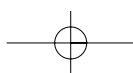
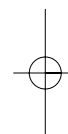
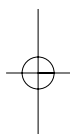


Federalisme: una introducció



Federalisme: una introducció

George Anderson
Forum of Federations

Traducció
Argelia Queralt Jiménez
Natalia Caicedo Camacho



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autònoms

BIBLIOTECA DE CATALUNYA - DADES CIP

Anderson, George, 1945-

Federalisme : una introducció

Bibliografia

ISBN 9788439378303

I. Queralt Jiménez, Argelia, trad. II. Caicedo Camacho, Natalia, trad. III. Institut d'Estudis Autònoms (Catalunya) IV. Títol

1. Federalisme

323.17

Títol original: *Federalism: An introduction*

© **Forum of Federations**

© D'aquesta edició: **Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms**

Primera edició: setembre 2008

Exemplars: 1.000

Impressió: Addenda

Producció: Addenda

ISBN: 9788439378303

Dipòsit legal: B. 45.326-2008

Índex de continguts

Prefaci	9
Presentació	11
CAPÍTOL 1. Una visió general del federalisme	15
La importància del federalisme	15
La varietat del federalisme	16
Característiques comunes del federalisme	16
Federalisme i govern descentralitzat	18
CAPÍTOL 2. Elecció del federalisme	21
Orígens de les federacions	21
Onades històriques de federalisme	22
Evolució de les federacions	25
Conveniència del federalisme	26
CAPÍTOL 3. Les unitats constituents	29
La geometria política de les federacions	29
Tipus d'unitats constituents	31
La diversitat social de les unitats constituents	32
Establiment i canvi de fronteres	35
CAPÍTOL 4. Repartició de poders - Qui fa què i com?	37
Dos models per atribuir poders normatius	37
Fonts legals de poder	39
Diverses distribucions federals de poders	40
Criteris per distribuir competències	42
Asimetria en la distribució de competències	43
Afrontament de conflictes competencials	45
CAPÍTOL 5. Diners i poders fiscals	47
La importància dels diners	47
Atribució de competències sobre ingressos	48
Equilibri fiscal entre nivells de govern	51
Transferències centrals a les unitats constituents	52
Desigualtat fiscal i equiparació	54
El poder de despesa	57
CAPÍTOL 6. Institucions polítiques del govern central	61
Importància i varietat d'institucions centrals	61

8 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

Règims parlamentaris, presidencials i mixtos	62
Cambres altes i representació territorial	64
Principis de representació	65
Poders de les cambres altes	68
Partits polítics	69
Previsions normatives relatives a les minories	73
CAPÍTOL 7. Els pilars normatius del federalisme	75
La base constitucional del federalisme	75
Arbitratge constitucional	76
Poders especials i d'emergència no federals	77
Reforma constitucional	79
Drets en les constitucions federals	81
Funció i caràcter dels tribunals	82
CAPÍTOL 8. Política i relacions intergovernamentals	85
Interdependència i interacció	85
Funcions dels poders executiu i legislatiu	86
Cambres altes en les relacions intergovernamentals	87
Institucions i processos	88
Federalisme coercitiu versus federalisme consultiu	90
CAPÍTOL 9. Unitat i diversitat	93
El reptu de la unitat	93
Repressió de la diversitat	94
Acceptació de la diversitat	94
Una aproximació equilibrada a la diversitat	96
<i>Building-out</i> : descentralització	96
<i>Building-in</i> : un centre representatiu	98
Unitat postconflictual	101
La qüestió de la secessió	102
CAPÍTOL 10. Reflexions sobre el federalisme	105
Fortaleses i límits del federalisme	105
La rellevància creixent del federalisme	105
Condicions per a l'èxit federal	106
Aprenentatge a partir del federalisme comparat	107
Agraïments	109
Lectures d'aprofundiment	111
Lectures d'aprofundiment per al cas espanyol	113

Prefaci

Aquesta introducció al federalisme ha estat escrita principalment per a professionals vinculats d'una manera o una altra a la política —polítics, funcionaris, periodistes, membres d'organitzacions no governamentals i organismes internacionals— així com ciutadans conscienciats, que tinguin un interès pràctic en el federalisme, potser centrat en el federalisme en el seu propi país o en algun altre en concret. Poden preguntar-se: «Què puc aprendre de l'experiència d'altres països federals que em pugui ajudar a entendre millor els factors, les opcions, i fins i tot les limitacions, que el meu país hauria d'afrontar a l'hora de modificar o desenvolupar la seva forma pròpia de federalisme?» Al mateix temps s'espera que els estudiants que han d'aprofundir en el federalisme trobin en el llibre una perspectiva general útil i concisa.

El llenguatge del llibre és senzill, amb el mínim argot possible, sense peus de pàgina, i cap referència a autors en concret. Dóna els punts essencials de manera directa, planera i útil a les persones implicades en el debat o el disseny de polítiques.

No pot haver-hi una sola recepta per al federalisme. Cada societat és complexa i el seu caràcter és modelat per molts factors. Així, aquest llibre tracta menys sobre «com fer» i més sobre «què cal considerar». Senyala quins factors podrien ser rellevants i explica quin paper podrien jugar. El catàleg dels factors mai podrà ser complet i alguns d'ells poden jugar papers força diferents en funció del context. Per tant, la informació que aquí es proporciona necessita combinar-se amb un bon coneixement del país sobre el que es tingui un interès particular. Fins i tot, de vegades, alguns pares de la constitució s'han sorprès de com els seus dissenys han funcionat a la pràctica.

10 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

El llibre s'organitza en 10 capítols, que es divideixen en seccions, cadascuna de les quals s'inicia amb una afirmació breu en cursiva que perfila els punts clau de la secció. És possible aconseguir una visió general ràpida de la totalitat del llibre simplement llegint aquestes breus afirmacions. Seguirà una explicació que, a continuació, desenvoluparà les idees clau i introduirà material addicional. A més, hi ha quadres amb exemples de l'experiència de diferents federacions en relació amb un aspecte particular de federalisme. Aquests quadres són il·lustratius, no comprensius: proporcionen una perspectiva del ventall de possibilitats. Poden ser omesos o llegits a gust del lector. S'espera que aquesta manera de presentar el material promogui un ús flexible, faciliti la comprensió i respongui a les diferents necessitats dels lectors. D'altra banda, aquest llibre té un caràcter introductori, i molts lectors desitjaran aprofundir els seus coneixements. Si el llibre inspira posteriors lectures, encara millor: al final del text es presenta una llista breu de suggeriments bibliogràfics.

El Fòrum de les Federacions és actiu en sis continents i voldria que aquest llibre tingués la major difusió. El vaig escriure en resposta a una necessitat que vam percebre de tenir una visió general concisa, no acadèmica sobre el federalisme. Agraïm qualsevol suggeriment per a millorar les futures edicions.

George Anderson,
President i CEO, Forum of Federations

Presentació

El llibre que presento té unes característiques que el converteixen en una obra certament singular. Aconsegueix fer una brevíssima síntesi sobre un tema tan complex i multiforme com és el federalisme sense convertir la complexitat del conjunt i de cadascuna de les seves múltiples manifestacions en descripcions esquemàtiques o en conceptualitzacions abstractes inútils i incapaces de reflectir el sentit profund i el pols vital d'aquestes organitzacions territorials del poder. L'autor conjura aquests perills no a base de proposar síntesis teòriques o conceptuals, més o menys normatives o prescriptives, sobre el que és o hauria de ser el federalisme (de fet, confessa d'entrada que aquest no és un treball dirigit als acadèmics, sinó als «pràctics» del federalisme: polítics, funcionaris, periodistes, membres d'organitzacions no governamentals i ciutadans en general interessats per aquest fenomen), sinó adoptant un plantejament metodològic tan o més arriscat que el que acabo d'esmentar: fent una simple descripció dels punts de coincidència i de discrepància que mostren, en les qüestions que l'autor estableix com a significatives, els Estats que s'autoconsideren federals —i alguns no s'hi autoconsideren— i que per convenció així els sol qualificar la comunitat científica i política.

Al meu parer, la causa que en aquest cas fa exitós aquest plantejament metodològic, i fa rellevant el llibre, és, en primer lloc, la clarividència amb la qual determina quines són les qüestions o temes que tenen significació als efectes proposats i quines són en cadascun d'aquests temes les dades concretes rellevants. L'encert en la presa d'aquestes decisions, aparentment simples però que requereixen un coneixement molt profund del tema tractat, es fa palès sobretot en la selecció de les seccions que conformen

12 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

cadascun dels capítols i la de les dades concretes que en cada cas mostren els elements de discrepància i coincidència dels diferents federalismes existents en l'actualitat. El llibre confirma el tòpic segons el qual el més important en tota recerca és plantejar-se bé les preguntes. Sobre cadascun dels deu grans temes que conformen el llibre, l'autor es formula no més de tres o quatre grans qüestions, però en tots els casos són les que afecten el nucli més significatiu a l'hora d'esbrinar els fonaments teòrics i jurídics i el funcionament pràctic de l'estructura territorial del poder en aquests Estats. Els temes dedicats a «qui fa què i com?», a «els diners i poders fiscals» o als «pilars normatius del federalisme» són, entre d'altres, bons exemples del que acabo de dir.

El segon encert és la forma, clara, eficaç i respectuosa amb el lector, amb la qual s'estructura i exposa la informació. El llibre facilita al màxim la feina del lector, però no ho fa a base de donar-li de forma esquemàtica les «solucions» a cada problema —com sol ser habitual en les síntesis introductòries— sinó que li ofereix de forma pedagògica els elements jurídics i pràctics necessaris per tal que tregui les seves pròpies conclusions. Ho fa, a més, amb un llenguatge sense tecnicismes i exposant qüestions tècnicament molt complicades d'una forma perfectament entenedora. Es tracta, però, d'una simplicitat expositiva que no porta a perdre la substància dels fenòmens analitzats, i que demostra als acadèmics que molt sovint els temes més complicats es poden explicar sense tecnicismes sense caure en la banalitat.

George Anderson és actualment, i des de l'any 2005, el President del Forum of Federations. Malgrat la seva envejable capacitat pedagògica, no és formalment un acadèmic, però té una sòlida formació acadèmica i un coneixement pràctic de primera mà del tema objecte del llibre. Des de 1972 ha desenvolupat diversos càrrecs en l'administració federal del Canadà: va ser viceministre de recursos naturals (de 2002 a 2005) i viceministre d'affers intergovernamentals en la Privy Council Office (de 1996 a 2002). Va estudiar a la Queen's University a Kingston (Ontario), i a la Universitat de Harvard, és llicenciat en Ciències Polítiques per la Universitat d'Oxford i té el diploma de l'École Nationale d'Administration de Paris.

El Forum of Federations és una organització internacional amb seu a Ottawa, creada pel Govern de Canadà i de la que formen part Austràlia, Àustria, Canadà, Etiòpia, Alemanya, Índia, Mèxic, Nigèria i Suïssa. El seu objectiu fundacional és el de crear una xarxa internacional dedicada a fomentar l'intercanvi d'idees i experiències sobre federalisme entre pràctics, acadèmics i gent jove interessada en aquest tema.

L'Institut d'Estudis Autònoms manté des de fa temps relacions estretes amb el Forum. Estem participant en un treball sobre relacions intergovernamentals; contribuïm amb la revista *Federaciones*, i hem organitzat plegats alguns *workshops*. També mantenim relacions amb el Forum a través de la IACFS (Associació internacional de centres d'estudis de federalisme).

