentals sobre els sectors del carbó i de l'acer, el Consell corresponia a un Bundesrat (cambra federal dels estats), l'Assemblea Comuna era la precursora del Parlament Europeu i el Tribunal de Justícia tenia funcions de tribunal constitucional, tribunal administratiu i tribunal d'apel·lació en els conflictes entre l'Alta Autoritat i els estats membres. També va afirmar que, «intencionalment», el tot incloïa allò en què, amb l'ampliació de poders a altres camps, es convertirien les institucions de la futura federació europea completa, i va afegir que el caràcter «prefederal» d'aquesta primera comunitat sectorial només es podia entendre des d'aquesta perspectiva (Lipgens, 1986: 204-206). Si bé queda per veure si, en realitat, la democràcia federal es completarà, el desenvolupament de la Comunitat en la Unió d'avui ha posat de manifest que Hallstein havia demostrat una clarividència increïble.

Hallstein, més tard, va ser el representant alemany a la Conferència seminal de Messina i després un poderós primer president de la Comissió de la CEE fins a mitjan dècada de 1960, quan va xocar amb el president De Gaulle, un antifederalista intransigent. Però els seus quinze anys al centre d'affers de la Comunitat van contribuir molt a consolidar l'orientació federalista que ha caracteritzat fins ara tants polítics i funcionaris alemanys, i van tenir un impacte important en el desenvolupament de la Unió cap a la democràcia federal. També va presentar els fruits del seu pensament i experiència federalistes en un llibre, publicat en alemany com a *Der unvollendete Bundesstaat* (L'estat federal incomplet), i una versió anglesa que, reflectint la predominant antipatia britànica a «the “f” word» (és a dir, el federalisme), es va titular *Europe in the Making* (*La Europa inacabada*, Plaza & Janés, 1971).

La insistència de Monnet en la necessitat d'un executiu amb uns quants atributs i competències federals, independent dels governs dels estats membres, va ser la clau del seu èxit extraordinari a l'hora de garantir l'establiment de la CECA. També va ser la gènesi de la seva notable innovació del mètode d'avançar cap a una democràcia federal mitjançant una sèrie de passos, i fins i tot va ser el primer exemple de la contribució francesa a

aquest procés iniciant els passos clau mitjançant la proposta de nous poders. Així, les aportacions complementàries de Monnet i Hallstein al desenvolupament de poders i d'institucions federals en la CECA es van reflectir, en la següent meitat de segle, en les contribucions francesa i alemanya a l'addició d'elements federals al desenvolupament de la Unió.

D'una manera més immediata, Monnet es va convertir en president de l'Alta Autoritat, i en subratllaria el que n'opinava en un discurs a Alemanya anomenant-la «el primer govern d'Europa» (Duchêne, 1994: 235). També va destacar l'aspiració federal demanant a Spinelli que l'ajudés a preparar el seu discurs inaugural com a president, cosa que va comportar l'èmfasi en els elements federals de la Comunitat: que l'Alta Autoritat era responsable davant l'Assemblea Europea i no davant els estats membres, que les seves lleis es podien impugnar davant del Tribunal Europeu i que tenia poder per recaptar impostos en els sectors del carbó i l'acer (Spinelli, 1989: 140-145; Monnet, 1955: 55-60).

Spinelli, Monnet, la CED i el CEP

Pocs anys després que comencés la conferència sobre el Tractat de la CECA, Corea del Nord va envair Corea del Sud, i els EUA, obligats a transferir forces d'Europa a Corea, van demanar una aportació alemanya a la defensa europea. El fet que això passés poc després del final de la guerra va tocar el punt més sensible de la política francesa, i Monnet va témer que pogués interrompre el procés d'establiment de la CECA. La seva reacció va tornar a ser la de proposar un instrument federal: un exèrcit europeu al qual s'integrarien les forces armades franceses, les alemanyes i altres, i això, en paraules de Monnet, «afectava el nucli de la sobirania nacional» de manera que «la federació d'Europa s'hauria de convertir en un objectiu immediat» (Monnet, 1978: 343). Molt abans, les negociacions per a la Comunitat Europea de Defensa (CED) van començar seguint l'estil de la Comunitat del Carbó i de l'Acer, però, si bé no es requerien unes institucions federals democràtiques completes per a la governança del carbó i de l'acer, al començament Monnet no es va adonar que seria essencial un marc per a un exèrcit comú com a instrument central de la sobirania d'estat.

Spinelli, amb la seva profunda comprensió dels principis del federalisme constitucional, basada directament en l'experiència nord-americana, de seguida va entendre aquest punt fonamental. Havia adquirit aquest co-

neixement llegint la variada bibliografia federalista britànica del període que va de mitjan dècada 1930 a 1941, la major part escrita per eminents acadèmics (Pinder, 1998). Quatre dècades més tard, escriuria que «la seva anàlisi de la perversió política i econòmica a la qual porta el nacionalisme i la seva presentació raonada de l'alternativa federal han quedat fins avui impreses en la meua memòria com una revelació» (Spinelli, 1984: 307-308; Pinder, 1998: 3-4), i la seva idea del federalisme constitucional, que continuava sent la base de la causa federal a la qual Spinelli va dedicar la resta de la seva vida, era en gran part resultat de l'exemple nord-americà, que a Itàlia s'anomena federalisme «hamiltonià».

En conseqüència, Spinelli va veure què significaria per a un exèrcit federal si hagués de ser responsable davant les institucions federals democràtiques. Ell ja havia creat un moviment federalista italià al qual donaven suport moltes persones de la classe política, i la seva millor consecució política en l'àmbit europeu va ser quan el primer ministre italià Alcide De Gasperi va adoptar la seva proposta que la CED hauria de proveir, no només un exèrcit, sinó també institucions federals (Majocchi i Rossolillo, 1979: 47-49). Ja havia obtingut el suport de Monnet a la seva idea, a més de la proposta que havia de ser nomenada per una assemblea constituent i, amb aquest propòsit, Monnet va suggerir l'Assemblea Comuna de la CECA (Spinelli, 1989: 124-127). Llavors De Gasperi va aconseguir l'acord dels governs de cinc estats membres més de la Comunitat per incloure al Tractat de la CED un article que requerís a l'Assemblea que proposés els poders i l'estructura d'un parlament elegit democràticament davant el qual seria responsable l'executiu de la CED (Majocchi i Rossolillo, 1979: 179-199). Més endavant, Spinelli va assegurar el compromís de Paul-Henri Spaak amb el projecte (Spinelli, 1989: 124-127). Spaak va ser escollit president de l'Assemblea Comuna i de l'«Assemblea Ad hoc» que en va sorgir per redactar una forma de constitució; també va presidir un Comitè d'Estudi del Moviment Europeu, el qual va preparar, per sotmetre-les a la seva consideració, propostes basades en esborranys de Spinelli, i va tenir una marcada influència en el tractat esborrany de l'Assemblea per a la Comunitat Política Europea (CPE), que, malgrat tot, no era completament federal, si bé Spinelli la veia com una base sobre la qual es podia desenvolupar la federació (Friedrich, 1955: XXXII-XXXIII; Griffiths, 2000: 71-94; Spinelli, 1989: 125-133).

Mentrestant, les eleccions a l'Assemblée Nationale havien fet reaparèixer una representació més substancial de diputats gaullistes, i les circumstàncies no eren favorables a una transferència radical de sobirania. Quatre

dels estats membres, entre ells Alemanya, havien ratificat el Tractat de la CED, però, l'agost de 1954, una majoria de diputats francesos van votar per arxivar-lo, i alhora arxivar també el Tractat CPE: permanentment, de fet. Monnet va dimitir de l'Alta Autoritat per preparar els passos següents i, en adonar-se que aquest acord entre governs ja no era suficient, va crear el Comitè d'Acció per als Estats Units d'Europa en què hi havia representats els partits polítics democràtics i els sindicats, amb l'objectiu de garantir que aquests passos tindrien el suport parlamentari quan calgués ratificar-los.

La reacció de Spinelli va ser intentar mobilitzar els ciutadans per demanar una assemblea constituent, però la insuficiència del resultat els va mantenir al marge dels afers de la Comunitat fins a la dècada de 1970. Mentrestant, la seva empremta en la política italiana resistia en forma de suport oficial i públic per al seu desenvolupament en una direcció federal (Padoa-Schioppa, 2004: cap. 3), i la seva convicció profundament arrelada de la necessitat d'una democràcia federal completa li permetria, a principi de la dècada de 1980, dirigir el Parlament Europeu i dissenyar un esborrany del Tractat de la Unió Europea (TUE).

Però Monnet estava convençut que l'atac frontal contra la sobirania nacional que havia comportat el projecte CED/CPE hauria de ser substituït ampliant el mètode de la Comunitat a altres sectors a més de la defensa. Això no implicava que la creació d'una pau permanent a Europa hagués perdut la seva força motriu, sinó al contrari: la transformació de les relacions entre França, Alemanya i altres estats de dins de la CECA havia reforçat la voluntat d'estrènyer la integració amb uns criteris semblants.

Els tractats de Roma

Especialment preocupat, després del fracàs de la CED, sobre què podria acceptar el govern francès i, en particular, el Parlament, Monnet es va sentir atret per la idea d'una comunitat en el camp de l'energia atòmica. Estava convençut, però, que els alemanys no hi estarien interessats, tot i que l'acceptarien si es combinava amb la proposta holandesa d'un mercat comú general (Duchêne, 1994: 269), de manera que, el juny de 1955, a la Conferència de Messina, on Hallstein representava Alemanya i Spaak Bèlgica, es va acordar negociar la creació tant de la Comunitat Econòmica Europea (CEE) com de l'Euratom. Spaak va dirigir les preparacions dels esborranys dels dos tractats i va garantir que es mantindrien els elements federals de

les institucions de la CECA, inclosos el Tribunal de Justícia, l'Assemblea Parlamentària (que cada vegada més es coneixia com a Parlament Europeu), el Consell de Ministres i l'executiu independent, si bé la Comissió Europea seria menys independent del Consell que no pas ho havia estat l'Alta Autoritat. Els Tractats es van firmar el març de 1957.

Així es van concloure els cinc anys de promoció, per part de Spaak, del projecte federalista europeu. El Tractat de la CEE va ser una aportació monumental que va millorar moltíssim el poder de les institucions de la Comunitat aplicant-les a un ampli sector de les economies dels estats membres, i així es van posar els fonaments per al posterior desenvolupament dels elements federals que Hallstein havia identificat.

D'una manera menys espectacular però a la llarga molt influent en els passos següents cap a la democràcia federal, Spaak va posar fi a les tendències prèviament intergovernamentals de Bèlgica (Duchêne, 1994: 283) i, durant les dècades següents, els belgues es van unir als alemanys i als italians per donar suport als avenços cap a la democràcia federal, de vegades amb un resultat considerable.

L'ampli significat econòmic de la CEE també va donar força a la Comunitat per resistir l'oposició militant de De Gaulle a les seves característiques federals al llarg dels seus deu anys de presidència de França, que van començar just després que els Tractats de Roma entressin en vigor, perquè, si bé es va oposar dogmàticament a la independència de la Comissió, a la perspectiva que una majoria votés al Consell i a donar poders del Parlament Europeu, no tan sols va agrair l'aportació de la política agrícola comuna a l'interès nacional francès, sinó que també es va adonar de la importància del mercat comú per al desenvolupament de l'economia francesa.

Els primers deu anys de la CEE

Hallstein va ser el president de la Comissió durant els primers deu anys de la CEE, en el transcurs dels quals va fer molt per convertir-la en una institució eficaç. Una tasca primordial va ser garantir que la unió duanera, que llavors era el tret central del mercat comú, s'establís en el període de dotze a quinze anys estipulat pel Tractat, i va supervisar-ne la finalització al cap de deu anys. El comerç entre els estats membres es va expandir ràpidament i va contribuir a la seva prosperitat general, i la tarifa externa comuna va fer de la Comunitat l'homòloga dels EUA en les negociacions de comerç inter-

nacional (Krause, 1968: 224-225). Això, juntament amb les relacions pacífiques continuades entre els estats membres, va fer molt per consolidar el suport a la Comunitat des de dins mateix: un exemple primerenc del que es va arribar a conèixer com a «output legitimacy» per al procés d'integració, és a dir, legitimitat basada en els resultats (Scharpf, 1999: 6).

Hallstein tampoc no amagava el punt de vista segons el qual la legitimitat de les institucions s'havia de basar en el desenvolupament potencial de la Comunitat com a democràcia federal. En el discurs inaugural al Parlament Europeu, el març de 1958, va reprendre l'objecte dels seus discursos de 1951 usant l'expressió «una Comunitat d'estats amb uns trets federatius forts», no basada en la unanimitat que la convertiria en una «mera conferència diplomàtica permanent» (Lipgens, 1986: 406).

Però, a diferència de l'*output* de la Comunitat, això era anatema per a De Gaulle. El president francès va mutilar fàcilment l'Euratom, que, de totes maneres, no havia atret mai els alemanys, però el seu tractament de la CEE va ser més circumspecte: el seu primer pas va ser vetar, el gener de 1963, la primera sol·licitud britànica de ser-ne membre, la qual, irònicament, havia justificat Gran Bretanya basant-se en el fet que De Gaulle havia eliminat la possibilitat d'una comunitat federal, i els britànics van haver d'esperar que se n'anés per poder començar a oposar-se als moviments cap a la democràcia federal des de dins —cosa que farien amb un resultat considerable, si bé d'una manera menys absolutista que De Gaulle.

Va ser l'any 1965 quan la intransigència de De Gaulle es va fer del tot evident en un atac ferotge contra un intent d'introduir elements de democràcia federal. El Tractat estipulava la introducció d'algunes votacions per majoria qualificada en el Consell sobre la finalització de la unió duanera, la qual, gràcies en gran mesura a les consecucions de Hallstein com a president de la Comissió, tindria lloc ja el 1966. De Gaulle s'oposava radicalment al principi de votació per majoria qualificada i insistia que el finançament comú de la política agrícola de la Comunitat, particularment avantatjosa per a França, havia de tenir lloc al mateix temps que l'acabament de la unió duanera. Però els holandesos, per als quals la tradició de control de les despeses del sector públic per part dels representants dels ciutadans havia estat, des del segle XVI, un principi polític fonamental (Kossmann, 1999: 24-26), van insistir que l'important pressupost de la Comunitat necessari per finançar la política agrícola comuna havia d'estar subjecte a l'aprovació del Parlament Europeu, perquè l'aprovació democràtica dels parlaments dels sis estats membres no seria viable (Pinder, 2000: 197-198).

El Tractat exigia una decisió unànime per substituir les aportacions econòmiques dels estats membres per les «reserves pròpies» —cada vegada més grans— de la Comunitat, i el Parlament neerlandès va decidir que el govern, que tenia idees afins, no havia d'acceptar una decisió com aquella si no anava acompanyada d'un acord segons el qual les despeses estarien subjectes a aprovació per part del Parlament Europeu. De Gaulle era radicalment contrari a aquest pas important cap a la democràcia federal, però, naturalment, Hallstein hi va donar suport, com també ho van fer els governs d'altres estats membres, i va argumentar que l'atracció per a De Gaulle d'immobilitzar-los en un sistema pressupostari que garantís la continuació de fons per al pressupost agrícola acabaria vencent la seva resistència. Aquesta opinió, però, subestimava en gran mesura l'objecció ideològica profundament arrelada de De Gaulle a la democràcia federal europea, tant pel que fa a la idea de control parlamentari del pressupost europeu com als elements de les votacions per majories al Consell, programades pel Tractat per a l'any següent, així com en la manifestació de la independència dels governs de la Comissió. De Gaulle va donar instruccions als seus ministres perquè no anessin a les reunions del Consell fins que ell els ho digués, i així va impedir que es prenguessin decisions durant més de sis mesos. Mentrestant, però, un nombre suficient de votants francesos havia mostrat el seu disgust, cosa que va fer disminuir la majoria que esperava obtenir a les eleccions presidencials, i De Gaulle va acceptar la represa de la normalitat quan, el gener de 1966, els altres cinc governs es van posar d'acord en una declaració coneguda com el Compromís de Luxemburg, que reconeixia les objeccions franceses i alhora reiterava que els cinc governs socis es mantindrien compromesos amb les disposicions del Tractat (Camps, 1963: 15 seg., 40 seg.). Si bé això no va ser una victòria completa per a De Gaulle, a la pràctica va retardar l'ús de la votació per majoria uns vint anys i va quedar bastant clar que, mentre De Gaulle fos president de França, no es prendria cap mesura federal, fos del tipus que fos. Poc després, això també va portar a la sortida de Hallstein de la Comissió i a subestimar durant molt temps l'important paper que aquest home havia tingut al començament de la democràcia federal.

Després de De Gaulle: la represa dels passos federals

L'abril de 1969, De Gaulle va dimitir com a president de França i va ser substituït per Georges Pompidou, que havia servit lleialment De Gaulle com

a primer ministre i també preferia mètodes intergovernamentals, però amb molta menys intransigència. Els altres cinc governs encara feien pressió per negociar sobre la nova entrada britànica, i Pompidou va acceptar l'«eixamplament» de la Comunitat amb la condició que seria «aprofundida» per completar els arranjaments per a un finançament comú del pressupost agrícola i per a la unió monetària, que va ser proposada pel nou canceller Willy Brandt després d'haver-ho consultat amb Monnet, el qual, en tancar les negociacions per al Tractat de la CECA, el 1952, havia escrit una nota, per a ús personal, que imaginava el desenvolupament de la Comunitat cap a un «mercat únic, una moneda única i una federació» (Monnet, 1978: 194-195; Rieben, 2004: 97-98). En realitat, tant aleshores com *a posteriori*, l'eixamplament es va veure com un motiu d'aprofundir la Comunitat de manera que, efectivament, millorés els seus elements de democràcia federal en cas que els nous membres, fossin quines fossin les seves intencions, possessin en perill la pau i la prosperitat obtingudes amb tant d'esforç.

De fet, el finançament comú del pressupost agrícola va anar acompanyat de la primera transferència de poders realment útil per al Parlament Europeu. El Parlament holandès continuava insistint-hi, amb un suport important per part d'Alemanya, Itàlia i Bèlgica. Als Consells de la Comunitat de 1971 i 1974, la presidència belga, amb el suport dels governs alemany, italià i holandès, va tenir l'astúcia de garantir l'acord per permetre la codecisó del Parlament i del Consell sobre una part de les despeses públiques totals, que continuaven excloent el pressupost agrícola (Pinder, 2000: 199). En realitat, però, com ha passat sovint en guanyar competències per a les institucions europees a pesar de l'oposició dels governs que defensaven la seva sobirania nacional, això va ser un pas inicial cap a la concessió al Parlament del poder de codecisó, juntament amb el Consell, en la majoria de decisions sobre la legislació de la Unió, així com en la despesa pública. Es podria dubtar si un ritme d'introducció d'elements de democràcia federal tan lent com aquest sobreviurà a les forces centrífugues que van en la direcció oposada, però, després de la suspensió de les iniciatives federalistes durant la dècada de la presidència francesa de De Gaulle, aquest va ser un avenç institucional important cap a la democràcia federal.

Aquest moviment va anar acompanyat d'un avenç paral·lel en el camp monetari dirigit a la cessió de competències més importants a la Comunitat que, vint anys més tard, acabaria creant l'euro com a moneda única. El pas inicial, però, no va tenir èxit. Hi havia la voluntat política i el desig alemany, enèrgicament compartit per Brandt, de fer passos cap a la democràcia fede-

ral, juntament amb el suport francès a un repte monetari europeu al dòlar, que també donaria a França una certa influència sobre el dominant Bundesbank. Així, es va demanar a Werner, primer ministre de Luxemburg, que presidís un comitè que redactaria un informe que subratllés els passos cap a la creació d'una moneda única, el 1980. Però aquest comitè es va enfrontar a un característic carreró sense sortida francoalemany amb la insistència francesa a fixar, en primer lloc i de manera permanent, els tipus de canvi dels estats membres amb les implicacions institucionals que se'n derivarien, contra la insistència alemanya en la necessitat d'unes institucions que fossin alhora prou fortes per garantir una política macroeconòmica estable que requerís al Consell votacions per majories, i prou democràtiques per requerir la codecisió del Consell i del Parlament (Tsoukalis, 1977: 88-89). La conseqüència va ser un dèbil acord per als tipus de canvi que va ser destruït arran de les turbulències monetàries internacionals de la dècada de 1970.

Això, però, va anar seguit d'una iniciativa de Roy Jenkins, com a president de la Comissió que va garantir l'acord entre Helmut Schmidt i Valéry Giscard d'Estaing, com a canceller alemany i president francès, respectivament, des de 1974; un acord que culminaria amb l'establiment, el 1979, d'un Sistema Monetari Europeu (SME) que va representar un pas important cap a la creació de la moneda única en la dècada de 1990.

El president Giscard, si bé en general no estava compromès amb la democràcia federal, també va voler reforçar alguns elements federals en les institucions de la Comunitat. Monnet el va visitar, poc després que fos elegit president, per parlar de les propostes d'eleccions directes al Parlament Europeu i per consolidar la capacitat d'acció de la Comunitat formalitzant reunions regulars de caps d'estat (és a dir el president francès) i de govern (primers ministres) en el que es convertiria en el Consell Europeu i que Monnet, segurament de manera poc realista, veia com un futur «govern europeu» (Monnet, 1978: 513). Posteriorment, Giscard, creient en els arguments de Monnet (Duchêne, 1994: 336), va tirar endavant i va garantir l'acord dels altres governs a totes dues propostes. Les eleccions directes, tot i que van arribar amb retard a causa de l'oposició britànica fins a 1979, van ser un pas important cap a una democràcia federal i van demostrar la rellevància de l'acció dels dirigents polítics que estaven a favor dels elements de democràcia federal sense comprometre-s'hi com un tot.

Les eleccions van proporcionar a Spinelli l'assemblea directament elegida que, des de la dècada de 1950, ell havia considerat l'organisme necessari per redactar un esborrany de constitució federal. Des del seu nomenament,

el 1970, com a membre de la Comissió, Spinelli havia intentat preparar el terreny per a la Comissió fent que aquesta acceptés que un component com aquest era una de les maneres d'obtenir una reforma radical de la Comunitat (Spinelli, 1991: 810-811). Les eleccions directes de 1979 van permetre a Spinelli, aleshores eurodiputat directament elegit, garantir l'establiment d'un Comitè Institucional, del qual ell mateix era informador general, i fer un esborrany de Tractat de la Unió Europea que plasmava la majoria de característiques d'una democràcia federal, i que el febrer de 1984 va ser aprovat per una gran majoria del Parlament.

El president Mitterrand, aleshores president del Consell Europeu, va expressar el seu ferm suport al projecte, cosa que va ajudar a posar una sèrie d'elements de democràcia federal a l'agenda política; i Jacques Delors, que es va convertir en president de la Comissió el gener de 1985, estava a punt de recuperar el mètode de Monnet d'avançar cap a ella per mitjà de passos fonamentals, amb l'Acta Única Europea i el Tractat de Maastricht. De fet, Delors reconeixeria la influència indubtable de Spinelli i de l'esborrany del Tractat sobre el Parlament i sobre ell mateix personalment, així com per fer possible que aconseguís introduir molts dels que anomenava «factors de progrés» a l'Acta Única (Delors, 2004: 175).

Delors, Kohl, Mitterrand i l'Acta Única Europea

Just quan Monnet havia llançat el Tractat de la CECA, i en conseqüència, l'aproximació gradual a la democràcia federal, amb la benedicció de Schuman i el ferm suport d'Adenauer i Hallstein, Jacques Delors va posar en marxa l'Acta Única Europea i el Tractat de Maastricht amb el suport del canceller Kohl i del president Mitterrand.

Delors havia estat ministre d'Economia durant la presidència de Mitterrand. El seu federalisme tenia orígens en el personalisme (Grant, 1994: 12-15), que és social i filosòfic més que no pas constitucional, però havia estat membre de l'Assemblée Nationale i del Parlament Europeu i estava més familiaritzat amb les qüestions constitucionals que no pas Monnet. En la seva estratègia hi havia «molt del mètode Monnet», però també va fomentar «la dramatització pública del que estava en joc» (Ross, 1995: 230). Delors recordaria que quan, com a president de la Comissió, es va haver d'enfrontar a dificultats, havia recorregut a les memòries de Monnet, de Spaak o de Hallstein per saber com haurien reaccionat (Delors, 2004: 262).

Kohl tenia un compromís federalista profund, amb orígens en la guerra —on havia mort el seu germà— i en el context de la tradició federalista posterior a la guerra alemanya. Mitterrand estava decidit a consolidar la posició de França com a líder europeu fort, amb Alemanya com a soci principal, però sense l'antipatia de De Gaulle per les institucions europees.

El 1984, en preparar-se per a la presidència de la Comissió, Delors va triar un mercat únic, una moneda comuna o única, una política de defensa comuna i una reforma institucional com a iniciatives clau per tirar endavant. Igual que Monnet, volia estar tan segur com fos possible que el que proposés era políticament viable i, cap a final d'any, va visitar els caps de govern dels deu estats membres per descobrir quines d'aquestes iniciatives tindrien el suport de tots ells (Delors, 2004: 184-185). La seva llista era notablement semblant a la que havia fet Monnet tres dècades abans, identificada en les seves notes personals com els passos clau cap a la federació, els quals, en les circumstàncies de 1952, certament implicaven una defensa única així com un mercat únic i una moneda única, si bé Delors hi va afegir la reforma institucional.

A tota la Comunitat hi havia una profunda insatisfacció per la pèssima actuació econòmica des que, en la dècada de 1970, havia començat l'estagnació, i Margaret Thatcher, si bé no compartia la determinació de la majoria dels estats membres de restablir l'impuls de la Comunitat com a marc per a unes relacions pacífiques i generalment constructives entre ells, es va sumar a l'aprovació unànime del mercat únic, que Delors va poder presentar com a resposta a l'estagnació i a l'atur dels anys anteriors. Així, doncs, es va acordar la proposta del mercat únic. Delors i lord Cockfield, que Thatcher havia nomenat comissionat britànic, van afanyar-se a traçar un pla per crear-lo el 1992; un pla que va ser acceptat, evidentment, sense que ella s'adonés del que un immens programa legislatiu com aquell implicava per a les institucions de la Comunitat.

Però, de la mateixa manera que el mercat comú havia ampliat l'abast de les responsabilitats de les institucions i això els donava força per resistir els embats futurs i una base per a posteriors desenvolupaments, el mercat únic enfortia els papers del Parlament, del Consell i de la Comissió en el procés legislatiu, de la Comissió en la seva capacitat executiva i del Tribunal com a màxima autoritat judicial. Els «factors de progrés» institucionals mencionats per Delors inclouen el «procediment de cooperació» que va donar avantatge al Parlament sobre el poder de decisió del Consell respecte a la legislació, fet que, mitjançant successius tractats, va conduir a la codecisió

sobre la promulgació de la majoria de lleis. Però el pas més important cap a unes institucions democràtiques va ser la substitució de la unanimitat per la votació d'una majoria qualificada en els actes legislatius que afectaven «l'establiment o el funcionament del mercat comú» (art. 100), i això va permetre que la presidència belga, garantint una decisió sobre un procediment més efectiu per decidir que el Consell votés sobre una llei, posés fi a la pràctica general de votació per unanimitat fins i tot quan el Tractat especificava votació per majoria qualificada, que havia anquilosat la presa de decisions de la Comunitat des de la gestió de De Gaulle de mitjan dècada de 1960 (Weiler, 1991: 2459-2461).

Reforçar la política d'ajuda a les regions menys desenvolupades, un element necessari per garantir l'acceptació de la legislació del mercat únic per part dels estats membres industrialment menys desenvolupats, va ser la base per a un «paquet Delors» per al pressupost de la Comunitat que va ser aprovat pel Consell Europeu, i això, juntament amb un segon paquet Delors vinculat a la introducció de la moneda única, s'ampliaria suficientment fins a excedir el cost fins aleshores dominant de la política agrícola comuna, cosa que obriria el camí cap al desenvolupament del pressupost com a instrument fiscal potencialment important. L'Acta Única també va facilitar una política mediambiental comuna, que més tard va permetre que la Unió dirigís el món cap a una política global sobre el canvi climàtic.

Així, doncs, l'addició de nous poders va tornar a anar acompanyada de nous elements federals en les institucions. Un resultat extraordinari i immediat va ser que el canvi aparentment tècnic del sistema de votació que va fer possible promulgar el formidable programa de legislació del mercat únic va donar l'impuls per restituir el dinamisme econòmic durant els deu anys següents, i així es va preparar el terreny per al següent pas important en el desenvolupament dels poders i les institucions federals, amb la moneda única com a eix central.

Delors, Kohl, Mitterrand i el Tractat de Maastricht

L'objectiu de la unió monetària, que Thatcher va qualificar de pura verborrea en un preàmbul, molt aviat va ser entès per altres com un compromís seriós de conseqüències radicals. Delors ja havia reconegut la moneda única com el pas següent cap al desenvolupament de poders federals, cosa que lligava amb l'antiga política francesa i era acceptable per a Mitterrand.

Kohl, que entenia el seu significat com a mitjà per treballar en favor d'una Europa federal i fonamentar la unió amb França, també hi estava a favor, però sabia que caldrien motius poderosos perquè els alemanys abandonessin el seu aferrament al marc alemany i al Bundesbank. A la reunió que va tenir lloc, el juny de 1988, en un comitè creat pel Consell Europeu i presidida per Kohl, Delors va poder començar a fer uns preparatius detallats; però, com que l'argument econòmic per cedir el nucli de la sobirania econòmica era poc atractiu per als alemanys, va ser l'altre motiu important per acceptar transferències de sobirania el que va fer que el projecte arribés a bon port: el de la seguretat, que, en general, els alemanys entenien que requeriria la consolidació continuada de la Comunitat.

Això va sorgir pel desplaçament tectònic en les relacions entre els estats europeus causat per la unificació de l'Alemanya Oriental i l'Occidental, posterior a la presidència de la Unió Soviètica per Mikhaïl Gorbaxov, i que va suscitar la tradicional por francesa d'una Alemanya independent explotant la seva posició al cor d'Europa per assegurar-se el domini sobre els seus veïns. Els acords de postguerra van requerir el consentiment de França, i la primera reacció de Mitterrand va ser intentar evitar la reunificació, però de seguida va veure que era millor integrar els alemanys encara més sòlidament dins de la Comunitat, i que la manera d'aconseguir-ho podia ser convertir l'antic objectiu francès de la unió monetària en una condició. Això va donar a Kohl un argument irrefutable per als alemanys, i el resultat va ser el Tractat de Maastricht, que va entrar en vigor el 1993, juntament amb l'euro, el qual va substituir les monedes de la majoria d'estats membres el 1999.

Igual que el mercat comú i el mercat únic, com a característica central del Tractat de Maastricht, l'euro va comportar tota una sèrie del que Delors havia anomenat factors de progrés. Entre aquests factors hi havia la disposició significativament augmentada de codecisió i de votació per majoria qualificada, juntament amb la creació del Banc Central Europeu independent com a institució poderosa del que ara s'anomenaria la Unió Europea (UE). Es van crear dos nous «pilars» per tractar qüestions relacionades amb la política exterior i la seguretat interna, si bé per mitjà de mètodes fonamentalment intergovernamentals. Es va negociar un «Pacte d'Estabilitat i Creixement» per complementar l'euro amb una política macroeconòmica comuna, però van sorgir fortes crítiques a la falta d'adequació dels arranjaments per acompanyar la integració monetària per tractar els problemes econòmics que es podien preveure (McKay, 1999; Irvin, 2006). Encara més, el progrés cap a la democràcia federal es complicava amb la insistèn-

cia britànica de no adoptar l'euro, tot i que sense el rebuig formal de la seva adopció com una possibilitat. També hi havia el veto britànic sobre l'ús de la paraula *federal* al preàmbul, i així es mantenia la fórmula més indefinida d'«unió cada vegada més estreta».

Així, doncs, Delors, iniciant l'Acta Única i el Tractat de Maastricht, i amb el suport vital de Kohl i Mitterrand, que els van concloure, va restablir la possibilitat que la visió d'una democràcia federal europea fos un fet.

De Maastricht a la Convenció

Els estats membres fundadors van convenir a considerar insuficient el Tractat de Maastricht i, amb la perspectiva de l'entrada de com a mínim vuit estats del centre i de l'Est d'Europa, es va demanar una esmena al Tractat per enfortir la Unió i poder abordar unes conseqüències potencialment centrífugues. Això va donar lloc als Tractats d'Amsterdam i de Niça, en vigor el 1999 i el 2003, respectivament, amb algunes reformes bastant modestes en comparació dels reptes a què s'han d'enfrontar.

Encara quedava un llarg camí per poder satisfer una condició bàsica de la democràcia federal: que els estats membres han de ser democràcies liberals. Aquesta havia estat la política establerta des que, el juny de 1993, el Consell Europeu a Copenhaguen decidís que els estats que entressin a la Comunitat havien de complir «les condicions de democràcia i d'economia de mercat» i demostrar «adhesió als objectius d'unió política, econòmica i monetària» (*Bulletin of the European Community* 1993/6: 13). Els que pretenien entrar, amb l'ajuda de la Comissió i dels estats membres, havien fet grans esforços, i en gran part hi van reeixir, per complir la primera condició. La segona condició, però, estava mal enfocada, perquè l'objectiu de la unió econòmica i monetària es va incorporar al Tractat de Maastricht, que ja havia estat firmat, i no estava gens clar què significava la condició d'unió política. Per exemple, els britànics estaven satisfets amb una interpretació intergovernamental. En general, els francesos es decantaven més pels poders federals, si bé en tenien prou amb uns elements intergovernamentals forts a les institucions. Per als alemanys, en canvi, l'objectiu era una democràcia federal.

El maig del 2000, quan ja havien començat les negociacions per a l'entrada i es feien les preparacions per al Tractat de Niça, Joschka Fischer, ministre alemany d'afers exteriors, va encetar la discussió sobre aquestes

qüestions en un discurs a la Universitat de Humboldt de Berlín, en què donava la seva pròpia resposta a la pregunta de com podria funcionar la Unió amb aproximadament trenta estats membres. Es tractava, va dir, «d'una resposta molt senzilla: la transició des d'una Unió d'estats cap a la plena parlamentarització com a Federació Europea», amb un «Parlament Europeu i un govern europeu que realment exerceixen poder legislatiu i executiu». Fischer es va referir a l'objectiu de federació a la Declaració de Schuman i va suggerir que, per evitar el perill d'erosió després de l'ampliació, un grup d'estats membres podria concloure un nou tractat marc dins de la Unió i constituir així una avantguarda o «centre de gravetat» que «parlaria amb una sola veu [...] en tantes qüestions com fos possible» i d'aquesta manera encapçalaria el camí cap a la transformació final de la Unió en una federació democràtica (Fischer, Federal Trust 2000: 16-24).

La proposta responia a dos grups influents: els que, sobretot a França, volien una iniciativa més gran per formar una avantguarda, sense les traves de la resistència britànica, per continuar endavant (p. ex., Verhofstadt, 2006), i els que, molt importants a Alemanya, buscaven la manera de crear una democràcia federal europea. El discurs de Fischer va fer molt per obrir la discussió d'aquestes qüestions, que van conduir a una Declaració sobre el Futur de la Unió, afegida al Tractat de Niça, que exigia al Consell Europeu que «decidís com continuar la consideració del futur de la Unió» per anar cap a una Conferència Internacional, el 2004, on poder considerar esmenes al Tractat. L'agenda era incloure la necessitat de «millorar la legitimitat i la transparència democràtiques de la Unió i les seves institucions» i «acostar-les als ciutadans».

El Consell Europeu va decidir convocar una convenció amb membres del Parlament Europeu i dels parlaments dels estats membres, juntament amb representants de la Comissió i dels governs dels estats membres, amb instruccions per considerar esmenes al Tractat sobre qüestions que incloïen molts dels elements de la democràcia federal.

Una majoria de membres dels parlaments estava oberta a propostes amb contingut federal, i els eurodiputats, més experts en aquelles qüestions, van ser particularment influents. L'ambició de Giscard d'Estaing, com a president de la Convenció, era crear una constitució de la Unió que fos ratificada i que durés. En conseqüència, va buscar un consens ampli entre la majoria de membres de la Convenció seguit de l'aprovació unànime dels governs, i la seva manera de garantir el consens era un sistema obertament federal per al mercat únic i les qüestions relacionades, juntament

—amb vista a la unanimitat— amb un sistema bàsicament intergovernamental per a reduïdes de sobirania, sobretot la gestió macroeconòmica i la política exterior i de seguretat.

Així, doncs, la Convenció va fer un tractat que establia un esborrany de constitució per a Europa i contenia alguns passos essencials cap a la democràcia federal (Duff, 2005: pàssim). També hi va haver moltes esmenes als articles del tractat que tenien un caràcter més legislatiu que no pas constitucional.

Tots els governs dels estats membres van firmar el tractat. Una majoria de parlaments el van ratificar, i és bastant probable que ho haguessin fet tots si s'haguessin resolt algunes excepcions amb decisions polítiques o amb declaracions dirigides a problemes concrets. El maig del 2005, però, els referèndums a França i als Països Baixos van donar uns resultats negatius en què el rebuig dels elements constitucionals del tractat no va semblar que hi tingués un paper decisiu: molts votants francesos van reaccionar en contra del que van considerar la imposició d'una versió anglosaxona de les polítiques econòmiques liberals, mentre que el descontentament holandès s'explicava per l'ús recent del poder francoalemany per invalidar els límits dels dèficits pressupostaris acordats al Tractat de Maastricht, cosa que posava en perill l'estabilitat econòmica de la Unió.

Però d'aquí no es desprèn que la majoria dels elements de reforma continguts a la Constitució hagin de desaparèixer. Des d'aleshores, la major part de l'esborrany de tractat de Spinelli, que era considerablement més radical, ha estat incorporada a la Unió i, el desembre del 2007, tots els estats membres havien firmat el Tractat de Lisboa, que contenia els principals trets institucionals del Tractat constitucional. Així, doncs, els poders del Parlament es reforçarien fent de la codecisió la regla general per a la legislació i les despeses pressupostàries. Les sessions legislatives del Consell serien obertes al públic, les votacions per majoria qualificada sobre la legislació serien la regla general i hi hauria més estabilitat a la presidència del Consell. La presidència del Consell Europeu es faria més eficaç en substituir la rotació per torns de sis mesos en el càrrec entre els caps d'estat o de govern de cada estat membre per un president elegit per un mandat de dos anys i mig, renovable una sola vegada. Després de les eleccions europees i tenint en compte els resultats, el Consell Europeu nomenaria el president de la Comissió subjecte a l'aprovació del Parlament. Es reduiria el risc de la Comissió de degenerar cap a una conferència intergovernamental proposant la decisió del Tractat de Niça de reduir el nombre de comissio-

nats a dues terceres parts del nombre dels estats membres. La creació d'un càrrec d'alt representant dels Afers de Seguretat i Exteriors (que el tractat constitucional havia proposat anomenar ministre d'Exteriors Europeu) per ser alhora president del Consell de Ministres d'Afers Exteriors i vicepresident de la Comissió amb la supervisió de tot l'espectre de responsabilitats externes de la Comissió, tenia alhora potencial federal i intergovernamental. El poder judicial, després del precedent de tractats d'esmenes previs, s'enfortiria. La Comissió tindria un paper més important en els afers comuns i en la política de seguretat. El Tractat també preveia més clarament l'acció externa sobre el canvi climàtic i la solidaritat energètica, així com l'existència d'un grup d'estats disposats a establir una «col·laboració estructurada i permanent» en el camp de la defensa.

El Tractat de Lisboa gairebé va ser ratificat per tots els estats membres, però un referèndum a la República d'Irlanda el va rebutjar al·legant que incloïa la por il·lusòria que exposaria els ciutadans irlandesos a fer el servei militar obligatori a l'exèrcit europeu. El govern irlandès va decidir donar als ciutadans més informació per convocar, l'octubre del 2009, un segon referèndum, que va ser positiu i que ara ha permès que el Tractat entrés en vigor.

Una democràcia federal incompleta

A pesar del rebuig del Tractat constitucional i del destí incert del Tractat de Lisboa, la Unió Europea ha fet un llarg camí cap a la democràcia federal, amb la divisió de poders entre la Unió i els estats membres, tots amb sistemes democràtics liberals de govern representatiu i amb un estat de dret basat en els drets fonamentals. Però les democràcies dels estats continuen sent deficientes en la mesura que són incapaces d'afrontar molts problemes transfronterers si no és per mitjà d'un acord intergovernamental que és propens a eludir el control parlamentari de l'executiu. D'altra banda, la Unió té el seu dèficit democràtic, inevitable quan els estats, a diferència dels nord-americans el 1789, són incapaçs de crear una democràcia federal verdaderament completa des del principi i avancen amb un procés de creació contínua per mitjà de l'acumulació d'elements d'institucions i poders federals.

El Tribunal de Justícia, juntament amb les seves relacions amb els tribunals dels estats membres, s'acosta al que seria un poder judicial federal (Hartley, 1999: 55), si bé la relació amb els seus tribunals constitucionals no queda clara.

La Comissió és semblant a un govern federal en determinades funcions, com la política de competències i el comerç exterior, però, en la majoria d'àmbits, el Consell i els governs dels estats membres comparteixen el poder executiu. Hi ha poc suport a un paper més fort de la Comissió, amb uns governs que protegeixen amb zel les seves prerrogatives i amb un escàs suport ciutadà als que els mitjans de comunicació han tendit a anomenar «buròcrates no elegits».

En gran mesura, el Parlament Europeu ha acabat actuant com una cambra federal del poble per a la major part de la legislació, i la modificació del Tractat li ha donat poder de codecisió amb el Consell. Els seus membres assumeixen unes tasques més seriosament detallades que molts dels parlaments dels estats, i generalment voten amb els seus grups de partit europeus més que no pas seguint uns criteris nacionals (Hix *et al.*, 2005: 209-235). Però això no capta gaire l'atenció del públic en general, en part perquè tendeix a involucrar qüestions que no es consideren d'interès periodístic i en part perquè, generalment, els mitjans de comunicació veuen el mateix Parlament des d'una perspectiva semblant.

L'esmena del Tractat ha canviat el Consell en el sentit d'abandonar la pràctica gairebé universal de votació per unanimitat en favor d'una votació per majoria qualificada pel que fa a la major part de decisions legislatives. Però la cultura de negociació intergovernamental es manté, encara que els ministres tendeixin més al compromís que no pas al risc si perden la votació per una minoria de vots (Weiler, 1991: 2461). Així, doncs, al Consell, el consens s'ha mantingut com la norma, amb el suport de pràctiques consocionals de consulta i amb la interconnexió amb les elits participatives no governamentals, cosa que ha fet de la Unió un exemple de «democràcia de consens extrem». Això no únicament dificulta les decisions necessàries, sinó que també és una forma de responsabilitat que no aconsegueix arribar als ciutadans i que fa poca cosa per suscitar-ne el suport (Lord, 1998: 79, 104-106).

Això que acabem de dir i el baix perfil del paper legislatiu del Parlament han estat algunes de les causes de la pèrdua d'interès en les eleccions europees, vistes pels governs dels estats membres o pels partits polítics, i en conseqüència també pels ciutadans, com unes eleccions nacionals de segona categoria, amb una participació, fins ara, de menys del 50%. Des que votar a les eleccions és considerat principalment i per una àmplia majoria com un exercici de poder del ciutadà per influir en el caràcter del govern, s'han proposat diverses maneres de donar al Parlament un paper més explí-

cit en el nomenament de la Comissió o en l'elecció directa del seu president (Bogdanor, 1986: 161-176; Lord, 1998: 130-132; Hix *et al.*, 2005: 554-556).

S'ha defensat que l'elecció directa del president de la Comissió probablement aconseguiria més implicació per part dels ciutadans, però el mètode parlamentari que preval a Europa ha estat el preferit des de la creació de la Comunitat, quan es va donar a l'Assemblea Comuna el poder de destituir l'Alta Autoritat de la CECA. Ara bé, no va ser fins al 2002 que les esmenes al Tractat van iniciar el procés d'acostar més el procediment de designar el president i la Comissió al d'una assemblea legislativa federal: el Consell Europeu decideix les seves nominacions per als nomenaments per mitjà del procediment d'una majoria qualificada i el Parlament els ha d'aprovar, així com garantir l'equilibri polític entre els comissaris.

Però la força centrífuga de les democràcies dels estats membres, en la forma dels seus governs i dels partits polítics nacionals, és un obstacle substancial per a la compleció d'un sistema de democràcia parlamentària per a la UE. La força de les democràcies dels estats membres, comparada amb la democràcia federal incompleta de la Unió, és deguda també a la força dels *demos* respectius dels estats i a l'absència relativa d'un *demos* en la Unió, que en debilita les institucions i, en particular, el Parlament. La diversitat lingüística és un problema que, a pesar de tot, federacions com Suïssa, l'Índia i Bèlgica han aconseguit afrontar. En molts estats membres, el *demos* també està reforçat per una percepció comuna de la història i per uns costums i unes institucions polítiques i socials pròpies. Això no obstant, s'ha afirmat que el suport suficient a la Unió pot derivar d'un compromís comú amb els valors democràticoliberal (Habermas, 1992: 1-19) o de la pràctica de la rivalitat democràtica de partits dins d'un sistema de «cooperació institucionalitzada» (Follesdal i Hix, 2006: 550).

També s'ha observat que una identitat comuna, que és la condició per a un *demos* efectiu, ha de dependre d'una «comunitat d'interessos», així com d'una «comunitat de valors» (Lord, 1998: 123).

De fet, l'experiència de la integració europea des de 1950 ha mostrat que els passos principals cap a la democràcia federal han estat motivats per un interès comú, vivament percebut, tant en la seguretat com en els beneficis econòmics. Actualment, la seguretat dins de la Unió està, en gran mesura, fora de dubte. Però hi ha un interès profund, àmpliament compartit pels ciutadans, en relació amb uns perills mundials que amenacen els europeus i també d'altres, des de les armes atòmiques, biològiques o químiques fins al terrorisme, els estats en fallida, la migració de masses

o el canvi climàtic. Mentre, naturalment, la Unió tota sola no pot enfrontar-s'hi de manera eficaç, sí que pot, com ha mostrat el Protocol de Kyoto sobre el canvi climàtic, influir perquè els altres se sumin a l'adopció de passos importants.

Aportacions com aquestes al desenvolupament d'un sistema multilateral per crear un món més segur i més pròsper estan en consonància amb els valors generalment compartits dins de la Unió, i això podria establir els fonaments per consolidar els seus poders sobre l'acció exterior, acompanyats de passos essencials cap a les institucions de democràcia federal (vegeu Pinder, 2007).

La Unió Europea ja ha fet molt per mostrar com un grup d'estats nació moderns pot construir una democràcia federal mitjançant una sèrie de passos, aplicant de manera gradual el principi de combinar l'autogovern amb el govern compartit que es va aplicar per primera vegada a la Constitució dels Estats Units. Caldrà veure si el procés de crear una democràcia federal europea es completarà amb més reformes de les institucions de la Unió i dels poders després de la recent ratificació del Tractat de Lisboa, però podem aprendre molt de l'experiència fins al dia d'avui, tant pel que fa a les perspectives d'un major desenvolupament cap a una democràcia federal com al potencial per a un procés de federalisme creixent com aquest, dins dels estats existents, en altres regions o, més en general, arreu del món.

Referències bibliogràfiques

- Bärenbrinker, F. «Hallstein's Europakonzeption vor seinem Amtstritt bei der Kommission», a Loth, W. (ed.). *Walter Hallstein: Der vergessene Europäer?* Bonn: Europa Union Verlag, 1995.
- Bogdanor, V. «The Future of the EC: Two Models of Democracy» 1986, *Government and Opposition* 21(2). *Bulletin of the European Communities* (1993) (6).
- Camps, M. *Britain and the European Community 1955-1963*. Londres: Oxford University Press, 1963.
- Delors, J. *Mémoires*. París: Plon, 2004.
- Duchêne, F. *Jean Monnet: First Statesman of Interdependence*. Londres: W.W. Norton, 1994.
- Duff, A. *The Struggle for Europe's Constitution*. Londres: Federal Trust, 2005.

- Fischer, J. «Vom Staatenbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration», Rede in der Humboldt-Universität Berlin, 8 de maig; en anglès, «From Confederation to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration». *European Essay núm. 8*. Londres: Federal Trust, 2000.
- Follesdal, A., i Hix, S. «Why there is a Democratic Deficit in the EU: a Response to Majone and Moravcsik». *Journal of Common Market Studies*, 2006, 44: 533-562.
- Friedrich, C. «Federal Constitutional Theory and Emergent Proposals», a Macmahon, A. (ed.). *Federalism: Mature and Emergent*. Nova York: Doubleday, 1955.
- Grant, C. *Delors: Inside the House that Jacques Built*. Londres: Nicholas Brealey, 1994.
- Griffiths, R. *Europe's First Constitution: The European Political Community, 1952-1954*. Londres: Federal Trust, 2000.
- Habermas, J. «Citizenship and Identity: Some Reflections on the Future of Europe». *Praxis International*, 1992.12(1), p. 1-19.
- Hallstein, W. *Der Unvollendete Bundesstaat, Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*. Dusseldorf: Econverlag, 1969. Versió anglesa com a *Europe in the Making*. Londres: Allen and Unwin, 1972.
- Hartley, T. *Constitutional Problems of the European Union*. Oxford: Hart, 1999.
- Hirsch, E. *Ainsi va la vie*. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 1988.
- Hix, S., Noury A., i Roland R. «Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001». *British Journal of Political Science*, 35, 2005. p. 209-234.
- Irvin, G. *Regaining Europe: An Economic Agenda for the 21st Century*. Londres: Federal Trust, 2006.
- Joxe, L. «Contribution», a Rieben, H. (ed.). *Des Guerres Européennes à l'Union de l'Europe*. Lausana: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 1987.
- Kossmann, E. «Republican Freedom against Monarchical Absolutism: The Dutch Experience in the Seventeenth Century», a Pinder, J. (ed.). *Foundations of Democracy in the European Union: From the Genesis of Parliamentary Democracy to the European Parliament*. Basingstoke: Macmillan Press i Nova York: St Martin's Press, 1999.
- Krause, L. *European Economic Integration and the United States*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1968.

- Küsters, H. «Walter Hallstein und die Verhandlungen über die Römischen Verträge», a Loth, W. et al. (ed.). *Walter Hallstein: Der vergessene Europäer?* Bonn: Europa Union Verlag, 1995.
- Lipgens, W. *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung: Dokumente 1939-1984: Von der Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments*. Bonn: Europa Union Verlag, 1986.
- Lipgens, W., i Loth, W. (ed.). *Documents on the History of European Integration: Plans for European Integration in Great Britain and in Exile 1939-1945*. Berlín i Nova York: Walter de Gruyter, 1985-1991.
- Lord, C. *Democracy in the European Union*. Sheffield: Sheffield University Press, 1998.
- Loth, W., Wallace, W., i Wessels, W. (ed.). *Walter Hallstein: Der vergessene Europäer?* Bonn: Europa Union Verlag, 1984.
- Majocchi, L., i Rossolillo, F. *Il Parlamento europeo*. Nàpols: Guida Editori, 1979.
- McKay, D. *Federalism and European Union: A Political Economy Perspective*. Oxford: Oxford University Press., 1999.
- Monnet, J. *Les États-Unis d'Europe ont commencé: discours et allocutions*. Paris: Laffont, 1955.
- *Memoirs*, trans. R. Mayne. Londres: Collins, 1978.
- Padoa-Schioppa, T. *Europe, a Civil Power: Lessons from EU experience*. Londres: Federal Trust, 2004.
- Pinder, J. (ed.). *Altiero Spinelli and the British Federalists: Writings by Beveridge, Robbins and Spinelli, 1937-43*. Londres: Federal Trust, 1998.
- Pinder, J. «Steps towards a Parliamentary Democracy for Europe: The Development of the European Parliament from the Seventies to the Nineties», a Fink, Gerhard i Griller, Stefan (ed.). *Vom Schumanplan zum Vertrag von Amsterdam: Entstehung und Zukunft der EU*. Viena: Springer-Verlag, 2000.
- «Britain, Security and a Federal Europe», a Henig, S. (ed.). *Federalism and the British*. Londres: Federal Trust, 2007.
- Rieben, H., amb Campero-Tixier, C. i Nicaud, F. *A l'Écoute de Jean Monnet*. Lausana: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 2004.
- Ross, G. *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- Scharpf, F. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999.

- Schuman, R. Declaració feta per Robert Schuman, Ministre d'Exteriors francès, el 9 de maig de 1950.
- Spaak, P.-H. *The Continuing Battle: Memoirs of a European*. Londres: Weidenfeld i Nicholson, 1971.
- Spinelli, A. *Come ho tentato di diventare saggio: Io, Ulisse*. Bolònia: Il Mulino, 1984.
- *Diario europeo 1948-1969*. Bolònia: Il Mulino, 1989.
- *Diario Europeo 1970-1976*. Bolònia: Il Mulino, 1991.
- Tsoukalis, L. *The Politics and Economics of European Monetary Integration*. Londres: George Allen & Unwin, 1977.
- Verhofstadt, G. *The United States of Europe*. Londres: Federal Trust, 2006.
- Weidenfeld, W. «Seine Sorge hiess Europa: Konrad Adenauer», a Jansen, T., i Mahncke, D. *Persönlichkeiten der Europäischen Integration: Vierzehn biographische Essays*. Bonn: Europa Union Verlag, 1981.
- Weiler, J.H.H. «The Transformation of Europe». *Yale Law Journal* 100(8), 1991.

PART III

PERSPECTIVES COMPARADES

FEDERALISME I DEMOCRÀCIA. EL CAS DE LES NACIONS MINORITÀRIES: UN DÈFICIT FEDERALISTA

FERRAN REQUEJO

1. Federalisme i democràcia: valors diferents, objectius diferents

Democràcia i federalisme són dos conceptes venerables en la història de la teoria política i en la història dels sistemes polítics. Des d'una perspectiva teòrica, són dos conceptes que es refereixen a valors, principis organitzadors, llenguatges i tradicions intel·lectuals diferents que es poden analitzar per separat. En termes generals, les teories normatives de democràcia solen incloure tres principis normatius rectors: 1) una idea concreta de la igualtat de la ciutadania, 2) un cert grau de participació política per part dels ciutadans en la presa de decisions col·lectiva, i 3) un cert tipus de control popular sobre el poder polític. Evidentment, aquestes són tres idees molt generals que es poden articular de manera molt diferent en un àmbit institucional i que, també en termes generals, han donat lloc a dues teories normatives de la democràcia que s'acostumen a associar amb tradicions o enfocaments «republicans» i «liberals» de la democràcia.

D'altra banda, les teories normatives del federalisme solen referir-se a algun tipus de pacte entre individus o col·lectivitats (o tots dos alhora), pensat per regular col·lectivament funcions o interessos específics. Aquest pacte es justifica de diferents maneres segons els diferents valors individuals i col·lectius, ja sigui en les versions més clàssiques de l'antiguitat i la tradició republicana (llibertat, interessos i autonomia col·lectiva), ja sigui en les diferents versions del federalisme liberal (seguretat, llibertat, propietat, drets individuals, autonomia, eficàcia, etc.). És més, en tots dos casos, les teories federals de caràcter normatiu justifiquen la conveniència d'estar federats basant-se en plantejaments deontològics (justícia, llibertat, igualtat, etc.) o en plantejaments conseqüencialistes (s'obtenen més bons resultats mitjançant un pacte federal, sobretot en els camps militar i econòmic) (Karmis i Norman 2005).

Per tant, la lògica interna (valors, conceptes, llenguatges, objectius) que sol prevaldre en els debats sobre teories de la democràcia no necessàriament està relacionada amb la lògica que predomina en els debats sobre federalisme i sistemes federals. És més, aquestes formes diferents de legitimitació es poden aplicar a dues esferes generals:

- a) a les qüestions més clàssiques de «justícia democràtica i social» en les federacions (igualtat, competitivitat, redistribució, eficàcia, etc.);
- b) a qüestions de «justícia cultural» sobre fenòmens de pluralisme nacional i cultural en democràcies federals (formes de govern plurinacionals, grups autòctons, polítiques de reconeixement, drets de secessió, etc.).

Si bé de vegades aquests dos camps se superposen, la normativa i l'«agenda» analítica institucional d'aquests dos tipus de proposició són diferents. Totes dues coses plantegen qüestions relacionades amb el debat sobre la qualitat de la democràcia en les federacions.

A més, la dualitat pluralisme/monisme és present tant en la teoria de la democràcia com en les teories normatives del federalisme, i s'aplica a individus i a col·lectivitats. *Pluralisme* és un concepte complex que requereix algun aclariment. Podem postular l'existència de com a mínim tres conceptes de pluralisme associats amb els debats actuals sobre democràcia i federalisme.

1. *Pluralisme ontic*. Aquest concepte es refereix al pluralisme de societats on diferents grups ètnics, nacionals, religiosos, lingüístics i socioeconòmics coexisteixen, interactuen i comparteixen o superposen alguns valors, interessos i identitats individuals i també col·lectives. En relació amb la qüestió del pluralisme cultural (p. ex., lingüístic i religiós), és convenient distingir entre el pluralisme present *dins* el *demos* d'algunes democràcies i el pluralisme de diferents *demoi* que es troba en algunes democràcies (democràcies plurinacionals).¹

2. *Pluralisme normatiu*. Aquest pluralisme està relacionat amb el conjunt de valors, identitats i interessos als quals fan referència les teories de la democràcia i del federalisme, i es contraposa al monisme normatiu. Entre

¹ Prefereixo usar el terme «plurinacional» al terme «multinacional» per reflectir el probable pluralisme ontic i normatiu en termes nacionals i culturals, que hi ha en aquest tipus de context.

les diferents teories normatives pluralistes, és possible distingir entre els que defensen la possibilitat d'establir un ordre jeràrquic permanent per als principals valors legitimadors (Rawls) i els que defensen la impossibilitat d'establir un ordre d'aquest tipus (Berlin). Amb l'objectiu de dur a terme una anàlisi dels contextos plurinacionals, és aconsellable ocupar-se inicialment de l'existència de, com a mínim, tres tipus de pluralisme normatiu que són importants en contextos plurinacionals: a) pluralitat de valors, b) pluralitat d'identitats i c) pluralitat d'interessos. També hi ha tensions entre aquests tres grups i dins de cada un d'ells.

3. *Pluralisme metodològic.* Aquesta noció es refereix a l'existència de diverses perspectives analítiques, tant dins d'una disciplina com entre diferents disciplines que estudien la relació entre democràcia i federalisme. En les anàlisis normatives de democràcia i federalisme, combina aspectes teòrics i empírics: el propòsit és evitar plantejaments que es decantin cap al «moralisme» i l'«estatalisme», comuns en les concepcions polítiques tradicionals.

Amb tota probabilitat, a mesura que creix el grau de pluralitat ètica d'una societat, també augmenten les possibilitats de trobar-hi un tipus de pluralisme normatiu, així com les de trobar dificultats més grans en l'establiment de simples «principis» normatius aplicables a una àmplia varietat de casos.

El debat que ha tingut lloc aquests últims anys relatiu al pluralisme nacional i cultural en democràcies liberals ha mostrat que les teories polítiques tradicionals i el constitucionalisme tradicional presenten dos defectes principals:

- a) una concepció deficient de l'«individualisme» i de l'«universalisme»;
- b) una actitud «estatalista» —i no precisament plural— envers les minories, inserida en nocions com «*demos* nacional», «ciutadania» o «sobirania popular».

Aquestes deficiències institucionals, morals i analítiques són qüestionables en termes dels valors bàsics defensats pel mateix liberalisme democràtic (dignitat, llibertat, igualtat i pluralisme) (Requejo 2005). Aquests valors involucren unes dimensions individuals i *culturals col·lectives* que s'haurien d'afegir a les dimensions *individuals, socials i polítiques* més comunes de les «teories de la justícia» en les democràcies liberals. És possible que no hi hagi cap possibilitat d'aconseguir un acord normatiu que pugui ser

qualificat de «just» pels diferents actors implicats en el procés. Les teories del federalisme i la democràcia poden oferir arguments normatius i analítics i també suggerir possibles solucions pràctiques, però que un sistema polític sigui «just i estable» dependrà també d'una sèrie de condicions històriques i polítiques concretes que cal analitzar cas per cas.

2. «Nacions minoritàries» en democràcies plurinacionals: una caracterització empírica

Normalment, les caracteritzacions més comunes de les «nacions minoritàries»² es basen en criteris teòrics que combinen aspectes objectius i subjectius. Els primers (objectius) se centren en característiques històriques, lingüístiques i culturals que singularitzen un col·lectiu situat en un territori més o menys definit i que el distingeixen dels altres de l'àrea circumdant (primer criteri). Els segons (subjectius) se centren en el desig d'un estat i d'una autonomia diferents que aquestes col·lectivitats han expressat històricament i continuen expressant en el present (una autonomia que pot ser articulada políticament de moltes maneres, des de demandes d'un estat independent fins a un autogovern no secessionista, passant per fórmules federals o d'autonomia regional) (segon criteri).

La meua proposta per caracteritzar les nacions minoritàries en les democràcies liberals és complementar aquests dos criteris teòrics (i normalment «difusos») amb un tercer criteri empíric. L'objectiu és augmentar la precisió analítica del que entenem com a «nacions minoritàries» i evitar la dilució habitual de les nacions minoritàries en el concepte *monista* d'un estat més ampli. Així, doncs, a banda dels dos criteris teòrics ja mencionats, una nació minoritària en una democràcia liberal es caracteritza per:

- a) un *sistema de partits diferent* del del seu homòleg estatal;
- b) i dins del qual hi hagi *com a mínim un* partit secessionista.

2 Faig servir el concepte «nacions minoritàries» com un equivalent del terme «nacions sense estat», utilitzat en la bibliografia analítica sobre nacionalisme. En aquest capítol no hi inclou el terme «minories nacionals»: persones que viuen en un estat que és diferent de l'estat on viu la majoria de la seva nació (p. ex., el cas dels hongaresos a Romania, etc). Les nacions minoritàries i les minories nacionals difereixen tant des d'una perspectiva analítica com d'una perspectiva normativa.

Centrem-nos ara en les nacions minoritàries més grans que actualment compleixen aquests requeriments: els catalans, els bascos, els quebequesos, els flamencs, els escocesos i els gal·lesos. A més d'un breu resum dels seus respectius sistemes de partits, esmentaré dos indicadors que il·lustren les diferències entre aquestes estructures locals de partit de les nacions minoritàries i les de les seves homòlogues centrals. En primer lloc, classifico tant els sistemes de partits estatals com els subestats (segons la tipologia de Sartori). En segon lloc, calcularé el «nombre efectiu de partits» (N) fent servir la fórmula habitual:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^{n_1} p_i^2}$$

on p_i^2 és la proporció d'escons obtinguts pel partit dins la institució representativa en qüestió (Taagepera i Shugart 1989: 79).³ La taula 13.1 resumeix els principals resultats després d'aplicar aquests dos criteris empírics a les principals democràcies plurinacionals occidentals.

2.1 Espanya

És clar que tant els catalans com els bascos es poden qualificar de «nacions minoritàries» segons la definició del començament d'aquesta secció. Els partits «independentistes» tenen representació parlamentària en totes dues entitats subestats: a Catalunya, Esquerra Republicana de Catalunya; al País Basc, Eusko Alkartasuna i Batasuna / Partido Comunista de las Tierras Vascas (el 2003 Batasuna va ser declarat il·legal, i el PCTV ha estat el seu substitut electoral). Més concretament, si bé el sistema estatal es pot qualificar de «bipartit», Catalunya es caracteritza per un «pluralisme moderat» i el País Basc s'acosta a un «pluralisme polaritzat». Encara més, malgrat que el nombre efectiu de partits d'Espanya sigui de 2,5, les nacions minoritàries obtenen un resultat molt més alt: 3,9 a Catalunya i 4,4 al País Basc.

3 En el cas dels parlaments que tenen dues cambres, el nombre real de partits ha estat calculat usant les dades de la cambra baixa. El nombre real de partits pot coincidir amb el criteri 3a encara que siguin partits diferents. No obstant, aquest cas relativament improbable queda exclòs amb l'aplicació del criteri 3b. Agraïxo a Aharon MacClanaghan la seva ajuda en la preparació de la taula 13.1.

Taula 13.1. Sistema de partits en les democràcies plurinacionals occidentals

	<i>Tipus de sistema</i>	<i>Nombre efectiu de partits</i>
Espanya	Bipartit	2,5
Catalunya	Pluralisme moderat	3,9
País Basc	Pluralisme polaritzat	4,4
Canadà	Pluralisme moderat	3,1
Quebec	Bipartit	2,1
Bèlgica	Pluralisme polaritzat	7,0
Flandes	Pluralisme polaritzat	4,8
Regne Unit	Bipartit	2,5
Escòcia	Pluralisme moderat	4,3
Gal·les	Pluralisme moderat	3,1

2.2 Canadà

Els quebequesos també constitueixen clarament una nació minoritària: un poderós partit secessionista governa la província, que té un sistema de partits totalment diferent del d'Ottawa (el Partit Liberal du Québec és un grup independent i no pas la branca quebequesa del Partit Liberal del Canadà). Aquests dos sistemes es caracteritzen pel pluralisme moderat i pel bipartidisme, respectivament, mentre que la diferència en el nombre efectiu de partits és significativa però no enorme (3,1 per al Canadà, 2,1 per al Quebec).

2.3 Bèlgica

El sistema estatal de partits de Bèlgica es divideix en el segment de parla francesa i el de parla neerlandesa, i tant l'un com l'altre encaixen més o menys amb les principals faccions presents en els parlaments subestats respectius. Això no obstant, la consegüent «duplicació» de partits significa que el nombre efectiu de partits a la Cambra de Representants és molt més alt que el nombre corresponent a Flandes: 7 enfront de 4,8. Tots dos sistemes s'haurien de descriure com a «pluralisme polaritzat» per la presència del poderós però controvertit Vlaams Belang, que és rebutjat unànimement per les altres forces polítiques. Malgrat tot, la força molt més gran d'aquest

partit a Flandes (comparat amb Brussel·les) significa bàsicament que el parlament regional està més polaritzat que no pas el seu equivalent federal.