Malgrat que l'autor no amaga la seves simpaties pels plantejaments federalistes, el llibre no es un al·legat en defensa d'aquesta forma d'organització territorial del poder estatal. Certament destaca les potencialitats d'aquest sistema, però també assenyala les limitacions de moltes de les seves concrecions; el gir centralitzador que han experimentat moltes dels seves manifestacions i la necessitat de distingir entre elles a l'hora de fer valoracions. De fet és un llibre «desmitficador» tant pel que fa als qui temen fins i tot el nom de federalisme com per als qui l'advoquen acríticament com a panacea per a tots els problemes sense fer les necessàries matisacions que exigeix la complexitat i multiplicitat del fenomen dels federalismes.

Carles Viver Pi-Sunyer

*Catedràtic de Dret Constitucional
a la Universitat Pompeu Fabra*

*Director de l'Institut d'Estudis Autònoms
de la Generalitat de Catalunya*

Capítol 1

Una visió general del federalisme

La importància del federalisme

El federalisme té una importància creixent al món.

- Vint-i-vuit països, que suposen més del 40 per cent de la població mundial, s'autoanomenen federals o estan generalment considerats com a federals.
- Gairebé totes les democràcies amb una gran població o extensió territorial són federals.
- Amb la democratització, Argentina, Brasil i Mèxic estan esdevenint cada cop més federals.
- Bèlgica, Etiòpia i Espanya són països anteriorment unitaris que han esdevingut federals.
- El federalisme ha estat adoptat en entorns post-conflicte a Bòsnia, la República Democràtica del Congo, Iraq, Sudan, i Sud-àfrica, i s'està considerant a Sri Lanka i el Nepal.
- La Unió Europea té un bon nombre de característiques federals.

Les federacions del món

Alemanya, Argentina, Austràlia, Àustria, Bèlgica, Bòsnia i Hercegovina, Brasil, Canadà, Emirats Àrabs Units, Espanya, Estats Units d'Amèrica, Etiòpia, Illes Comores, Índia, Iraq*, Malàisia, Mèxic, Micronèsia, Nigèria, Palau, Pakistan, República Democràtica del Congo*, Rússia, Saint Kitts i Nevis, Sud-àfrica, Sudan*, Suïssa, i Veneçuela

*Societats post-conflicte les constitucions federals de les quals no estan consolidades

La varietat del federalisme

El federalisme es presenta en moltes variants i contextos.

Les federacions difereixen molt en la seva composició social i econòmica i les seves institucions. Inclouen països molt grans i països molt petits, països rics i països pobres, països que tenen poblacions molt homogènies i d'altres amb poblacions molt diverses. Algunes federacions són democràcies llargament consolidades, mentre que altres tenen una història democràtica més recent i problemàtica.

Les estructures federals —els acords institucionals interns— varien molt. Les federacions poden tenir dues unitats territorials o més de 80. Algunes federacions són altament centralitzades, concentrant molt poder en el govern central, mentre que altres són molt descentralitzades amb una àmplia autonomia per a les unitats constituents. Algunes tenen divisions de poder força clares entre els governs central i territorials, mentre que en altres hi ha amplis solapaments de poders. Algunes tenen sistemes parlamentaris; altres tenen sistemes presidencialistes. Poden tenir una llei electoral amb un sistema de representació proporcional o majoritària. Poden haver-hi només dos partits polítics o molts. Algunes federacions són estables i harmonioses, mentre que altres són inestables i dividides. Tots aquests factors afecten el funcionament i l'èxit dels diferents règims federals. Cap model seria apropiat en totes les circumstàncies. La capacitat per adaptar-se a la varietat és un dels punts forts del federalisme.

Característiques comunes del federalisme

Malgrat moltes diferències, unes quantes característiques comunes distingeixen els sistemes federals d'altres classes de govern.

Es creu, normalment, que les característiques següents constitueixen un sistema de govern federal:

- *Com a mínim dos nivells de govern*, un per al país sencer i l'altre per a les regions. Cada govern té una relació electoral directa amb els seus ciutadans. Les regions reben molts noms: nosaltres ens referirem a elles com a les «unitats constituents» de la federació.

Exemples dels noms d'unitats constituents

Els noms més comuns d'unitats constituents són *estats* (Austràlia, Brasil, Estats Units, Etiòpia, Índia, Malàisia, Mèxic i Nigèria) i *províncies* (Argentina, Canadà, Pakistan, Sud-àfrica). Però altres termes són *Länder* (Alemanya i Àustria) i *cantons* (Suïssa). Hi ha regions i comunitats a Bèlgica i comunitats autònomes dins Espanya. Rússia té regions, repúbliques, àrees autònomes, territoris i ciutats d'importància federal. Algunes federacions petites tenen illes.

-
- *Una constitució escrita*, algunes parts de la qual no poden ser esmenades pel govern federal en solitari. Les esmenes importants que afecten les unitats constituents generalment requereixen un consentiment sòlid tant d'elles com del govern central.
 - Una constitució que formalment distribueix el poder legislatiu, incloent-hi el fiscal, a ambdós nivells de govern assegurant *certa autonomia real per a cada nivell*. Tanmateix, les federacions difereixen molt en la manera i el grau fins al qual defineixen poders distints per a ambdós nivells.
 - Normalment s'estableixen alguns acords especials, generalment a les *cambres altes*, per a la representació de les unitats constituents a les principals institucions centrals per tal de donar entrada a les regions en els processos de decisió centrals, sovint donant un pes més gran a les unitats més petites del que altrament mereixerien per la seva població.
 - Un àrbitre o procediment (normalment mitjançant els *tribunals*, però de vegades referèndums o una cambra alta) per dirimir les disputes constitucionals entre governs.

18 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

— Un conjunt de processos i institucions per facilitar o establir relacions entre governs.

Si hi ha una *essència del federalisme*, és que hi hagi dos nivells de govern constitucionalment establerts amb certa autonomia real l'un respecte de l'altre i que els governs de cada nivell siguin directament responsables davant els seus electorats respectius.

Les característiques de disseny més específiques de cada federació reflecteixen tradicions institucionals locals i el nivell i la classe d'autonomia desitjada. Normalment, el federalisme requereix democràcia i estat de dret perquè els règims no democràtics generalment no permeten una autonomia real de les unitats constituents.

No tots els 28 països relacionats a la pàgina quinze compleixen plenament tots els criteris per ser considerats federals. Alguns són molt centralitzats i feblement federals. Altres tenen característiques unitàries especials que poden, de vegades, permetre al govern central anular l'autonomia de les unitats constituents. Significa això que no són federals? No hi ha una resposta clara. A nivell pràctic, la qüestió és si el país normalment opera de manera federal; per exemple, que hi hagi certa autonomia real, basada en la constitució, per a ambdós nivells.

Finalment, en alguns països la paraula «federal» s'evita a causa de les seves connotacions històriques o el seu simbolisme polític. Per això, la majoria d'experts dirien que Espanya i Sud-àfrica són federals, però molts en aquests països es resisteixen al terme perquè l'associen, respectivament, amb socavar la unitat nacional o amb el règim de l'Apartheid. Indonèsia va refusar el federalisme que els holandesos van intentar imposar abans de la independència i és inusual que s'empri el terme fins i tot quan a la pràctica el país està anant en aquesta direcció, com es dirà.

Federalisme i govern descentralitzat

En sistemes confederals, el govern central és una creació legal de les unitats constituents. En sistemes unitaris, qualsevol govern regional és cre-

ació legal de les institucions centrals. En els sistemes federals cada nivell de govern té una existència constitucional autònoma. Alguns països unitaris, a la pràctica, són més descentralitzats que algunes federacions.

Les dues federacions més antigues, els Estats Units i Suïssa, van començar com a confederacions. Típicament aquests règims van demostrar-se dèbils i inestables. És discutible si hi ha cap confederació real en el món modern. La Unió Europea és una creació política única que presenta tant característiques confederals com federals. El Benelux és un acord confederal de tipus limitat, com el CARICOM al Carib. Els Emirats Àrabs Units s'autoanomenen federació, però tenen moltes característiques confederals.

La majoria de països tenen un sistema unitari de govern. Sovint tenen estructures administratives regionals sense cap govern electe. En altres casos, poden tenir unitats constituents (sovint anomenades províncies o regions) amb governs independentment elegits i responsabilitats significatives, però tals governs deriven tots els seus poders del govern o parlament central, el qual, en principi, pot recuperar-los de nou. Tanmateix, en molts casos és difícil d'imaginar tal canvi de rumb polític, així que alguns països unitaris poden tenir fortes similituds amb les federacions. De fet, alguns països unitaris han delegat més competències materials a les seves unitats constituents que algunes federacions. En definitiva, les federacions són normalment, però no sempre, més descentralitzades que els règims unitaris.

Règims unitaris descentralitzats

Alguns països unitaris, com ara *Colòmbia, Itàlia* i el *Japó*, tenen governs regionals relativament forts. Molts països que anteriorment eren règims unitaris centralitzats, com *França* i el *Perú*, es mouen cap a una significativa transferència de poders en favor dels governs regionals electes. En alguns casos hi ha fortes pressions polítiques per part d'algunes regions per a la descentralització: així, el *Regne Unit* ha transferit poders essencials al Parlament escocès, especialment pel

20 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

que fa a educació, salut, i afers locals (i poders menors al País de Gal·les i Irlanda del Nord). *Indonèsia* recentment ha dut a terme moviments per transferir moltes responsabilitats a províncies i municipis, amb acords especials per a Aceh. La major part de l'anàlisi d'aquest text elemental es podria aplicar també a aquests països. Alguns poden esdevenir plenament federals.

Capítol 2

Elecció del federalisme

Orígens de les federacions

Les federacions han sorgit en circumstàncies molt diferents, cadascuna essent el resultat únic d'opcions preses per part dels dirigents polítics i de processos històrics de més abast. El federalisme ha estat escollit per reunir unitats anteriorment separades en un país nou, reestructurar un país anteriorment unitàri o, fins i tot, com a producte de tots dos processos conjuntament.

Cada federació és única. Poques generalitzacions es poden fer sobre com i per què es creen i evolucionen les federacions. Tanmateix, en cada cas de federalització, els dirigents polítics han constitucionalitzat dos nivells de govern com a via de realització i reconciliació dels respectius objectius tot minimitzant la violència —o en alguns casos per tal de posar-hi punt i final.

Avui hi ha 192 països a les Nacions Unides i aproximadament 28 són federals. La majoria de països no existien fa un segle en les seves fronteres actuals i només un grapat fa dos segles. Cada país té la seva pròpia història sobre els seus orígens i la seva evolució territorial i política. Aquestes històries impliquen guerres i revolucions, matrimonis dinàstics, imperis colonials, tractats internacionals i pacífics processos democràtics.

Les Federacions han sorgit dins d'aquests processos més grans de formació i evolució del país en una varietat de maneres:

- En alguns casos, unir-se fou un element determinant en el sorgiment d'un nou país federal. Unitats anteriorment separades —estats independents o colònies— van concloure que tenien prou interès comú i una identitat compartida per

22 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

unir-se conjuntament en un acord federal. Per què federal? Perquè una estructura federal permeté a cada unitat preservar alguna part de la seva autonomia mentre posava en comú altres aspectes en la nova comunitat.

- En altres casos, el país pot, al principi, haver estat creat amb una estructura unitària i altament centralitzada (sovint autoritària i antidemocràtica). L'eventual elecció del federalisme seria la resposta a les pressions polítiques democràtiques per a la descentralització a causa de les múltiples llengües, religions o ètnies i, potser, importants diferències econòmiques entre regions. En alguns països, les regions que pressionen per l'autonomia poden haver estat entitats polítiques diferenciades en el passat.
- En altres casos, aquests dos processos es combinen. Canadà va sorgir de la creació d'Ontàrio i el Quebec a partir d'un règim unitari anterior i de l'addició de províncies noves. L'Índia també va combinar aquests dos processos.

Onades històriques de federalisme

Les federacions s'han format en una sèrie d'onades històriques al llarg dels dos últims segles.

La primera onada, des de finals del segle divuit fins a principis del vint, veié la creació de països nous amb unitats anteriorment independents que esdevenen conjuntament una forma federal. Suïssa i els Estats Units inicialment van agrupar-se com a confederacions: l'experiment americà com a confederació durà només vuit anys, de 1781 a 1789, quan els 13 estats van corregir la debilitat del poder central formant la primera federació moderna; la confederació suïssa va evolucionar al llarg de més de cinc segles, però després d'una breu guerra civil va adoptar, el 1848, una constitució federal emmirallada en l'exemple americà. La primera constitució federal alemanya sorgí el 1871 com a successora dels febles acords confederals. Mentre que Canadà fou inicialment format el 1867 per l'agrupació de tres colònies de

l'Amèrica del Nord Britànica (i en el moment oportú augmentat per l'addició d'altres), el seu acord federal inclogué partir la colònia més gran en dues províncies, així que el seu origen fou tant per agrupació com per descentralització. Les sis colònies australianes van esdevenir conjuntament una federació el 1901.

A Llatinoamèrica, quatre federacions sorgiren al segle dinou o a principis del vint. Aquests països guanyaren la independència després de la invasió d'Espanya per part de Napoleó, però des de llavors van alternar períodes constitucionals amb períodes de dictadura i desordre públic. Les seves constitucions federals sorgiren amb el temps, de vegades després d'experiments inicials tant amb règims federals com unitaris. En els últims 20 anys, la transició a la democràcia efectiva a l'Argentina, el Brasil i Mèxic ha dut vida real als seus acords constitucionals federals. Veneçuela és ara, en canvi, un estat altament centralitzat.

El trencament dels imperis europeus després de la guerra dugué a la creació de diverses *federacions post-colonials*, així com alguns intents fallits. Índia, Pakistan, Malàisia i Nigèria han perdurat com a sistemes federals. Els esforços dels poders colonials sortints per reunir colònies anteriorment separades en països federals nous no tingué èxit a les Índies Occidentals, l'Àfrica Central, l'Àfrica Occidental Francesa i l'Àfrica Oriental, ni tampoc els intents d'introduir acords federals a Indonèsia, Mali i Uganda. Les federacions molt petites de Palau, les Illes Comores, Micronèsia i Saint Kitts i Nevis sorgiren de la descolonització.

La següent onada significativa vingué amb les *noves federacions sorgides de l'esfondrament del comunisme*. La Unió Soviètica, Txecoslovàquia i Iugoslàvia, malgrat ser nominalment constitucions federals, eren en realitat règims centralistes controlats per un partit únic. Tanmateix, en democratitzar-se, les seves estructures federals van assolir una rellevància política real. Amb poca experiència democràtica i les dificultats enormes de la transició, totes aquestes federacions van fallar. Ara bé, Rússia, que havia estat una federació dins de les antigues estructures de la Unió Soviètica, va emergir com una federació post-comunista. També Bòsnia i Hercegovina sorgí de Iugoslàvia amb una estruc-

24 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

tura federal, encara que resta sota fortes mesures de tutela internacional.

Al mateix temps, *noves federacions sorgien d'Estats unitaris*. Bèlgica n'és l'exemple més clar, adoptant formalment una constitució federal el 1993. Espanya, en democratitzar-se després de Franco, es descentralitzà donant nombrosos poders a les seves comunitats autònomes i esdevingué eficaçment federal. Sud-àfrica també adoptà una estructura essencialment federal (d'inspiració alemanya), en democratitzar-se després del final de l'Apartheid. Altres països —Itàlia, Indonèsia, Perú i Regne Unit— s'han mogut cap a una substancial descentralització en favor dels governs regionals, però no són encara plenament federals. Tant Bolívia com les Filipines han debatut adoptar el federalisme.

Els casos més difícils han estat les *federacions noves que sorgeixen de situacions post-conflicte*. Sota els acords de Dayton, Bòsnia i Hercegovina va establir-se com un règim federal; tanmateix, es troba sota una mena de supervisió internacional. Etiòpia, que no ha estat mai una democràcia, ha adoptat el federalisme després que els rebels derrotessin el règim de Mengistu, tal com feu el Sudan com a part d'un acord de pau que acabà amb la seva llarga guerra civil amb el Sudan del Sud. La nova constitució del Congo, sota la qual s'han celebrat les primeres eleccions a tot el territori nacional, és efectivament federal. Els electors iraquians ratificaren una constitució federal el 2005, si bé la seva implementació està demostrant ser tot un repte. Totes aquestes situacions resulten problemàtiques. En altres casos, com Sri Lanka i Xipre, els esforços per trobar una fórmula federal per acabar amb el conflicte i la divisió han fallat fins ara. El Nepal actualment està contemplant la possibilitat del federalisme, per tal de posar punt i final a la seva guerra civil.

L'últim cas que hauria de ser esmentat en la història del federalisme és el de la Unió Europea. La UE és una institució política única, potser més confederal que federal, però té un bon nombre de característiques federals i hi ha un continu debat entre els experts europeus sobre si cal moure's més plenament en una direcció federal. En qualsevol cas, l'experiment de la UE manté una important rellevància per als estudiosos del federalisme.

Evolució de les federacions

Totes les federacions evolucionen al llarg del temps. Algunes han experimentat formalment importants canvis constitucionals, mentre que d'altres han canviat materialment mantenint constitucions altament estables. Factors com ara la creació de noves unitats constituents, la urbanització, importants canvis demogràfics i econòmics, les noves tecnologies, canvis polítics rellevants tant globals com domèstics i l'experiència democràtica han estat fonamentals a l'hora de modelar les experiències federals.

La federació més antiga, els Estats Units, ha tingut la mateixa constitució durant més de 200 anys i hi ha fet només 27 esmenes. L'Índia ha fet 94 esmenes a la seva constitució en 60 anys. Brasil ha tingut set constitucions des de la independència, Mèxic, sis, i Veneçuela, 26. Algunes federacions han mantingut una continuïtat constitucional, mentre que altres han experimentat interrupcions legals a causa de revolucions o règims militars. Com segurament es percebrà, en moltes federacions el nombre i caràcter de les unitats constituents ha canviat de manera espectacular al llarg del temps. Independentment de l'abast de les modificacions formals de les constitucions, cada federació ha evolucionat, sovint de maneres que haurien sorprès els seus fundadors. Els Estats Units i Austràlia havien de ser federacions descentralitzades, però han esdevingut centralitzades, mentre que el Canadà, que havia de ser centralitzat, evolucionà en la direcció oposada.

En totes les grans federacions establertes, el transport i les tecnologies de les telecomunicacions han escurçat les distàncies i modificat el desenvolupament de les seves comunitats políticament conscients. També, parts d'un país que en la història prèvia de la federació no existien o comptaven poc —el cas de l'oest dels Estats Units i el Canadà o l'interior i el nord de Brasil— han assumit un pes més gran al llarg del temps. Les guerres mundials, que reclamaren esforços nacionals importants, enfortiren molt alguns governs centrals de les federacions, com també ho feu l'establiment de l'estat de benestar.

L'experiència democràtica ha tingut una importància determinant en la forma canviant de moltes federacions. Mèxic i

Brasil han esdevingut més federals a mesura que la democràcia ha traslladat el poder a múltiples centres i partits. L'Índia ha desafiat els escèptics i ha mantingut la democràcia més gran del món, però funciona avui de forma molt diferent que en el període posterior a la independència quan el Partit del Congrés controlava tant la Unió com tots els governs estatals.

Conveniència del federalisme

El federalisme no és sempre el millor sistema, i no hi ha cap versió del federalisme millor que una altra. El federalisme sembla particularment convenient per a democràcies amb poblacions o territoris molt grans o amb poblacions molt diverses i concentrades regionalment. Amb el temps, el federalisme requereix que una part significativa de la població tingui un sentiment d'identitat amb el país sencer, així com que hi hagi comunitats polítiques actives i compromeses a nivell regional.

El federalisme és adequat per a alguns països, no pas per a tots. El federalisme és una forma de govern democràtica arrelada en el constitucionalisme i l'estat de dret. Pot ser una farsa en països no democràtics, si bé s'han donat casos de democratització parcial en els quals les estructures federals han pogut tenir certa vida real.

Federalisme i democràcia

La Unió Soviètica, Iugoslàvia i Txecoslovàquia no foren federacions reals durant el període del règim comunista, fins i tot encara que tingueren constitucions federals. Tot el poder real estava centralitzat en el Partit Comunista. La situació era més complexa a Llatinoamèrica: *Brasil* i *Argentina* van tenir períodes de règims militars en el govern central, però de vegades permetien eleccions relativament lliures dins dels seus estats o províncies (particularment durant la transició dels règims militars; al Brasil, els estats van jugar un paper clau en dissenyar la constitució per tal d'acabar amb

el règim militar). A *Mèxic*, el Partit Revolucionari Institucional (PRI) en gran mesura va controlar les eleccions durant molts anys, però amb el temps el seu control s'afeblí en alguns estats. *Nigèria* i *Pakistan* han tingut experiències similars de règims militars intermitents i democràcia federal. Així, algunes federacions no democràtiques ho són només de cara a la galeria, però en altres la seva estructura federal podria tenir certa rellevància. A més, en tots aquests països, els acords constitucionals federals van tenir una importància real durant la transició a la democràcia en enfortir-se les unitats constituents anteriorment subordinades. En els països excomunistes, l'estructura federal jugà un paper clau en el seu trencament.

No és cap casualitat que totes les democràcies amb poblacions més grans de 100 milions de persones siguin federals (Japó i Indonèsia són les democràcies no federals més grans, però ambdós països estan regionalitzats) i que totes les democràcies de mida continental siguin també federals. Sembla haver-hi un límit a la mida de la població o el territori que un sol govern, elegit a través de la sobirania popular, pugui dirigir eficaçment. Igualment, democràcies altament diverses, especialment aquelles amb diferents poblacions concentrades regionalment, estan sotmeses a pressions per a donar a aquestes poblacions els seus governs propis per a certes qüestions. Per això el federalisme està mostrand-se cada cop més atractiu per a alguns països anteriorment unitaris, així com per a països en vies de desenvolupament o transició que estan cercant una forma viable de democràcia.

Naturalment, les democràcies federals, com les democràcies unitàries, requereixen certes característiques culturals i d'altres tipus, com ara el respecte per l'estat de dret i els drets de les minories, així com un element d'identitat compartida. Fer un pronòstic sobre a on la democràcia sobreviurà pot ser arriscat. Hi ha moltes més democràcies avui que fa vint o quaranta anys. Seixanta anys enrere molts dubtaven que l'Índia podria mantenir-se unida com una democràcia pacífica, però ho ha fet. A més,

28 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

l'èxit de l'Índia a l'hora de sobreviure com a democràcia depen-
gué en bona part de la seva adopció del federalisme.

Tanmateix, un bon nombre de federacions ha fracassat, espe-
cialment als inicis de la seva existència. La majoria tenien poca
experiència democràtica, poca història com a país compartit i un
sentiment dèbil d'identitat comuna. Les federacions postcomu-
nistes, i també algunes postcoloniales, van fracassar a causa de les
tensions que pot comportar la democràcia i a altres factors, com
l'extrem desequilibri entre les unitats constituents, o el fet de
tenir governs centrals fatalment dèbils. Les identitats locals o
regionals eren més fortes que qualsevol identitat nacional i
aquesta darrera era vista com a inconsistent o oposada a aquelles
identitats regionals. El fracàs adoptà la forma de trencament o
secessió (o fins i tot expulsió en el cas de la sortida de Singapur
de Malàisia).