2.4 El Regne Unit

Tant els gal·lesos com els escocesos constitueixen nacions minoritàries, si bé, en un cert sentit, Escòcia és més «diferent» de Westminster que no pas Gal·les. Això és degut al fet que l'estructura de partits escocesa inclou un partit secessionista i diverses forces de gamma mitjana que no tenen homòlegs a Londres. Els nacionalistes gal·lesos, però, estan més aviat dividits pel que fa a la independència completa, mentre que l'estructura de partits de la regió s'assembla més a la de Whitehall. El nombre total efectiu de partits al Regne Unit és de 2,5, enfront de 3,1 de Gal·les i 4,3 d'Escòcia.

3. L'adaptació política de les nacions minoritàries en les federacions plurinacionals: enfocaments teòric i comparat

3.1 Enfocament teòric

En treballs anteriors he defensat que hi ha, com a mínim, tres objectius que s'han d'aconseguir en una federació plurinacional «justa i estable» (Requejo 2005: 4, 2001a, 1999):

1. Un *reconeixement polític i constitucional* explícit i satisfactori que sigui acceptat pels principals actors polítics que formen part del *pluralisme nacional* de la «federació».

2. L'establiment d'una sèrie d'acords per a un alt grau d'autogovern nacional de les nacions minoritàries de la federació (aquests acords inclouen suficients recursos econòmics, basats en un model de federalisme fiscal). Probablement seran de caràcter confederat o asimètric quan el nombre d'unitats federades sigui més gran que el de nacions minoritàries. L'objectiu d'aquests acords és la defensa política i el desenvolupament dels col·lectius nacionals, tant en relació amb la federació com amb relació a l'arena internacional.

3. Una regulació *plurinacional* del *govern compartit* de la federació i els seus processos de reforma (que, en alguns casos, inclouen possibles clàusules de secessió nacional constitucional amb unes normes procedi-

mentals clares) que pugui adaptar el pluralisme èntic nacional i normatiu de la societat.

No obstant això, l'experiència comparada mostra que no és fàcil satisfer aquestes tres condicions, ni tan sols en les democràcies consolidades. Podríem preguntar-nos per què passa això.

Per explicar les dificultats amb què es troben els sistemes federals plurinacionals quan intenten complir les tres condicions esmentades, s'han proposat dos tipus de raons fonamentals:

1. el federalisme plurinacional seria intrínsecament difícil d'articular amb els principals valors legitimadors de les democràcies liberals (llibertat, igualtat, solidaritat i pluralisme) i amb els drets i llibertats associats amb aquests valors, o

2. el federalisme plurinacional retrocediria inevitablement cap a unes posicions normatives irreconciliables, basades en la «unitat» o en la «unió nacional» de l'organització política democràtica.

1) En termes generals, es pot dir que el debat d'aquests últims anys sobre la relació entre democràcia liberal i pluralisme nacional ha mostrat que el primer tipus de raons mencionat més amunt no està justificat (ni des de la perspectiva de la teoria liberaldemocràtica ni des de l'evidència empírica i comparada). En el camp empíric, es pot observar que els ciutadans de la majoria de nacions minoritàries en democràcies plurinacionals defensen valors i concepcions tan liberals com els que defensen els ciutadans de les nacions majoritàries (p. ex., el Quebec, Catalunya i Escòcia). Els casos d'organitzacions no liberals (l'extrema dreta o l'extrema esquerra) d'algunes nacions minoritàries (Flandes, el País Basc) també estan presents en les nacions majoritàries (França, Àustria). Actualment, el punt de vista jacobí segons el qual el nacionalisme minoritari promou polítiques contràries als valors liberals és completament obsolet. De fet, és el mateix jacobinisme el que emet senyals no liberals pel que fa al tractament de les minories (per als arguments normatius, vegeu Kymlicka 1995; per als arguments empírics, McGarry 2005, 2003).

En el camp normatiu, el compromís del liberalisme democràtic amb la *revisió racional* de les «concepcions del bé» i la neutralitat moral (no perfeccionista) de l'estat (a pesar del fet que hi ha liberals que accepten el primer però no el segon: Raz 1986) no impedeix que els estats liberals de-

cideixen inevitablement, en l'àmbit empíric, defensar una col·lectivitat *nacional* específica i una forma de no-neutralitat *cultural* per a aquesta col·lectivitat (en qüestions lingüístiques, culturals i simbòliques; en termes de la reconstrucció de la seva pròpia història, etc). A la pràctica, les institucions democràtiques liberals sempre estableixen processos de «construcció nacional» (*nation-building*) directament vinculats a identitats i cultures nacionals específiques. De vegades, aquests processos són vistos com condicions per garantir la solidaritat i un sentit de les obligacions recíproques per part dels ciutadans de l'organització política (dins les seves pròpies fronteres) amb l'objectiu de garantir l'emergència i l'estabilitat dels valors liberals del sistema polític. Però això tant podem dir-ho de les autoritats de les nacions majoritàries com de les de les nacions minoritàries. Els processos de «construcció nacional» de les majories i les minories nacionals presenten tendències semblants quan s'articulen amb els valors legitimadors de les democràcies liberals (Requejo 2001a).

2) El segon conjunt de raons es refereix a un marc normatiu «agonista» similar al «pluralisme de valors» de Berlin que fa que tota solució única «racional i raonable» en relació amb la credibilitat del federalisme en les democràcies plurinacionals sigui pràcticament impossible. Les raons les hauríem de buscar en: 2.1) les diferents preconcepcions polítiques implícites, 2.2) el caràcter competitiu dels diferents processos de construcció nacional que coexisteixen en una democràcia plurinacional i 2.3) la falta d'una única via epistemològica i ètica per abordar aquestes preconcepcions i aquests processos parcials i irreconciliables.

Hi ha almenys tres qüestions que exemplifiquen el caràcter «agonista» dels marcs normatius, així com els valors, les identitats i els interessos que estan en joc en els contextos plurinacionals:

a) L'acceptació, o no, que només hi ha un *demos* per cada democràcia. És obvi que normalment els nacionalistes estatals defensen una concepció d'estat nació basada en un únic *demos*, en termes dels conceptes legitimadors utilitzats, com ara «sobirania popular» o «igualtat de la ciutadania». En general, tant el corrent principal del liberalisme com del socialisme o, en altres paraules, les dues escoles de pensament predominants que van sorgir de la Il·lustració, no estan gaire ben preparades intel·lectualment per abordar la qüestió dels nacionalismes que no coincideixen amb el nacionalisme estatal. El problema s'origina en l'«estatalisme» im-

plícit que totes dues tradicions accepten com a solució per considerar legítimes les col·lectivitats polítiques d'autogovern. Això significa que totes dues tradicions adopten una posició «conservadora» pel que fa a l'*statu quo* de les realitats estatals, independentment de quins puguin haver estat els seus orígens històrics. En canvi, els nacionalistes de les nacions minoritàries normalment defensen l'existència d'un grup de *demoi* dins de la democràcia en què viuen, descrits com a col·lectivitats «nacionals» que són diferents per raons culturals, històriques o lingüístiques. Així, doncs, aquestes dues posicions comparen un *demos* «monista» amb una sèrie de *demoi* entesos en termes de *pluralisme nacional*. Aquests dos tipus d'actors «viuen» en mons diferents i, probablement, seran diferents les respostes que donaran a preguntes sobre la igualtat política. Per exemple: «¿igualtat o què?», «¿igualtat entre qui?». És més, insistiran en diferents contraposicions conceptuals: igualtat/desigualtat o igualtat/diferència. La probabilitat d'establir un terreny comú a aquestes dues preconcepcions polítiques (normativa i epistemològica) és escassa. Els mateixos valors i conceptes signifiquen coses diferents segons la caracterització dels *demos-demoi* de l'organització política (això està vinculat amb la discussió normativa sobre democràcia i federalisme entre els anomenats liberalisme 1 i liberalisme 2) (Maiz i Requejo 2005; vegeu també les notes 12 i 13 d'aquest capítol).

b) L'acceptació, o no, que l'establiment de drets i llibertats *individuals* en les democràcies liberals sempre va precedir d'un dret o llibertat *col·lectiu*: el dret d'autodeterminació de la col·lectivitat estatal (i la «sobirania» del *demos* congruent amb aquest dret). S'ha dit moltes vegades, però sense extreure'n les conseqüències normatives pertinents, que a les democràcies sempre hi ha una decisió prèvia en relació amb el *demos* (si bé amb limitacions dictades per organitzacions com la UE, Mercosur, etc). Aquesta és una decisió que a la pràctica acostuma a referir-se a col·lectius que s'han establert després d'uns llargs processos històrics plens de guerres, annexions, exterminis, deportacions, que no tenen cap relació amb els valors legitimadors de les democràcies liberals. No hauria de sorprendre que alguns membres de les nacions minoritàries presentessin arguments històrics per defensar l'existència del dret d'autodeterminació (i secessió) per a un dels *demoi* de l'estat. Aquests punts de vista agonistes es reflecteixen en diferents «cultures polítiques» dels diferents col·lectius nacionals i en la manera de «traduir» valors legitimadors liberaldemocràtics als seus contextos específics.

c) La vinculació de les normes polítiques i constitucionals a la seva naturalesa estrictament «moral» o la seva remissió complementària a una dimensió «ètica» subjacent. A més de la racionalitat «pragmàtica» —la que utilitza els millors mitjans per aconseguir les finalitats o els objectius preestablerts (lligats a valors com eficàcia, eficiència i estabilitat)—, en els contextos plurinacionals és útil introduir la distinció clàssica entre racionalitat *ètica* i racionalitat *moral*. La primera es refereix a la interpretació empírica de valors culturals específics introduint valors *particulars* (p. ex., la defensa d'una llengua concreta) o establint una interpretació *específica* dels principis *universals* (p. ex., qui és el subjecte de la llibertat política col·lectiva). Aquesta és una racionalitat caracteritzada per la interpretació contextual, que és decisiva quan es discuteixen qüestions polítiques concretes, com l'ús de símbols polítics de nacions minoritàries, el grau d'autonomia o la seva presència en l'àmbit internacional. També serà decisiva quan s'avalui el grau més o menys gran d'acomodació política dels ciutadans que subjectivament s'associen amb les nacions minoritàries d'una democràcia federal plurinacional. La racionalitat «moral», en canvi, es refereix a una resolució imparcial de conflictes mitjançant uns principis i regles que aspiren a tenir validesa universal, amb independència del context en què actuen. Normalment, les teories de la democràcia es concentren en racionalitats *pragmàtiques* i *morals*, i marginen la racionalitat *ètica*, que és precisament la que els ciutadans de les nacions minoritàries utilitzen per exigir un tractament just per a les seves característiques lingüístiques, històriques i culturals específiques. Per tant, en l'àmbit normatiu, la racionalitat ètica actua com a incentiu per introduir un grau més elevat de pluralisme dins dels principis i les institucions polítiques de les democràcies i dels sistemes federals a fi d'evitar versions esbiaixades cap als valors, identitats i la interpretació monista decidida normalment per les majories.

Els elements agonistes d'aquestes tres qüestions en contextos plurinacionals estan vinculats a valors que es poden integrar en dues perspectives liberaldemocràtiques (majoritària/minoritària), cada una de les quals es pot justificar des de premisses liberals, democràtiques i federals, però que fàcilment poden entrar en conflicte.⁴ Sempre hi haurà una forma de

4 En el cas de les federacions plurinacionals, he defensat la més gran idoneïtat filosòfica de la forma de liberalisme polític basada en el «pluralisme valor» d'I. Berlin més que no pas en altres perspectives normatives de caràcter nacional «monista» (*El Federalista*), en les de caràcter pluralista amb un ordre permanent de valors (Rawls), o d'una naturalesa predomi-

pluralisme normatiu que adquireix més complexitat en contextos plurinacionals que no pas uninacionals, i que inclou dimensions individuals i col·lectives. Ara som davant d'una pregunta que les teories liberals, democràtiques i federals no solen contestar: ¿Quina hauria de ser la forma o formes d'una organització política justa? La resposta implícita és «l'estat», sense tenir en compte la manera com ha estat creat històricament. Però aquesta resposta és bastant discutible des de la perspectiva dels mateixos valors liberals i democràtics.

Això són qüestions que gairebé mai es plantegen les teories clàssiques de la democràcia i del federalisme. En termes federals, les tres qüestions comentades anteriorment connecten amb el contrast mencionat abans entre el tipus de teoria federal que situa el centre de gravetat normatiu en la «unió» que sorgeix del pacte, i el tipus de teoria que situa aquest centre de gravetat en les parts d'aquest pacte. En altres paraules, es relaciona amb el debat entre Madison i Althusius. Aquest últim està més a prop del que podríem anomenar l'esperit de les confederacions (o d'una forma de federalisme consociacional). En aquest cas, un dels objectius del «pacte federal» serà la preservació de la pluralitat de les identitats particulars del pacte.⁵

En canvi, la tradició federalista nord-americana interpreta el federalisme des d'un punt de vista més federal que no pas confederal. En aquest cas, el centre de gravetat se situa en la governança d'un estat nació i la consegüent supremàcia del poder central. La Unió és més important que les unitats constituents (*El Federalista*, 10, 37, 51 —Madison—, i 9, 35 —Hamilton—). L'establiment d'una federació no hauria de recórrer a divisions territorials i socials existents, sinó que hauria d'intentar construir una nova organització política que subsumís les velles divisions. (Un tercer tipus de teoria federal està basat en Kant; per a un enfocament de la teoria de Kant i de la «justícia cosmopolita» en relació amb els estats plurinacionals, vegeu Requejo 2009.)

Segons la concepció federal que adoptem, obtindrem diferents conclusions en tots els àmbits d'acomodació territorial. Així, doncs, la interpreta-

nantment procedimental (Habermas). Vegeu Requejo 2005, cap 1-2; Karmis i Norman 2005, Introducció; Hueglin 2003.

5 Segons la fórmula jurídica clàssica «quod omnes tangit» de la llei romana («el que interessa a tots, ha de ser aprovat per tots»), en termes federals, tradueix la introducció d'un dret de veto per a les col·lectivitats federades (Althusius, *Politica Methodice Digesta* VIII). Aquest és un concepte que comparteix elements amb la teoria republicana —recuperada fa poc— de la llibertat negativa col·lectiva (anomenada «neoromana» per Skinner, 1998).

ció dels valors de llibertat, igualtat i pluralisme es divideix fàcilment segons si tracta de democràcies federals uninacionals o plurinacionals, sobretot pel que fa als drets i llibertats col·lectius o de grup, als subjectes de llibertat i al tipus de pluralisme que es pretén protegir i garantir.

La conclusió és que tant les teories liberaldemocràtiques tradicionals com les teories federals tradicionals estan mal preparades per resoldre aquestes qüestions: fan versions específiques de l'individualisme, l'universalisme i l'«estatalisme» (i del seu nacionalisme implícit), els tres punts de referència fonamentals per a la legitimació dels estats, sense tenir en compte els seus processos històrics de construcció i el seu pluralisme intern. Això porta a un *dèficit federalista* en les teories polítiques tradicionals quan aborden les llibertats col·lectives negatives i positives de les nacions minoritàries. L'alternativa es troba en les teories liberals democràtiques i federals de caràcter més *pluralista* en relació amb les diverses perspectives normatives dels grups que coexisteixen en una democràcia.⁶

Òbviament, aquestes posicions teòriques i normatives oposades tindran conseqüències per al constitucionalisme. Així, en el cas de les democràcies plurinacionals federals (el Canadà, Bèlgica, etc.), tant el debat com la pràctica política han mostrat les limitacions del model nord-americà per a les societats plurinacionals (una federació uninacional amb trets simètrics). És a dir, una sèrie de limitacions que ultrapassen el caràcter més centralitzat i descentralitzat d'aquell model i que cal tenir present en les anàlisis empíriques de política comparada.

3.2 Un enfocament comparat

La territorialitat importa. Al contrari de les pretensions d'una sèrie de teories sobre la modernitat de caràcter liberal o marxista, els estudis empírics han establert que, en l'àmbit democràtic, els conflictes territorials no mostren cap tendència a desaparèixer; de fet, sembla que passa el contrari. També s'ha observat que, a Europa, hi ha hagut l'emergència d'un gran nombre de nous estats al llarg de l'últim segle després de la caiguda dels dos imperis: l'austrohongarès, després de la Primera Guerra Mundial, i el soviètic, en

6 De vegades, aquest *dèficit federal* és paral·lel a la falta de consideració del pluralisme intern de la nació minoritària per part d'uns quants nacionalistes minoritaris. Això mereix una anàlisi acurada de cada cas.

l'última dècada del segle XX. En canvi, pocs estats han aconseguit la independència durant el segle XX en el grup de democràcies europees occidentals: Noruega (1904), Irlanda (1921) i unes quantes illes (Xipre, Malta, etc.) (McGarry 2003, Saidemann i Ayres 2000, Fearon i Laitin 1999).

En les democràcies plurinacionals, la majoria de disputes territorials són de naturalesa pacífica.⁷ En termes conceptuals, no hi ha res que pugui evitar que la qüestió d'on s'han d'establir les fronteres s'inclougi en el debat democràtic. Però, en un àmbit empíric, és clar que els estats estan gelosos dels seus propis territoris. Les «clàssiques» solucions liberaldemocràtiques per assolir una adaptació política de les nacions minoritàries són els sistemes federals (en un sentit ampli), el consociacionalisme, els processos de descentralització i secessió (Amoretti i Bermeo 2004, Gagnon *et al.* 2003, Gagnon i Tully 2001). Aquí ens centrarem en els sistemes federals (federacions i alguns estats regionals).

Les anàlisis comparatives del federalisme es poden estructurar segons quatre eixos analítics autònoms:

1. l'eix uninacional-plurinacional
2. l'eix unitarisme-federalisme
3. l'eix centralització-descentralització
4. l'eix simetria-asimetria

Aquests eixos requereixen una bateria diversa de variables i d'indicators per dur a terme un enfocament comparat. L'univers de l'anàlisi següent comprèn federacions democràtiques —excloent-ne casos basats en federacions d'arxipèlags com Micronèsia, les Comores i Saint Christopher i Nevis, així com federacions que disten molt de la lògica liberaldemocràtica (la Unió dels Emirats Àrabs, Nigèria, etc). Estats associats, *federacies* i entitats supraestats com la Unió Europea també n'han estat exclosos. En canvi, incloem tres estats regionals democràtics de l'Europa occidental que mostren una clara divisió territorial de poders: el Regne Unit, Espanya i Itàlia.⁸ En total, en l'anàlisi següent, hi ha dinou federacions o estats regio-

7 Irlanda del Nord i el País Basc en són excepcions. No obstant, en tots dos casos sembla que els grups armats (l'IRA i ETA) han avançat cap a un final negociat de la violència amb els seus governs respectius des del començament d'aquest segle.

8 Si bé el cas espanyol comparteix alguns elements amb les federacions, en algun altre lloc he sostingut que està més vinculat a una lògica «regional» que no pas a una de federal (Requejo 2005, cap. 5-6).

nals (finalment hem exclòs el cas de Sèrbia-Montenegro després de la ruptura dels vincles federals amb el referèndum de Montenegro del 2006).

1. En relació amb l'eix uninacional-plurinacional, es poden aplicar els dos criteris teòrics i el doble criteri empíric descrits a la secció 2. A part dels quatre exemples d'estats plurinacionals mencionats més amunt —Bèlgica, el Canadà, Espanya i el Regne Unit—, s'hi haurien d'afegir les federacions següents: l'Índia, Rússia, Etiòpia i Bòsnia i Hercegovina (que es va establir amb la mediació internacional i presenta trets confederals i una dinàmica política que en desafia la continuïtat). Tots ells inclouen o bé una definició formal que els descriu com a plurinacionals en els seus respectius acords constitucionals o bé satisfan, en almenys un cas intern, els criteris teòrics/empírics de la secció precedent.

2. L'eix unitarisme-federalisme s'estableix usant regulacions constitucionals que són més o menys favorables a la lògica institucional federal des de la perspectiva de les unitats federades.⁹ Inclourem com a indicadors l'existència, o no, de: organitzacions polítiques federades com a unitats constituents (1); la garantia constitucional de la seva autonomia (1); l'acord de reforma constitucional (1); un dualisme institucional en relació amb els tres poders clàssics: l'executiu i el legislatiu (2) i el judicial (1), un model de federalisme fiscal (2), una cambra alta amb representants nomenats per les institucions de les entitats federades (1) i amb escons distribuïts segons criteris territorials (no proporcionals a la població) (1), els poders de la cambra alta dins el sistema institucional (2), l'atribució de les competències residuals a les unitats federades (2), un tribunal per arbitrar disputes (2) amb participació de les entitats subestats (2) i, finalment, la regulació, o no, del dret de secessió de (algunes de) les unitats federades (2).

3. L'eix centralització-descentralització es refereix al grau d'autogovern constitucional de les unitats federades o de les regions amb autonomia

9 Aquest eix se centra en *fins a quin punt és federal* una federació (o un estat regional). Els nombres entre claudàtors es refereixen al resultat obtingut de cada indicador (entre 0 i 2). Fem servir números baixos per minimitzar els errors (i 0,5 punts per als ajustaments interns). En total, l'escala global de cada cas se situa entre 0 (absència d'una lògica federal) i 20 (grau màxim de federalisme constitucional). Vegeu annex 13.1. No considerem indicadors «parainstitucionals», els que tenen un efecte sobre el federalisme com a procés (p. ex., sistemes de partits polítics, relacions intergovernamentals). Una anàlisi semblant es va aplicar a un grup d'onze països federals i regionals, fent servir un nombre lleugerament diferent d'indicadors, a Baldi 2003 (2a ed., 2005). Vegeu també el capítol 15 de Watts, en aquest volum, i Watts 1999, cap. 9-10.

política.¹⁰ Aquest és un tema clau per avaluar l'acomodació política dels sistemes federals/regionals. També es mesura utilitzant diferents indicadors: a) el tipus de competències legislatives que ostenten aquestes subunitats (8) —subdividides en àrees específiques de govern de la manera següent: economia/infraestructures/comunicació (2), educació i cultura (2), benestar (2), afers interns/codi penal/codi civil i altres (2); b) les competències executives/administratives (2); c) si les entitats federades tenen dret a dirigir la seva pròpia política exterior o no, tenint en compte l'abast de les matèries i els acords amb suport federal (2) i d) la seva descentralització econòmica (8): es calcula segons un únic índex mitjà obtingut tenint en compte la distribució dels ingressos públics i de les despeses públiques (índexs GFS/IMF) de cada país.

4. Finalment, l'eix simetria-asimetria inclou els casos amb regulacions específiques *de jure* de naturalesa institucional o competències per a subunitats territorials específiques de les federacions o dels estats regionals. Incloem els enfocaments constitucionals habituals a la asimetria: a) distribució asimètrica de competències, b) regulació de fórmules *d'inclusió i desistiment (opting in i opting out)* dins de marcs formalment simètrics, c) la superposició territorial d'entitats amb funcions diferents (p. ex., les regions/comunitats de Bèlgica) (Watts 2005, 2002: 463-464; Requejo 2001b, 1999). En conseqüència, no es considera la discriminació entre els diversos graus d'asimetria, sinó únicament entre estats que presenten una sèrie d'asimetries polítiques i constitucionals clares o que no les presenten (per als criteris d'asimetria, excloem les capitals federals; en els càlculs següents, el Quebec, Catalunya, Escòcia i Flandes són les referències per als casos del Canadà, Espanya, el Regne Unit i Bèlgica).

La taula 13.2 situa els dinou casos segons els resultats del seu grau de federalisme constitucional i el seu grau de descentralització (ometo

¹⁰ Evidentment, el mesurament quantitatiu i comparatiu de la descentralització és una qüestió complexa que comporta dificultats pel que fa als índexs usats, al seu conjunt, a la manera de comparar diferents països i fins i tot al mateix concepte de descentralització. Amb tot, aquí estem principalment interessats en el grau de descentralització de les nacions minoritàries en una perspectiva comparada. D'aquesta manera, el grau de descentralització (o falta de centralització) també es mesura en una escala global que va des d'un valor de 0 (màxima centralització) fins a un valor de 20 (màxima descentralització). Vegeu annex 13.2. Dades extretes de www.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm; Rodden 2004, Neremberg i Griffiths 2005. Vegeu també Filippov *et al.* 2004, Amoretti i Bermeo 2004, Baldi 2003, Watts 1999, cap. 3, 4 i 8.

el cas d'Etiòpia en el grau de descentralització per la falta de dades econòmiques fiables).

La figura 13.1 relaciona el grau de federalisme constitucional i el grau de descentralització que existeix en els casos estudiats.¹¹

Des de la perspectiva de l'evolució política dels sistemes federals, també val la pena tenir en compte elements de dinàmica interna de federacions plurinacionals relacionats amb característiques institucionals. Aquest és el cas, per exemple, del nombre d'entitats subestats presents en les federacions i els estats regionals, i del reconeixement constitucional de possibles processos secessionistes en federacions plurinacionals. Les taules 13.3 i 13.4 tracten aquestes dues característiques.

Les següents són conclusions generals basades en aquests resultats. Mencionarem breument les tres condicions per a l'acomodació política «federal» dels sistemes de govern plurinacionals establerts anteriorment: 1) reconeixement constitucional de plurinacionalitat, 2) un grau d'autogovern ampli i eficaç de les nacions minoritàries i 3) la participació i protecció de les nacions minoritàries dins del «govern compartit» de la federació, i la regulació, o no, del dret de secessió.

1) *Reconeixement polític del pluralisme nacional en les federacions plurinacionals.* Etiòpia i Rússia reconeixen formalment el seu caràcter plurinacional. Això no obstant, totes les altres federacions i estats regionals són reticents a permetre el reconeixement explícit del pluralisme nacional en els seus acords constitucionals.¹² De fet, aquest reconeixement és menys comú en aquest grup de federacions que no pas la re-

11 Vull agrair a Andreu Orte, assistent de recerca de la Universitat Pompeu Fabra, la seva ajuda per preparar la taula 13.2, la figura 13.1 i els càlculs dels annexos 13.1 i 13.2.

12 La Constitució d'Etiòpia declara que: «Nosaltres, les nacions, nacionalitats i pobles d'Etiòpia [...] ratifiquem la Constitució de la República Federal d'Etiòpia», definint aquests termes com «un grup de persones que, en gran mesura, tenen o comparteixen una cultura comuna, o uns costums semblants, una intel·ligibilitat mútua de llengua i la creença en una identitat comuna o relacionada, i que sobretot viuen en un territori contigu identificable». Més endavant (art. 39), la Constitució estableix el dret de secessió com a part del dret d'autogovern formulat al preàmbul, determinant regles clares en relació amb les majories parlamentàries i electorals necessàries perquè tingui lloc un procés secessionista. En el cas de Rússia, la Constitució fa referència (al preàmbul i al text) al «poble multinacional [en singular] de la Federació Russa, unit per un destí comú en la nostra pàtria», i menciona el respecte pel principi d'«autodeterminació dels pobles» (en plural). L'article 3 diu que «El poble multinacional de la Federació Russa és vehicle de sobirania i l'única font de poder de la Federació», i l'article 5 declara «l'autodeterminació dels pobles de la Federació Russa» (en plural).

gulació dels graus mitjans o alts d'autogovern en algunes federacions. Sembla que hi ha dues raons que poden explicar-ho. D'una banda pot estar relacionat amb el *monisme*, que és un tret de la concepció estatalista i nacionalista de l'organització política dominant de la tradició federal contemporània. És més, en alguns casos (el Canadà, Espanya), sovint els nacionalismes hegemònics de la federació tendeixen a negar-ne el caràcter plurinacional en favor d'una concepció pluricultural i multilingüe de federació que amb freqüència es considera uninacional.¹³ Per tant, per «unió federal» normalment s'entén una unitat més que no pas una «unió» d'entitats nacionals. Hi ha una dificultat afegida de caràcter terminològic: seria més fàcil referir-se al *demos* de l'estat federal/regional com una «unió» si el seu nom no coincidís amb el *demos* majoritari de la federació. Aquest és el cas del «Regne Unit» (en oposició a Anglaterra) o de «Bèlgica» (en oposició a Flandes i a la regió valona) en comparació de l'absència d'una denominació paral·lela al Canadà, a Rússia i a Espanya. Aquesta qüestió esdevé més important quan la població del *demos* nacional minoritari representa una part relativament àmplia de la població de la federació: 25% en el cas del Quebec i 16% a Catalunya, i el nombre d'entitats federades/regionals és elevat. De l'altra, la reticència a reconèixer el caràcter plurinacional es pot basar en una raó molt diferent: al caràcter controvertit de la unió federal. El preàmbul constitucional de Bòsnia i Hercegovina menciona «bosnians, croates i serbis com a pobles constituents». El text defineix que «Bòsnia i Hercegovina constituïran dues entitats: la Federació de Bòsnia i Hercegovina i la Republika Srpska [República Sèrbia de Bòsnia] (art. 3), i evita també la qüestió nacional

13 La Constitució índia comença mencionant «el poble de l'Índia»; el terme *nació* només hi apareix una vegada, al preàmbul: «La fraternitat garanteix la dignitat de la persona i la unitat i integritat de la nació». A la resta del text, l'adjectiu *nacional* es fa servir per referir-se a la federació. A la Constitució belga, el terme *nacional* només fa referència al país sencer: «Tot poder emana de la Nació» (art. 33) i quan el text esmenta «els membres de les dues Cambres» (art. 42), la preservació de la «independència nacional» (art. 91) i la «bandera nacional» (art. 193). La Constitució espanyola (art. 2) estableix que hi ha «nacionalitat i regions» dins d'una Nació Espanyola única (en majúscules), definida com la «pàtria comuna i indivisible de tot el poble espanyol» (una definició clarament qüestionada per un nombre significatiu de ciutadans, principalment del País Basc i de Catalunya, que no estan d'acord amb el fet que la seva pàtria sigui Espanya). A l'Estatut d'Autonomia (2006), finalment el reconeixement del caràcter nacional de Catalunya ha estat col·locat al preàmbul de la llei, mentre que, al text, Catalunya es defineix com una «nacionalitat» segons la Constitució espanyola. Amb tot, alguns articles també mencionen la bandera «nacional», l'himne i els dies festius de Catalunya.

(la forma adjectival «nacional» apareix en diversos articles referits a l'«Assemblea Nacional de la República Sèrbia de Bòsnia»).

*Taula 13.2. Federalisme/descentralització constitucional**

<i>Federació/estats regionals</i>	<i>Grau de federalisme constitucional</i>	<i>Grau de descentralització</i>
	<i>(escala de 20 punts)</i>	<i>(escala de 20 punts)</i>
Alemanya	14,5	11,5
Argentina	12	11
Austràlia	14	12
Àustria	9,5	8,5
Bèlgica	10,5	17
Bòsnia i Hercegovina	18	18
Brasil	13,5	10,5
Canadà	11,5	16,5
Espanya	6	10
Estats Units	14,5	15,5
Etiòpia	13,5	d.n.f**
Índia	9,5	11
Itàlia	5	6
Malàisia	5	d.n.f
Mèxic	10	5,5
Regne Unit	5,5	8
Rússia	11,5	11,5
Sud-àfrica	8	6,5
Suïssa	16	16
Veneçuela	2,5	2,5

Notes

* Taula actualitzada per l'autor el 2013.

** d.n.f: dades econòmiques no fiables.

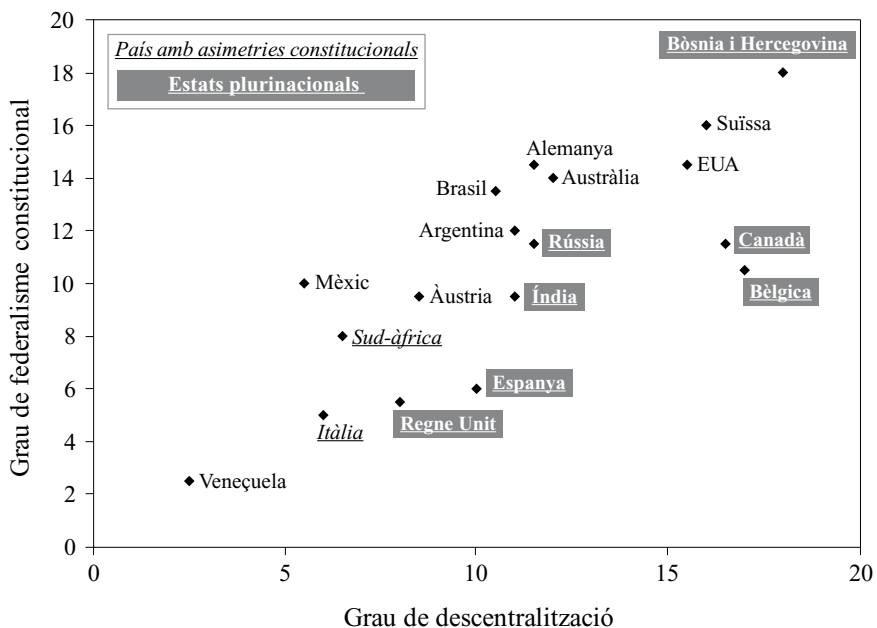


Figura 13.1. Federalisme/descentralització constitucional

Taula 13.3. Simetria/asimetria en estats federals/regionals uninacionals i plurinacionals

		Nombre d'unitats federades/regionals
<i>Federacions / Estats regionals uninacionals</i>		
Simètrics	Alemanya	16
	Argentina	23+1
	Austràlia	6+2
	Àustria	9
	Brasil	26+1
	Estats Units	50+1
	Itàlia	21
	Mèxic	31+1
	Sud-àfrica	9
	Suïssa	20+6
	Veneçuela	23+1
Asimètrics	—	—

<i>Federacions / Estats regionals plurinacionals</i>		
Simètrics	Bèlgica	3+3
	Bòsnia i Hercegovina	2 (+1+1)
	Canadà	10+3
Asimètrics	Espanya	17+2
	Etiòpia	9+1
	Índia	28+7
	Regne Unit	3
	Rússia	89

Taula 13.4. Potencial de secessió

<i>Dret de secessió</i>	
<i>Federacions plurinacionals</i>	
Bòsnia i Hercegovina	No
Bèlgica	No
Canadà	Sí*
Etiòpia	Sí
Índia	No
Rússia	No
(Sèrbia-Montenegro)**	Sí**
<i>Estats regionals plurinacionals</i>	
Espanya***	No
Regne Unit	Sí ****

Notes

* Dret de secessió segons les normes federals (no unilaterals).