Capítol 3

Les unitats constituents

La geometria política de les federacions

Les federacions són modelades per la seva geometria política. Poden tenir des d'un mínim de dues unitats constituents fins a més de 80. La unitat o les dues unitats més grans poden constituir una majoria clara del país o tenir només un pes relativament petit. Les unitats més grans poden ser molt més grans que les més petites o tenir mides relativament similars. Les unitats molt petites o menys desenvolupades poden no tenir la capacitat d'adoptar algunes responsabilitats governamentals.

La població de les federacions varia dels més de mil milions de persones de la Índia a només 46.000 a Saint Kitts i Nevis. La unitat constituent més gran d'algunes federacions és més gran que molts països: Uttar Pradesh a la Índia té 160 milions de persones, i Califòrnia en té 34 milions. A l'altre extrem hi ha algunes unitats constituents minúscules (excloent les unitats especials): a Nevis hi ha només 12.000 persones, però, fins i tot en una gran federació com és Rússia, a l'àrea autònoma d'Evenki hi ha només 14.000 persones. Evidentment, aquestes qüestions de mida absoluta afecten la capacitat governamental i la dinàmica política.

El nombre i la mida relativa de les unitats constituents contribueixen a modelar la política de la federació. Rússia i els Estats Units tenen el major nombre d'unitats —86 i 50 respectivament— i les unitats més grans constitueixen una porció relativament petita de la població nacional (Moscou, 7%; Califòrnia, 12%). El fet de tenir tantes unitats, cap de les quals és relativament gaire gran, pot haver facilitat la centralització de poders en aquests països. Des del seu retorn al règim civil, el mateix es

30 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

podria dir de Nigèria, amb 36 estats, cap dels quals té més del 7% de la població.

A l'altre extrem, les federacions de dos a quatre unitats normalment tenen una regió dominant i una política força inestable, sovint incloent un moviment separatista, encara que hi ha diferències si la regió separatista és la més gran o la més petita.

Federacions amb molt poques unitats constituents

Saint Kitts i Nevis consisteix en dues illes, amb un 75% de la població a l'illa de Saint Kitts. *Bòsnia i Hercegovina* té dues entitats, amb la Bòsnia-Croata que constitueix el 61% de la població. De les tres *Illes Comores*, Grande Comores té el 51% de la població. *Micronèsia* té quatre estats i un 50% de la població és a Chuuk. Les tres regions de *Bèlgica* també tenen tres comunitats culturals, amb el 58% de la població a Flandes. El *Pakistan* actual té quatre províncies, amb el 56% de la població al Panjab; el Pakistan originàriament tenia només dues províncies, la de l'Est i la de l'Oest (separades per l'Índia), de les qual Bangla Desh s'escindí després d'una breu guerra civil el 1971. *Txecoslovàquia* va sorgir del règim comunista com una federació txeca-eslovaca dual, però fracassà al cap de només tres anys. *Nigèria* al principi tenia només tres regions, aportant la del nord més del 50% de la població. En els seus inicis la història del país va ser marcada per constants tensions interregionals, les quals culminaren en la caiguda del govern civil i en una tràgica guerra civil. Nigèria té ara 36 estats. En tots aquests casos, el nombre petit d'unitats i el fet que la meitat o més de la població es trobi en una sola unitat constituent ha creat tensions i inestabilitat. Les federacions duals estan fortament sotmeses a les demandes d'igualtat en la presa de decisions centrals per part de la unitat més petita, fet al qual la unitat més gran sovint es resisteix.

La majoria de les federacions es troben entre els dos extrems enunciats i tenen de 6 (Austràlia) a 31 (Mèxic) unitats consti-

tients. Tals xifres semblen fer les relacions intergovernamentals més gestionables i els sistemes relativament més estables (encara que és sorprenent com la Unió Europea ha enfortit el seu règim de presa de decisions al mateix temps que ha passat de 6 a 27 estats membres). Unes quantes d'aquestes federacions tenen unitats particularment poblades (Ontario té el 39% de la població del Canadà; la província de Buenos Aires, el 38% de la d'Argentina; Nova Gal·les del Sud el 34% de la d'Austràlia), que poden jugar un paper central en la política del país i crear tensions amb altres parts del país. Naturalment, altres factors afecten les tensions dins de les federacions, especialment, la seva diversitat interna.

Tipus d'unitats constituents

Les federacions normalment estan construïdes a partir d'una categoria principal d'unitat constituent, sovint anomenada estat o província, al nivell subestatal. Així mateix, poden existir categories secundàries —generalment per a territoris menys desenvolupats— i capitals de regió. Aquests territoris sovint han adquirit el ple estatus d'unitat constituent al llarg del temps. Algunes federacions han constitucionalitzat el poder municipal com un tercer grau.

Les federacions generalment divideixen el seu territori en una classe principal d'unitats constituents, com estats o províncies. Tanmateix, algunes federacions tenen unitats territorials especials amb un estatus constitucional menor, normalment fetles legalment subordinades al govern central. Aquestes poden ser el districte de la capital nacional, territoris remots poc poblats, àrees tribals especials o possessions a l'estranger. També poden tenir acords especials de finançament. A excepció del cas dels districtes de la capital nacional, aquestes unitats territorials especials normalment tenen una població relativament petita i poc pes en el funcionament de la federació. Algunes federacions, especialment aquelles que foren poblades en gran part per immigrants, creen noves unitats constituents a mesura que els

32 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

territoris van esdevenir més poblats i desenvolupats. (L'assumpte d'admetre estats nous a la Unió fou una causa central de la Guerra Civil Americana.)

Territoris en sistemes federals

Els *Estats Units* van créixer de 13 estats a 50, en gran part mitjançant l'addició de territoris nous a partir dels quals es crearen estats. El *Canadà* va crear dues províncies noves a partir de territoris i n'amplià substancialment quatre més. El *Brasil* ha creat nous estats a partir de territoris, el darrer cop al 1988. Avui, *Canadà* té tres territoris, *Austràlia* un, i l'*Índia* set territoris de la Unió, amb una població molt petita dins del context nacional.

Argentina, Austràlia, Bèlgica, Brasil, Etiòpia, Mèxic, Nigèria i els *Estats Units* tenen acords pels quals el territori o districte de la seva capital nacional no forma part d'una unitat constituent normal.

Rússia té una varietat complexa d'unitats constituents —repúbliques, regions (*oblasts*), territoris (*krais*), àrees autònomes (*okrugs*), i ciutats d'importància federal— però sota el règim de V. Putin el seu estatus i poders han deixat de diferir significativament.

En la majoria de federacions, la definició i els poders dels governs municipals i locals es troben dins de la competència dels governs de les unitats constituents. Algunes federacions (*Brasil, Índia, Mèxic, Sud-àfrica*) han constitucionalitzat aquest nivell de govern, dotant-lo d'un cert estatus independent, tanmateix menor d'aquell de les unitats constituents a nivell estatal o provincial.

La diversitat social de les unitats constituents

Les federacions varien molt en el grau en què la composició de les unitats constituents reflecteix poblacions regionalment diferenciades.

Algunes federacions —Argentina, Àustria, Austràlia, Brasil, Alemanya, Mèxic, els Estats Units— tenen una llengua clarament dominant i nivells relativament baixos de divisió religiosa o ètnica. Poden haver-hi importants diferències regionals, però la definició de les seves unitats federals no ha estat estructurada en funció de la gestió de divisions ètniques, religioses o lingüístiques. En federacions altament heterogènies, els ciutadans poden tenir forts sentiments identitaris diferenciats, i les divisions al voltant d'aquests sentiments són generalment una característica central de la vida política. Quan tals grups es troben concentrats regionalment, el caràcter i la composició de les unitats constituents poden ser un aspecte crític del sistema federal.

Reflexió de la diversitat en la composició de les unitats constituents

Suïssa, amb tres llengües importants, dues religions i un territori muntanyós, es troba dividida en 20 cantons i 6 semicantons, la majoria dels quals són monolingües i tenen una clara majoria protestant o catòlica. *L'Índia* originalment va resistir-se a definir els seus estats amb base en l'ètnicitat i la llengua tement que això faria augmentar les divisions. No obstant, entre 1956 i 1966, les fronteres estatals foren redibuixades en aquesta línia, amb un estat (el Panjab) amb una dimensió religiosa distintiva. La població francòfona del *Canadà* es troba fortament concentrada al Quebec, mentre que les altres 9 províncies tenen una majoria anglòfona. La nova federació d'*Etiòpia* fou explícitament establerta seguint línies ètniques, però alguns estats encara tenen una composició molt diversa, la qual cosa crea pressions. El moviment d'*Espanya* cap al federalisme ha permès la reemergència de nacionalitats històriques com a unitats polítiques. *Bèlgica* és única en haver-hi dos nivells de federalisme per a reflectir tant divisions territorials com culturals. No obstant això, les divisions territorials també reflecteixen diferències lingüístiques, amb l'excepció de Brussel·les. Els 36 estats de *Nigèria* estan en bona mesura definits per paràmetres lingüístics,

34 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

ètnics i divisions religioses. La llengua i l'ètnia predominant a Rússia és la russa, però moltes de les seves unitats constituents més petites tenen una diferent majoria ètnica o lingüística.

Algunes federacions tenen una clara majoria lingüística o ètnica (Bèlgica, Canadà, Espanya i Rússia) però amb un minoria gran (Bèlgica i Canadà) o diverses minories més petites (Espanya i Rússia), mentre que altres (Etiòpia, Índia i Nigèria) tenen un nombre excepcional de llengües, religions i nacionalitats, cap de les quals constitueix una majoria nacional. Sovint les diferències ètniques, lingüístiques i religioses es creuen les unes amb les altres —Suïssa és l'exemple clàssic— i això pot ajudar a reduir la polarització social. És sovint més complicat per a una societat gestionar una divisió dominant o divisions reforçades entre dues poblacions molt diferenciades que gestionar un bon nombre de punts de fractura estesos entre diverses poblacions.

El federalisme pot ser útil per acomodar tal diversitat. En ell les poblacions concentrades regionalment poden ser majories dins les seves unitats constituents respectives. Tanmateix, no tots els grups són prou grans o prou concentrats per cabre en una unitat constituent i cap unitat definida territorialment mai no té una població perfectament homogènia. Per tant, cal considerar els drets de les minories dins de les unitats i les demandes de creació de noves unitats constituents per part d'aquestes «minories dins de minories». També, en alguns països, hi ha tensions secessionistes que poden veure's afectades per la natura de les unitats constituents (com es veurà més detalladament en el capítol nou). La importància política de les diferències, tant religioses com de llengua o ètniques, depenen de la força de la identitat i de les actituds: hi ha casos on diferències polítiques que provocaren divisió en temps passats, com ara entre protestants i catòlics, romanen estadísticament importants, però han perdut la seva importància política al llarg del temps.

Establiment i canvi de fronteres

Generalment és difícil reduir el territori d'unitats constituents existents dins de les federacions una vegada que s'han establert. Crear unitats noves o expandir-les a partir de territoris ja existents és més fàcil. La redefinició de les fronteres de vegades s'ha produït en períodes excepcionals de guerra civil o règims militars. Els països unitaris que es federalitzen poden mantenir les fronteres històriques o poden necessitar desenvolupar nous criteris per dibuixar les fronteres.

Mentre que el nombre i el caràcter de les unitats constituents d'una federació pot afectar fortament el seu funcionament i estabilitat, és normalment molt difícil reduir el territori d'unitats constituents preexistents durant períodes de govern democràtic normal. Sovint les unitats constituents han de mostrar el seu acord, habitualment a través d'un procediment que implica un referèndum. Els casos més dramàtics han estat a l'Índia, on els estats no tenen res a dir-hi, i a Nigèria, on els règims militars han redibuixat extensament les fronteres.

El procediment democràtic més habitual ha estat la creació d'estats nous i províncies a partir d'anteriors territoris als EUA, Brasil, Argentina, i el Canadà. La majoria de federacions tenen procediments especials de reforma per crear unitats constituents noves, sovint requerint alguna mesura de consentiment per part de les unitats constituents existents o com a mínim una majoria qualificada a la cambra alta.

Redefinició de les fronteres d'unitats constituents preexistents

El parlament central de l'Índia decidí a mitjans dels anys 50 del S.XX. redibuixar sistemàticament les fronteres estatals, per reflectir les importants diferències lingüístiques; tenia el poder constitucional per fer-ho sense el consentiment estatal. *Nigèria* ha evolucionat de tres estats al moment de la independència fins a 36 estats, avui basats en criteris ètnics, gairebé sempre durant règims militars en els quals la demo-

36 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

cràcia estava suspesa. *Suïssa* creà el nou cantó de Jura després d'un complicat procediment de referèndum. *Rússia* fusionà 11 unitats en cinc a través de referèndums. *Alemanya* va fusionar dos *Länder* poc després de crear la seva nova federació. El *Canadà* expandí substancialment certes províncies a través d'incorporar-hi «unitats territorials» preexistents. Als *Estats Units*, l'estat de West Virginia fou creat després de la divisió de Virginia durant la guerra civil.

Els països anteriorment unitaris han de decidir el nombre i les fronteres de les unitats en esdevenir federals. Les fronteres de les unitats noves poden seguir fronteres tradicionals d'unitats administratives o unitats polítiques anteriors (com en el cas d'Espanya). En alguns casos, la divisió pot estar basada en dades del cens relatives a les característiques de la població local o bé mitjançant un referèndum. La qüestió del nombre d'unitats i les seves fronteres poden ser tot un desafiament en un país en procés de federalització sense cap tipus de tradició d'unitats o fronteres internes significatives: aquesta és una qüestió fonamental en el debat sobre el federalisme a Iraq i a Nepal.

Capítol 4

Repartició de poders - Qui fa què i com?

Dos models per atribuir poders normatius

En termes generals hi ha dues aproximacions diferents a la distribució de poders dins del federalisme: el model dual i el model cooperatiu.¹ Molts països presenten elements de tots dos. El model dual suposa atribuir competències diferents a cada nivell de govern, que després estableix i administra les seves pròpies polítiques. El model integrat suposa reconèixer moltes competències compartides i els governs de les unitats constituents sovint gestionen polítiques o lleis elaborades al centre.

Sota el model dualista o clàssic de federalisme, la competència sobre cada matèria està generalment atribuïda exclusivament a un nivell de govern. En aquest model, cada nivell de govern normalment elabora polítiques pròpies en la seva àrea de responsabilitat, usant els seus departaments i personal; així, els departaments del govern federal es troben escampats per tot el país.

A la pràctica, el model dual no aconsegueix una separació neta de competències perquè molts assumptes tenen una dimensió regional, nacional, i fins i tot internacional, i moltes de les diferents responsabilitats dels governs estan interrelacionades.

— En totes les constitucions duals hi ha algunes *competències concurrents* o bé *compartits* sobre àmbits en els quals ambdós nivells de govern poden legislar. El Canadà i Bèlgica tenen poques com-

1. N. T.: L'autor parla literalment de federalisme «integrat» o «interlocking», però sembla més ajustat a la nostra cultura jurídica i conceptual el terme «cooperatiu».

petències concurrents, mentre que a Austràlia existeix una major concurrència. Allà on les competències són concurrents, la llei federal generalment, però no sempre, prima, és a dir, preval en cas de conflicte amb la llei de les unitats constituents.

- A més, pot haver-hi *concurrència de facto* quan ambdós nivells de govern tenen competències diferents que afecten a un mateix espai físic: això és un tipus de *competència compartida* i habitualment no implica primàcia. Per exemple, en constitucions velles, generalment el medi ambient no és una matèria amb entitat pròpia, però ambdós nivells de govern poden tenir diferents funcions normatives que els permeten regular els impactes mediambientals d'un projecte d'infraestructures important, així que només es pot procedir si ambdós hi estan d'acord.

Sota el model cooperatiu de federalisme, exemplificat per Alemanya, algunes matèries són exclusivament atribuïdes a un nivell de govern (p. ex. Defensa, al govern federal), però la majoria de matèries són concurrents i el govern central estableix un marc legislatiu que les unitats constituents poden complementar (però no contravenir) amb la seva legislació pròpia. A més, els governs de les unitats constituents poden aprovar polítiques pròpies en aquestes àrees concurrents. Per això el govern central té un petit cos de funcionaris a les regions, en gran part limitat a les seves àrees de competència exclusiva. Aquest model s'anomena també, a vegades, federalisme executiu² perquè els principals poders de les unitats constituents són executius. Un gran desafiament per aquest model es troba a l'hora de restringir el detall de l'acció política central a fi de deixar espai per a les lleis i decisions a nivell d'unitat constituent. El model alemany també proporciona mecanismes de decisió conjunta dins d'aquestes àrees de concurrència, pels quals certes lleis federals han de ser aprovades per una majoria dels representants dels *Länder* al Bundesrat; Sud-àfrica ha adoptat aspectes d'aquest model.

2. N. T.: L'autor parla literalment de federalisme «administratiu», però sembla més ajustat a la nostra cultura jurídica i conceptual el terme «executiu».

Canadà, Brasil, i els Estats Units són exemples de federacions en gran mesura dualistes; Alemanya, Àustria, Sud-àfrica, i Espanya segueixen el model cooperatiu. L'Índia i Suïssa tenen característiques importants de tots dos. Austràlia és en gran part dual en acords administratius, però té tantes àrees de concurrència que presenta importants elements cooperatius. Cap federació no és purament d'un sol tipus.

Aquestes consideracions sobre els poders normatius necessiten ser combinades amb els acords financers dins d'una federació. El proper capítol mostrarà precisament que el control i la distribució dels ingressos és un element central en la distribució real de poders en una federació.

Fonts legals de poder

Normalment, la distribució dels poders legislatiu i fiscal s'estableix en la constitució. En algunes federacions, els poders de les unitats constituents poden ser determinats en gran part a través d'acords bilaterals amb la federació. Algunes federacions permeten la delegació de la responsabilitat legislativa, mentre que altres, no.

Totes les federacions tenen normes en la seva constitució respecte a la distribució de competències entre el poder central i les unitats constituents. Les constitucions difereixen enormement en el nivell de detall i l'enfocament. Per exemple, la constitució dels Estats Units té només 18 títols referents a les competències de la federació i la majoria d'aquestes són de fet concurrents amb primàcia federal; totes les altres competències (competències residuals) resideixen en els estats. La Constitució índia, per contra, té tres llargues llistes: la llista de la Unió conté 97 títols, la llista concurrent, 47, i la llista estatal, 66. La Constitució espanyola enumera competències que poden ser assumides per les comunitats autònomes, però això es fa a través de l'estatut d'autonomia de cada comunitat i aquests estatuts poden variar.

En moltes federacions, les interpretacions dels tribunals i l'evolució de la pràctica han alterat la divisió real de competèn-

cies situant-la significativament lluny de la intenció dels ponents constitucionals, fent la federació més o menys centralitzada del que en principi es preveia. Això és probablement més cert en el cas de les constitucions més velles i menys detallades.

Diverses distribucions federals de competències

Si bé hi ha importants punts en comú entre federacions pel que fa a quins poders són establerts a cada nivell, hi ha també diferències significatives.

Les constitucions federals han estat escrites al llarg dels últims 230 anys en contextos molt diversos. Les constitucions més recents reflecteixen lliçons de les experiències, bones i dolentes, de les constitucions més primerenques. No és sorprenent, doncs, que hi hagi una gran variació en les aproximacions a la distribució de competències entre federacions. Unes quantes competències són gairebé sempre atribuïdes a l'àmbit federal i altres gairebé sempre a les unitats constituents, però per a moltes competències existeix només un patró de tendències, més fort o més dèbil, sovint amb excepcions. De vegades no hi ha cap patró clar. El quadre de sota proporciona una aproximació a aquests patrons. A la pràctica, l'atribució precisa de competències dins de qualsevol federació és una qüestió complexa que respon no només al text de la constitució, sinó també a decisions dels tribunals i a altres desenvolupaments.

Patrons en la distribució d'algunes competències dins de les federacions

A continuació s'indiquen les tendències pel que fa a les atribucions de competències en la majoria de federacions. «Concurrent» significa que ambdós nivells poden elaborar lleis sobre tota una matèria determinada, normalment amb primacia federal en cas de conflicte. «Conjunta» significa que ambdós nivells prenen algunes decisions en comú. «Compartida» significa que cada nivell té funcions normati-

ves diferents dins d'una matèria i que les decisions es prenen independentment.

- Moneda: sempre federal
- Defensa: sempre federal, però de vegades pot correspondre a les unitats constituents (UC)
- Elaboració i signatura de tractats: gairebé sempre federal, de vegades UC
- Comerç exterior: normalment federal, però ocasionalment concurrent, conjunta o compartida
- Comerç interestatal: normalment federal, però ocasionalment concurrent, conjunta o compartida
- Comerç intraestatal: normalment UC, de vegades concurrent
- Infraestructures físiques importants: normalment federal, de vegades concurrent, conjunta o compartida o UC
- Educació primària/secundària: normalment UC, ocasionalment concurrent, rarament federal
- Educació postsecundària i recerca: cap patró clar
- Seguretat social: barreja de federal, concurrent, conjunta, i compartida
- Pensions: concurrent, conjunta, compartida o federal
- Sanitat: normalment UC, de vegades concurrent, conjunta o compartida
- Recursos minerals: cap patró clar
- Agricultura: cap patró clar
- Medi ambient: normalment concurrent o conjunta, rarament UC
- Afers municipals: normalment UC, ocasionalment conjunta o compartida
- Sistema de tribunals: normalment conjunta o concurrent, ocasionalment federal, rarament UC
- Dret penal: cap patró clar
- Policia: normalment compartida, ocasionalment concurrent o conjunta, rarament federal o UC
- Impostos de duanes: gairebé sempre federal, de vegades concurrent

42 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

— Impostos sobre les persones físiques i jurídiques: normalment conjunta, compartida o concurrent, de vegades federal

* Els tribunals suprem i constitucional són gairebé sempre establerts en la constitució i per tant no són un element de la distribució de poders. En algunes federacions els governs municipals o locals són també constitucionalment establerts, encara que els governs federal o de les UC poden tenir alguns poders sobre ells.

Les Constitucions difereixen no només en l'atribució de competències, sinó també en la seva especificitat. Fins i tot el llistat més complet pot passar algun aspecte per alt. Per tant, cal que les constitucions prevegin una clàusula de poder residual que especifiqui quin nivell de govern assumeix qualsevol altra competència no esmentada. Normalment els poders residuals van a parar al govern federal en federacions que han sorgit de règims unitaris anteriors i als governs de les unitats constituents en federacions formades per estats anteriorment independents. Les clàusules de poder residual poden ser importants, sobre tot en constitucions com la dels EUA, on les competències federals estan definits (per una llista curta) i les competències residuals són l'única font de poder de les unitats constituents. Tanmateix, els tribunals han tendit a donar interpretacions amples a les competències especificades, tant federals com de les unitats constituents, de tal manera que l'efecte de les clàusules residuals ha estat menor del previst pels ponents constitucionals.

criteris per distribuir competències

No hi ha cap fórmula senzilla per determinar la distribució apropiada de competències entre nivells de govern.