** Federació dissolta per referèndum a Montenegro (2006).

*** Estat amb alguns trets federals.

**** Regulat amb regles negociades (2014).

2) *Graus de federalisme, descentralització i asimetries*. En general, les federacions/estats regionals plurinacionals són més asimètriques en termes constitucionals que les federacions uninacionals. El primer tipus de federació mostra, generalment, un grau mitjà de descentralització constitucional més gran, tot i que hi ha diferències internes. També tenen un nombre més gran de regulacions constitucionals asimètriques. De fet, no hi ha casos de federacions plurinacionals clarament simètriques. En aquest grup, el grau de

federalisme és més uniforme i més baix que en el grup de federacions uninacionals (tret del cas especial de Bòsnia i Hercegovina, que mostra algunes característiques confederals, vegeu figura 13.1). No sorprèn que els dos estats regionals —Espanya i el Regne Unit— rebin la puntuació més baixa dels grups d'estats plurinacionals. El grau més baix de federalisme planteja qüestions sobre la idoneïtat de les federacions/estats regionals per gestionar organitzacions polítiques plurinacionals (i el seu pluralisme normatiu i òntic inherent): acomodar políticament les nacions minoritàries no tan sols és una qüestió de descentralització, sinó també de reconeixement polític dels seus estatus nacional i de regulació de les seves llibertats col·lectives constitucionals positives i negatives. És a dir, també és una qüestió del grau de federalisme present en el marc constitucional. Aquest *dèficit federalista* empíric en les federacions democràtiques plurinacionals encara és un repte a principi del segle XXI.

En canvi, el nombre de subunitats federades no és un criteri discriminador entre federacions uninacionals i plurinacionals. De vegades, els elements d'asimetria en les federacions/estats regionals plurinacionals estan regulats amb uns criteris generals de naturalesa simètrica en la divisió territorial de poders (amb pressions en favor de la simetria del sistema). Això passa principalment quan el nombre d'unitats federades no és petit (nou com a mínim): el Canadà, l'Índia, Rússia, Etiòpia i Espanya,¹⁴ en comparació dels casos de Bèlgica, el Regne Unit i novament Bòsnia i Hercegovina. Actualment és una pregunta oberta si la reticència de les federacions a introduir regulacions més asimètriques, sobretot quan el nombre de subunitats no és petit, reforçarà o no les tensions territorials i les posicions secessionistes quan aquesta reticència impedeixi l'acomodació constitucional i política de les nacions minoritàries. Malgrat tot, aquesta reticència sembla que implica un augment potencial de les tensions territorials en el futur dels governs plurinacionals.

3) *Confiança/desconfiança federal*. En els sistemes polítics plurinacionals sempre hi haurà processos de construcció nacional (*nation-building*) que, de vegades, seran parcialment contradictoris. La construcció de la

14 Per a una visió de conjunt de les asimetries constitucionals *de jure*, vegeu Watts 2005. Vegeu també, *Asymmetry Series*, IIGR, Queen's University, des del 2005), sobretot, Laforest 2005. Per a una anàlisi de les fases de desenvolupament del cas espanyol, vegeu Requejo 2005. Vegeu també el capítol 8 d'aquest llibre, de Moreno. La famosa qüestió West-Lothian no causa aparentment gaires problemes en la majoria de països; el nivell polític real de les simetries no és gaire elevat i la majoria de poders tenen caràcter concurrent.

«confiança federal» en les federacions/estats regionals plurinacionals requereix, com a mínim, l'existència de dos factors:

a) L'existència de procediments clars per permetre que les nacions minoritàries participin en el govern compartit de la federació des del seu caràcter singular (presència a la cambra alta, relacions intergovernamentals bilaterals entre aquestes entitats i la federació, institucions consociacionals, etc.). L'objectiu és regular la qüestió *democràtica* de la «participació» en el poder central des del punt de vista de l'especificitat de l'entitat federada o regional (i no diluïda com una altra entitat més de la federació).

b) Hi ha més probabilitats de desenvolupar confiança federal quan hi ha normes que protegeixen les minories nacionals de les accions de les majories. Aquesta és una qüestió de naturalesa més «liberal» que «democràtica» (relacionada amb la «tirania col·lectiva de la majoria»),¹⁵ i afavoreix la inclusió de procediments institucionals com ara poders de veto a la cambra alta, «timbre d'alarma» i/o procediments d'inclusió i desistiment (que no requereixen reformes constitucionals), el nomenament d'alguns jutges del Tribunal Suprem o dels tribunals constitucionals per part de les minories, la participació diferenciada en els processos de reforma constitucional, relacions intergovernamentals asimètriques, etc.¹⁶ La majoria d'aquests procediments no figuren a les constitucions de la majoria de democràcies plurinacionals. En canvi, Bòsnia i Hercegovina ha establert fórmules semblants a les confederacions, mentre que Bèlgica combina fórmules consociacionals amb una lògica centrífuga creixent (disminuïda per la pertinença a la Unió Europea), i el Regne Unit manté la perspectiva d'un procés de descentralització obert i asimètric (sobretot en el cas d'Escòcia). Si no hi ha aquests mecanismes de participació i protecció (Espanya) o no estan prou regulats (Rússia), augmentarà la percepció d'un *federalisme de desconfiança* per part de les minories (i de les majories com

15 La llibertat negativa col·lectiva és un tema clàssic de legitimitat política dins de la tradició «republicana» que ha estat posat en relleu pels historiadors de l'escola de Cambridge (Skinner 1998). Aquest concepte, però, generalment està establert en termes monistes en relació amb l'estat com a col·lectivitat política única. Això explica l'escassa atenció que la tradició republicana dedica normalment al federalisme com una possible via institucional per garantir la llibertat negativa col·lectiva *dins* de l'estat.

16 Aquests procediments semblen més adequats per augmentar l'*autogovern* d'algunes entitats federades que no pas per promoure el *reconeixement* de la plurinacionalitat. Normalment hi ha una confusió política i conceptual entre el procés d'*acomodar* un estat plurinacional i el procés de *descentralitzar-lo*.

a reacció). Des d'una perspectiva normativa, això tergiversa la interpretació de la llibertat liberal col·lectiva (negativa i positiva) en les democràcies federals plurinacionals. Semblaria també aconsellable desenvolupar un tipus de cultura política per a tota la federació a fi de desenvolupar una *confiança federal* estable: una «cultura plurinacional» que fes de la pluralitat dels *demos* interns un tret d'«unió política».

4) *El dret de secessió*. Més controvertida és la introducció, o no, d'un dret de secessió per a les nacions minoritàries de federacions/estats regionals plurinacionals. Aquest és un «dret» que representa una clara fractura amb la lògica predominant de les federacions, si bé no amb la tradició del federalisme. Aquesta lògica només accepta el dret d'autodeterminació per a la federació. Però és una interpretació que fa poc han qüestionat una sèrie de federacions. És el cas del Canadà (per mitjà del «model federal» de la Referència a la Secessió de 1998 pel Tribunal Suprem) i d'Etiòpia (o els casos més específics de l'anterior Sèrbia-Montenegro i de Sant Christopher i Nevis) (taula 13.4). En el debat dels últims anys relatiu a aquesta qüestió, s'han utilitzat arguments de naturalesa funcional i estratègica per oposar-se a aquesta regulació, si bé no sembla que hi hagi cap argument normatiu definitiu —de naturalesa moral o funcional— contra la introducció d'aquest dret quan es dicten normes procedimentals clares que eviten usos estratègics per part de les elits de les nacions minoritàries.¹⁷ És probable que el segle XXI sigui testimoni de moviments polítics en favor del «dret a decidir» per part dels ciutadans de les nacions minoritàries,¹⁸ de moviments a favor de tractar els *demos* minoritaris com a col·lectivitats polítiques que volen preservar tanta llibertat negativa com sigui possible en un món cada vegada més globalitzat. Aquests són moviments als quals la teoria i la pràctica federal democràtica hauran de prestar més atenció de la que els han prestat durant l'època contemporània.

17 A diferència del que suggereix l'argument antisimètric del tobogan cap a la secessió, els estats que han passat per processos de secessió durant el segle xx no eren federacions asimètriques sinó estats unitaris (el Regne Unit, Etiòpia, Indonèsia) o pseudofederacions de naturalesa socialista (URSS, Iugoslàvia, Txecoslovàquia). Vegeu McGarry 2005 i Norman 2001.

18 En els últims anys hi ha hagut exemples d'aquests moviments al Quebec, Flandes i, més recentment, al País Basc i Catalunya.

4. Conclusions

En aquest capítol, després d'assenyalar les diferents lògiques que hi ha darrere de les idees habituals de democràcia i federalisme, he abordat el cas de les democràcies federals plurinacionals. Havent presentat un criteri doble de naturalesa empírica amb el qual diferenciar l'existència de nacions minoritàries dins de les democràcies plurinacionals (secció 2), he proposat tres criteris teòrics per a l'acomodació política d'aquestes democràcies. A la secció següent mostro la naturalesa *agonista* de la discussió normativa sobre l'acomodació política d'aquests tipus de democràcies, que dona lloc a versions monistes i pluralistes del *demos* dels sistemes polítics en conflicte (secció 3.1), així com una sèrie de conclusions que són el resultat d'un estudi comparat de dinou democràcies federals i regionals utilitzant quatre eixos analítics: l'eix uninacional-plurinacional, l'eix unitarisme-federalisme, l'eix centralització-descentralització i l'eix simetria-asimetria (secció 3.2). Aquesta anàlisi revela defectes en el reconeixement constitucional del pluralisme nacional en casos federals i regionals amb un gran nombre d'unitats federades / regions, un baix grau de federalisme constitucional i una asimetria més gran en les entitats federades o regions de les democràcies plurinacionals. També revela dificultats a l'hora d'establir, en aquestes democràcies, fórmules clares per fomentar un «federalisme de la confiança» basat en la participació i la protecció de les minories nacionals del govern compartit de federacions/estats regionals plurinacionals. En realitat, segons els models normatius liberaldemocràtics i el que mostren les anàlisis comparades en aquests tipus de sistemes polítics, es dona un *dèficit federal*. Finalment, aquest capítol defensa la necessitat d'una normativitat més àmplia i d'una millora institucional en les democràcies federals plurinacionals. Per aconseguir-ho, resulta necessari introduir una forma de pluralisme «ètic» més profunda —que mostri les tendències agonistes normatives, així com una perspectiva més «confederal/asimètrica», coherent amb el pluralisme nacional d'aquests tipus d'organitzacions polítiques.

L'«estructura bàsica d'una societat» (Rawls) no inclou únicament qüestions econòmiques i polítiques, sinó també nacionals i culturals. Establir «principis» de justícia —fins i tot suposant que sigui possible més enllà del contrast agonista entre valors, interessos i identitats diferents— hauria d'incloure, superant Rawls, unes *polítiques de reconeixement* i unes *polítiques d'acomodació* de les nacions minoritàries. Deixar aquests components fora de l'esfera de la justícia significa convertir les majories nacionals i culturals

en àrbitres esbiaixats de les regles del sistema polític, i els àrbitres esbiaixats mai no poden ser «justos». Resumint: en les democràcies plurinacionals federals, l'articulació dels valors de llibertat, igualtat, pluralisme i dignitat individual requereix drets, institucions i procediments de reconeixement i d'acomodació més complexos que en les democràcies federals uninacionals. Els drets, institucions i procediments implicats en la justícia bàsica d'aquests dos tipus de democràcia no coincideixen.¹⁹ De fet, no queda clar que es pugui establir un tipus de concepció teòrica liberaldemocràtica capaç d'articular la complexitat normativa —conceptes, valors, reconstrucció lingüística i diferents tipus de racionalitat— inherent a les organitzacions polítiques plurinacionals. Sempre hi haurà diferents interpretacions de com donar expressió pràctica, en termes nacionals, als drets, institucions i regulacions de l'estat de dret, a la democràcia, al federalisme i a les relacions entre les majories i les minories *permanents* de les col·lectivitats polítiques.

Quan hi ha límits normatius i epistemològics en els arguments morals i lingüístics dels grups que comparteixen posicions liberals i democràtiques, la justícia demana una negociació equitativa entre les parts implicades. Generalment, les tradicions hegemòniques del pensament polític democràtic i federal han estat més monistes que pluralistes. Això ha creat una sèrie de barreres mentals (conceptuals, en la interpretació dels valors), tant en les constitucions de les democràcies federals com en els seus processos pràctics. Però les tradicions liberaldemocràtiques i federals han reeixit a implantar uns sistemes polítics capaços d'incloure l'experimentació i les reformes entre les seves regles bàsiques. Les respostes no seran mai definitives. Després de l'expansió del federalisme i la democràcia, el segle actual pot encoratjar —i, segons la meua opinió, hauria de fer-ho— una millora moral i institucional en les democràcies federals plurinacionals. Aquest és un dels principals reptes del federalisme liberaldemocràtic que espera ser tractat adequadament al segle XXI.

19 En termes rawlsians, ¿quina hauria de ser la col·lectivitat de reciprocitat i justícia en relació amb el requeriment d'estabilitat? Segons Rawls és l'estat, però això resulta discutible segons les premisses de la mateixa teoria rawlsiana. A *Political Liberalism*, la resposta de Rawls a la pregunta sobre l'estabilitat no respon adequadament a la crítica comunitarista de la importància de l'autopercepció dels individus. Els individus empírics no escullen un gran nombre dels seus atributs, sinó que més aviat els trien perquè ja tenen aquests atributs. Això requereix una antropologia de grup parcialment agonista que qualsevol teoria liberaldemocràtica i federal ha de tenir més en compte del que aquests últims dos segles ha desenvolupat la perspectiva dominant de totes dues tradicions.

Annex 13.1. Grau de federalisme constitucional

	ALE	ARG	AUSTL	AUS	BEL	BOS-H	BRA	CAN	ESP	ETI	EUA	IND	ITA	MAL	MEX	RU*	RUS	S-AF	SUI	VEN
Organitzacions polítiques com a unitats constituents (1)	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0
Garantia d'autogovern constitucional (1)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1
Acord per a la reforma constitucional (1)	1	0	1	0	0	1	0,5	1	0	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0,5	0
Dualisme executiu/legislatiu (2)	0,5	1,5	2	0,5	2	2	1,5	2	1	1	2	0,5	1	1	0,5	1,5	0,5	1	2	0,5
Dualisme judicial (1)	1	1	1	0	0,5	1	1	1	0,5	1	1	0,5	0	0	1	1	1	0	1	0
Dualisme fiscal (2)	1	1	2	0	1	2	2	2	1	1	2	1	0,5	0	0,5	1	1	0,5	2	0
Influència de l'entitat federada en el govern federal (1)	0	0	0	0	0,5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5
Canbra alta: nomenament per les institucions de les entitats federades (1)	1	0	0	1	0,5	1	0	0	0,5	0,5	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0
Canbra alta: nombre de senadors sense tenir en compte la població (1)	1	1	1	0,5	0,5	1	1	1	0	1	1	0,5	0	0,5	0,5	0	1	1	1	0
Competències de la cambra alta (2)	2	2	2	1,5	1,5	2	2	0	0,5	2	2	2	1	0,5	1	0	1,5	1,5	2	0
Competències residuals (2)	2	2	2	2	0	2	2	0	0	2	2	0	0	1	2	2	2	0	2	0
Tribunal constitucional/Suprem (1)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1
Nominació de jutges per les entitats federades (2)	2	0,5	0	1	2	2	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0	0,5	0	0,5	0	0,5	0	2	0
Dret de secessió (2)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	14,5	12	14	9,5	10,5	18	13,5	11,5	6	13,5	14,5	9,5	5	5	10	5,5	11,5	8	16	2,5

Notes

* Es refereix a Escòcia.

Annex 13.2. Grau de descentralització

Legislative power (8)	ALE	ARG	AUSIL	AUS	BEL	BOS-H	BRA	CAN	ESP	ETI	EUA	IND	ITA	MAL	MÈX	RU	RUS	S-AF	SUI	VEN	
<i>Poder legislatiu</i>																					
Economia i infraestructures (2)	0,5	0,5	1	0,5	1,5	2	1	1,5	0,5	0,5	1,5	0,5	0,5	0,5	0	1	0,5	0,5	1,5	0	
Educació i cultura (2)	1,5	1	1,5	1,5	2	2	1	2	1	0,5	2	1,5	1	0,5	1	1	1,5	1,5	2	0,5	
Benesar (2)	1,5	1,5	1,5	0,5	2	2	1,5	2	1,5	1	2	1,5	1	0,5	0,5	1	1,5	1	2	0,5	
Afers interns i altres (2)	0,5	0,5	0,5	0,5	1,5	1,5	0,5	1,5	1	0,5	1,5	0,5	0	0	0,5	0	0,5	0,5	1,5	0	
Total	4	3,5	4,5	3	7	7,5	4	7	4	2,5	7	4	2,5	1,5	2	3	4	3	7	1	
<i>Despesa pública (7)</i>																					
+ 48% = 7 punts																					
40-47,9% = 6 punts																					
32-39,9% = 5 punts																					
24-31,9% = 4 punts																					
16-23,9% = 3 punts																					
8-15,9% = 2 punts																					
- 8% = 1 punts																					
<i>Resum</i>																					
Poder legislatiu (8)	4	3,5	4,5	3	7	7,5	4	7	4	3,5	7	4	2,5	1,5	2	3	4	3	7	1	
Poder executiu (3)	1,5	1,5	1,5	1	2,5	3	1,5	2,5	1,5	1	2,5	1,5	0,5	0,5	0,5	0,5	1,5	1,5	1	2	0
Afers exteriors (2)	1	0,5	1	1	2	1,5	1	1	0,5	0	0,5	0,5	0	0	0	1	1	0	1	0	
Despesa pública (7)	5	5,5	5	3,5	5,5	6	4	6	4	ND	5,5	5	3	ND	3	3,5	5	2,5	6	1,5	
Total (20)	11,5	11	12	8,5	17	18	10,5	16,5	10	ND	15,5	11	6	ND	5,5	8	11,5	6,5	16	2,5	

Referències bibliogràfiques

- Amoretti, U., i Bermeo, N. (ed.). *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- Baldi, B. *Stato e territorio*. Laterza: Roma-Bari, 2003, 2a ed. 2005.
- Fearon, J., i Laitin, D. «Weak States, Rough Terrain and Large-Scale Ethnic Violence since 1945», www.stanford.edu/group/ethnic, 1999.
- Filippov, M., Ordeshook, P.C., i Shvetsova, O. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Gagnon, A., Guibernau, M. i Rocher, F. (ed.). *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*. IRPP: Mont-real, 2003.
- Gagnon, A. i Tully, J. (ed.). *Multinational Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Hueglin, T. «Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance». *Canadian Journal of Political Science*, 36, 2003, p. 2.
- Karmis, D. i Norman, W. (ed.). *Theories of Federalism. A Reader*. Nova York: Houndsmills, Palgrave Macmillan, 2005.
- Kymlicka, W. *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Kymlicka, W. (ed.). *Politics in the Vernacular*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Laforest, G. «The Historical and Legal Origins of Asymmetrical Federalism in Canada's Founding Debates: A Brief Interpretative Note». *Asymmetry Series* (8). IIGR: Queen's University, 2005.
- McGarry, J. «Federal Political Systems and the Accommodation of National Minorities», 2003, a K. Neremberg i A. Griffiths (ed.). *Handbook of Federal Countries*. (nova edició 2005) Mont-real i Kingston: McGill-Queen's University Press, p. 416-447.
- «Asymmetrical Federalism and the Plurinational State». *Draft Position Paper* per a la 3a Conferència Internacional sobre Federalisme. Brussel·les, 2005.
- Maiz, R., i Requejo, F. (ed.). *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*. Londres i Nova York: Routledge, 2005.
- Nagel, K.J. «Transcending the National/Asserting the National: How Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia React to European Integration». *Australian Journal of Politics and History* 50, 2004, 1, p. 58-75.

- Neremberg, K. i Griffiths, A. (ed.). *Handbook of Federal Countries* (nova ed. 2005). Mont-real i Kingston: McGill-Queen's University Press, 2002.
- Norman, W. «Secession and (Constitutional) Democracy», a F. Requejo (ed.). *Democracy and National Pluralism*. Londres i Nova York: Routledge, 2001.
- Raz, J. *The Morality of Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- Requejo, F. «Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism. A Revision of Citizenship in Plurinational States», *European Journal of Political Research*, 1999, 35, 2: 255-286 (reimprès parcialment a D. Karmis i W. Norman (eds.). *Theories of Federalism. A Reader*. Nova York: Houndsmills, Palgrave Macmillan, 2005).
- Requejo, F. (ed.). *Democracy and National Pluralism*. Londres i Nova York: Routledge, 2001a.
- Requejo, F. «Political Liberalism in Multinational States: the Legitimacy of Plural and Asymmetrical Federalism», a A. Gagnon i J. Tully (ed.). *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001b, p. 110-132.
- *Multinational Federalism and Value Pluralism*. Londres i Nova York: Routledge, 2005.
- *Cosmopolitan Justice and Minority Rights: The Case of Minority Nations (or Kant again, but different)*, a J.C. Merle (ed.), *Spheres of Global Justice*, Springer Verlag 2013, p. 279-290.
- Rodden, J. «Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement». *Comparative Politics*, 2004, juliol, p. 481-500.
- Saidemann, S., i Ayres, R.W. «Determining the Causes of Irredentism: Logit Analyses of Minorities at Risk Data from the 1980s and 1990s». *Journal of Politics*, 2000, novembre, p. 1126-1144.
- Skinner, Q. *Liberty before Liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Taagepera, R., i Shugart, M. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Londres: Yale University Press, 1989.
- Taylor, C. «Plurality of Goods», a R. Working, M. Lilla i R. Silvers. *The Legacy of Isaiah Berlin*. Nova York: New York Review Books, 2001.
- Tierney, S. *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Wallerstein, P., i Sollenberg, M. «Armed conflict 1989-2000». *Journal of Peace Research*, 2001, 38, 5, p. 629-644.

- Watts, R. *Comparing Federal Systems*. Mont-real i Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999.
- «The Distribution of Powers, Responsibilities and Resources in Federations», a K. Neremberg i A. Griffiths (ed.). 2002, *Handbook of Federal Countries* (nova ed. 2005). Mont-real i Kingston: McGill-Queen's University Press, 2002, p. 448-471.
- «A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations». *Asymmetry Series* (4), IIGR: Queen's University, 2005.

FEDERALISME I DEMOCRÀCIA: LES PERSPECTIVES EMPÍRICA I TEÒRICA COMPARADES

JOHN KINCAID

Les relacions entre federalisme i democràcia es poden analitzar empíricament i teòricament; és a dir: ¿fins a quin punt són democràtics els sistemes federals comparats amb altres sistemes polítics? I la democràcia federal ¿és, en teoria, més democràtica que la democràcia no federal? Aquest assaig explora totes dues perspectives i conclou que, empíricament, els sistemes polítics federals resisteixen bé la comparació amb els no federals pel que fa a la democràcia i a la protecció dels drets, però encara més amb altres sistemes pel que fa a la qualitat de vida. Encara més, els sistemes federals aconseguen aquests nivells de funcionament polític i econòmic en circumstàncies demogràfiques molt més adverses que no pas les que afronten sistemes polítics no federals. A part que, teòricament, la democràcia federal és més democràtica que no pas la democràcia no federal.

En línies generals, els sistemes polítics federals es defineixen com uns sistemes polítics que han reconegut constitucionalment comunitats polítiques constituents que exerceixen poders d'autogovern exclusius i concurrents mitjançant competències legislatives pròpies, i també estan representades en l'assemblea legislativa de la federació. Així, doncs, els vint-i-quatre sistemes polítics següents es classifiquen com a federals per a l'anàlisi posterior: Alemanya, l'Argentina, Austràlia, Àustria, Bèlgica, Bòsnia i Hercegovina, el Brasil, el Canadà, les Comores, Espanya, els Estats Units, Etiòpia, l'Índia, Malàisia, Mèxic, Micronèsia, Nigèria, el Pakistan, Rússia, Sant Christopher i Nevis, Sud-àfrica, Suïssa, la Unió dels Emirats Àrabs i Veneçuela.

Naturalment, es podria rebatre els països que s'han inclòs a la llista i els que se n'han exclòs. Per exemple, Sèrbia i Montenegro ha estat exclòs perquè era un país massa nou (2003) per poder ser útil per a una anàlisi comparada, i perquè tampoc no va durar gaire (Wood 2006). Es podria objectar que països amb governs autocràtics, com Etiòpia, Malàisia i el

Pakistan, no haurien de pertànyer a aquesta llista, i que països com Sud-àfrica (cf. Steytler 2005) i Espanya (cf. Agranoff i Gallarin 1997; Moreno 2001) no són realment federals. Però aquests països s'hi han inclòs perquè normalment es classifiquen com a federals (cf. Watts 1999; Hueglin i Fenna 2006), i perquè amb aquest plantejament disminueix el risc que l'anàlisi empírica comparada s'esbiaixi a favor del federalisme.

Perspectives històrica i empírica

Des de la caiguda de la dictadura de Portugal, el 1974, i sobretot des de la caiguda del mur de Berlín, el 1989, molts reformadors han vinculat retòricament democràcia amb descentralització i federalisme (Kincaid 1995; Diamond 1999). En part, aquesta vinculació s'ha fet com a reacció contra les supressions de democràcia i llibertat perpetrades per molts règims autoritaris centralitzats durant el segle XX. Molts reformadors han posat a prova la democràcia contra l'autoritarisme, i el federalisme/descentralització contra la centralització. La vinculació també reflecteix el que Daniel J. Elazar va anomenar «un interès polític doble» de l'època contemporània: «primer perquè crea més unitats de govern viables [...] per emprendre noves grans responsabilitats i, segon, perquè millora la participació dels ciutadans en el govern per fomentar la democràcia» (Elazar 1987, 114). Ronald L. Watts també identifica dos interessos del federalisme: (1) un «desig d'unes unitats polítiques autònomes més petites, més responsables davant dels ciutadans» i (2) un «desig de donar expressió al principal grup d'unions: vincles lingüístics i culturals, connexions religioses, tradicions històriques i pràctiques socials» (2002, 1). Altres ho veuen de mal ull: «Sembla que el federalisme avanci insidiosament cap a l'agenda de la democratització», assenyala Philippe C. Schmitter (2000, 40). I encara altres, veient les amenaces a la democràcia des de la globalització, preveuen una necessitat d'estendre el federalisme a escala global per protegir la democràcia en l'àmbit local. David Held afirma «que la democràcia només pot ser el resultat d'un nucli o d'una federació d'estats i societats democràtics» (1992, 11).

Però els vincles entre federalisme i democràcia van estar presents en les tres onades de democratització que van començar al segle XIX (Huntington 1991). La primera onada (1828-1926), que «va conduir al triomf de la democràcia en uns 30 països» (Huntington 1997, 4) —i no tots ells van sobreviure—, va donar lloc a quatre de les cinc principals democràcies federals

que se'n van sortir: els Estats Units d'Amèrica, originalment establerts el 1789 però democratitzats el 1828 segons Samuel P. Huntington, Suïssa el 1848, el Canadà el 1867 i Austràlia el 1901. Aquesta primera onada també va donar lloc a sistemes federals a Mèxic (1824), Veneçuela (1830), l'Argentina (1853), Alemanya (1871), el Brasil (1889) i Àustria (1920). Amb tot, d'entrada, la majoria d'aquests últims sistemes no eren democràtics, i tots ells van experimentar fracassos de democràcia i federalisme que van marcar els períodes de govern autocràtic no democràtic o militar. Així, doncs, originalment, deu (o el 42%) dels vint-i-quatre països federals actuals havien establert el federalisme durant la primera onada, si bé només van ser quatre els que no van patir cap fracàs democràtic-federal.

La segona breu onada de democratització (1943-1962) va tornar a fer pujar el nombre de democràcies fins a trenta, entre les quals hi va haver la creació de la cinquena democràcia federal més important i reeixida del món —Alemanya el 1949—, a més dels sistemes federals de l'Índia el 1950, Àustria el 1955, Nigèria el 1960 i Malàisia el 1963. Però, novament, dues d'aquestes cinc federacions —Nigèria i Malàisia— no han estat democràtiques de manera coherent i reeixida.

La tercera onada (de 1974 fins a l'actualitat) va augmentar el nombre de democràcies electorals, així com de sistemes polítics federals —democràtics i no democràtics. De fet, onze (o un 46%) dels vint-i-quatre països federals de la llista anterior es van establir durant la tercera onada, si bé, un cop més, uns quants, com Etiòpia, el Pakistan, Rússia i la Unió dels Emirats Àrabs són no democràtics o és discutible que ho siguin.

Com a resultat, avui dia aproximadament un 39,0% de la població mundial viu en els sistemes federals identificats més amunt. Això no obstant, només set (o el 29%) dels vint-i-quatre països federals han estat contínuament democràtics al llarg de cinquanta anys o més: Austràlia, Àustria, el Canadà, Alemanya, l'Índia, Suïssa i els Estats Units (si bé Bèlgica era democràtica abans de convertir-se en una democràcia federal el 1993). Per tant, aquesta perspectiva històrica no proporciona un suport enèrgic al federalisme com a forma de democràcia.

El federalisme en la tercera onada de democratització

Amb tot, una faceta interessant de la tercera onada ha estat la democratització real, o si més no l'intent de democratització, d'uns sistemes federals

duradors —com l'Argentina, el Brasil, Mèxic, Rússia i Venèçuela— que havien sucumbit al govern militar o al govern autoritari d'un partit durant —o després de— l'època prèvia a la democratització. Fa poc, Nigèria també va tornar a la governança democràtica, si bé la seva democràcia està amenaçada per la corrupció i la violència etnoreligiosa. En gran part, els sistemes federals que es van establir durant les èpoques prèvies i que van sobreviure un mínim de cinquanta anys, encara existeixen (Elazar 1987). Així, normalment la democratització o la redemocratització d'aquests països ha implicat una revifalla o una vigorització del federalisme més que no pas un abandonament. Al mateix temps, unes quantes federacions van experimentar una dissolució (p. ex., Txecoslovàquia) o una dissolució parcial (p. ex., la Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques i Iugoslàvia). La URSS va ser l'única federació moderna que es va extingir després d'haver durat més de cinquanta anys. El principal factor de la dissolució d'aquestes federacions va ser la democratització, que va alliberar el poble d'un govern autoritari. Efectivament, la democràcia va matar tres federacions després de la caiguda del mur de Berlín.

La tercera onada de democràcia també ha generat la federalització centrífuga en oposició a la tradicional federalització centrípeta. En lloc de formar una unió federal mitjançant la unificació constitucional de comunitats polítiques separades, una federació es pot formar per descentralització constitucional dels estats unitaris, com a Espanya, de manera que es restaura el que sovint és vist com les antigues autonomies autogovernades de les comunitats polítiques prèviament eliminades de l'estat nació (és a dir, els bascos i els catalans). La República Federal d'Alemanya és el primer model de federalització centrífuga. El federalisme va ser un component de desnazificació amb el propòsit d'impedir la recentralització tirànica, i el *Grundgesetz* va restaurar en part les comunitats polítiques històriques de l'Alemanya Occidental com a *länder* constituents i també en va crear de noves.

La tercera onada de democratització també ha engendrat un federalisme asimètric. Típicament, les polítiques federals de la primera i la segona onades de democratització eren simètriques: totes les comunitats polítiques constituents eren iguals pel que fa a les competències constitucionals d'autogovern i a les relacions amb el govern federal. El federalisme asimètric atorga diferents graus d'autogovern a diferents comunitats polítiques constituents i permet relacions diferencials entres les parts constituents i el govern federal, com al Canadà, la Unió Europea,

Rússia i Espanya. La asimetria es pot establir per delegacions constitucionals diferencials o reserves de competències a les comunitats polítiques constituents (p. ex., Espanya), i/o per unes disposicions constitucionals generals o de tractat que permeten que les comunitats polítiques constituents decideixin no aplicar determinades regles (p. ex., la Unió Europea).