Malgrat que hi ha alguns patrons clars en la distribució de competències dins de les federacions, existeix també una gran varietat. La Unió Europea té un debat continu sobre quines com-

petències cal situar a Brussel·les o deixar en mans dels estats membres. Per solucionar-ho, els europeus han desenvolupat el concepte de subsidiarietat, un principi pel qual el govern central ha d'assumir les competències només quan és necessari per aconseguir un objectiu i quan aporta valor afegit en comparació a allò que els governs de les unitats constituents poden dur a terme per ells sols. Si bé és útil, el principi s'ha demostrat a la pràctica de complicada aplicació. És ben sabut, d'altra banda, que la Unió Europea no ha potenciat Brussel·les en les àrees de defensa i política exterior, que són les competències centrals clàssiques de les federacions. Inevitablement, cada país té els seus debats propis al voltant de la distribució de competències. Les decisions reflectiran qüestions d'eficàcia i eficiència, però també, fonamentalment, les visions sobre els objectius compartits per la federació.

Asimetria en la distribució de competències

Les federacions generalment reconeixen les mateixes competències a tots els governs de les unitats constituents. Tanmateix, en algunes federacions, algunes unitats constituents tenen més competències que d'altres. L'asimetria constitucional és normalment limitada ja que una major asimetria suposa majors dificultats en la gestió de la federació. Poden haver-hi també formes més pragmàtiques d'asimetria.

El terme «asimetria» s'aplica a molts aspectes de les diferències entre les unitats constituents de les federacions: es parla de pes polític asimètric, drets i estatus lingüístic asimètrics, col·lectiu asimètric o poder asimètric. Cadascun d'ells planteja qüestions diferents. Òbviament, unitats constituents diferents tenen pesos polítics diferents a causa de la seva població, riquesa o posició estratègica; algunes federacions intenten limitar aquesta realitat donant un pes extra a la representació de les unitats més petites en les institucions centrals. L'existència de previsions especials i específiques per a grups lingüístics o drets religiosos dins d'unitats constituents particulars són una característica freqüent en federacions molt diverses.

La distribució asimètrica de competències entre unitats constituents dins d'una federació és inusual. Això és particularment cert per a les asimetries establertes constitucionalment. La flexibilitat en aquest aspecte pot ser deguda a demandes provinents d'una concreta regió per a la descentralització d'una competència o per assumir competències que les altres unitats constituents no consideren una prioritat. Tanmateix, el tractament especial d'una unitat constituent pot crear pressions per rebre el mateix tractament per part de la resta. Així mateix, si les competències descentralitzades asimètricament són molt importants, o van a parar a una unitat constituent molt gran, això pot crear pressió per limitar el pes de la representació d'aquella unitat en les decisions del govern central en aquests temes. A la pràctica, la majoria d'asimetries constitucionals fan referència a poders secundaris o acords especials amb unitats constituents molt petites i manifestament diverses. (Aquesta situació és diferent a la del menor estatus legal de territoris o àrees tribals i de les capitals nacionals en algunes federacions.) Un bon nombre de federacions tenen acords no constitucionals que permeten certa asimetria en les responsabilitats polítiques o administratives de les unitats constituents.

Exemples de distribució asimètrica de competències en federacions

Pràcticament totes les federacions amb una llarga tradició atribueixen les mateixes competències legislatives a les seves unitats constituents. Tanmateix, al *Canadà*, les competències del parlament federal en matèria de dret civil i propietat varien segons la província; a més, el Quebec té acords no constitucionals amb el govern federal, els quals li atorguen una autoritat diferent —encara que habitualment harmonitzada amb ella— a la reconeguda a les altres províncies (p. ex., pensions, impostos, programes socials). Pel que fa a les federacions més noves, *Malàisia* proporciona als estats de Borneo poders especials sobre lleis natives, comunicacions, pesca, explotació forestal i immigració. *L'Índia* té previsions

similars per a Jammu i el Kashmir així com per a alguns dels estats més petits. Rússia feu ús extens de molts acords bilaterals, no constitucionals, diferents amb les unitats constituents de la federació que van tendir a afavorir certes unitats més potents, si bé aquestes variacions han estat en gran mesura eliminades. A Espanya també han assumit primer diverses competències determinades comunitats autònomes; un cop més les diferències han anat desapareixent amb el temps, a excepció dels règims fiscals històrics del País Basc i Navarra. Bèlgica, les Illes Comores, Bòsnia i Herzegovina, i Saint Kitts i Nevis també tenen alguns acords asimètrics constitucionalitzats. Potser el més significatiu de tals acords asimètrics és el d'Escòcia amb el Regne Unit, el qual no constitueix una federació; les implicacions d'aquest són encara debatudes al Regne Unit. La Unió Europea té estats membres que no formen part de la Unió Monetària.

Afrontament de conflictes competencials

Les federacions poden tractar els conflictes sobre la distribució de competències mitjançant els tribunals, poders d'emergència, esmenes constitucionals, acords polítics i eleccions.

La manera clàssica de resoldre les diferències sobre com interpretar la divisió de competències és acudint als tribunals, si bé unes quantes federacions tenen processos més polítics com ara referèndums i cambres altes. Moltes federacions contemplan també previsions especials —les més extremes són els poders d'emergència— que permeten al govern federal en determinades circumstàncies, especialment en el cas d'emergències, suspendre l'autoritat normal del govern d'una unitat constituent.

Molt sovint, el conflicte no és sobre la interpretació jurídica de quines són les competències, sinó sobre quins haurien de ser els respectius rols d'ambdós nivells de govern. Aquestes disputes han de ser tractades políticament. Els governs poden negociar

46 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

per tal d'intentar arribar a un acord sobre com operar en el marc de la constitució existent. O poden estar d'acord a esmenar la constitució, la qual cosa en la majoria de federacions requereix una majoria qualificada (i no sempre el consentiment dels governs de les unitats constituents). Quan els governs no poden posar-se d'acord, ells (o els diferents partits polítics) poden presentar els seus arguments a la ciutadania durant unes eleccions per tal de cercar suport per als seus punts de vista.

Capítol 5

Diners i poders fiscals

La importància dels diners

Els acords al voltant de com recaptar, compartir, i gastar els diners són extremadament importants, tant des d'un punt de vista econòmic com polític, per al funcionament dels sistemes federals.

La constatació de què els diners importen és tan aplicable als sistemes federals com ho és a la vida en general.

En primer lloc, els acords al voltant de qui determina i recapta els impostos i altres ingressos, i qui els gasta, com, i en què, són fonamentals en la divisió real de poders en un sistema federal. Pot alterar significativament els poders legislatius aparents dels dos nivells de govern. En particular, els nivells centrals sovint usen el seu potent poder fiscal per influir o controlar de diverses maneres les unitats constituents.

En segon lloc, la manera com els diners es recapten i es gasten pot afectar significativament la salut econòmica d'una federació.

- Els *incentius fiscals i de despesa* afecten l'eficàcia i l'actuació de l'economia. Poden ser usats per les unitats constituents per tal d'intentar atreure negocis i ciutadans cap a les seves fronteres. Mentre certa competència fiscal i de despesa pot ser sana, també pot ser costós atreure activitat econòmica cap a ubicacions ineficients causant una pèrdua o un mal ús dels recursos.
- L'*augment d'ingressos* (impostos, càrrecs, deute, emissió de diners) i *despeses* per part dels governs afecta el nivell total d'activitat de l'economia tant si les polítiques són expansives

com restrictives. Algunes federacions han tingut problemes importants en gestionar polítiques fiscals i monetàries coherents, amb seriosos episodis d'inflació i marcats cicles econòmics d'expansió o recessió.

Els poders fiscal i monetari són importants tant econòmicament com pel seu rellevant impacte en el paper d'ambdós nivells de govern.

Atribució de competències sobre ingressos

Existeixen principis per a l'atribució eficaç entre governs de les competències per a la captació d'ingressos dins de les federacions. A la pràctica, tanmateix, hi ha grans variacions, en bona mesura perquè els acords constitucionals, la història de captació d'ingressos, i la cultura política dels països poden ser molt diferents.

Molts economistes argumenten que una federació hauria de minimitzar el grau en què les unitats constituents utilitzen la competència fiscal per tal d'influir en empreses i individus per convèncer-los d'establir-se en una àrea determinada. Això suggereix que les unitats constituents (i els governs locals) haurien de tenir un control limitat sobre els contribuents que es traslladen i les bases impositives (com ara les bases dels impostos personals i societaris i sobre el consum). En comptes d'això, haurien de tenir competències en matèria d'impostos sobre la propietat ja que la propietat no es mou. A la pràctica, la mobilitat dels contribuents o de l'activitat subjecta a imposició depèn de factors culturals (estàn els ciutadans molt arrelats a la seva unitat constituent?), de la distància (és fàcil treballar o comprar en una altra jurisdicció?), de la dotació geogràfica (recursos naturals) i de la tecnologia (les noves tecnologies ofereixen noves oportunitats d'ubicació).

Alhora, alguns economistes defensen un ús ampli de la competència fiscal (conjuntament amb altres tipus de competències en matèria de polítiques públiques) perquè creuen que pot pro-

moure millors polítiques: és un avantatge potencial del federalisme. Alguns economistes argumenten que les unitats constituents haurien de tenir el dret de variar els tipus impositius personals i sobre les empreses, si bé és econòmicament eficaç tenir una sola estructura impositiva (federal o decidida conjuntament) per a aquests impostos. No hi ha cap resposta sobre quina és la millor assignació de competències en matèria d'impostos dins de les federacions. Massa competència entre unitats constituents en qüestió d'impostos sobre els factors mòbils pot desembocar en una espiral descendent de tipus impositius, amb una pèrdua d'ingressos en algunes bases impositives i la necessitat d'augmentar impostos en altres bases impositives. Però certa competència pot ser positiva.

Existeixen també altres consideracions sobre com assignar millor les competències impositives i fiscals:

- Hi ha avantatges en fer els governs responsables dels diners gastats, i generalment s'argumenta que seran més responsables davant els seus electors si han d'obtenir la major part del seus ingressos d'ells.
- Hi ha també consideracions d'equitat relacionades amb si cal que les unitats constituents més pobres facin un esforç fiscal més gran, tinguin menors serveis, o bé rebin transferències que les assisteixin.
- Pot haver-hi avantatges administratius en centralitzar la recaptació de certs tipus d'ingressos, fins i tot en casos en què la font dels ingressos pertanyi a les unitats constituents.

Algunes federacions són riques en recursos naturals, els quals poden proporcionar grans ingressos o rendes, especialment provinents del petroli, gas, diamants i alguns metalls. Tals recursos es troben típicament distribuïts de manera molt desigual entre les unitats constituents, causant tensions dins de la federació. En alguns casos, el govern central posseeix aquests recursos; en altres, els governs de les unitats constituents (o, rarament, propietaris privats): en qualsevol cas, pot haver-hi debat sobre qui recapta quins ingressos dels recursos naturals, com s'haurien de

50 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

redistribuir aquests ingressos, i en quina mesura la distribució dels ingressos dels recursos naturals hauria d'afectar la distribució dels altres ingressos.

Ingressos dels recursos naturals en algunes federacions

Els ingressos procedents de recursos naturals provenen principalment de cànon, llicències, impostos d'exportació i impostos societaris. Són de bon tros la major font d'ingressos de *Nigèria*, on el govern central els recapta i llavors fa transferències als estats basades en els principis d'equitat i derivació (destinar més per als estats productors). A *Rússia*, tant cànon com impostos d'exportació són importants, i actualment el govern central en domina la recaptació amb alguna petita concessió a les unitats constituents productores. L'Argentina va transferir els recursos a les províncies i algunes províncies petites riques en recursos gaudeixen actualment d'uns substancials avantatges fiscals. Al *Canadà*, Alberta (com altres províncies) posseeix els seus recursos i té gairebé dues vegades la capacitat recaptatòria d'altres províncies; el govern federal ha perdut el seu poder d'aplicar impostos d'exportació a l'exportació d'energia. Als *Estats Units*, la majoria dels recursos són posseïts pels estats o per individus privats, però hi ha extenses terres federals en els estats occidentals i a Alaska. El *Sudan* té un acord de coparticipació en els ingressos del petroli que atorga una participació més gran al Sudan del Sud, el qual té una menor població però és la font principal de la producció. En la majoria de federacions, el govern federal posseeix i controla els recursos a alta mar i costaners i els seus ingressos; al *Canadà* les províncies costaneres han rebut els beneficis dels ingressos dels recursos a alta mar.