La tercera onada de democratització també ha anat associada amb el que podríem anomenar «tractat de federalisme internacional progressiu», que possiblement comporta un canvi de paradigma de l'estatisme al federalisme: un «canvi d'un món d'estats [...] a un món de sobirania estatal reduïda i d'augment dels vincles interestatals de caràcter federal constitucionalitzat» (Elazar 1995, 5). Podem parlar de «progressiu» perquè el procés és lent, i té l'oposició dels sobiranistes de l'estat nació, per als quals el federalisme és la «paraula tabú» de la integració internacional. Si bé aquest federalisme internacional o interestatal es basa en un tractat, una de les seves característiques emergents és la quasiconstitucionalització dels tractats —molt notablement a la Unió Europea, una entitat federada que es va originar durant la segona onada de democratització però que, durant la tercera onada, es va intensificar i ampliar, cosa que va donar lloc a un sistema de govern federal gairebé constitucionalitzat però no del tot (Kincaid 1999; Nicolaidis i Howse 2001) i que probablement continuarà en aquest estatus durant un futur previsible perquè, el 2005, els votants de França i dels Països Baixos van rebutjar la proposta de constitució de la UE.

Així mateix, tant la segona com la tercera onades de democratització s'han caracteritzat per la important influència de la democràcia federal més antiga del món: els Estats Units d'Amèrica. A diferència de l'aïllacionisme posterior a la Primera Guerra Mundial, els Estats Units van tenir l'adhesió internacional després de la Segona Guerra Mundial i van fomentar la democràcia i el federalisme a Alemanya i Àustria, la democràcia i la descentralització al Japó, la unificació federalista de l'Europa Occidental —motiu pel qual el Pla Marshall va anomenar-la els Estats Units d'Europa— i l'establiment d'institucions internacionals de tipus confederal, com les Nacions Unides, el Banc Mundial, el Fons Monetari Internacional i l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord, fins i tot protegint zelosament la seva pròpia sobirania.

Així, doncs, el federalisme va ser un element de la política de democratització dels EUA durant la primera meitat de la segona onada de demo-

cratització, però no va ser un element evident d'aquesta política de democratització perquè, durant la Guerra Freda, els Estats Units van treure importància al foment de la democràcia. La democràcia va reaparèixer a l'agenda política dels afers exteriors del país després de 1989, però el federalisme no va ser realment important fins que el president George W. Bush es va embarcar en les guerres de l'Afganistan i l'Iraq i va fer que el federalisme fos un tret clau dels esforços per democratitzar aquells països, sobretot l'Iraq. Al marge de la qüestionable sensatesa d'envair països per fomentar la democràcia i el federalisme, les arrels del federalisme nord-americà en l'individualisme liberal el fan un model que no encaixa bé en moltes situacions contemporànies.

Altres països, sobretot el Canadà, Alemanya i Suïssa, també han tingut un paper important en la promoció del federalisme i la democràcia durant la tercera onada. Tots tres han estat proposats com a models de democràcia federal. És més, el 1998, el govern del Canadà va fundar un Fòrum de Federacions Internacional. I finalment —però no pas per ser menys important—, al llarg de totes tres onades, hi ha hagut el que sembla una presència ubiqua dels britànics, moltes de les primeres colònies dels quals es van decantar cap al federalisme després de la independència, començant pels Estats Units, el 1781. Dels vint-i-quatre sistemes federals, deu (un 42%) de la llista anterior havien estat antics territoris colonials britànics.

Funcionament de la democràcia i dels drets

Tenint en compte aquesta història, ¿de quina manera, doncs, funcionen els sistemes federals comparats amb els sistemes no federals d'avui dia? La taula 14.1 indica que els sistemes federals actuen comparativament més bé, tot i que no sempre substancialment més bé, que no pas els sistemes no federals pel que fa a indicadors de democràcia i corrupció. Segons la definició de democràcia electoral de l'ONG Freedom House, el 75% de tots els sistemes federals són democràcies electorals comparat amb el 60,7% dels sistemes no federals. Malgrat això, entre els sistemes federals i els no federals que obtenen uns resultats alts i mitjans a l'índex de desenvolupament humà (IDH) de les Nacions Unides, les diferències entre tots dos tipus de sistemes són considerablement petites. Només en la categoria d'un IDH baix els sistemes federals obtenen valors substancialment millors que els

no federals, si bé els pocs casos de sistemes federals que hi ha dins d'aquesta categoria [només 2] fa sospitar del resultat del 50%.

Considerant que les eleccions són un simple indicador formal de democràcia i que, en alguns països, no sempre són lliures ni justes, els quatre indicadors següents perfilen els tipus de règims. A diferència d'una simple democràcia electoral, una democràcia liberal es caracteritza per (1) un govern responsable, (2) una competència lliure i justa per accedir als càrrecs polítics, (3) drets plens i iguals de participació política, (4) plenes llibertats civils i (5) un estat que funcioni bé amb una governança justa i eficaç (Siaroff 2005, 67). Una autocràcia semiliberal té un pluralisme polític i unes llibertats civils limitades; no obstant, les eleccions nacionals no són prou lliures ni justes per canviar el govern. Una autocràcia tancada es caracteritza per un govern d'un sol partit o de cap partit, sense eleccions lliures ni justes; i, si hi ha llibertats civils, són poques.

Si bé el 45,8% de tots els sistemes polítics federals són democràcies liberals, enfront del 31,5% de tots els sistemes no federals, a la pràctica no hi ha diferències entre sistemes federals i no federals en les tres categories de l'IDH. En la categoria de simples democràcies electorals, que és diferent de la mesura de la Freedom House, el 25,0% de tots els sistemes federals entren en aquesta categoria, enfront del 28,0% de tots els sistemes no federals. Dins de les categories d'IDH alt i baix, els sistemes federals tenen una probabilitat de ser democràcies electorals una mica més elevada que els no federals, però no pas en la categoria d'IDH mitjà. Això no obstant, les diferències més acusades apareixen en les categories de l'autocràcia. Els sistemes federals autocràtics tenen molta més probabilitat de ser autocràcies semiliberals que no pas els sistemes no federals autocràtics. Encara més, entre aquests últims, el 19,7% són autocràcies tancades, enfront del 4,2% dels sistemes polítics federals —un percentatge que es justifica del tot amb un exemple federal: la Unió dels Emirats Àrabs (UEA).

En resum, si bé els sistemes federals obtenen uns resultats lleugerament més bons que els no federals pel que fa als indicadors de democràcia electoral, els resultats són bàsicament més bons pel que fa a la democràcia liberal. A més, en relació amb els indicadors d'autocràcia, és més probable que els sistemes federals siguin autocràcies semiliberals i molt menys probable que els no federals siguin autocràcies tancades. (Les sis autocràcies semiliberals són Bòsnia i Hercegovina, les Comores, Etiòpia, Malàisia, el Pakistan

Taula 14.1. Grau de democràcia en sistemes federals i no federals

	Total federals	Federals			Total no federals	No federals		
		Índex de desenvolupament humà				Índex de desenvolupament humà		
		Alt	Mitjà	Baix		Alt	Mitjà	Baix
<i>N (casos)</i>	(24)	(11)	(11)	(2)	(168)	(38)	(81)	(32)
% democràcia electoral, 2005	75,0 (18)	90,9 (10)	63,6 (7)	50,0 (2)	60,7 (102)	86,8 (33)	58,0 (47)	28,1 (32)
% democràcia liberal	45,8 (11)	81,8 (9)	18,2 (2)	0,0 (0)	31,5 (53)	79,0 (30)	16,1 (13)	3,1 (1)
% democràcia electoral	25,0 (6)	9,1 (1)	46,4 (4)	50,0 (1)	28,0 (47)	7,9 (3)	39,5 (32)	25,0 (8)
% autocràcia semiliberal	25,0 (6)	0,0 (0)	45,5 (5)	50,0 (1)	20,8 (35)	10,5 (4)	18,5 (15)	46,9 (15)
% autocràcia tancada	4,2 (1)	9,1 (1)	0,0 (0)	0,0 (0)	19,7 (33)	2,6 (1)	25,9 (21)	25,0 (8)
Mitjana 2001-2005	5,1 (21)	7,3 (10)	3,4 (9)	2,1 (2)	3,9 (136)	6,4 (35)	3,1 (69)	2,4 (26)

Fonts: fila 1, càlculs a partir de Karatnycky (2006); files 2-5 calculat a partir de Siaroff (2005, 132-137); fila 6 calculat a partir de Transparency International (2001-2005) a www.transparency.org.

Notes

Vàlors de l'índex de desenvolupament humà: alt = 0,800-1,00; mitjà = 0,500-0,799; baix = 0,000-0,499. Per a la corrupció, 1 = corrupció elevada; 9 = corrupció baixa.

Les xifres varien en les columnes d'aquesta taula i de les següents perquè no estaven disponibles totes les dades de tots els països per a cada mesura.

i Rússia). Potser en aquests casos, l'existència d'un sistema federal, tot i no ser eficaç ni democràtic, encara serveix per frenar l'aparició d'una autocràcia centralitzada.

És interessant assenyalar que, en general, els sistemes federals són menys corruptes que els no federals, encara que la categoria federal inclogui països com Etiòpia, Nigèria, el Pakistan, Rússia i Veneçuela, el conjunt dels quals va obtenir un resultat mitjà de 2,2 l'any 2005 pel que fa al grau de corrupció segons Transparency International. Al mateix temps, les cinc democràcies federals més importants —Austràlia, el Canadà, Alemanya, Suïssa i els Estats Units— tenen un índex de corrupció baix, amb un resultat mitjà de 8,4 l'any 2005. Ara bé, entre els sistemes polítics amb IDH mitjà i baix no hi ha pràcticament diferències pel que fa als índexs de corrupció entre els sistemes federals i els no federals; i, en la categoria d'IDH baix, els països federals (Etiòpia i Nigèria) fins i tot obtenen uns índexs de corrupció lleugerament més alts que no pas els dels sistemes no federals comparables.

Tenint en compte la major autonomia regional i local de les federacions, aquests resultats podrien semblar contraris a la intuïció perquè es podria pensar que hi hauria més corrupció per diversos motius: (1) els funcionaris regionals i locals no estan sota el control estricte dels funcionaris nacionals, (2) possiblement estan més mal pagats i menys professionalitzats i (3) tenen més llibertat que no pas els funcionaris controlats des del govern central per obtenir suborns i comprar clients. Pel que sembla, aquest no és el cas. Al contrari: l'explicació potser està precisament en l'autogovern regional i local. És a dir, com que els càrrecs públics electes regionals i locals d'una federació segurament estan més vinculats i consideren que han de retre comptes als votants i contribuents regionals i locals que no pas als funcionaris nacionals, que són més lluny, probablement s'ajusten a un règim més estricte de propietat i responsabilitat que no pas si no tinguessin autonomia (Bennett 1990; Huther i Shah 1996). Sovint, la possibilitat d'una responsabilitat com aquesta ha estat considerada un dels valors del federalisme, una possibilitat suggerida, si bé no confirmada, per aquests resultats.

La protecció de la llibertat i dels drets

Els resultats de la taula 14.2 indiquen que, en conjunt, els sistemes federals són sovint més lliures i més parcialment lliures que no pas els sistemes no federals. Un total del 88% dels sistemes federals són lliures i

parcialment lliures, comparat amb el 73% dels sistemes no federals. A més, amb l'excepció dels EUA en la categoria d'IDH «no lliure», els països federals són també significativament menys sovint «no lliures» que els sistemes no federals. És més, les diferències entre els sistemes federals i els no federals pel que fa a aquests indicadors de llibertat són més aviat essencials i gens trivials.

En general, els sistemes federals també obtenen un resultat lleugerament més bo (2,8) que no pas els no federals (3,1) pel que fa a l'indicador de llibertat econòmica, que és un indicador del grau de liberalització d'una economia, amb tot, dins de les categories d'IDH alt i mitjà, no hi ha cap diferència real entre els sistemes federals i els no federals, i, en la categoria d'un IDH baix, els sistemes federals obtenen un resultat lleugerament pitjor pel que fa a la llibertat econòmica que no pas els sistemes no federals. Per tant, només és lleugerament més probable, però no pas significativament, que els sistemes federals tinguin economies més liberalitzades que els sistemes no federals.

Segons la mesura de drets polítics de la Freedom House, però, els sistemes federals obtenen un resultat marcadament millor (2,7) que no pas els no federals (3,5). Si bé dins de cada categoria d'IDH les diferències entre federals i no federals es redueixen, els sistemes federals obtenen un resultat lleugerament millor que no pas els no federals per cada categoria. Un patró semblant es dona pel que fa a les llibertats civils. Els sistemes federals obtenen més bon resultat (2,8) que no pas els no federals (3,5); no obstant, dins de la categoria d'un IDH baix, els sistemes federals obtenen un resultat lleugerament pitjor (4,7) que els no federals (4,5). No és sorprenent, doncs, que, tant en els sistemes federals com en els no federals, la protecció dels drets i de les llibertats sigui la menys rigorosa en el cas dels sistemes polítics amb un IDH baix i la segona menys rigorosa en els sistemes amb un IDH mitjà. En resum, doncs, és evident que, en la majoria de casos, els sistemes federals obtenen un registre més bo de protecció dels drets polítics i de les llibertats civils que no pas els no federals.

Els resultats que apareixen a la taula 14.2 també són coherents amb altres recerques que suggereixen que els sistemes federals estan associats amb uns índexs més baixos de discriminació política i econòmica i amb uns índexs més baixos de reivindicacions polítiques i econòmiques que no pas els que es troben en els sistemes no federals (Bermeo 2004, 476-477).

Taula 14.2. Protecció de la llibertat i dels drets en els sistemes federals i no federals

	N (casos)	Total federals				Federals				Total no federals				No federals			
		Índex de desenvolupament humà		Baix		Índex de desenvolupament humà		Baix		Índex de desenvolupament humà		Baix		Índex de desenvolupament humà		Baix	
		Alt	Mitjà	Alt	Mitjà	Alt	Mitjà	Alt	Mitjà	Alt	Mitjà	Alt	Mitjà	Alt	Mitjà	Alt	Mitjà
Percentatge lliure	58,3 (14)	90,9 (10)	36,4 (4)	0,0 (0)	44,6 (75)	84,2 (32)	34,6 (28)	9,4 (3)									
Percentatge parcialment lliure	29,2 (7)	0,0 (0)	45,5 (5)	100,0 (2)	28,0 (47)	7,9 (3)	29,6 (24)	53,1 (17)									
Percentatge no lliure	12,5 (3)	9,1 (1)	18,2 (2)	0,0 (0)	27,4 (46)	7,9 (3)	35,8 (29)	37,5 (12)									
Llibertat econòmica, 2002-2006	2,8 (21)	2,2 (10)	3,3 (9)	3,8 (2)	3,1 (136)	2,3 (35)	3,3 (69)	3,5 (28)									
Mitjana drets polítics	2,7 (24)	1,6 (11)	3,4 (11)	4,5 (2)	3,5 (168)	1,8 (38)	4,0 (81)	4,8 (32)									
Mitjana llibertats civils	5,1 (24)	7,3 (11)	3,4 (11)	2,1 (2)	3,9 (168)	6,4 (38)	3,1 (81)	2,4 (32)									

Fonts: files 1, 2, 3, 5 i 6 calculades a partir de Karatnycky (2006); fila 4 calculada a partir de Heritage Foundation/Wall Street Journal

Notes

Per a drets polítics i llibertats civils, 1 = protecció de drets elevada, 7 = protecció de drets baixa. Per a llibertat econòmica, 1 = alta, 5 = baixa.

Funcionament econòmic i de qualitat de vida

El federalisme no és simplement un fi en ell mateix. A més de protegir els drets polítics i les llibertats civils, un sistema federal, especialment una democràcia federal, hauria de donar uns resultats econòmics i una qualitat de vida elevats. Les dades que figuren a la taula 14.3 suggereixen que en la majoria de casos passa això. En general, tots els sistemes federals obtenen un resultat més alt pel que fa a l'IDH que els no federals. Al seu torn, el PIB per capita de tots els sistemes federals és un 83% més alt que el dels no federals. L'INB per capita de tots els països federals és un 106% més alt que el dels països no federals. De la mateixa manera, durant el període 2001-2004, l'esperança de vida mitjana de tots els països federals va ser de 69,5 anys, enfront dels 64,8 dels països no federals. Com a indicador aproximat de la igualtat de gènere, la fila 5 de la taula 14.3 mostra que, en conjunt, el 2003, als sistemes federals, les dones tenien una esperança de vida que superava en cinc anys la dels homes, mentre que les dones dels sistemes no federals només superaven els homes en 4,2 anys. En general, doncs, els sistemes federals proporcionen als seus ciutadans una qualitat de vida més elevada que no pas els països no federals.

Això no obstant, hi ha una excepció important en aquest model. Els països federals amb un IDH baix obtenen uns valors més baixos pel que fa als indicadors de l'IDH, el PIB i l'INB que no pas els sistemes no federals amb un IDH baix. Això no obstant, la presència de només dos casos —Etiòpia i Nigèria— en aquesta categoria fa sospitar una mica dels resultats. Amb tot, aquestes dues federacions pobres tenen clarament una qualitat de vida inferior a tota la resta de categories de la taula 14.3. Així, doncs, el federalisme tot sol no pot fer miracles econòmics i, a l'extrem més baix de desenvolupament, les condicions socioeconòmiques poden triomfar sobre el federalisme.

Certament, en el cas dels sistemes federals, els resultats de la taula 14.3 estan fortament influïts per la presència de sistemes de govern federals rics, com Austràlia, el Canadà, Alemanya, Suïssa i els Estats Units, que s'arreglaren davant de només dinou sistemes federals. Per tant, una qüestió clau és si el federalisme podria ser un avantatge econòmic o bé un llast en els països subdesenvolupats. A la pràctica no hi ha recerca sobre aquesta qüestió, si bé un estudi de sistemes federals i no federals en el món en vies de desenvolupament va concloure que «els sistemes institucionals federals afecten negativament la capacitat dels governs nacionals d'implantar refor-

Taula 14.3. Funcionament econòmic i de qualitat de vida dels sistemes federals i no federals

	N (casos)	Total federals				No federals			
		Índex de desenvolupament humà		Total no federals	Índex de desenvolupament humà		Total no federals		
		Alt	Mitjà	Baix	Alt	Mitjà	Baix		
IDH mitjà, 2000 i 2002-2003	0,768 (23)	0,901 (11)	0,696 (10)	0,394 (2)	0,680 (151)	0,872 (38)	0,693 (81)	0,417 (32)	
PIB mitjà per capita, 1995-2004	13,833 (23)	23,509 (11)	5,801 (10)	781 (2)	7,538 (142)	18,685 (936)	4,480 (73)	1,167 (32)	
INB per capita, 2004	10,804 (24)	21,195 (11)	2,341 (11)	195 (2)	5,247 (168)	14,783 (38)	1,719 (81)	318 (32)	
Esperança de vida mitjana, 2001-2004	69,5 (24)	76,8 (11)	65,8 (11)	49,4 (2)	64,8 (166)	75,7 (38)	66,3 (81)	48,6 (32)	
Diferència en esperança de vida home-dona	5,0 (24)	5,7 (11)	5,1 (11)	1,3 (2)	4,2 (163)	5,9 (37)	4,5 (79)	1,9 (32)	
Percentatge capitalista o capitalista mixt, 2003	58,3 (14)	90,9 (10)	27,3 (3)	50,0 (1)	41,7 (70)	65,8 (25)	35,0 (28)	32,2 (10)	
Percentatge mercat capitalista, 2004	50,0 (12)	90,9 (10)	18,2 (2)	0,0 (0)	35,1 (59)	81,6 (31)	19,8 (16)	15,6 (5)	
Percentatge economia estatalitzada, 2004	0,0 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)	10,1 (17)	5,3 (2)	16,1 (13)	3,1 (1)	

Fonts: fila 1 calculada a partir del Programa de Desenvolupament de les Nacions Unides, 2000, i *The Statesman's Yearbook*, 2002, 2006; Files 2, 3 i 5 calculades a partir de dades del Banc Mundial; files 4 i 6 calculades a partir de Karatnycky (2001-2006); i files 7 i 8 calculades a partir de Siaroff (2005, 132-137).

mes macroeconòmiques. El resultat és una tendència a la fragilitat macroeconòmica, a la volatilitat i a la crisi» (Wibbels 2000, 698). Aquests problemes han estat reconeguts pels especialistes en federalisme, però l'estudi de Wibbels és problemàtic, perquè els trenta-un països no federals de la mostra del seu estudi inclouen molts països petits, bàsicament homogenis (p. ex., Malta i el Marroc), així com altres que es pot assegurar que no formen part de la categoria de països en vies de desenvolupament (p. ex., Israel). Encara més, mentre que el 75% dels països federals de la seva mostra eren democràcies federals, només el 68% dels països no federals eren democràcies electorals. Així, doncs, les mostres federals i no federals no estaven igualades.

És probable que alguns problemes experimentats pels països en desenvolupament fossin agreujats pel federalisme, sobretot en el cas de federacions establertes per governar grans territoris i amb unes comunitats religioses, lingüístiques, racials, ètniques i/o altres basades en la geografia que es podrien oposar al govern nacional i a la unitat nacional. Això no obstant, com indica la taula 14.3, els sistemes federals amb un IDH mitjà es comporten més bé que no pas els sistemes no federals amb un IDH mitjà, i això fa pensar que, més enllà dels nivells més baixos de desenvolupament, un sistema federal ben estructurat i amb un bon funcionament té avantatges pel que fa a la qualitat de vida, potser per diverses raons. En primer lloc, desconcentrar el poder i permetre més autonomia local i regional probablement va acompanyat d'una liberalització econòmica —com a l'Índia federal i a la Xina no federal— i estimula més desenvolupament econòmic regional i local. Al seu torn, el desenvolupament pot produir més inversions en capital humà (p. ex., en salut, educació i benestar). Una major autonomia regional i local també pot reduir les tensions polítiques, sobretot en les federacions multiculturals, perquè diverses comunitats culturals se senten més lliures per seguir els seus destins i tenen menys motius per acusar de discriminació el govern nacional.

Alhora, la majoria de federacions deleguen, exclusivament o bàsicament, l'elaboració de la política que cal seguir al govern nacional, mentre que, l'elaboració de la política fiscal acostuma a ser un poder concurrent o compartit. En la mesura que els governs regionals i locals tinguin autonomia i responsabilitat fiscal, serà probable que s'imposin més disciplina i responsabilitat fiscals als càrrecs públics regionals o locals per part dels votants i dels contribuents del que passaria sense l'autonomia. En general, el retre comptes requereix una connexió estreta entre els impostos i les despeses; és a dir, qualsevol polític a qui agradi gastar els diners dels im-

postos, primer hauria de sentir el dolor de treure'l dels contribuents. Sense aquest dolor, els polítics estan temptats a gastar desenfrenadament. De la mateixa manera, manllevar i pagar un deute requereix una connexió sòlida; si no, els rescats per part del govern nacional dels governs regionals i locals desbordats creen un perill moral que anima els governs regional i local a manllevar en excés.

L'alternativa és la regulació estricta per part del govern nacional, però aquesta regulació redueix les autonomies regional i local. Als Estats Units, per exemple, el govern federal no té l'obligació de rescatar els governs d'estat ni els locals; els abandonen a la seva sort. La disciplina fiscal i el retre comptes s'imposen en els governs dels estats i els locals per part dels mateixos votants (per mitjà de les constitucions d'estat, dels estatuts municipals, dels estatuts i de les eleccions) i també pel mercat de bons. Així, doncs, tal com suggereixen les dades de la taula 14.3, un sistema federal ben estructurat pot crear un clima monetari i fiscal que condueixi al creixement econòmic i a unes condicions de vida millors (Kincaid 2001).

Al mateix temps, és més probable que els sistemes federals tinguin una economia capitalista o capitalista mixta, com defineix l'ONG Freedom House (vegeu taula 14.3).¹ Un 58,3% de tots els sistemes federals tenen aquestes economies, enfront del 41,7% de tots els sistemes no federals. És especialment notable que el 90,9% dels sistemes federals de la categoria d'un IDH alt tenen una economia capitalista o capitalista mixta, per només el 65,8% de sistemes no federals amb un IDH alt. De la mateixa manera, d'acord amb els indicadors del tipus d'economia de les files 7 i 8 de la taula 14.3, els sistemes federals són amb més freqüència economies de mercat capitalista que no pas els sistemes no federals. En particular, no hi ha cap sistema federal classificat com un sistema amb una economia controlada per l'estat. És possible, doncs, que la combinació de federalisme i capitalisme expliqui en bona part el rendiment superior dels sistemes de govern federals en la creació de riquesa i de qualitat de vida.

Així, doncs, el federalisme, ¿és el criat del capitalisme o a l'inrevés? Considerant que la Declaració d'Independència dels EUA va ser promulgada el 1776 —el mateix any en què Adam Smith publicava el seu *Wealth*

1 Freedom House identifica set tipus d'economies: la tradicional o preindustrial, la capitalista, la capitalista mixta, la capitalista-estatista, la capitalista-estatista mixta, l'estatista i l'estatista mixta? Una economia capitalista té un sector de mercat modern, una economia capitalista mixta combina «bàsicament l'empresa privada amb una implicació del govern important en l'economia amb propòsits de benestar social» (Karatnycky 2001, 37).

of Nations (Riquesa de les Nacions)—, es podria dir que el federalisme i el capitalisme moderns van ser inventats simultàniament. Llavors es van desenvolupar de la mà de la primera democràcia federal del món. Tot i que el capitalisme no va començar a prosperar als Estats Units fins a la dècada de 1840, hi ha afinitats entre federalisme i capitalisme. En primer lloc, la república federal forjada pels redactors de la Constitució dels EUA estava arrelada en la tradició liberal protocapitalista de John Locke, en la tradició republicana de Maquiavel i en la teologia federal de la Reforma Protestant. En segon lloc, un sistema federal és constitucionalment no centralitzat, mentre que un mercat capitalista és no centralitzat. Tant el federalisme com el capitalisme tenen característiques d'organització espontània. En tercer lloc, tant els sistemes federals com els mercats capitalistes estan parcialment estimulats per la competència —competència entre àmbits competencials i intergovernamental en les federacions—, així com per la cooperació contractual, i tant el federalisme com el capitalisme troben l'equilibri entre l'anarquia i el monopoli (Kenyon i Kincaid 1991).

En quart lloc, el capitalisme requereix llibertat i una autonomia que s'autogoverni, com fa la democràcia federal, a més d'un estat de dret digne de confiança i una governança desinteressada per reforçar els contractes i els drets de propietat. Una democràcia federal també és una organització per pacte o contractual que requereix un estat de dret fiable i una governança desinteressada per reforçar el pacte i protegir el que Albert Breton ha anomenat «els drets de propietat pel que fa als poders constitucionals» (2000, 15) d'un sistema federal. Aquesta propietat, argumenta Breton, distingeix bàsicament el federalisme de l'unitarisme descentralitzat. En un sistema unitari descentralitzat, «totes les competències *pertanyen* al govern nacional» (Breton 2000, 4), que pot tornar a atribuir-se les competències descentralitzades i, per tant, funcionar com a monopolista (pel que fa a la distinció entre no-centralització i descentralització, vegeu també Elazar 1987). En un sistema federal, la propietat de les competències està dispersa, com en un mercat capitalista, de manera que «algunes competències pertanyen al govern federal, mentre que d'altres pertanyen als *länder*, a les províncies, a les repúbliques o als estats» (Breton 2000, 4). La propietat d'aquestes competències està garantida constitucionalment i protegida per l'estat de dret. Per a Breton, un objectiu clau és el manteniment de la lliure competència, de tal manera que un sistema federal que funcioni bé no sucumbirà pas més al monopoli del que ho faria un mercat que funcionés bé.

A més, el capitalisme necessita el lliure comerç, uns mercats expansius i mobilitat de capital, feina i productes. El federalisme abaixa les barreres comercials entre territoris, facilita la mobilitat interterritorial i estableix uns mercats comuns expansius. Finalment, el federalisme pot conduir al capitalisme perquè, considerant la dispersió competencial d'una federació, cap govern posseeix suficient autoritat o poder per dominar l'economia nacional. Això no obstant, un sistema federal també pot mitigar els estralls del capitalisme mitjançant una regulació econòmica i l'elaboració d'una política fiscal dual (nacional i regional), així com per mitjà de la redistribució, com la compensació fiscal, que opera en la majoria de federacions.

Bases demogràfiques dels sistemes de govern federals i no federals

A partir de la primera onada de democratització, els dos fonaments principals per al federalisme han estat les necessitats de (1) governar democràticament i no pas imperialment organitzacions polítiques territorialment àmplies i (2) adequar l'heterogeneïtat religiosa, lingüística, racial, ètnica i/o orgànocultural, especialment la diversitat basada en la geografia (p. ex., el Quebec francòfon), establint la unitat i preservant la diversitat.

El 2004, la mitjana de població (vegeu taula 14.4) dels vint-i-quatre sistemes federals era de 103,4 milions, que és un 355% superior a la mitjana de població de 22,7 milions de tots els sistemes no federals. A més, la mitjana d'extensió territorial dels sistemes federals és gairebé set vegades (o el 575%) més gran que el de tots els sistemes no federals. De fet, set de les vuit nacions territorialment més grans del món —l'Argentina, Austràlia, el Brasil, el Canadà, l'Índia, Rússia i els Estats Units— són formalment sistemes federals. Només la Xina és no federal, tot i que alguns observadors (Montinola *et al.* 1995; Davis 1999) defensen que, a la pràctica, la Xina ha esdevingut federal. Junts, els vint-i-quatre sistemes federals representen el 50,6% de la superfície total dels cent noranta-dos sistemes polítics. Aquestes diferències de les superfícies de terreny i de població entre els països federals i els no federals són inesperades i sorprenents.

Els sistemes federals també són més urbans, amb un 64,0% de població urbana, enfront del 52,2% dels sistemes no federals. Només a la categoria amb un IDH baix els sistemes no federals són lleugerament menys urbans que els no federals. Probablement, una població urbana més elevada en la

Taula 14.4. Bases demogràfiques dels sistemes federals i no federals

	Total federals	Federals			Total no federals	No federals		
		Alt	Mitjà	Baix		Alt	Mitjà	Baix
<i>N (casos)</i>	(24)	(11)	(11)	(2)	(168)	(81)	(81)	(32)
Mitjana de població, 2004 (milions)	103,4 (24)	48,5 (11)	158,5 (11)	102,3 (2)	22,7 (168)	32,2 (81)	14,0 (38)	17,4 (31)
Mitjana de superfície de terreny, 2005 (milions de km ²)	2,7 (24)	2,7 (11)	3,0 (11)	1,0 (2)	0,4 (165)	0,5 (81)	0,1 (38)	0,6 (31)
Percentatge urbà, 2004	64,0 (24)	77,9 (11)	56,0 (11)	31,7 (2)	52,2 (165)	50,5 (81)	73,9 (38)	33,9 (31)
Fraccionament etnolingüístic, 1985	0,523 (21)	,441 (9)	,546 (10)	,775 (2)	,445 (146)	,445 (73)	,274 (36)	,634 (30)
Mitjana del nombre de grups ètnics	2,3 (24)	2,1 (11)	2,3 (11)	3,7 (2)	2,1 (166)	1,9 (81)	1,5 (38)	3,3 (31)
Mitjana del grau d'homogeneïtat cultural%, 2002-2005	63,9 (19)	70,0 (9)	62,1 (9)	34,2 (2)	72,7 (142)	74,2 (74)	82,2 (30)	59,2 (27)
Mitjana del nombre de llengües oficials	2,6 (23)	1,7 (10)	3,6 (11)	1,5 (2)	1,3 (158)	1,1 (75)	1,4 (37)	1,4 (32)

Fonts: files 1 i 6 calculades a partir de Karatmycky (2001-2006); files 2 i 3 calculades a partir del Grup Banc Mundial; fila 4 calculada a partir de Roeder a <http://weber.ucsd.edu/~proeder/elf.htm>; fila 5 calculada a partir de dades sense processar proporcionades per Siaroff (2005); i fila 7 calculada a partir de *The Statesman's Yearbook*.

majoria de sistemes federals reflecteix els efectes d'aglomeració urbana d'una economia capitalista i uns índexs de desenvolupament més elevats.

També sorprenen, a la taula 14.4, els resultats que mostren que els sistemes federals són culturalment més diversos que els no federals. La taula 14.4 presenta tres indicadors diferents de diversitat cultural. El primer és un indicador del fraccionament etnolingüístic desenvolupat el 1985. En general i en totes les categories de l'IDH, els sistemes federals estan marcadament més fraccionats que no pas els no federals. El següent indicador —basat en dades sense processar proporcionades per Alan Siaroff (2005)— mostra que la mitjana del nombre real de grups ètnics en els sistemes federals és igualment més gran en cada categoria que no pas la mitjana en els països no federals. El tercer indicador usat a la taula 14.4 (fila 6) està calculat a partir de Freedom House, el qual, per a la majoria de països, fa una llista de percentatges de la població total que explica els diversos grups racials i etnoreligiosos. En aquest estudi, per al grup més gran de cada país s'annotava el percentatge com un indicador de l'homogeneïtat cultural. Els Estats Units, per exemple, estava classificat com un país amb un 73% de blancs. Per a Nigèria, el grup més gran era el dels hausa i els fulani, amb un 29%. S'ha de reconèixer que aquest indicador és aproximat i també, en un cert sentit, discutible en el cas d'alguns països, com ara el 73% de blancs per als Estats Units, que emmascara la diversitat etnoreligiosa de la població. Amb tot, l'indicador és revelador i coherent amb els altres dos. En conjunt, el grup cultural més gran dels sistemes federals constitueix un 63,9% de la població nacional. En canvi, el grup cultural més gran dels sistemes no federals constitueix el 72,7% de la població nacional.

Igualment, l'última fila de la taula 14.4 indica que, en general, els sistemes federals tenen 2,6 llengües oficials, mentre que els no federals només en tenen 1,3. Tot i que aquesta diferència federal versus no federal queda molt esmorteïda en les categories amb un IDH alt i baix, on la diferència és més gran entre els sistemes federals i no federals en la categoria amb un IDH mitjà.

Tot i que aquestes dades no confirmen que un sistema federal sigui una necessitat política per als països multiculturals grans, sí que suggereixen que el federalisme pot ser gairebé una necessitat política per aconseguir una unitat nacional pacífica entre els diversos grups culturals, sobretot quan aquests grups estan basats en la geografia i insisteixen a mantenir les seves identitats. Les divisions culturals i la desconfiança entre grups poden ser massa profundes per establir un sistema polític unitari sense recórrer a

l'autoritarisme. En organitzacions polítiques menys heterogènies pot ser més viable establir un sistema unitari descentralitzat, perquè, amb una mitjana del 72,7% per als sistemes no federals, un grup és prou dominant per establir un sistema unitari i llavors descentralitzar el poder sense perills importants d'obrir fissures culturals. En els sistemes federals, però, el grup cultural més gran està, en general, per sota de les dues terceres parts de la població.

Els sistemes no federals també són bastant petits tant pel que fa a la població com a la superfície que ocupen i, per tant, ni el federalisme ni la descentralització poden ser una necessitat ni una possibilitat per a ells. La diversitat cultural es pot adaptar democràticament per representació proporcional, proteccions dels drets constitucionals i altres mecanismes, si bé en els sistemes polítics petits, amb unes divisions culturals profundes, el federalisme o la descentralització encara podrien ser preferibles o necessaris, com possiblement a Xipre —una entitat bicomunal diminuta (Bahcheli 2000; Theophanus 2000). No obstant això, normalment les federacions bicomunals no tenen èxit (Duchacek 1988).

Altres vegades, la diversitat simplement pot ser eliminada per un govern autoritari. De fet, com mostra la taula 14.5, entre els sistemes no federals, la comunitat cultural més nombrosa dins de les que Freedom House classifica com a «lliures» representa un 78,3% de la població nacional. Entre els que estan classificats com a «parcialment lliures», però, el grup més nombrós constituïa, en general, el 67,6% de la població nacional total, mentre que, entre els classificats com a «no lliures», el grup més nombrós constituïa el 69,2% de la població. Així, doncs, resulta que és més fàcil establir una democràcia electoral lliure en un sistema polític més homogeni que no pas en un de més heterogeni.

El mateix patró és vàlid per als sistemes federals, en què la comunitat cultural més nombrosa dels sistemes polítics «lliures» constitueix el 70,0% de la població nacional, enfront del 52,4% dels «parcialment lliures» i el 57,8% dels sistemes federals «no lliures». Els sistemes polítics més diferents de la taula són els dos que se situen dins la categoria «parcialment lliures» de l'IDH baix (Etiòpia i Nigèria).

És interessant observar que els sistemes polítics més heterogenis són els federals «parcialment lliures» i els no federals, si bé els federals «parcialment lliures» són molt més heterogenis que els no federals. No està clar per què els sistemes «parcialment lliures» haurien de ser, per terme mitjà, els més heterogènies. Potser en aquests sistemes més heterogenis hi ha

Taula 14.5. Homogeneïtat cultural i llibertat

		Mitjana percentual de la comunitat cultural més nombrosa de la població nacional					
		Federals			No federals		
	Total federals	Índex de desenvolupament humà		Total no federals	Índex de desenvolupament humà		
		Alt	Baix		Alt	Baix	
		N (casos)					
		(20)	(9)	(9)	(2)	(142)	(74)
Lliure, 2005	70,0 (11)	72,8 (8)	62,3 (3)	0,0 (0)	78,3 (61)	87,0 (24)	74,5 (26)
Parcialment lliure, 2005	52,4 (6)	0,00 (0)	61,5 (4)	34,2 (2)	67,6 (38)	79,3 (3)	69,1 (21)
No lliure, 2005	57,8 (3)	47,3 (1)	63,1 (2)	0,0 (0)	69,2 (43)	64,3 (3)	77,7 (27)

Nota

Lliure = la mitjana combinada d'1-2,5 pel que fa als drets polítics i als índexs de llibertats civils; parcialment lliure = 3-5,5; i no lliure = 5,6-7.

mecanismes d'equilibri polític entre els grups que obliguen l'autocràcia i donen lloc a una llibertat limitada.

En resum, l'anàlisi empírica anterior suggereix que els sistemes federals obtenen uns molt bons resultats, en comparació dels no federals, pel que fa a una varietat d'indicadors de democràcia, llibertat, drets i llibertats, economia política i qualitat de vida. Si bé, per terme mitjà, els sistemes federals del món només obtenen uns resultats lleugerament més bons que els no federals pel que fa a la mera democràcia electoral, els sistemes federals n'obtenen uns acusadament millors pel que fa als indicadors de democràcia i autocràcia liberals. Al mateix temps, sovint, els sistemes federals són molt menys corruptes que els sistemes no federals. Els sistemes federals també són, bàsicament, més sovint «lliures» i «parcialment lliures» que no pas els sistemes no federals. Tot i que els sistemes federals obtenen uns resultats lleugerament millors que els no federals pel que fa a la llibertat econòmica, els obtenen bàsicament millors pel que fa a les proteccions de drets polítics i de llibertats civils. De la mateixa manera, els sistemes federals es comporten bàsicament millor que els no federals pel que fa als indicadors d'economia política i qualitat de vida. Probablement aquests resultats estan vinculats al fet que, sovint, els sistemes federals, a diferència dels no federals, tenen una economia capitalista o capitalista mixta. A més, no hi ha cap sistema federal que tingui una economia controlada per l'estat. El que possiblement és més notable d'aquestes conclusions, però, és que els sistemes federals aconsegueixen aquests efectes sota unes condicions demogràfiques extraordinàriament més adverses que les dels sistemes no federals, a saber, una població molt més nombrosa i una extensió territorial i una heterogeneïtat cultural més grans.

Perspectives teòrica i normativa

Tenint en compte que sis dels sistemes federals del món no són democràcies electorals (p. ex., Bòsnia i Hercegovina, Etiòpia, Malàisia, el Pakistan, Rússia i la Unió dels Emirats Àrabs), un sistema federal per si sol no estableix ni garanteix la democràcia. Això no obstant, no és evident que el federalisme sigui una eina eficaç o un estímul per a una governança no democràtica. Les federacions no democràtiques tendeixen a estar governades per un partit autoritari o una junta militar que invalida el federalisme *de jure* per imposar un unitarisme *de facto*. L'antiga URSS era el clàssic exem-

ple d'un sistema constitucionalment federal governat despòticament per un partit únic. El federalisme, però, sembla ser una eina eficaç i un estímul per a la governança democràtica.

Abast territorial i seguretat

Es pot argumentar que, per primera vegada a la història, el federalisme ha fet que la democràcia sigui globalment viable forjant un mode de governança democràtic per a uns sistemes polítics extensos i culturalment heterogenis. Aquests sistemes han estat imperis, lligues de principats feudals o cabdillatges anteriors a la dècada de 1780. Les repúbliques i lligues petites dels estats ciutat, com la lliga hanseàtica, acostumaven a tenir una vida inestable, interrompuda per conflictes interns o conquestes externes. Com va insinuar Alexis de Tocqueville (1969) en la dècada de 1830, la democràcia federal moderna solucionava aquests problemes combinant els avantatges de les repúbliques grans (p. ex., una defensa comuna i un mercat comú) amb els avantatges de les repúbliques petites (p. ex., un autogovern local), alhora que minimitzava els inconvenients de cada una d'elles. És més, en principi no hi ha cap límit a les dimensions territorials d'una federació, ni tampoc cal que les comunitats constituents siguin totes territorialment contigües (p. ex., els estats d'Alaska i Hawaii dels Estats Units). Una democràcia unitària, centralitzada o descentralitzada, s'enfronta a uns límits territorials i de població més enllà dels quals és probable que deixi de ser viable.

Democràcia i consentiment concurrent

Una federació és fonamentalment democràtica en la mesura que està basada en el consentiment dels pobles constituents i/o dels seus governs. Les federacions formades completament o parcialment per conquesta, com, per exemple, l'anterior URSS, tenen poques possibilitats de sortir-se'n perquè, en última instància, el federalisme requereix una voluntat de viure junts. En absència d'aquesta voluntat, o bé les comunitats constituents abandonen la federació —o ho intenten—, o bé un règim autoritari imposa la unitat. En moltes societats culturalment heterogènies, l'alternativa política pràctica al federalisme no és la democràcia unitària sinó l'autoritarisme unitari,

perquè les comunitats culturals, o «nacions», dins de l'estat nació no es conceben a si mateixes com una nació. Aquest és un problema comú a l'Àfrica, on diverses nacions, o tribus, han estat obligades a viure en estats unitaris i despòtics. El desig de moltes comunitats culturals de territorialitzar la seva identitat en una forma estatal s'enfronta a molts estats nació i ha de fer una elecció brutal entre consentiment i conquesta: o una democràcia consocional o federal o un govern autoritari. Per tant, els mals de la democràcia en federacions com Malàisia i Nigèria no necessàriament han de ser solucionats per una democràcia unitària descentralitzada, perquè, d'entrada, la voluntat d'unitat és dèbil.

Tot i que molts crítics afirmen que el federalisme és menys democràtic —o fins i tot antidemocràtic—, perquè frustra el govern d'una majoria simple i legítima massa punts de veto perquè la governança democràtica pugui ser efectiva, els resultats empírics suggereixen que aquest no és necessàriament el cas: es pot argumentar que el federalisme és més democràtic, fins i tot superdemocràtic, precisament perquè una majoria frustra la tirania, dóna poder a les comunitats polítiques constituents per ser punts de veto i requereix una presa de decisions nacional per ser més consensual que no pas majoritària, precisament per guanyar sobre els punts de veto, no únicament per evitar la tirania de la majoria, sinó també per garantir una governança més equitativa i políticament més legítima.

Un defecte fonamental de la teoria democràtica majoritària és la suposició rousseauiana que el *demos* d'una forma de govern és bàsicament homogeni, o hauria de ser-ho. Un *demos* com aquest no existeix, i els esforços per establir-lo poden degenerar en un terror jacobí. No és perquè sí que els jacobins perseguien els federalistes en la seva deriva per amalgamar els diversos habitants de França en un sol *demos*. No és fins a dates recents, en el període (el segon de més durada) de la Quinta República (1958-actualitat) i de la descentralització (Bernier 1992), que les comunitats constituents de França han començat tímidament a reafirmar les seves antigues identitats.

A diferència de la «voluntat general» de Rousseau, el principi democràtic federal no «conduïx a la desaparició d'incomptables individus atomitzats en un formiguer col·lectivitzat» (Kinsky 1995, 8), sinó més aviat a la concessió de poder als individus autònoms dins de comunitats autogovernades capaces de reforçar l'autonomia i la identitat individuals, que fan de mediadores entre els individus i l'organització política sencera, que accentua la veu de l'individu, serveix d'escola de democràcia per als individus

i n'atén les necessitats vitals. Segons Henri Brugmans, una gran preocupació dels federalistes antitotalitaristes de mitjan segle XX era «que l'individualisme inspirat pels jacobins va portar lògicament a una atomització de la societat, la qual, al seu torn, portaria a l'estat absolut com a contrapartida a aquesta desintegració» (citat a Kinsky 1995, 9).

Des de la caiguda del feixisme i de la Unió Soviètica, la por que produeix aquest tipus de totalitarisme ha estat substituïda per la por de l'individualisme capitalista global de l'estil nord-americà, el qual, si bé fomenta la democràcia, potser ja ha transformat les cultures nacionals tradicionals en espècies en perill d'extinció (p. ex., Declaració 1999) amb l'amenaça de despullar els individus del món de les seves identitats històriques i reduir els ciutadans a uns consumidors estrets de mires. Conseqüentment, en moltes democràcies federals, com al Canadà, i en les democràcies federals de l'òrbita de la Unió Europea, les comunitats polítiques constituents han obtingut unes garanties constitucionals d'autogovern i de participació en negociacions millorades, tant a escala internacional com de la UE. A Europa, aquestes comunitats constituents també van pressionar per crear el Comitè de les Regions de la UE. De la mateixa manera, els anarcofederalistes i els defensors del «poc i bo» veuen en l'autogovern un bastió clau de llibertat comunitària i individual contra el capitalisme global.

Identitat i llibertat individual i comunitària

Una democràcia federal intenta equilibrar les identitats i llibertats individuals i comunitàries. Històricament, el federalisme tenia l'objectiu primer de protegir la llibertat comunitària, a saber, el dret de les comunitats constituents, com els cantons suïssos i els estats dels EUA, a governar-se en totes les qüestions locals o a mantenir els seus estils de vida. Protegir la llibertat comunitària també protegeix indirectament la llibertat individual, impedit que un grup imposi unilateralment costos als individus d'un altre grup o que tregui a aquests individus la vida, els drets, la propietat o la identitat històrica. Podria ser que una minoria cristiana no volgués ser governada per una majoria musulmana, o viceversa. Alhora, el federalisme crea una comunitat democràtica nacional amb un poder limitat i protegeix certs drets de tots els individus dins d'aquesta comunitat. És més, en la mesura que les comunitats polítiques nacionals i constituents poden controlar-se i equilibrar-se, o funcionar com un rival o com una majoria doble,

com a Suïssa, es poden protegir d'invasions competencials mútues i, com va argumentar James Madison a *El Federalista* 51 (Cooke 1961), proporcionar seguretats per als drets dels individus que possiblement no existirien en una democràcia unitària. Aquest és un altre atribut del principi federal potencialment aplicable a escala global quan els desitjos i els drets dels individus d'actuar conjuntament s'han de compensar amb els drets d'autogovern de més de cent noranta-dos estats nació i de milers de comunitats regionals i locals dins d'aquests estats nació. Un *demos* global capaç de construir una democràcia jacobina benigna no sembla ni possible ni desitjable.

Això no obstant, hi ha reptes importants per a aquest equilibri en les societats modernitzants i en el món globalitzador en què algunes comunitats continuen perpetuant les privacions espantoses dels drets individuals, com a Nigèria del nord, amb la sentència contra Amina Lawal a morir lapidada el 2002, acusada d'adulteri segons la xaria, i que més tard seria anul·lada per un recurs d'apel·lació. L'autoritat constitucional i moral de l'entitat federal com a representant de la comunitat global, regional o nacional, a intervenir en els afers de les comunitats constituents per protegir o millorar els drets dels individus en aquelles comunitats és controvertida. Això va ser així fins i tot en el cas de les sancions més aviat moderades de la UE contra Àustria. Aquest tipus d'intervencions també poden arribar a afectar l'autoritarisme, com ara en l'ús repetit del poder del president del partit del Congrés sobre els estats a l'Índia, bàsicament amb propòsits polítics més que no pas democràtics o de defensa dels drets humans (Ray i Kincaid 1988).

Els Estats Units van experimentar aquests reptes quan els estats del Sud van reivindicar els drets dels estats a mantenir l'esclavitud i, per tant, la segregació racial. L'abolició de l'esclavitud va requerir una guerra civil (1861-1865) en què els estats de la unió del Nord van derrotar els estats confederats del Sud. L'abolició de la segregació racial de mitjan segle XX va requerir una enorme pressió nacional política, judicial i fiscal, que va incloure la utilització ocasional de tropes i oficials federals per reforçar l'abolició de la segregació en els estats recalcitrants.

Tot i això, com suggereixen els resultats empírics anteriors, de mitjana, els sistemes federals proporcionen millors proteccions dels drets i les llibertats individuals que no pas els sistemes no federals, encara que els sistemes federals tinguin una heterogeneïtat cultural més gran que crea tensions entre la llibertat comunitària i la individual. En els sistemes no federals, la protecció dels drets individuals pot ser elevada o reduïda segons el suport que es pugui reunir per part de la majoria per a la protecció, o la

mesura en què el règim vulgui ampliar la protecció. En una forma federal, la presència de comunitats constituents autònomes no tan sols crea la possibilitat, sinó també la realitat, de diverses comunitats que proporcionen més protecció dels drets que la norma nacional, i proteccions innovadores que es poden estendre a tota la nació. La història de les democràcies federals és plena de governs constituents que fomenten proteccions dels drets —com el sufragi de les dones— molt abans que siguin adoptades o disseminades a escala nacional. Si bé els Estats Units, per exemple, sovint és vist com una nació amb uns drets uniformes, el Tribunal Suprem i el Congrés estableixen només unes proteccions dels drets nacionals mínimes; els estats, regits per les seves constitucions, garanteixen una protecció dels drets més gran, que inclou proteccions que contradiuen les decisions del Tribunal Suprem dels EUA mentre els estats no disminueixin aquestes proteccions per sota del nivell dels drets federals. Així, en els cinquanta estats hi ha diferents proteccions dels drets. Potser les tensions entre la llibertat individual i la comunitària, i entre les comunitats constituents i les polítiques nacionals, són creatives i generen un consens que incrementa les proteccions dels drets individuals més ràpidament i eficaçment que en les democràcies no federals, en què una majoria dominant podria estar menys disposada a augmentar les proteccions, especialment les de les minories.

Encara més: si, en un sistema no federal, les proteccions dels drets són baixes, no hi ha manera de trobar una protecció millor si no és abandonant el país —una opció difícil, sovint impossible per a la majoria de persones. Una llibertat federal clau és la mobilitat. La capacitat de moure's entre les comunitats constituents autònomes (p. ex., per «votar amb els peus», per usar el terme de Charles Tiebout) permet la migració a territoris que ofereixin proteccions dels drets —així com oportunitats econòmiques, impostos, serveis i qualitat de vida— més compatibles amb els interessos o les preferències de cadascú. Si bé la llengua i les barreres culturals poden limitar aquesta mobilitat en els sistemes federals culturalment heterogenis, la mobilitat interterritorial encara és més viable que no pas emigrar o anar-se'n a l'estranger com a refugiat.

Democràcia i justícia federal

Considerant que, en última instància, la justícia és el que el poble creu just, equitatiu i/o moralment correcte, la justícia, en teoria democràtica, s'ha de

basar en el consentiment. En relació amb això, una democràcia federal és en principi superior, i per diverses raons. Una és que la democràcia federal limita la capacitat d'una majoria d'imposar normes de justícia que puguin ser injustes per a les minories. Aquesta qüestió és decisiva en tots els sistemes polítics, però encara més en els que són culturalment heterogenis, on hi ha diferents idees de justícia sovint arrelades en tradicions i religions antigues. Tenint en compte els requeriments per a un consentiment concurrent amb una base àmplia més que no pas per a una majoria simple, en una democràcia federal, les regles de justícia derivades del consentiment és més probable que siguin relativament benignes i que tinguin una legitimitat considerable. Com que les competències, en una democràcia federal, són alhora compartides i dividides, hi ha múltiples fòrums de justícia ancorats en múltiples fòrums de consentiment, i precisament moltes regles de justícia poden variar en aquests fòrums segons les condicions culturals i socioeconòmiques, així com segons les preferències públiques. Alhora, els fòrums múltiples ofereixen als ciutadans múltiples punts d'accés al poder públic i, per tant, la capacitat d'apel·lar a altres fòrums o governs quan n'hi ha un que no respon. Buscar el fòrum més avantatjós és habitual en les democràcies federals. Els governs múltiples també proporcionen als ciutadans fonts d'informació rivals que milloren la transparència política i contraresten la propaganda.

Tot i que els defensors dels drets i la justícia universals busquen la uniformitat, els éssers humans tenen desacords fonamentals, i sovint racionalment legítims, sobre el que és just, començant pels desacords sobre els drets negatius versus els positius. L'avortament, els drets dels animals, les armes de foc, la pena de mort, la cura dels nens, l'objecció de consciència, les discapacitats, l'educació, l'eutanàsia, el gènere, la sanitat, l'homosexualitat, l'empresonament, el matrimoni, la pornografia, la privacitat i el benestar són només unes quantes qüestions jurídiques sobre les quals els humans estan en profund desacord. És més, evidentment, algunes qüestions de justícia no tenen una resposta correcta. Una democràcia federal integra aquest desacord assumint que en algunes qüestions es pot estar en desacord. Les normes de justícia incloses en la constitució federal i uniformement aplicables reflecteixen el que és políticament abastable per a tota l'organització política, mentre que entre les comunitats polítiques constituents la diversitat resisteix, pel que fa a qüestions de desacord, i garanteix que les qüestions jurídiques es mantinguin dinàmiques més que no pas estàtiques. El federalisme també permet que les comunitats constituents siguin labo-

ratoris de democràcia que experimentin amb polítiques que tenen implicacions jurídiques sense perjudicar la nació en el cas de fracassar. Als Estats Units, per exemple, el suïcidi amb assistència mèdica només està permès a Oregon, i el Tribunal Suprem dels EUA es va negar a eliminar les lleis dels quaranta-nou estats que el prohibeixen, en part perquè reconeixia que els nord-americans estan profundament dividits pel que fa a aquesta qüestió. El Tribunal va deixar que la qüestió fos abordada pel procés democràtic federal, que probablement conduirà altres estats a autoritzar el suïcidi assistit si es considera que l'experiència d'Oregon és benigna. Fa uns quants anys, les persones que volien aquest tipus de suïcidi s'havien de traslladar a altres estats que el permetessin.

La justícia també consisteix a conciliar les càrregues privades i els beneficis públics. En una democràcia federal en què la majoria de serveis locals estan finançats i proporcionats pels governs constituents, els beneficis es poden conciliar amb les càrregues. Els ciutadans obtenen allò per què paguen més que no pas paguen per allò que no volen, no necessiten o no obtenen, de manera que els serveis públics es corresponen amb les preferències públiques. És més, considerant que els diferents serveis tenen diferents economies d'escala, que els càrrecs públics federals, regionals i locals responsables dels serveis són elegits pel poble de diversos territoris i que la mobilitat interterritorial espera la rivalitat entre governs constituents, és molt probable que una democràcia federal millori l'eficiència i l'eficàcia dels serveis i tingui un alt índex d'innovació política i d'extensió de la innovació.

La governança i la provisió de serveis en una democràcia federal també requereixen una cooperació interterritorial i intergovernamental bàsica, que promou l'eficàcia i l'equitat. La cooperació també contribueix a construir ponts i ajuda mútua entre les comunitats polítiques constituents i, per tant, a construir formes polítiques i a millorar la justícia —totes elles qüestions d'una importància destacada en sistemes polítics culturalment heterogenis. Al mateix temps, cada democràcia federal redistribueix la riquesa entre els territoris i/o les persones. Algunes, com els Estats Units, posen l'accent en la redistribució entre persones, en part per millorar l'autonomia personal i la mobilitat. La majoria de democràcies federals, com el Canadà i Alemanya, emfasitzen la redistribució entre territoris, en part per garantir que cada comunitat política constituent pugui proporcionar un grau mínim de serveis als ciutadans. La redistribució pot reflectir una voluntat cooperativa de viure junts, un consens sobre el benestar social o fins

i tot pagar un preu per la unió, com manifesta la capacitat de certes comunitats constituents d'arrencar pagaments del sistema federal a canvi d'unitat. L'exacció no és la raó més noble per a la redistribució, però normalment és preferible a la conquesta o a la fragmentació. Per tant, el Canadà anglòfon finança el Quebec francòfon, els *länder* alemanys occidentals financen els orientals i la UE finança els seus estats membres més pobres. Un resultat saludable, però, és que cada democràcia federal mitifica aquesta exacció com un pacte social just. Així, doncs, els fons estructurals de la UE tenen una legitimitat considerable com a qüestió de justícia comunitària i formen part del títol XIV del Tractat de Maastricht, adequadament titulat «Cohesió econòmica i social».

També s'ha argumentat que una democràcia federal ideal autoritzaria constitucionalment la secessió, com en la constitució federal d'Etiòpia, perquè «la secessió, o l'amenaça de secessió, representa l'únic mitjà pel qual els poders últims del govern central podrien ser controlats. Sense la perspectiva de la secessió, el govern federal pot, excedint els límits que li assigna la constitució, extreure una plusvàlua de la ciutadania gairebé a voluntat, perquè no hi hauria cap mitjà eficaç d'escapar-se'n» (Buchanan 1995, 21-22). Aquesta opció de sortida és implícita en tots els sistemes federals i, per tant, serveix de punt de suport en la recerca de la justícia per part de les comunitats polítiques constituents i dels seus ciutadans.

Finalment, basar la justícia en el consentiment reconeix que la justícia també és una qüestió d'autodefensa, un dret fonamental exercit no únicament per l'accés als tribunals i a altres institucions dels governs, sinó —cosa encara més important— per les oportunitats de votar, mantenir els càrrecs electes i participar en la vida política d'una infinitat de maneres diferents. Una democràcia federal augmenta extraordinàriament les oportunitats de participació multiplicant el nombre de fòrums de participació i fent accessibles als ciutadans corrents més càrrecs i més governs electes. Als Estats Units, per exemple, 537 càrrecs públics electes i nou jutges no electes presideixen un govern federal que inclou un territori enorme habitat per uns 300 milions de persones, però més de 497.000 càrrecs electes tenen poders bàsics d'autogovern constitucionalitzat en els cinquanta estats i 87.900 localitats. Al seu torn, les responsabilitats autònomes de les comunitats polítiques constituents i les seves localitats milloren les capacitats d'autogovern dels individus i la seva capacitat per atendre les seves pròpies necessitats i les necessitats de la seva comunitat, en lloc de dedicar-se a esperar indolentment la intervenció de l'estat.

Conclusió

Es pot sostenir que el federalisme és l'etapa més alta de l'organització política, perquè els sistemes federals inclouen el 39% de la població mundial. Si hi afegim la UE i la Xina com a sistemes federals *de facto*, aleshores el federalisme inclou més del 60% de la població mundial. Si també comptem com a federals institucions internacionals com les Nacions Unides, llavors el federalisme inclou la població mundial. Això, naturalment, eixampla el concepte. Amb tot, així com el principi federal, en les seves diverses manifestacions, sembla ser l'única base no imperial per organitzar la vida política en les escales àmplies, també el federalisme sembla l'única base per organitzar la governança democràtica en escales àmplies. El principi unitari es pot trencar quan s'amplia a una extensió territorial excessiva, fins i tot amb descentralització. I, més important encara, el *demos* essencial per a fragments de democràcia unitaris quan s'amplia a l'heterogeneïtat humana. El principi consociacional basat en l'adequació de l'elit pot ser ampliat al territori i a l'heterogeneïtat, però només fins a un cert punt, més enllà del qual experimenta greus dèficits democràtics, com a la UE i totes les organitzacions polítiques internacionals. Si bé el mateix federalisme no garanteix la democràcia, sembla el marc més viable per a la democratització en territoris amplis i en l'heterogeneïtat humana, sobretot sota condicions de llibertat. Una democràcia federal combina unitat i diversitat, i basa tant la unitat com la diversitat en el consentiment popular i, per tant, permet al poble «tenir-ho tot»; a saber, la governança democràtica a gran escala per a les coses en què és necessària i l'autogovernança democràtica a petita escala per a les coses que fan que valgui més la pena viure.

Referències bibliogràfiques

- Agranoff, Robert, i Juan Antonio Ramos Gallarin. «Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations». *Publius: The Journal of Federalism* 27 (tardor), 1997, p. 1-38.
- Bahcheli, Tozun. «Searching for a Cyprus Settlement: Considering Options for Creating a Federation, a Confederation, or Two Independent States». *Publius: The Journal of Federalism* 30 (hivern/primavera), 2000, p. 203-216.
- Bennett, Robert J. *Decentralization, Local Governments and Markets: Towards A Post-Welfare Agenda*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

- Bermeo, Nancy. «Conclusion: The Merits of Federalism», a Ugo M. Amoretti i Nancy Bermeo (ed.). *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2004.
- Bernier, Lynne Louise. «Socialist Intergovernmental Policy During the Mitterand Era» *Publius: The Journal of Federalism* 22 (tardor), 1992, p. 47-66.
- Breton, Albert. «Federalism and Decentralization: Ownership Rights and the Superiority of Federalism». *Publius: The Journal of Federalism* 30 (primavera), 2000, p. 1-16.
- Buchanan, James M. «Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform». *Publius: The Journal of Federalism* 25 (primavera), 1995, p. 19-27.
- Cooke, Jacob E. *The Federalist*. Middletown, CT: Wesleyan University Press, 1961.
- Davis, Michael C. «The Case for Chinese Federalism». *Journal of Democracy* 10 (abril), 1999, p. 124-137.
- Diamond, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1999.
- Duchacek, Ivo D. (ed.). «Bicommunal Societies and Polities». *Publius: The Journal of Federalism* 18 (primavera), 1988, número sencer.
- Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.
- «From Statism to Federalism: A Paradigm Shift». *Publius: The Journal of Federalism* 25 (primavera), 1995, p. 5-18.
- Held, David. «Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order?». *Political Studies* 40, 1992, p. 10-38.
- Hueglin, Thomas A., i Alan Fenna. *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. Toronto: Broadview Press, 2006.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991.
- «After Twenty Years: The Future of the Third Wave». *Journal of Democracy* 8 (octubre), 1997, p. 3-12.
- Huther, Jeff, i Anwar Shah. *Simple Measure of Good Governance Applying as to the Debate on Fiscal Decentralization*. Washington, DC: The World Bank, 1996.
- Karatnycky, Adrian *et al.* (ed.). *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 2000–2001*. Nova York: Freedom House i Transaction, 2001.

- Kenyon, Daphne A., i John Kincaid (ed.). *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington, DC: Urban Institute Press, 1991.
- Kincaid, John. «Values and Value Tradeoffs in Federalism». *Publius: The Journal of Federalism* 25 (hivern), 1995, p. 29-44.
- «Confederal Federalism and Citizen Representation in the European Union». *West European Politics* 22 (abril), 1999. p. 34-58.
- «Economic Policy-Making: Advantages and Disadvantages of the Federal Model» a *International Social Science Journal* 167 (març), 2001, p. 85-92.
- Kinsky, Ferdinand. *Federalism – A Global Theory: The Impact of Proudhon and the Personalist Movement on Federalism*. Niça: Presses D'Europe, 1995.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian i Barry Weingast. «Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China». *World Politics* 48 (octubre), 1995, p. 50-81.
- Moreno, Luis. *The Federalization of Spain*. Londres/Portland: Frank Cass/Routledge, 2001.
- Nicolaidis, Kalypso, i Robert Howse (ed.). *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and EU*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Ray, Amal, i John Kincaid. «Politics, Economic Development, and Second-Generation Strain in India's Federal System». *Publius: The Journal of Federalism* 18 (primavera), 1988. p. 147-167.
- Schmitter, Philippe C. «Federalism and the Euro-Polity». *Journal of Democracy* 11 (gener), 2000, p. 40-46.
- Siaroff, Alan. *Comparing Political regimes: A Thematic Introduction to Comparative Politics*. Peterborough, ON: Broadview Press, 2005.
- Steytler, Nico. «Republic of South Africa» a John Kincaid i G. Alan Tarr (ed.). *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. Mont-real i Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005, p. 312-346.
- Theophanus, Andreas. «Prospects for Solving the Cyprus Problem and the Role of the European Union». *Publius: The Journal of Federalism* 30 (hivern/primavera), 2000. p. 217-241.
- Tocqueville, Alexis de. *Democracy in America*, ed. J.P. Mayer, trad. George Lawrence. Garden City, NY: Doubleday, Anchor Books, 1969.

- Watts, Ronald L. *Comparing Federal Systems*, 2a ed. Mont-real i Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999.
- «The Relevance Today of the Federal Idea». Keynote Address at Pre-Conference for the Internationale Föderalismuskonferenz 2002. Glion, Suïssa (14 de febrer), 2002.
- Wibbels, Erik. «Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance». *American Journal of Political Science* 44 (octubre), 2000, p. 687-702.
- Wood, Nicholas. «Coming in May: A Possible Balkan Divorce». *The New York Times* (27 febrer), 2006, p. A4.