Mentre que diversos principis i consideracions poden ajudar a formar el sistema de recaptació d'ingressos d'una federació, a la pràctica, els sistemes han estat fortament influïts per diversos

factors: l'atribució constitucional de competències en matèria d'ingressos fiscals, la història de quin govern ha ocupat quin camp impositiu i la cultura política del país, factors tots ells que poden afavorir la competitivitat o la conformitat a un estàndard, així com una major o menor centralització. Els acords resultants en matèria d'ingressos varien considerablement entre federacions; en algunes, el govern central domina la fixació i recaptació d'impostos, mentre que en altres, les unitats constituents i els governs locals juguen un paper significatiu.

Ingressos del govern central respecte del total d'ingressos públics en les federacions

Al *Canadà* i *Suïssa*, el govern central recapta prop del 45% del total d'ingressos públics, i als *Estats Units*, el 54%. Hi ha un grup de federacions (*Austria, Austràlia, Bèlgica, Brasil, Índia, Alemanya* i *Espanya*) en les quals el govern central recull entre el 60 i el 75% dels ingressos totals. I en algunes federacions (*Argentina, Malàisia, Mèxic, Nigèria, Rússia, Sud-àfrica* i *Veneçuela*) el govern federal estableix i recapta més del 80% dels ingressos. *Nigèria* i *Veneçuela* són els casos més extrems, amb ingressos centrals del 98 i 97 per cent respectivament. La *Unió Europea* no és una federació i els seus ingressos representen menys del dos per cent del total d'ingressos públics. Alguns estats no federals són més descentralitzats en matèria de recaptació d'impostos que algunes federacions altament centralitzades.

Equilibri fiscal entre nivells de govern

Les federacions varien molt en el grau de despesa directa executada pel govern central, les unitats constituents i els governs locals respectivament.

En algunes federacions, el govern federal domina l'execució de programes, mentre que en altres, les unitats constituents i els

52 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

governos locals duen a terme la major part de la despesa. Aquestes diferències reflecteixen acords constitucionals, prioritats en la despesa pública (p. ex., defensa versus despesa social), així com la cultura i la història política.

Despesa directa del govern central respecte del total de despesa pública entre federacions

Suïssa, Canadà, Bèlgica i Alemanya són les federacions en les quals la despesa pública del govern central és menor (del 30 al 40 per cent) respecte del total de despesa pública. En el cas alemany, això és degut a que els *Länder* són responsables d'executar molts programes regulats a nivell federal, mentre que en el cas de *Suïssa*, el *Canadà* i *Bèlgica* reflecteix la importància de les responsabilitats de les unitats constituents. En la majoria de federacions (*Argentina, Austràlia, Àustria, Índia, Mèxic, Nigèria, Rússia, Espanya, Sud-àfrica* i els *Estats Units*) la despesa directa del govern central suposa entre el 45 i el 60 per cent, i el Brasil, amb un 64%, es troba tot just per sobre. A l'extrem trobem *Malàisia* (84%) i *Veneçuela* (78%). *Mèxic, Nigèria*, i *Espanya* eren molt centralitzats però han descentralitzat notablement la despesa en els darrers anys.

Transferències centrals a les unitats constituents

En totes les federacions, el govern central recapta més ingressos dels que gasta per a les seves necessitats pròpies. Això l'habilita per fer transferències fiscals als governs de les unitats constituents.

Les federacions varien en el grau en el qual la recaptació d'ingressos i la despesa estan centralitzades. Però en totes les federacions, el govern central recapta més ingressos (incloent el recurs al deute públic) que les seves pròpies necessitats de des-

pesa directa, en part gràcies als significatius avantatges de la centralització de la recaptació d'impostos. Els governs centrals fan transferències fiscals a les unitats constituents —i de vegades directament als governs locals— per facilitar-los el desenvolupament de les seves competències. La importància d'aquestes transferències varia: mentre que en algunes federacions les unitats constituents depenen fonamentalment de les transferències, en la majoria de federacions les transferències centrals a les unitats constituents suposen, de mitjana, menys de la meitat de la seva despesa. En conseqüència, a la majoria de federacions els governs de les unitats constituents tenen una justa mesura de responsabilitat davant els seus electors pels ingressos que recapten i els programes que desenvolupen.

Pot haver-hi encesos debats a les federacions sobre si l'assignació de la recaptació d'ingressos, les transferències i les responsabilitats són justes. No hi ha cap solució tècnica senzilla per a aquesta situació ja que depèn en bona mesura de valoracions polítiques sobre les prioritats de la despesa pública. El dèficit fiscal vertical és el terme utilitzat per designar la diferència entre la despesa duta a terme per les unitats constituents i els seus ingressos de fonts pròpies.

Transferències centrals respecte de la despesa total de les unitats constituents

Les transferències centrals més petites proporcionalment a la despesa total de les unitats constituents es troben al *Canadà*, *Suïssa* i els *Estats Units* (del 13 al 26 per cent); *Rússia* i *Malàisia* tenen transferències relativament baixes (23 i 30 per cent respectivament) en un context de despesa altament centralitzada, reflectint la debilitat de les seves unitats constituents. *Alemanya* té una significativa coparticipació dels ingressos i les transferències totals suposen un 44%. Els governs centrals d'*Austràlia* i l'*Índia* són grans finançadors de les unitats constituents (46% en ambdós casos). *Espanya* (73%) i *Bèlgica* (68%) proporcionen grans transferències ja que es tracta de federacions recents que han descentralitzat les competències

de despesa en major mesura que les relatives als ingressos. A l'extrem trobem *Sud-àfrica*, *Nigèria*, i *Mèxic*, on les unitats constituents depenen de les transferències centrals en més d'un 87 per cent.

Desigualtat fiscal i equiparació

La riquesa de les unitats constituents dins les federacions difereix molt, afectant la seva capacitat de recaptació d'ingressos propis. La majoria de les federacions tenen previsions per tractar aquestes diferències a través de majors transferències a les unitats constituents més pobres. Hi ha grans variacions en el disseny i en els principis rectors d'aquests acords de transferències.

Tots els països tenen diferències regionals en riquesa. Les federacions fan front a un desafiament particular perquè els governs de les unitats constituents normalment tenen idèntiques, o quasi idèntiques, responsabilitats, però poden tenir capacitats recaptatòries molt diferents. Conseqüentment, aquests governs només serien capaços de desenvolupar polítiques de qualitat i magnitud molt desigual si quedessin limitats als seus ingressos propis.

Les federacions tracten aquest problema de maneres diverses. La majoria de federacions (els Estats Units en són una excepció notable) usen el principi d'equiparació que implica que hauria d'haver-hi mecanismes que equiparessin els ingressos disponibles per als governs de totes les unitats constituents. En contra d'aquest, hi ha també el principi de derivació. És a dir, que el nivell de poder que és font d'uns ingressos propis pot reclamar tot o part d'aquests ingressos: aquest principi és sovint invocat en relació amb els ingressos provinents dels recursos naturals (independentment del que estableixin els acords constitucionals). Com s'observa, hi ha un conflicte entre els principis d'equiparació i derivació i cada federació dóna un pes diferent a cada principi.

La majoria de federacions compten amb algun tipus de polítiques d'equiparació que inclouen transferències del govern central als governs de les unitats constituents (encara que a Alemanya i Suïssa també s'inclouen transferències directament dels governs de les unitats constituents més riques a les més pobres). Aquests programes varien en el seus principis rectors.

- Alguns programes pretenen reduir només les mancances en la capacitat recaptatòria, que mesura la capacitat de captar ingressos, mentre que altres intenten adreçar tant l'esforç com les necessitats fiscals.
- Algunes federacions riques porten totes les unitats al mateix nivell (100% d'equiparació), mentre que altres els porten a un estàndard ampli d'equiparació. Alemanya feu encara més, amb transferències massives —una superequiparació efectiva— per tal de permetre als *Länder* orientals reconstruir-se després de la reunificació.
- Alguns igualen només les unitats constituents més pobres fins a un estàndard, mentre que altres igualen totes les unitats, amunt i avall, fins a l'estàndard desitjat.

Les polítiques d'equiparació preveuen transferències incondicionades, que els governs receptors poden destinar a qualsevol propòsit. En la majoria de federacions, les transferències condicionades també juguen una funció important; el govern central condiona els propòsits i la manera com aquestes transferències poden ser utilitzades. Les transferències condicionades són específiques de determinats programes i, per tant, no poden contribuir a igualar les posicions entre les unitats constituents.

En moltes federacions hi ha debat sobre la relació entre transferències incondicionades i transferències condicionades: les transferències incondicionades tendeixen a afavorir la independència dels governs de les unitats constituents, mentre que les transferències condicionades promouen la consecució d'estàndards i propòsits nacionals, per exemple en matèria de salut. Els Estats Units és la gran excepció en no tenir cap programa d'equiparació: totes les transferències federals són condicionades; algunes

tenen característiques equiparàtores, però la suma de les transferències federals no té cap impacte equiparador sistemàtic.

Els governs centrals també gasten quantitats significatives en les seves actuacions pròpies, així que la distribució regional de la despesa del govern central pot afectar significativament la redistribució fiscal. Cap federació té regles explícites en aquesta matèria i pot ser difícil aconseguir bones estadístiques sobre on exactament es gasten els diners o qui es beneficia d'una despesa particular (p. ex., una base militar en una unitat constituent està protegint el país sencer; una peça de maquinària comprada en una regió per ser utilitzada en una altra beneficia a ambdues regions). Tanmateix, l'impacte regional de la despesa del govern central, especialment en el cas de grans inversions estratègiques, és freqüentment un assumpte polític en els sistemes federals. La despesa social per part dels governs centrals, com ara les pensions i les prestacions d'atur, poden tenir un gran impacte en les transferències interregionals i els nivells de desigualtat.

Finalment, els punts de vista difereixen en les implicacions econòmiques dels programes d'equiparació:

- Els defensors argumenten que aquests asseguruen unes infraestructures i uns serveis comparables a tota la federació, la qual cosa és important per al desenvolupament regional, així com una mà d'obra altament qualificada. Poden també compensar la manca de mobilitat laboral causada per diferències lingüístiques regionals.
- Els crítics argumenten que aquests programes extreuen diners de les parts més competitives del país i alenteixen ajustaments estructurals més profunds, com ara moviments de població des de les regions més pobres.

La majoria de federacions semblen sensibles a ambdós arguments i se situen en algun lloc intermedi entre una equiparació «molt ambiciosa» i «cap mena d'equiparació». Les federacions més riques normalment poden permetre's un estàndard d'equiparació més alt perquè les diferències de riquesa entre les seves unitats constituents són molt menors que en federacions en tran-

sició i països en desenvolupament. El disseny de programes d'equiparació pot afectar els incentius dels governs de les unitats constituents per augmentar els seus impostos propis i promoure el creixement econòmic.

El poder de despesa

Les federacions difereixen en la disposició per part del govern central a gastar en àrees que no són de la seva competència normativa. El poder de despesa d'un govern pot tenir implicacions importants en el caràcter d'una federació.