REFLEXIONS COMPARADES SOBRE FEDERALISME I DEMOCRÀCIA

RONALD L. WATTS

Introducció

El segon capítol d'aquest llibre presenta un cas impactant de l'estreta interrelació entre la federació com a forma de govern i els principis de la democràcia liberal. Els capítols següents proporcionen una gran varietat d'anàlisis, que examinen el pensament intel·lectual sobre el federalisme com a concepte i experiència en el funcionament d'un ampli espectre de federacions. Aquest capítol tanca el llibre amb unes quantes reflexions sobre la interrelació entre la federació com a forma de govern i la democràcia, i les perspectives futures per a la democràcia federal com a via per gestionar el conflicte polític i la «glocalització» en el món contemporani.¹

La interrelació entre federació i democràcia

¿Federació pressuposa democràcia?

La majoria dels sistemes federals examinats en aquest llibre també han estat clarament democràcies. Els Estats Units d'Amèrica (EUA), Suïssa, el Canadà, Alemanya i Espanya encaixen amb una classificació com aquesta. De fet, Alfred Stepan arriba fins i tot a suggerir que, encara que al món hi hagi molts sistemes polítics multinacionals i pocs siguin democràcies, les democràcies multinacionals que sí que existeixen són totes federals (Stepan, 2004c, p. 442). Stepan cita com a exemples clau Suïssa, el Canadà, Bèlgica, Espanya i l'Índia i, afegint a aquests exemples el dels EUA, assenyalava que

¹ Vull agrair especialment a Michael Burgess i George Anderson els seus valuosos comentaris als esborranys previs d'aquest capítol.

les sis democràcies de llarga durada amb l'índex més alt de diversitat lingüística i ètnica són totes sistemes federals. Així mateix indica que, si a la llista hi afegim democràcies com Austràlia i Àustria, llavors, pel que fa al nombre total de persones que habiten democràcies de llarga durada, la majoria viuen en democràcies federals (Stepan, 2004, p. 29). És més, al capítol 14 d'aquest llibre, John Kincaid explora exhaustivament l'ampli ventall de federacions i el punt fins al qual han demostrat ser processos democràtics. Des d'aquestes visions de conjunt, queda clar que hi ha una connexió important entre democràcia i federalisme.

Però ¿federació pressuposa democràcia? Per contestar aquesta pregunta, abans cal aclarir què significa *federació* i què significa *democràcia*. Originalment, no hi havia una relació necessària entre federació i democràcia. Com assenyalen Michael Burgess i Alain-G Gagnon al capítol introductori, els EUA, que van servir de model clàssic per a les federacions modernes, es basaven, en la seva encarnació original, en el pensament republicà nord-americà més primerenc sobre llibertat política, ordre, consentiment i obligació, i no estaven en absolut associats amb la democràcia. En realitat, molts dels trets defensats a *El Federalista*, com ara la dispersió de poders, els mecanismes d'equilibri de poders, el paper del Senat i del col·legi electoral estaven expressament designats per limitar la dominància potencial d'una majoria simple del total de la població (Madison *et al.*, 1987). És més, les institucions no democràtiques de l'esclavitud van persistir fins a la dècada de 1860.

El caràcter essencial de la federació es basava més aviat en la dispersió d'autoritat dins d'un sistema polític entre les institucions d'un govern compartit i d'una autonomia regional en què l'autoritat estava distribuïda entre els ordres de govern per una constitució suprema que no es podia esmenar unilateralment per part d'un ordre de govern que actués sol. El que distingia una federació d'un govern unitari i d'una confederació era que cap àmbit de govern derivava la seva autoritat d'un altre, sinó més aviat de la constitució. Així, doncs, la federació representa una espècie dins d'un gènere més ampli de govern constitucional (Friederich, 1968; Hughes, 1963; Watts, 2008, p. 8-9, 157-170). En descriure una federació com una forma de govern bàsicament constitucional, s'ha de posar l'èmfasi en el fet que la mera existència d'una constitució escrita en forma federal és insuficient per classificar un sistema polític com a federació: no tan sols s'ha de tenir en compte la forma constitucional, sinó també la realitat operativa (Watts, 2008, p. 9, 18, 19-23).

Considerant que una distribució constitucional de funcionament d'autoritat entre ordres de govern és el tret fonamental d'una federació, és clar

que un règim polític que, malgrat que disposi d'una constitució nominalment federal pel que fa a la forma, de fet, funcioni de manera autoritària o totalitària dominat per un govern central o un partit únic, és hostil al concepte de federació. En conseqüència, abans de la dècada de 1990, règims com el de la Unió Soviètica (URSS), Iugoslàvia o Txecoslovàquia no es poden qualificar de federacions perquè, operativament, no representen exemples d'autoritat dispersa constitucionalment. De passada es podria assenyalar que, en termes purament conceptuals, les alternatives a la concentració d'autoritat despòtica o totalitària no es limiten a les democràcies. Una alternativa és una oligarquia constitucional, de la qual la Unió d'Emirats Àrabs (UEA) és un exemple contemporani.

Això no obstant, si mirem la història de les federacions, com per exemple la dels EUA, Suïssa, el Canadà, Austràlia, l'Alemanya Occidental, l'Índia i Bèlgica, queda clar que en la seva evolució com a federacions durant els segles XIX i XX també han adoptat cada vegada més pràctiques i processos democràtics liberals. Sembla que la federació i els processos democràtics liberals hagin convergit i s'hagin reforçat mútuament. De fet, una característica important de les federacions inclou, en general, una forta predisposició als processos democràtics liberals. Això no és sorprenent, perquè tant l'una com els altres comporten el consentiment voluntari de les unitats constituents, la no-centralització per mitjà de múltiples centres de presa de decisions polítiques que milloren la participació ciutadana, una autonomia de grup i responsabilitat de govern, la negociació política com la manera que les decisions arribin a bon port, el funcionament dels mecanismes d'equilibri de poders per evitar la concentració política de poder i un respecte pel constitucionalisme i l'estat de dret (Watts, 2008, p. 18). Així s'ha desenvolupat una coherència convergent en els conceptes de federació i democràcia liberal.

Per tant, al capítol 14 d'aquest llibre, John Kincaid ha pogut assenyalar la forta interrelació entre federació i processos democràtics liberals en moltes federacions, entre les quals hi ha la majoria de les que s'han estudiat individualment als diferents capítols. A pesar de tot, Kincaid també assenjala un nombre de federacions a l'Àsia, a l'Àfrica i a l'Amèrica Llatina que, si bé poden fer algun progrés cap a la democràcia liberal, encara són democràcies liberals imperfectes. En diferents mesures, això és aplicable al Pakistan i Nigèria, encara que el govern militar ha estat substituït a tots dos països, i a Malàisia, Etiòpia i Veneçuela, que, si bé permeten partits d'oposició i una certa autonomia regional, hi continuen aplicant

certes restriccions. Al capítol 10, Richard Sakwa també es planteja fins a quin punt l'actual Federació Russa és bàsicament demòcrata liberal pel que fa a les seves pràctiques.

Així, doncs, semblaria que, si bé el prerequisit conceptual per a la federació és el govern constitucional i no la democràcia, la democràcia liberal millora el funcionament de les federacions i les fa més eficaces. El fet que a la pràctica totes les federacions de llarga durada siguin democràcies liberals o s'hi hagin convertit —Austràlia, Àustria, Bèlgica, el Canadà, Alemanya, l'Índia i els EUA— suggereix *prima facie* que, en realitat, les institucions i els processos democràtics han estat un element important en el funcionament eficaç dels sistemes federals. Per a les federacions emergents o les que hi aspiren, això és una lliçó important. Al mateix temps, cal dir que entre les democràcies federals hi ha una varietat considerable pel que fa al caràcter democràtic de les seves institucions: presidencials/congressionals o parlamentàries, republicanes o monàrquiques, diferents formes de bicameralisme, diferents sistemes electorals i de funcionament dels partits i un ús diferenciat dels mecanismes de democràcia directa, com els referèndums i iniciatives —i la forma particular que adopten pot ser tan significativa amb vista a l'eficàcia del sistema federal com el simple fet que són democràcies liberals.

¿Una federació pot millorar la democràcia?

En plantejar-se aquesta pregunta, caldria remarcar que, naturalment, la resposta dependrà, en gran part, de la nostra definició de democràcia, una definició que ha estat objecte de debat al llarg dels anys. La democràcia moderna pot ser definida com el «govern del poble, pel poble i per al poble», però les interpretacions han anat variant segons si es posa més èmfasi en la «participació», en la «responsabilitat» o en l'«autonomia de grup» (Green, 2006, p. 262-266).

Alguns crítics del federalisme, com Riker i Stepan, que subratllen l'essència majoritària de la democràcia com a govern del *demos*, han defensat que el federalisme posa límits a la democràcia electoral. Per exemple, una de les qüestions centrals dels textos de Riker sobre el federalisme va ser emfasitzar el seu caràcter restrictiu en relació amb el *demos* (Riker, 1964, 1982). Tant Riker com Stepan assenyalen que el federalisme és intrínsecament (a la pràctica, per definició) antitètic al govern majoritari pur (Riker,

vegeu més amunt; Stepan, 2004a, p. 29-84; Stepan, 2004b, p. 323-361; Stepan, 2004c, p. 441-455). Per començar, els múltiples punts de decisió o punts de veto, en limitar el govern de la majoria, violen els principis bàsics de la democràcia majoritària. En aquest sentit, els sistemes unitaris amb normes de decisió més simples són menys restrictius i potencialment més permissius pel que fa al *demos*. En segon lloc, la majoria de federacions comporten assemblees federals bicamerals que, en diferents graus, afavoreixen unitats constituents més petites de manera que violen un principi cardinal de la democràcia basat en «una persona, un vot».

L'opinió contrària proposada pels defensors del federalisme és que, si bé el federalisme pot posar alguns límits a la democràcia majoritària, la democràcia entesa en un sentit més ampli com a democràcia liberal és, de fet, expandida pel federalisme. Aquesta opinió és expressada amb força al capítol anterior per John Kincaid sobre la base d'una anàlisi empírica. La democràcia i la sensibilitat governamental milloren amb el federalisme, perquè múltiples àmbits de govern maximitzen l'oportunitat de les preferències dels ciutadans, estableixen àrees alternatives per a la participació ciutadana i proporcionen governs més petits i més pròxims al poble (Pennock, 1959, 147-157). En aquest sentit es pot dir que el federalisme és permissiu amb el *demos* i, per tant, es pot descriure com un «plus de la democràcia» (Watts, 2008, p. 155).

És més, des d'un punt de vista liberaldemocràtic, emfasitzant el valor dels mecanismes d'equilibri de poders i dispersant l'autoritat com a control de la tirania de la majoria, el federalisme protegeix els individus dels abusos provinents de tots els àmbits (Madison *et al.* 1787-1788; Simeon, 2006, p. 18-45). Encara més, com fa notar Arendt Lijphart, aquests mecanismes de restricció de la majoria han estat característics de les «democràcies de consens», que desenvolupen processos consocionals dins de societats molt dividides (Lijphart, 1999).

Així, doncs, semblaria que el federalisme és una variable que interactua amb la democratització, en uns aspectes reforçant la democràcia liberal i en altres reprimint la democràcia majoritària. Gibson suggereix que, entre les maneres amb què el federalisme afecta els procediments i les polítiques democràtics, hi ha:

- Estableix límits *de jure* a l'objectiu de l'acció governamental.
- Augmenta el nombre d'actors amb poder de veto en els sistemes polítics.
- Crea múltiples arenes per a l'organització i la mobilització polítics.

- Modela pautes de representació democràtica, generalment ampliant l'objectiu de representació territorial sobre la representació de la població (representació per l'«estat» o la «província» més que pel nombre de persones).
- Distribueix poder entre les regions i els agents polítics amb una base regional.
- Afecta el flux de recursos materials (fiscals o econòmics) entre les poblacions que viuen en la unió federal.

(Gibson, 2004, p. 9-12)

Molts dels arguments en pro i en contra de l'impacte del federalisme sobre el govern democràtic són arguments teòrics. Així, doncs, el capítol 14 del llibre, de John Kincaid, és particularment valuós perquè emprèn una auditoria quantitativa i qualitativa de l'experiència real de les democràcies federals. En aquest punt cal assenyalar que, si bé molta bibliografia referent a la relació entre federalisme i democràcia ha estat sobre l'impacte del federalisme en general, a la pràctica, moltes variacions de les estructures i processos de diferents federacions han afectat de manera significativa aquesta interacció. El meu propi treball ha subratllat això assenyalant les diferències significatives que resulten de crear federacions per agregació, per descentralització o per combinació de les dues anteriors a partir d'arranjaments formals variats i de graus de centralització o descentralització en l'assignació de l'autoritat legislativa i executiva i dels recursos econòmics, a partir de diferents estructures institucionals dins de governs federals (p. ex., presidencials-congressionals, col·legials o parlamentaris) i diferències en la composició, el mètode de nomenament i els poders de les cambres segones, a partir de graus diferents de confiança en l'anàlisi jurídica o referèndums per arbitrar l'exercici de poders, a partir de diferents requeriments i distribucions de poders de veto en relació amb les esmenes constitucionals i a partir de diferents institucions i processos de gestió de les relacions intergovernamentals (Watts, 2008). Aquestes variacions, tant formals com informals, han donat lloc a diferències importants en el caràcter democràtic de diferents federacions.

En abordar la relació entre federalisme i democràcia, Alfred Stepan ha fet veure una cosa semblant suggerint que, en lloc de formar part d'unes quantes categories, en realitat les federacions s'inclouen dins d'un contínuum segons els graus en què són «restrictives pel que fa al *demos*» o «permissives pel que fa al *demos*» (Stepan, 2004c, p. 441-551). Stepan assenyalava diferències entre les federacions que s'han creat perquè «s'han

unit», perquè «es mantenen unides» i perquè «se les ha unit», segons si són mononacionals o multinacionals, segons la simetria o la asimetria de les seves unitats constituents i segons altres variables, com el grau de sobrerrepresentació en la cambra federal territorial, l'objectiu polític de la cambra territorial, l'extensió fins a la qual l'elaboració de la política es reparteix constitucionalment entre les unitats de la federació i el grau d'amplitud del sistema de partits pel que fa a la forma de govern i a la seva orientació i sistemes incentius. És més, Stepan també ha assenyalat la variació en els actors amb poder de veto generats electoralment en diferents federacions i sistemes unitaris, i situa els EUA i les federacions llatinoamericanes entre les federacions més restrictives del *demos* (Stepan, 2004b, p. 323-361). I, si mirem més enllà del continuïum entre les federacions restrictives del *demos* i permissives amb el *demos*, trobem Suïssa i Austràlia, seguides d'Alemanya, Bèlgica, el Canadà i finalment Àustria. Ens podem plantejar la base factual sobre la qual Stepan classifica cada un d'aquests països com una democràcia amb dret a quatre, tres, dos o un veto institucional, però l'essencial és que hi ha variacions importants entre aquestes federacions pel que fa a la manera amb què el seu caràcter federal ha afectat els seus processos democràtics.

Dimensions de l'organització política i democràcia

Molts autors, entre els quals hi ha els d'*El Federalista*, han identificat les dimensions de l'organització política com una variable decisiva per a la seva capacitat per ser democràtica. Pensadors polítics com Maquiavel, Rousseau i Montesquieu van apuntar les dificultats d'aconseguir valors i pràctiques democràtics en països grans. Així, no és sorprenent que un dels arguments tradicionals en suport del federalisme hagi estat que, combinant l'existència d'unitats constituents més petites en una unió federal més gran, la democràcia millora. Però *El Federalista* de 1787-1788 va adoptar una perspectiva alternativa i va subratllar unes dimensions grans com una virtut política (Greer, 2006, p. 5, 262-264). *El Federalista* 10 i el 51 defensaven que les organitzacions polítiques més petites són més susceptibles, i no pas menys, a ser preses per una «facció», i que aquests problemes serien menys probables en una organització política federal més gran (Madison *et al.*, 1787-1788). En aquest terreny, l'argument presentat va ser que una federació més gran seria més genuïnament democràtica. A la pràctica, de fet, en

molts països descentralitzats, els governs local i regional han estat marcats per la corrupció, la incompetència o la dominància de les elits locals. És més, hi ha la qüestió de si és probable que subunitats més grans, com Uttar Pradesh a l'Índia, amb una població de més de 130 milions, o Califòrnia amb més de 32 milions (cada una amb més habitants que la població total de moltes federacions), obtinguin els suposats beneficis democràtics de les organitzacions polítiques petites.

Federacions multinacionals i mononacionals i democràcia

La federació com a disseny institucional no estava originalment desenvolupada per tractar específicament situacions multinacionals. De fet, els orígens de la seva forma moderna estan en els diversos però essencialment mononacionals EUA de final del segle XVIII i, des de llavors, s'ha aplicat a altres societats bàsicament mononacionals com l'Argentina, Austràlia, Àustria, el Brasil i Alemanya. Però la lògica en què es basava la federació com a forma de govern, és a dir, que a les minories territorialment concentrades se'ls pot donar el poder d'exercir l'autonomia o l'autogovern en qüestions decisives per a la seva identitat sense ser invalidades per una majoria dins de la forma de govern més gran, i al mateix temps obtenir seguretat econòmica, social, diplomàtica i altres beneficis de participació en una federació més gran, ha tingut un atractiu particular en situacions multinacionals. Així, Bèlgica, el Canadà, l'Índia i Espanya representen exemples multinacionals de l'esforç per establir democràcies federals o de tipus federals.²

A la pràctica, hi ha proves evidents que les federacions multinacionals han experimentat dificultats de funcionament més grans que les federacions mononacionals (Watts, 2007, p. 225-247). Això no obstant, és digne d'atenció que, entre els trenta-sis països democràtics que va analitzar, Lijphart

2 Altres països que es podrien incloure en aquesta categoria són Suïssa, Malàisia, Rússia i Etiòpia. No obstant, cada un d'aquests casos requereix algun tipus de classificació. Suïssa, tot i no ser ètnicament mononacional i tenir tres grups lingüístics principals (alemany, francès i italià), no constitueix els tres grups de llengua com a unitats nacionals dins de l'estructura federal, sinó que està formada per vint-i-sis cantons. La majoria de cantons són monolingües, si bé uns quants són bilingües o trilingües. En els casos de Malàisia, Rússia i Etiòpia, els patrons actuals de política i lideratge de partits posen en qüestió fins a quin punt es poden classificar com a democràcies plenes. S'hauria d'assenyalar que Espanya no ha adoptat el títol de «federació», però, a la pràctica, presenta les institucions i els processos característics d'una federació.

inclogués les federacions multinacionals de Bèlgica, el Canadà, l'Índia, Espanya i Suïssa, i destaqués la seva resistència democràtica (Lijphart, 1995, p. 5, 51). En realitat, aquests exemples suggereixen que, si bé sovint les federacions multinacionals han estat més difícils de governar, si van adoptar institucions polítiques federals va ser d'entrada perquè eren països difícils de governar (Watts, 2008, p. 192).

Analitzant la base de la democràcia federal en federacions multinacionals, al capítol 13 d'aquest llibre i en altres llocs, Ferran Requejo ha suggerit que hem de distingir entre dues variants diferents de liberalisme democràtic. La primera es basa «essencialment en els drets individuals de tipus universal, en una idea d'igualtat no discriminatòria per a tots els ciutadans i [...] desconfia de la mateixa idea de drets col·lectius perquè sospita que un concepte com aquest pot presentar perills d'autoritarisme» (Requejo, 2004, p. 262). La segona variant «afegeix, a aquests elements, la protecció i el desenvolupament de diferències culturals i polítiques específiques en les esferes pública i constitucional per a grups nacionals distints que viuen en la mateixa democràcia. Aquesta variant sosté que l'absència d'un reconeixement com aquest i d'una autonomia amb un espectre ampli dóna lloc a un biaix discriminatori de les minories nacionals i viola el principi d'igualtat (p. 262), i continua suggerint que quan el liberalisme democràtic s'aplica, en el seu segon sentit, a les federacions en què com a mínim algunes de les unitats constituents representen nacions minoritàries, a la pràctica, els arranjaments asimètrics per a aquestes unitats constituents han demostrat sistemàticament que són apropiats (p. 268).

Stepan arriba a una conclusió semblant argumentant que, si bé el concepte de drets col·lectius pot estar en tensió amb l'èmfasi en els drets individuals, «en sistemes polítics multinacionals, alguns grups poden participar plenament com a ciutadans individuals només si, com a grup, aconseguen el dret a tenir instrucció, mitjans de comunicació o fins i tot estructures religioses o legals que corresponguin a la seva llengua i cultura» (Stepan, 2004c, p. 453). I encara fa l'observació que, dels sistemes federals que han estat democràcies des de 1988, totes les federacions mononacionals (l'Argentina, Austràlia, Àustria, el Brasil, Alemanya i els EUA) tenen, en alguna mesura, arranjaments constitucionals/legals simètrics amb les seves unitats constituents i, amb l'excepció del cas especial de Suïssa, totes les federacions multinacionals (Bèlgica, el Canadà, l'Índia i Espanya) han tingut arranjaments constitucionals/legals asimètrics (Stepan, 2004a, p. 40). Aquesta és una generalització interessant, tot i que no reconeix la considerable va-

rietat del caràcter i l'extensió dels arranjaments asimètrics entre les federacions multinacionals, unes variacions que afecten significativament els processos democràtics.

Federació, cambres segones i representació democràtica

La majoria de federacions han tingut assemblees legislatives bicamerals federals per equilibrar la representació de la població i de les unitats territorials en les seves institucions de govern compartit. Això no és en absolut exclusiu de les federacions, perquè hi ha molts sistemes polítics unitaris amb assemblees legislatives bicamerals, però, després del precedent del Compromís de Connecticut a Filadèlfia, el 1787, el bicameralisme federal ha estat una característica de la majoria de federacions. En realitat, d'una vintena de federacions contemporànies només cinc no tenen assemblees legislatives federals bicamerals. Cada una d'elles representa unes circumstàncies especials. Tres són microfederacions minúscules de Micronèsia, les illes Comores i Sant Christopher i Nevis, i les altres dues són els EUA i Veneçuela. Dues antigues federacions amb assemblees legislatives federals unicamerals eren el Pakistan (1956-1971) i Sèrbia-Montenegro (1992-2006), cap de les quals va demostrar ser estable.

Aquesta prevalença del bicameralisme en les federacions ha donat lloc a un gruix de bibliografia considerable sobre la qüestió del punt fins al qual aquesta «mala distribució» dels representants ha limitat la democràcia en les federacions (p. ex., Burgess, 2006, p. 204-106; Stepan, 2004a, p. 29-84; Stepan, 2004b, p. 323-361; Stepan, 2004c, p. 441-455; Lee i Oppenheimer, 1998). Stepan ha identificat aquest element com un dels trets del federalisme restrictiu del *demos*. Per exemple, al Senat dels EUA, un sol vot de Wyoming val 65 vegades el seu equivalent a Califòrnia. En canvi, com assenyala Burgess, en la majoria de federacions, l'acceptació d'aquestes variacions territorials apunta a la vitalitat i el reconeixement de diferents *demoi* en les diferents unitats constituents (Burgess, 2006, p. 206). És més, com ha assenyalat Lijphart, sovint els controls de les majories democràticament elegides per part de les cambres segones federals han empès aquestes democràcies en la direcció de la democràcia del «consens» i contribueix a l'acomodació de diferents grups en les federacions multinacionals (Lijphart, 1999).

Un punt important que convé assenyalar és que hi ha una variació considerable entre federacions en relació amb el pes que es dona a la represen-

tació territorial i als mètodes de selecció, la composició i els poders de les segones cambres federals (Watts, 2008, p. 147-154). Per exemple, si bé a la pràctica totes les federacions es decanten per unitats constituents més petites, la seva distribució va des d'una representació igual (els EUA i Austràlia)³ fins a una representació fortament decantada (Alemanya) i lleugerament decantada (Àustria i l'Índia) en la cambra territorial a favor de les unitats constituents més petites. En alguns casos, com Bèlgica i Espanya, els representants regionals són, de fet, només una minoria dels membres de la segona cambra. Al Canadà, la composició del Senat estava originalment basada en la representació igual, no de les províncies sinó dels grups regionals de províncies i amb nombres diversos de províncies en aquests grups regionals.

També hi ha variacions pel que fa al mètode de nomenament: per elecció directa, per elecció indirecta per assemblees legislatives d'estat, pel poder executiu de l'estat, per nomenament pel govern federal o per una mescla de tots ells. És més, hi ha una variació considerable en els poders relatius de les cambres segones federals. En les federacions parlamentàries en què el gabinet federal és responsable davant la cambra elegida popularment, normalment les cambres segones federals són més febles, mentre que les de federacions no parlamentàries, com els EUA, Suïssa i les federacions llatinoamericanes tenen poders iguals i, per tant, han estat en una posició més forta com a «actors amb poder de veto». Són aquestes variacions, que afecten el paper de les federacions com a «actors amb poder de veto», les que van portar Stepan a situar-les en un contínuum pel que fa al seu caràcter de «restrictives del *demos*» o «permissives del *demos*» (Stepan, 2004b, p. 323-361). Mentre que podríem discutir respecte a la base factual sobre la qual Stepan classifica algunes de les federacions individuals, bàsicament no s'equivoca quan assenyala l'enorme variació en el paper i els poders de les segones cambres federals en les diferents federacions. Una il·lustració particularment important de les variacions entre federacions en les seves segones cambres i del seu impacte en els processos democràtics és el del Bundesrat alemany, analitzat detalladament per Franz Gress al capítol 9 d'aquest llibre. Queda clar, pel que fa a una perspectiva majoritària de la democràcia, no únicament en la seva forma i distribució de representants sinó també en la seva manera de funcionar, que el Bundesrat alemany no és coherent amb els simples principis democràtics majoritaris, però, des d'una

3 Suïssa distingeix dues categories de representació: dos membres del Consell d'Estat per a cada un dels vint cantons i un membre per a cada un dels sis mig cantons.

perspectiva democràtica liberal més àmplia, té un paper clau a l'hora de facilitar les resolucions multipartit de les diferències polítiques entre diferents grups dins de la federació alemanya.

L'impacte de les relacions intergovernamentals en les democràcies federals

La inevitabilitat, dins les federacions, de coincidències i interdependència en l'exercici dels seus poders per part dels governs generalment requeria una consulta, una cooperació i una coordinació exhaustives entre els governs (Watts, 2008, p. 117-123). És molt estesa, sobretot en les federacions parlamentàries en què el «federalisme executiu» (és a dir, negociacions entre les branques executives de cada govern) ha predominat i ha estat accentuat amb el creixement de programes de benestar, l'opinió que aquestes relacions intergovernamentals són incompatibles amb la democràcia. Hi ha molta bibliografia sobre això a Austràlia, Alemanya i sobretot al Canadà (Warhurst, 1987, p. 259-277; Scharpf, 1988, p. 239-278; Smiley, 1979, p. 105-113; Cameron i Simeon, 2000, p. 58-118; Simeon i Cameron, 2002, p. 278-295). Aquesta és una qüestió que Alain-G. Gagnon aborda directament al capítol 11 d'aquest llibre, dedicat al Canadà.

La crítica clàssica té lloc a l'anàlisi de Donald Smiley del federalisme executiu: en primer lloc, contribueix a un secretisme excessiu en la conducta dels negocis públics; en segon lloc contribueix a un nivell excessivament baix de participació ciutadana en els afers públics; en tercer lloc, debilita i dilueix la responsabilitat dels governs amb les seves assemblees legislatives respectives i amb el públic més ampli; en quart lloc, impedeix que una sèrie de qüestions d'interès públic decisiu figurin a l'agenda i siguin tractades per les autoritats públiques; en cinquè lloc, ha estat un factor que ha contribuït al creixement indiscriminat de les activitats de govern; i, en sisè lloc, condueix a conflictes continus i irresolts entre governs, uns conflictes que no serveixen cap altre propòsit més ampli que els interessos burocràtics polítics dels que hi estan involucrats (Smiley, 1979, p. 105-113).

Albert Breton, en la seva defensa de la competència intergovernamental més que no pas de la cooperació, va descriure aquesta última com una col·lusió intergovernamental per atendre els interessos dels polítics i buròcrates a costa dels interessos dels ciutadans (Breton, 1985, p. 485-526). Més recentment, seguint l'exemple de Smiley, Simeon i Cameron han identificat

les deficiències de les relacions intergovernamentals pel que fa a l'efecte limitador sobre: (1) governança eficaç; (2) govern sensible; (3) govern representatiu i transparència i responsabilitat; (4) deliberació pública de les qüestions polítiques, en particular, el compromís i la consulta dels ciutadans; (5) les possibilitats dels ciutadans d'actuar com a agents de presa de decisions i el paper de la democràcia directa; i (6) democràcia com a reconeixement de comunitats diferents (Simeon i Cameron, 2002, p. 278-285). A això podem afegir els problemes que Scharpf va identificar amb la «trampa de la decisió conjunta» en l'elaboració de polítiques a Alemanya i la UE (Scharpf, 1988, p. 239-278).

Fa poc, Alan Trench ha analitzat si aquestes crítiques estan justificades i si les relacions intergovernamentals són generalment incompatibles amb la democràcia i el correcte funcionament de les institucions democràtiques. Trench argumenta, en primer lloc, que les característiques identificades pels crítics no són intrínseques a les relacions intergovernamentals, sinó més aviat qüestions d'intensitat que sorgeixen de les diferents formes d'execució. En segon lloc, com a observador del Regne Unit —un estat unió—, afirma que és sorprenent «que sigui molta, i no pas poca, la informació sobre les relacions intergovernamentals que forma part del domini públic a les federacions». En tercer lloc, pel que fa al compromís públic, a la consulta i a la democràcia directa, enuncia que «si de cas, sembla que les relacions intergovernamentals en les federacions hagi augmentat les oportunitats d'implicació». En quart lloc, assenyalava que les crítiques «estan basades en gran part en una interpretació de la democràcia —que requereix obertura i responsabilitat— que es manifesta a través de la implicació pública continuada directa o indirecta» i arriba a assenyalar que una perspectiva més realista de la democràcia en una organització política gran i complexa és tal que la responsabilitat i la participació pública se centren primordialment en les eleccions periòdiques, on els ciutadans poden expressar la seva aprovació o insatisfacció amb els resultats de les decisions intergovernamentals traient del poder un dels dos governs —o tots dos— que consideren responsable. Pel que fa a si «la trampa de la decisió conjunta» pot conduir a una governança ineficaç i bloquejada, Trench suggereix que una qüestió clau és si es requereix una unanimitat propera i quina forma adopten les institucions i els processos amb vista a les negociacions intergovernamentals. De fet, hi ha molts exemples en què les institucions i els processos intergovernamentals han resolt conflictes en lloc de crear-ne. (Trench, 2006, p. 246-254). Trench conclou, en la meua opinió encertada-

ment, que les relacions intergovernamentals no són intrínsecament incompatibles amb els processos, les normes i els valors democràtics. Si bé és cert que de tant en tant poden causar problemes per a les normes i els valors, el fet fonamental continua sent que els governs involucrats en les relacions intergovernamentals dins les democràcies federals són elegits democràticament i són responsables davant dels seus electorats.

L'eficàcia de les democràcies federals

Un aspecte important per determinar si el federalisme millora la democràcia és saber si potencia o dificulta l'eficàcia d'una organització política democràtica. Una crítica tradicional de la federació és la que va exemplificar Harold Laski quan va argumentar que el govern federal, en la seva forma tradicional, amb la seva compartimentació de funcions, legalisme, rigidesa i conservadorisme intrínsec, queia en desús en el món modern, perquè era incapaç de seguir el ritme de vida que havia desenvolupat el capitalisme gegant (Laski, 1939, p. 367-369).

Però hi ha unes quantes opinions i testimonis contraris que donen suport al federalisme com a potenciador de la democràcia real. Una sèrie d'autors, com J.R. Pennock i Martin Landau, han atribuït la prosperitat, l'estabilitat i la longevitat de democràcies federals com els EUA, Suïssa, el Canadà i Austràlia, quatre dels sistemes constitucionals de més durada en qualsevol part del món actual, a l'eficàcia de la federació com a forma d'organització política. Pennock ha argumentat que, comparant-les amb els sistemes unitaris, les organitzacions governamentals multinivell poden maximitzar la satisfacció de les preferències dels ciutadans (o, si més no, minimitzar-ne la frustració), i Landau ha suggerit que la persistència d'aquestes federacions ha rebut l'ajuda de la redundància de múltiples centres de presa de decisions en proporcionar un mecanisme infal·libre que no tenen els sistemes unitaris (Pennock, 1959, p. 147-157; Landau, 1973, p. 173-195).

S'han fet alguns intents d'avaluar-ho empíricament. Els col·laboradors d'un recull d'assajos editat per Ute Wachendorfer-Schmidt van concloure empíricament que, un cop avaluats tots els factors, les federacions contemporànies han tingut més bons resultats tant pel que fa al respecte dels drets democràtics com a la prosperitat econòmica, perquè els mecanismes intrínsecs d'equilibri de poders s'oposen a les polítiques governamentals

radicals (Wachendorfer-Schmidt, 2000). Al capítol 14, l'auditoria empírica qualitativa i quantitativa de les democràcies federals confirma la validesa d'aquesta valoració.

La democràcia federal com a mitjà per resoldre problemes contemporanis importants

L'aplicació de la democràcia federal en el conflicte contemporani i les situacions postconflicte

La dècada actual ha vist la proliferació de propostes per resoldre conflictes en les societats per mitjà de propostes federals. Entre els estats en què s'han proposat solucions federals hi ha Bòsnia i Hercegovina, l'Iraq, el Sudan, el Congo, Xipre, Sri Lanka, Indonèsia, les Filipines i, fins i tot, Jordània-Palestina. Encara més, aquests últims anys, s'han establert o restablert diverses federacions a l'Àsia, l'Àfrica, l'Orient Mitjà i Amèrica Llatina. Aquesta popularitat de les solucions federals és comparable a les primeres dues dècades posteriors a la Segona Guerra Mundial, en què es van establir moltes federacions colonials i postcolonials. Ara bé, una lliçó que es va extreure de l'experiència anterior és que el federalisme no és la panacea. Un nombre important d'aquests primers experiments federals va fracassar, ja sigui perquè simplement no hi havia les precondicions necessàries o bé perquè la variant particular de federació establerta o desenvolupada era insuficient per als requeriments de la societat concreta o de la regió particular. Per tant, hem de reconèixer que potser hi ha situacions en què les proposicions per a una solució federal senzillament no són apropiades.

Això planteja una sèrie d'aspectes que cal considerar. En primer lloc, què podem aprendre dels casos en què s'ha aplicat el federalisme com una eina per gestionar els conflictes. En aquest cas, les lliçons, tant positives com negatives, d'aquests esforços a Suïssa, el Canadà, l'Índia, Malàisia, Nigèria, Bèlgica i Espanya poden ser particularment importants. En aquest context, seria d'utilitat una anàlisi minuciosa de la patologia de les federacions (Watts, 2008, p. 179-188; Franck, 1968; Hicks, 1978).

En segon lloc, en cada cas hem de tenir en compte les fonts específiques i els tipus de conflicte, en particular, si els enfrontaments de nacionalismes, de fonamentalismes religiosos i d'identitats són susceptibles de tenir una solució federal o una aplicabilitat limitada. En tercer lloc, hem de consi-

derar les eines institucionals i procedimentals alternatives per gestionar els conflictes i veure si podrien atendre les condicions particulars en una societat o regió més que en una federació. En quart lloc hi ha la qüestió dels procediments necessaris per gestionar eficaçment una transició del conflicte a la pau. Això inclou el paper de la comunitat internacional, la transició de la negociació a la legitimitat democràtica (una qüestió principal a l'Iraq) i el requisit fonamental d'un procés per establir una cultura política predominant de respecte, confiança i compromís mutus, que és un prerequisit per a qualsevol solució federal eficaç.

La qüestió bàsica no és el repte d'eliminar les identitats i la diversitat multicultural, religiosa i nacional, sinó més aviat el d'adaptar, reconciliar i gestionar aquestes diversitats socials dins d'un sistema polític global que faciliti una coexistència pacífica. Per tant, en examinar el potencial i els límits de les solucions federals per resoldre conflictes multiculturals profunds, un aspecte fonamental no és simplement com dissenyar un marc federal apropiat i com negociar un acord sobre aquest marc, sinó com desenvolupar, abans que res, les precondicions necessàries: un ambient i unes condicions que conduixin al pensament federal i a una cultura política que sostinguin la combinació d'un autogovern i govern compartit, que és l'essència de les solucions federals.

Importància de la naturalesa de la diversitat i dels conflictes

La consideració de l'aplicabilitat d'una solució federal o d'una forma específica d'institucions federals ha de tenir en compte la naturalesa particular de la diversitat i els conflictes multiculturals que s'han d'acomodar i gestionar. Tradicionalment, els sistemes polítics federals han estat considerats més adequats per acomodar les diversitats basades en el territori, perquè aquests sistemes distribueixen l'autoritat política entre subunitats definides territorialment. Com a forma territorial d'organització política, els sistemes federals salvaguarden més bé els grups, les minories i els interessos diferents quan estan regionalment concentrats, de manera que poden aconseguir l'autogovern com una majoria dins del seu propi territori. Quan la segmentació social no està distribuïda territorialment, altres solucions no federals, com una organització corporativa, uns processos predominantment consocionals i unes proteccions constitucionals de drets bàsics o de drets de la minoria, poden ser alternatives més adequades. Això no obstant,

de vegades s'argumenta que, fins i tot en aquestes situacions, la dispersió del poder polític i els mecanismes d'equilibri de poders intrínsecs a qual-sevol sistema federal poden proporcionar algun tipus de protecció per a minories no distribuïdes territorialment.

Caldria assenyalar que fins i tot quan la segmentació social principal està territorialment distribuïda, a la pràctica, poques vegades les poblacions es distribueixen en compartiments territorials estancs clars. A la pràctica, totes les federacions han hagut de tenir en compte l'existència de minories intraunitats, és a dir, de minories dins de les minories, de vegades redibuixant les fronteres de les unitats constituents, però més habitualment incorporant en la constitució un conjunt de drets fonamentals per protegir les minories intraunitat (Watts, 2008, p. 165-168). De vegades s'ha propugnat la possibilitat d'un «federalisme personal» no territorial per a situacions en què grups importants diferents habiten un mateix territori (Marc i Aron, 1948). Per tant, és adequat que l'experiència de la innovadora combinació belga d'unitats constituents regionals (territorials) i de la comunitat (personals) dins d'una federació s'analitzi amb una certa profunditat.

Entre els factors que normalment produeixen conflictes entre grups diferents hi ha la diferenciació econòmica, en particular les disparitats econòmiques, les reivindicacions històriques i les diferències en punts de vista ideològics predominants. Amb tot, la segmentació social i la consegüent demanda d'autoexpressió i d'autogovern polític han estat particularment vigoroses quan els grups concentrats territorialment han estat marcats per diferències de religió, de llengua, de raça, d'estructura social i de tradició cultural. En els sistemes federals i quasifederals, això ha estat més accentuat a Suïssa, el Canadà, l'Índia, Malàisia, Nigèria, Bèlgica, Espanya, Sud-àfrica, Etiòpia i Bòsnia i Hercegovina.

En general, la segmentació territorial d'una societat ha estat més pronunciada on la distribució territorial dels diferents factors causants de conflictes —religiosos, lingüístics, ètnics, econòmics, històrics i ideològics— ha tendit a coincidir i això ha fet que es reforcessin mútuament. En canvi, allà on la distribució territorial dels diferents factors segmentadors ha variat de manera que, en lloc de coincidir, s'entrecreuen, això pot tenir un efecte moderador sobre la intensitat del conflicte. Suïssa és un exemple clàssic de l'últim cas. En aquest país, la divisió entre protestants i catòlics, les concentracions nacionals i els interessos econòmics s'entrecreuen. Els alineaments cantonals sobre qüestions polítiques federals han tendit a variar segons si eren les consideracions religioses, les lingüístiques o les econòmiques les

que estaven principalment en qüestió. En conseqüència, el conflicte polític ha estat menys polaritzat que, per exemple, el que hi ha entre el Quebec i el Canadà anglòfon, on les diferències han tendit a reforçar-se molt més.

També hi ha una diferència significativa entre situacions en què hi ha una majoria distinta al costat d'una minoria o minories, d'una banda, i, de l'altra, les societats compostes per una sèrie de minories sense cap grup distint en una majoria predominant. En el primer cas hi ha una tendència dels grups minoritaris a sentir-se vulnerables davant del domini perpetu per part de la majoria permanent, i això aguditza la seva actitud defensiva i la insistència sobre una clara mesura d'autogovern autònom. Entre les federacions, exemples d'aquestes situacions han estat els del Quebec dins del Canadà, les regions del sud de Nigèria quan Nigèria del Nord dominava una Nigèria de tres regions, els interessos dels grups no malais de Malàisia i els grups que no parlen hindi del sud de l'Índia.⁴ Fins a un cert punt, però, l'impacte dels grups majoritaris sobre aquestes federacions, i també sobre Suïssa, ha estat moderat, distribuint, en cada cas, el grup majoritari entre un nombre d'unitats governamentals, cantonals, estatals o provincials diferents, cap de les quals té una majoria de conjunt permanent en la federació i, amb el temps, cada una ha tendit a desenvolupar els seus propis interessos i identitat històrics.

Una situació especial que val la pena assenyalar són les dificultats particulars que han estat experimentades gairebé invariablement per les federacions bicomunals. Les dificultats de les federacions i confederacions diàdiques han estat àmpliament reconegudes (Duchacek, 1988, p. 5-31). El Pakistan, abans de la secessió de la part oriental, el 1971, i Txecoslovàquia abans de la segregació de les seves dues parts, el 1992, han constituït exemples extraordinaris de les dificultats que han sorgit en les federacions organitzades segons uns criteris bicomunals. Altres federacions o confederacions recents de dues unitats que han passat per dificultats han estat Sant Christopher i Nevis i Sèrbia-Montenegro. En general, el problema amb les federacions de dues unitats ha estat la inevitable tendència a insistir en la paritat entre les dues unitats en totes les qüestions. Això ha demostrat ser una recepta per als *impasses* o punts morts polítics, que es produeixen perquè no hi ha oportunitat de canviar les aliances i coalicions polítiques entre les unitats constituents o els seus representants pel que fa a diferents qüestions,

⁴ Estrictament parlant, els parlants d'hindi del nord de l'Índia no constitueixen una majoria absoluta, però representen, de llarg, el grup lingüístic més gran entre els molts que hi ha a l'Índia.

que és una de les vies amb què es resolen els problemes en les federacions multiunitat. En canvi, en una federació de dues unitats, cada qüestió política esdevé un joc de suma zero en què una de les dues unitats és vista com a guanyadora i l'altra com perdedora. Encara més: com que, invariablement, una de les dues unitats és menys populosa que l'altra (p. ex., el Pakistan occidental abans de 1971 i Eslovàquia abans de 1992), normalment aquesta unitat ha estat particularment conscient de la necessitat d'insistir en la igualtat d'influència en l'elaboració de les polítiques, mentre que la unitat més poblada ha desenvolupat un sentit reivindicatiu sobre les restriccions aparentment no democràtiques imposades sobre ella per acomodar la unitat més petita. En els casos del Pakistan i Txecoslovàquia, la bipolaritat resultant acumulativament intensificadora va conduir, en última instància, a la seva inestabilitat final. Recórrer a una estructura confederal tampoc resol el problema. L'existència de vetos mutus —una característica normal de les confederacions— ha significat que, quan només hi ha dues unitats, els *impasses* i punts morts repetits simplement han aguditzat les frustracions mútues, que s'acumulen amb el temps. Aquesta qüestió és particularment pertinent per a la consideració d'una solució federal a Xipre o Sri Lanka. Aquests exemples són una advertència contra qualsevol enfocament dual senzill per resoldre conflictes. És interessant que el Canadà i Bèlgica representin dues federacions més amb societats bàsicament bicomunals, però, en tots dos casos, la tendència a la polarització hagi estat moderada, en un cert sentit, per l'establiment d'una estructura federal composta en cada cas per més de dues unitats constituents.

Històricament, les federacions o confederacions de tres unitats han demostrat ser inestables per raons semblants, com il·lustra l'experiència de l'Àfrica oriental. Això suggereix que els incentius incorporats a l'actual constitució de l'Iraq per a la consolidació última de les províncies en tres grans regions —si aquest hagués de ser el resultat— podria resultar fatal.

Tenint en compte la importància d'aquests diversos factors, la consideració de si és adequada una solució federal o una variant federal particular com a eina per resoldre els conflictes multiculturals contemporanis necessitarà tenir en compte les condicions i motivacions subjacents particulars. Entre les condicions subjacents que s'han de considerar hi ha les següents: la força o debilitat relativa dels vincles nacionals, econòmics i socials entre les possibles unitats constituents, el grau en què les possibles unitats constituents són internament homogènies pel que fa a la religió, la llengua, la

raça, la cultura, el grau de modernització, el desenvolupament econòmic i la ideologia política, el grau de disparitat en la riquesa relativa i la influència política, les dimensions relatives i el poder de negociació de les possibles unitats constituents, la complementarietat o la competitivitat de les elits en diferents unitats possibles i els interessos dels poders polítics externs que exerceixen la seva influència en la regió.

Les condicions necessàries per a una solució federal

Els exemples dels èxits i fracassos federals a l'hora de moderar el conflicte multicultural plantegen la pregunta següent: ¿quines condicions prèvies són necessàries perquè les solucions federals siguin eficaces en aquestes situacions? L'experiència suggereix que, sense unes certes condicions necessàries, no és probable que s'adopti una solució federal i, encara que s'adopti, és poc probable que aconseguixi moderar el conflicte multicultural.

Una primera precondition és l'existència d'una voluntat de federar-se. Els sistemes polítics federals depenen del suport consensual i, per tant, és poc probable que se'n surtin si són solucions imposades. Segona, com que els sistemes federals impliquen un autogovern i un govern compartit, sense alguns valors i objectius compartits subjacents, al final, la base per a un govern compartit a llarg termini serà impossible d'aconseguir. Tercera, la confiança és necessària perquè els arranjaments federals funcionin. Una condició essencial és el desenvolupament d'una fe i una confiança mútues entre els diferents grups d'una federació i un èmfasi en l'esperit de respecte, tolerància i compromís mutus.

Una quarta precondition és el desenvolupament d'una cultura política que no únicament emfasitzi el fet de compartir i cooperar, sinó que fomenti el respecte envers les normes i estructures constitucionals i l'estat de dret. Solucions federals requereixen estructures constitucionals i, per tant, quan falta respecte per la llei constitucional, hi ha poques possibilitats que sigui eficaç. Quan no hi ha una cultura política que doni suport al constitucionalisme, al respecte mutu, a la tolerància i al compromís, sovint les constitucions federals han demostrat ser meres façanes darrere les quals han predominat l'autoritarisme i la centralització. En diferents moments dels últims dos segles, Amèrica Llatina ha destacat particularment per exemples d'aquest tipus. Per tant, l'existència d'una societat amb una cultura civil que dona suport als valors federals és essencial.

Totes les anteriors són precondicions necessàries per a les solucions federals o confederals per funcionar eficaçment en moderar el conflicte multicultural o multinacional. Quan existeixen aquestes condicions, la seva eficàcia en la gestió de la diversitat i els conflictes polítics també depèn, no tan sols de l'adopció d'arranjaments federals, sinó també de si les estructures i els processos institucionals desenvolupats són apropiats a la diversitat i les circumstàncies socials particulars. Entre aquestes variables institucionals hi ha el nombre d'unitats constituents, les seves dimensions relatives i el seu caràcter, la forma i l'abast de la distribució de l'autoritat legislativa i executiva i dels recursos econòmics, l'extensió dels ingressos regionals propis, els arranjaments de compensació i transferències econòmiques incondicionals constitucionalment garantides, el grau de simetria o asimetria en la distribució competencial a les unitats constituents, la naturalesa de les institucions federatives comunes que incorporen una autèntica distribució de poder en l'elaboració central de la política, el paper dels tribunals, l'establiment de drets constitucionals fonamentals i el desenvolupament de processos per a relacions intergovernamentals col·laboradores.

Això no obstant, el disseny d'aquestes estructures i processos institucionals no tindrà sentit sense un desenvolupament de les precondicions necessàries per al funcionament eficaç de qualsevol solució federal. Tenint en compte la falta evident de moltes d'aquestes precondicions en moltes de les situacions de conflicte en què es proposen solucions federals, una qüestió important a considerar és com abordar l'establiment d'aquestes precondicions allà on no hi són. En aquest sentit, hi ha un paral·lelisme entre establir les condicions necessàries per a la federació i establir-les per a la democràcia, perquè les precondicions són molt semblants.

La pregunta difícil és «¿com arribar-hi?» En la majoria de casos, gairebé requerirà un procés pas per pas amb l'objectiu de desenvolupar institucions modestes amb alguns trets federals i democràtics i processos cooperatius dissenyats per desenvolupar confiança entre els grups involucrats al llarg del període d'una o dues dècades fins que es compleixin les precondicions per establir una federació amb tots els ets i uts. Els processos requeriran un lideratge en cada un dels grups involucrats i, en diferents fases, concessions importants reals i simbòliques de les dues parts. El procés pel qual Sud-àfrica va passar d'un règim d'apartheid fonamentalment conflictiu per etapes a un règim quasifederal democràtic és un exemple d'aquests processos. L'evolució pas per pas de la Unió Europea (UE) n'és un altre. Hi ha alguna cosa del problema de l'«ou i la gallina»: per funcionar amb eficàcia, les

institucions federals necessiten una cultura política de suport, però, per induir un esperit de respecte i confiança mutus entre grups prèviament hostils, pot ser que necessitin algunes garanties constitucionals.

Algunes conclusions sobre la federació com a eina per resoldre els conflictes

A la vista de les lliçons positives i negatives inferides de l'experiència dels sistemes federals del segle passat, n'extrec les conclusions següents:

1. Els sistemes federals és cert que proporcionen una manera pràctica d'aconseguir, per mitjà d'institucions representatives democràtiques, la gestió del conflicte multicultural, però no són la panacea per a aquest tipus de conflictes.

2. L'aplicació eficaç de les solucions polítiques federals es limita a les situacions en què han d'existir unes precondicions. Quan no hi són, un *objectiu previ* ha de ser l'establiment de processos per desenvolupar aquestes precondicions.

3. Com a eina per a la gestió del conflicte multicultural, l'aplicació eficaç d'una solució federal està estretament relacionada amb el grau amb què diferents grups estan distribuïts o concentrats territorialment.

4. És més probable que els arranjaments federals tinguin èxit quan s'estableixen condicions de democràcia, constitucionalisme, estat de dret, una norma de llei i una cultura política que esperonin la tolerància i el compromís. De fet, és possible argumentar que el grau en què els sistemes polítics han estat eficaços depèn no tan sols del disseny d'aquestes estructures constitucionals, sinó fins i tot més del grau en què hi ha hagut una cultura política que ha portat al federalisme. Elements importants d'aquestes cultures polítiques han estat la valoració de la diversitat i el desenvolupament del respecte mutu, d'un sentit de comunitat, el respecte per les normes constitucionals i un esperit predominant de tolerància i compromís.

5. Les solucions institucionals bicomunals tendeixen a polaritzar i accentuar el conflicte i a patir una inestabilitat irresoluble i, per tant, s'haurien d'evitar.

6. Quan el disseny institucional d'un sistema federal garanteix a les minories una seguretat per a la seva autogovernança distintiva, normalment això ha reduït la tensió i el conflicte.

7. Els arranjaments institucionals que involucren un poder compartit genuí dins de les institucions federatives són essencials per generar un consentiment continu que fa de nexa per mantenir unit el sistema federal.

8. L'aplicació de solucions federals pot adoptar una varietat de formes institucionals. No hi ha una única forma de federació universal que es pugui aplicar a tot arreu. Hi ha hagut variacions en l'aplicació de la idea federal per encaixar-les a unes circumstàncies particulars. Finalment, la federació és una tècnica pragmàtica, prudencial, l'aplicabilitat de la qual sovint depèn de la forma particular en què s'ha adoptat o fins i tot del desenvolupament de les innovacions en la seva aplicació.

L'impacte de la «glocalització»

La «glocalització» ha esdevingut una paraula de moda des de la caiguda del mur de Berlín. Durant més o menys l'última dècada, s'ha dedicat molta atenció a la manera amb què una economia cada vegada més global ha desencadenat forces econòmiques i polítiques que han reforçat tant les pressions internacionals com les locals a costa del tradicional estat nació. En els pobles més petits i més remots d'arreu del món, les comunicacions i el consumisme globals han desvetllat desitjos d'accedir al mercat global de béns i serveis. Al mateix temps, les preocupacions sobre la incapacitat d'influir en les corporacions grans i remotes i en els governs nacionals han pressionat a favor d'un control més local sobre els processos polítics. En conseqüència, els governs s'han hagut d'enfrontar cada vegada més als desitjos del seu poble de ser alhora consumidors *globals* i ciutadans *locals*. Amb molt d'encert, Tom Courchene, el meu col·lega a la Queen's University, ha etiquetat aquesta tendència de «glocalització» (Courchene, 1995, p. i-20). Així, doncs, el mateix estat nació demostra alhora ser massa petit i massa gran per atendre els desitjos dels seus ciutadans. A causa del desenvolupament de l'economia de mercat mundial, l'antiquat estat nació ja no pot donar gaires avantatges que puguin valorar els seus ciutadans, com ara augmentar el nivell de vida i la seguretat d'una feina. L'autosuficiència de l'estat nació és àmpliament reconeguda com a inabastable i la mera sobirania nominal és menys atractiva si, en realitat, significa que el poble té menys control sobre les decisions que l'afecten de manera crucial. Al mateix temps, els estats nació han esdevingut massa llunyans perquè els ciutadans tinguin un

sentit de control democràtic directe i perquè els estats nació responguin clarament a les preocupacions i preferències específiques dels seus ciutadans. En un context com aquest, la noció de federalisme, amb els seus diferents nivells de govern, ha suggerit possibles maneres de mediació de la varietat de preferències dels ciutadans globals i locals (Watts, 2008, p. 4-7; Burgess, 2006, p. 257-263).

Aquesta tendència general va portar Daniel Elazar a suggerir que el món està en procés de patir un canvi de paradigma des de l'«estatismo» fins al «federalisme» (Elazar, 1995, p. 5-18). El resultat ha estat un moviment creixent de les relacions internacionals cap a les relacions federals i confederals. Aquestes relacions, segons Elazar, tendrien a tenir un caràcter més confederal, si bé les dificultats i les crítiques recents del «dèficit democràtic» de la UE, predominantment confederal, poden requerir una nova consideració d'aquest punt de vista i l'aplicació de formes fins i tot més innovadores de la idea federal.

Un estudi recent que analitza l'impacte de la integració global i regional sobre federacions individuals i estructures semblants per mitjà d'una sèrie d'estudis de cas, entre els quals hi ha EUA, el Canadà, Austràlia, Suïssa, l'Índia, Sud-àfrica, Alemanya i la UE, va assenyalar que l'impacte ha variat de manera bastant significativa i va arribar a tres conclusions principals (Lazar *et al.*, 2003, p. 1-2). Primera, una majoria important de les federacions analitzades, amb algunes excepcions europees, s'ha adaptat a canviar les pressions d'integració global i regional sense cap gran transformació de les seves institucions. En la majoria de casos, els actors polítics han estat capaços de modificar les institucions antigues amb nous propòsits, i això ha mostrat la resistència de les seves institucions i els seus processos federals, però aquesta observació no era tan certa en el cas dels sistemes polítics europeus.

Segona, en totes les regions que incloïa l'estudi, i en què Europa tornava a ser l'excepció, no hi ha hagut gaires proves que la integració regional i global estiguin fomentant unes identitats transnacionals noves entre els sistemes federals i els seus homòlegs regionals i globals. Al mateix temps, sembla que una integració com aquesta hagi exacerbat moderadament les escissions polítiques tradicionals *dins* de les federacions, sobretot pel que fa a les federacions multinacionals.

Tercera, l'impacte de la integració regional i global no ha estat unidireccional. En qualsevol federació única, pot fer que l'autoritat eficaç vagi cap amunt en uns casos i cap avall o cap enfora en altres. És a dir, la trajec-

tòria de l'impacte ha estat variable, però, en cap cas, la integració regional i global recent ha invertit el procés de centralització o descentralització preexistent dins d'una federació.

Resumint: fins avui dia, els sistemes de governança federal analitzats en aquest estudi han tingut la flexibilitat suficient per adaptar-se a les pressions en favor d'un canvi internacional sense minar les negociacions federals, que són bàsiques per a la seva estabilitat.

Conclusió

Un sistema polític federal ¿pot limitar la democràcia limitant el ventall de qüestions sobre les quals una majoria dins una organització política pot, en última instància, governar? Si fem una definició simplista de la democràcia, és a dir, únicament com a govern de la majoria o govern del *demos* indiferenciat, no hi ha possibilitat que un sistema federal, limitant constitucionalment els àmbits competencials del govern federal i establint unitats de govern constituents amb competències autònomes sobre algunes qüestions, posi límits constitucionals a l'abast de la presa de decisions per part d'una majoria dins de la forma de govern. Amb les seves distribucions d'autoritat i recursos constitucionals, en la majoria de casos arbitrats per tribunals independents, els sistemes federals són clarament una forma de govern constitucional limitada.

Però, a un nivell més bàsic, aquesta forma de govern ha desenvolupat una convergència de valors democràtics liberals i federals. La democràcia liberal no únicament està basada en un govern majoritari, sinó que també emfasitza el constitucionalisme i l'estat de dret, el respecte per les minories i la dispersió del poder polític. Així, doncs, els valors democràtics liberals proporcionen un fonament important per a un sistema polític federal eficaç que depèn d'unes normes constitucionals i de l'estat de dret, del respecte per les minories regionals i dels assentaments negociats basats en un esperit de tolerància i de compromís.

Al seu torn, considerant tots els factors, generalment la federació ha donat suport als valors democràtics liberals garantint la legitimitat democràtica tant dels governs de les unitats constituents com del federal, cada un directament elegit i responsable davant del seu propi electorat, i controlant l'autocràcia per mitjà de la dispersió del poder polític entre múltiples centres polítics de presa de decisions dins del sistema polític.

També es pot argumentar que, de fet, els sistemes federals milloren el govern democràtic donant als grups constituents —que són majoria dins de la seva pròpia regió— l'oportunitat de decidir matèries d'interès bàsicament regional per part del govern majoritari regional. En aquest sentit, les federacions no representen un límit de la democràcia sinó un «plus de democràcia», perquè proporcionen les regles de la majoria en relació amb les qüestions d'interès compartit arreu de la comunitat política, a més de les regles de la majoria dins de les unitats autònomes d'autogovern que tracten qüestions bàsicament d'interès regional.

Com que, en essència, la federació és una forma de govern constitucional que distribueix autoritat legal i política entre una sèrie d'entitats territorials de presa de decisions, els règims que nominalment tenen una constitució federal però que, en realitat, són autoritaris o totalitaris com a resultat de la dominància completa d'un govern central o d'un partit polític únic, són incompatibles amb la idea de govern federal. En són exemples clars la URSS, Iugoslàvia i Txecoslovàquia abans de la dècada de 1990.

Tal com indica la valoració empírica del capítol 14 feta per John Kincaid, els processos democràtics liberals han contribuït a l'eficàcia d'un gran nombre de democràcies federals en el món contemporani. Al seu torn, les institucions federals han millorat la democràcia liberal com a democràcia concebuda en línies generals, si bé, actualment, la mesura en què això s'ha aconseguit ha variat entre les noves federacions emergents. En aquests casos, la varietat de formes que, a la pràctica, han adoptat les institucions federals assenyalen la importància de la particular arquitectura federal adoptada i el desenvolupament conscient d'una cultura política de suport que afecta el grau en què les federacions s'han convertit en democràcies federals.

Una anàlisi de l'espectre de federacions contemporànies indica que els sistemes polítics federals poden proporcionar una manera pràctica d'aconseguir, per mitjà d'institucions representatives democràtiques, la gestió del conflicte multicultural i multinacional, però és igualment clar que el federalisme no és la panacea per a tots aquests conflictes. Quan falten les precondicions necessàries per a la democràcia federal, caldrà un objectiu previ per centrar-se a crear i desenvolupar aquestes condicions. Allà on això no és possible, aleshores pot ser necessari considerar les solucions polítiques alternatives com a arranjaments provisionals o fins i tot com a solucions fonamentals.

Davant el creixent impacte de la «glocalització» en el món contemporani, sembla que, com a plantejament ampli, en general el federalisme pro-

porciona un enfocament útil per acomodar la combinació contemporània de pressions locals i globals. A la pràctica, fins avui dia, les democràcies federals semblen, en general, haver tingut flexibilitat per adaptar-se a aquestes tendències.

Referències bibliogràfiques

- Breton, A. «Supplementary Statement», a Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (MacDonald Commission), *Report*, vol. 3, Ottawa: Supply and Services Canada, 1985, p. 485-526.
- Burgess, M. *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Abingdon: Routledge, 2006.
- Cameron, D.R., i Simeon, R. «Intergovernmental Relations and Democratic Citizenship», a B.G. Peters i D.J. Savoie (ed.). *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, Mont-real i Kingston: McGill-Queen's University Press, 2000, p. 58-118.
- Courchene, T.J. «Glocalization: The Regional International Interface», a *Canadian Journal of Regional Science*, 18(1), 1995, p. 1-20.
- Duchacek, I. «Dyadic Federations and Confederations», a *Publius: The Journal of Federalism*, 18(2), 1988, p. 5-31.
- Elazar, D.J. «From Statism to Federalism: A Paradigm Shift», a *Publius: The Journal of Federalism*, 25(2), 1995, p. 5-18.
- Franck, T.M. (ed.). *Why Federations Fail*, Londres: London University Press, 1968.
- Friederich, C.J. *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nova York: Praeger, 1968.
- Gibson, E.L. «Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights», a E.L. Gibson (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 2004, p. 9-12.
- Greer, S.L. *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006.
- Hicks, U.K. *Federalism, Failure and Success: A Comparative Study*, Londres: Macmillan, 1978.
- Hughes, C.J. *Confederacies*, Leicester: Leicester University Press, 1963.
- Landau, M. «Federalism, Redundancy and System Reliability», a *Publius: The Journal of Federalism*, 3(2), 1973, p. 173-195.

- Laski, H.J. «The Obsolescence of Federalism», a *The New Republic*, XVIII, 1939, p. 367-369.
- Lazar, H., Telford, H., i Watts, R.L. (ed.). *The Impact of Global and Regional Change in Federal Systems*, Mont-real i Kingston: McGill-Queen's University Press, 2003.
- Lee, F.E., i Oppenheimer, B.J. *Sizing Up the Senate: The Unequal Consequences of Equal Representation*, Chicago: Chicago University Press, 1998.
- Lijphart, A. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 1999.
- Madison, J., Hamilton, A., i Jay, J. (1787-1788) *The Federalist Papers*; reimprès a Nova York: Penguin Books, 1987.
- Marc, A., i Aron, R. *Principles du Fédéralisme*, Paris: Le Portulan, 1948.
- Pennock, J.R. «Federal and Unitary Government - Disharmony and Reliability», *Behavioural Science*, 4(2), 1959, p. 147-157.
- Requejo, Ferran. «Federalism and the Quality of Democracy in Multinational Contexts: Present Shortcomings and Possible Improvements», a Ugo M. Amoretti i Nancy Berneo (ed.). *Federalism and Territorial Cleavages*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- Riker, W.H. *Federalism: Origin, Operation and Significance*, Boston: Little Brown, 1964.
- *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Prospect Heights: Waveland Press, 1982.
- Scharpf, F.W. «The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», *Public Administration*, 66, 1988, p. 239-278.
- Simeon, R. «Federalism and Social Justice: Thinking Through the Tangle», a S.L. Greer (ed.). *Territory, Democracy and Social Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006, p. 18-45.
- Simeon, R., i Cameron D. «Intergovernmental Relations and Democracy: An Oxymoron If There Was Ever One?», a H. Bakvis i G. Skogstad (ed.). *Canadian Federalism: Performances, Effectiveness and Legitimacy*, Toronto: University of Toronto Press, 2002, p. 278-295.
- Smiley, D.V. «An Outsider's Observation of Federal Provincial Relations Among Consenting Adults», a R. Simeon (ed.). *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1979, p. 105-113.

- Stepan, A. «Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism and Democracy», a E.L. Gibson (ed.). *Federalism and Democracy in Latin American*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004a, p. 29-84.
- «Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems», a E.L. Gibson (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 2004b, p. 323-361.
- «Federalism and Democracy», a Ugo M. Amoretti i Nancy Bermeo (ed.). *Federalism and Territorial Cleavages*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004c, p. 441-551.
- Trench, A. «Intergovernmental Relations in Search of a Theory», a S.L. Greer (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006, p. 246-254.
- Wachendorfer-Schmidt, U. (ed.). *Federalism and Political Performance*, Londres i Nova York: Routledge, 2000.
- Warhurst, J. «Managing Intergovernmental Relations», a H. Bakvis i W. Chandler (ed.). *Federalism and the Role of the State*, Toronto: University of Toronto Press, 1987, p. 259-277.
- Watts, R.L. «Multinational Federations in Comparative Perspective», a M. Burgess i J. Pinder (ed.). *Multinational Federations*. Londres i Nova York: Routledge, 2007, p. 225-247.
- *Comparing Federal Systems*, 3a ed., Mont-real i Kingston: McGill-Queen's University Press, 2008.

En aquest llibre s'analitza l'evolució de la relació entre federalisme i democràcia des de perspectives pròpies de la ciència política tant teòrica com empírica. Prenent com a punt de partida l'experiència de l'establiment del federalisme als Estats Units d'Amèrica a finals del segle XVIII, diversos autors repassen les contribucions de Calhoun, Bryce i Proudhon en tant que prismes conceptuals que permeten detectar i entendre el significat canviant de la relació federalisme-democràcia al llarg del temps. L'anàlisi teòrica i conceptual dóna pas a capítols que descriuen i analitzen aquesta relació en casos concrets contemporanis (Canadà, Estats Units d'Amèrica, Rússia, Alemanya, Espanya, Bèlgica, Suïssa i la Unió Europea). El llibre es clou amb dos últims capítols adreçats a proporcionar conclusions teòriques i empíriques sobre el tema.