Totes les federacions tenen un sistema de distribució de competències que limita les possibilitats, al menys fins a cert punt, de cada nivell de govern de fer lleis dins de l'àmbit competencial d'altres nivells. Tanmateix, normalment permeten dur a terme despeses en un àmbit de competència legislativa exclusiva d'un altre ens. Els governs centrals freqüentment usen aquest poder de despesa per influenciar les polítiques i les activitats de les unitats constituents, especialment a través de subvencions condicionades i programes de cost compartit, és a dir, amb cofinançament.

Previsions legals al voltant del poder de despesa en algunes federacions

Les constitucions d'*Austràlia*, l'*Índia*, i *Malàisia* atorguen explícitament al nivell central el dret de gastar més enllà del seu àmbit competencial (com també és el cas d'*Espanya*, si bé subjecte a les condicions restrictives que ha establert el Tribunal Constitucional). Als *Estats Units*, la constitució dóna al nivell central el poder de fixar impostos d'acord amb el benestar general, la qual cosa ha estat interpretada en termes generals com una no limitació legal de la despesa federal. Al *Canadà*, la interpretació dels tribunals ha donat a ambdós nivells de govern poders de despesa il·limitats, però hi ha un

acord federal-provincial pel qual les noves iniciatives de despesa federal en àrees de competència provincial requereixen el suport de la majoria de províncies i es permet una exclusió voluntària, sota certes condicions, de les províncies a nivell particular. La constitució *suïssa* generalment no permet la despesa del nivell central en àrees de competència exclusiva cantonal, però, a la pràctica, l'únic control sobre tal despesa seria a través de l'ús de referèndums, no de decisions dels tribunals, i això no ha succeït mai. *Alemanya* es caracteritza per tenir grans àrees de concurrència o competència conjunta, i moltes lleis federals són gestionades pels Länder: totes les decisions relatives a aquestes despeses requereixen una majoria dels Länder al Bundesrat, on els vots dels Länder estan ponderats. *Bèlgica* és un cas singular ja que explícitament limita la despesa a àrees de competència legislativa.

Si bé l'ús del poder de despesa amb transferències incondicionades és relativament poc conflictiu, les unitats constituents freqüentment s'oposen al seu ús amb transferències condicionades. Hi ha diverses raons:

- Les condicions del govern central poden, *de facto*, condicionar les polítiques de les unitats constituents en àmbits de la seva competència exclusiva.
- Les subvencions del govern central poden distorsionar les prioritats de les unitats constituents en requerir el cofinançament com a condició per rebre les subvencions.
- Un govern central pot retirar o reduir les transferències un cop el programa ha estat establert per part de les unitats constituents, deixant el problema de la frustració subsegüent de les expectatives de la ciutadania en mans de les unitats constituents.
- Les subvencions discrecionals a unitats constituents poden ser usades pel govern central per afavorir els seus amics polítics, castigar el seus adversaris o fins i tot per distorsionar resultats electorals.

En contra d'això, els defensors del poder de despesa argumenten que és d'una natura diferent al poder legislatiu. No hi ha la mateixa necessitat d'establir una supremacia sobre la despesa ja que ambdós nivells de govern poden gastar en la mateixa àrea sense crear un conflicte o un *impasse*. Tanmateix, el principal argument per a la seva defensa és que el poder de despesa permet a una federació adaptar-se i respondre a les circumstàncies canviants i a les necessitats a nivell nacional.

Ambdues línies argumentatives tenen certa validesa, però, a la pràctica, el poder de despesa és una característica important en el funcionament de pràcticament totes les federacions. Molt sovint la qüestió és *com s'usa*, no *si s'ha d'usar*.

- Poden haver-hi normes *formals* (Alemanya) o *informals* (Canadà) que requereixen cert grau de consentiment de les unitats constituents. El Canadà fins i tot ha experimentat amb l'establiment de clàusules d'exclusió voluntària per a les províncies que no estan d'acord amb la iniciativa.
- Poden haver-hi *diversos graus de condicionalitat* a fi de donar a les unitats constituents més flexibilitat per tal de dissenyar polítiques que s'adaptin a un estàndard nacional ampli. Una vegada els programes són establerts, fins i tot es poden convertir les subvencions condicionades en transferències en bloc incondicionades.

Condicionalitat i poder de despesa en algunes federacions

Als *Estats Units*, totes les transferències als estats són condicionades i suposen més del 30% dels ingressos estatals. A *Mèxic*, el 49% dels ingressos estatals i, a *Espanya*, el 42% dels ingressos de les comunitats autònomes són transferències condicionades. Per contra, *Canadà*, *Bèlgica*, i *Rússia* són a l'altre extrem, perquè només el quatre per cent, i a vegades menys, de les seves transferències són condicionades (tanmateix, al Canadà molts programes socials importants començaren amb una base condicional i algunes transferències actuals estan subjectes a uns principis molt generals i a

60 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

uns requisits informatius). Les transferències condicionades són importants a *Austràlia*, *Índia*, i *Suïssa*, on suposen del 17 al 20 per cent dels ingressos totals de les unitats constituents. Són usades també, però en menor mesura, a *Alemanya* i *Malàisia*.

Capítol 6

Institucions polítiques del govern central

Importància i varietat d'institucions centrals

Les institucions polítiques —legislatives i executives— centrals d'una federació i els partits polítics ajuden a definir i forjar el caràcter de la federació. Els acords institucionals dintre les unitats constituents i dintre del govern central són habitualment del mateix tipus.

Els Governos centrals en federacions es recolzen en institucions i pràctiques formals i informals, les quals, al seu torn, afecten fortament la natura i el funcionament no només del govern central sinó de tota la federació.

Aquestes institucions poden:

- Adoptar una forma parlamentària o presidencial;
- Donar un pes considerable a la representació d'un grup especial o regional;
- Utilitzar sistemes electorals majoritaris o proporcionals;
- Caracteritzar-se per tenir un sol partit polític dominant, una alternança bipartidista, o múltiples partits de mides molt diferents; i,
- Tenir una cultura política de partits en la que «el guanyador s'ho endu tot», o una de consensos amb governs i processos de presa de decisions amb un ampli suport.

Per tal de mantenir la seva legitimitat i efectivitat, el govern central hauria de conèixer les seves responsabilitats constitucionals, tenir cura de la unitat nacional, desenvolupar la identitat nacional, protegir els drets de les minories i promoure el funcionament de la federació. A la pràctica, el seu èxit, o fins i tot el

seu compromís amb aquests objectius, pot dependre fortament de l'elecció de les pràctiques i acords institucionals que faci.

Les federacions generalment adopten el mateix tipus d'institucions legislatives i executives (parlamentàries o presidencials) per a ambdós nivells de govern (encara que les cambres altes són excepcionals en les unitats constituents). Per contra, els règims electorals i els sistemes de partits poden diferir, encara que la norma és tenir sistemes electorals similars i partits polítics que operen a ambdós nivells.

Règims parlamentaris, presidencials i mixtos

Tant el règim parlamentari com el presidencial, així com les variants mixtes, mostren una gran varietat en el seu funcionament real. A la pràctica, qualsevol d'ells pot desembocar en una concentració de poder o una dispersió de poder en la qual tant l'executiu com el legislatiu tenen un significatiu, i independent, paper. En el primer cas, les relacions intergovernamentals es caracteritzen per un federalisme executiu.

Les federacions poden tenir sistemes parlamentaris, presidencials, o mixtos a ambdós nivells de govern. En els règims parlamentaris, el govern és en gran part reflex de l'assemblea legislativa i ha de mantenir la confiança de la cambra baixa per mantenir-se en el càrrec. En els règims presidencials, el president és elegit per la població, i el president anomena el govern (potser amb algun mecanisme de ratificació legislativa). Ni el president ni el govern requereixen la confiança de l'assemblea legislativa per mantenir-se en el càrrec. Hi ha importants variacions en aquests models a Rússia, Sud-àfrica i Suïssa.

El model presidencial està basat en una separació de poders entre l'executiu i el legislatiu, mentre que el parlamentari integra els dos. Els sistemes parlamentaris produeixen executius molt forts quan un partit controla una majoria de la cambra legislativa i el govern pot assegurar-se que les seves propostes legislatives són aprovades. Fins i tot quan hi ha governs de coalició, els dirigents dels partits de govern tenen un control substancial

sobre els seus membres al parlament. Els sistemes presidencials poden tenir executius molt més dèbils perquè el partit del president pot no controlar el congrés —i fins i tot si ho fa, els membres del seu partit poden ser molt més independents del que habitualment ho són en els règims parlamentaris.

A la pràctica, qualsevol sistema pot produir executius forts i que en gran mesura controlin l'òrgan legislatiu, o dèbils i fortament dependents del poder legislatiu. La situació real dependrà de les regles constitucionals (per exemple, la relació entre els poders de l'executiu i els poders del legislatiu) així com de l'estat del sistema de partits. Algunes constitucions atorguen a l'executiu (habitualment al president) poders excepcionals, com per exemple emetre decrets, en àmbits que corresponen al legislatiu. En el concurs polític, el sistema de partits és central. Si el partit de govern és dominant, pot controlar ambdues branques de govern, mentre que, si és dèbil, pot requerir la cooperació d'altres partits: així, els executius poden ser forts o dèbils tant en règims presidencials com parlamentaris.

Disseny de les institucions legislatives i executives en algunes federacions

Els *Estats Units, Argentina, Brasil, Mèxic, Veneçuela* i *Nigèria* tenen règims presidencials (Nigèria anteriorment tingué un règim parlamentari), però difereixen substancialment. *Argentina* i *Veneçuela* tenen uns presidents excepcionalment forts comparats amb la resta. *Austràlia, Àustria, Bèlgica, Canadà, Alemanya, Índia, Malàisia* i *Espanya* tenen institucions parlamentàries. *Sud-àfrica* té un règim mixt, sota el qual el president és elegit pel parlament com a cap d'estat i de govern i no seu al parlament. *Rússia* també té un règim mixt, en el qual el president és elegit per la població, però el govern necessita la confiança del parlament. Suïssa té un executiu de set membres elegit pel parlament, que funciona fins al final del seu mandat independentment de la confiança parlamentària; l'executiu representa tots els principals partits.

64 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

En federacions amb executius forts, la branca executiva tendeix a dominar les relacions entre el govern central i els governs de les unitats constituents, donant lloc a allò que es coneix com a federalisme executiu.

Poder fortament concentrat en els governs centrals d'algunes federacions

Argentina i Veneçuela són, de vegades, països anomenats hiper-presidencials perquè el president té molt poder. A l'Argentina, el president té àmplia autoritat per emetre decrets legislatius i per dictar transferències fiscals a les províncies. En federacions amb fort predomini d'un sol partit tant a nivell de govern central com d'unitat constituent (Sud-àfrica, Etiòpia, Índia durant un període posterior a la independència, Mèxic sota el Partit Revolucionari Institucional o PRI), les decisions principals tendeixen a prendre's dins del partit de govern, tant si el sistema és parlamentari, presidencial o mixt i les institucions en gran mesura executen les decisions dels dirigents del partit. Rússia té, cada cop més, un partit dominant a ambdós nivells i un president excepcionalment poderós. Malàisia té un fort domini d'un sol partit al centre amb un partit de l'oposició que controla només un sol estat.

Cambres altes i representació territorial

Els òrgans legislatius centrals de les federacions normalment tenen algun mecanisme d'equilibri de la representació popular a través de la representació de les unitats constituents. Aquesta dimensió federal de la representació és habitualment assignada a les cambres altes, si bé pot ser present també en cambres baixes. El mètode per escollir els membres i els poders de la cambra alta difereixen molt entre federacions, amb conseqüències importants pel funcionament de la federació.

Molts països, federals i no federals, tenen dues cambres en el seu òrgan legislatiu. En les federacions, aquestes dues cambres:

- Sempre són constituïdes sota principis representatius diferents: la cambra alta normalment usa una fórmula basada en les unitats constituents i la cambra baixa distribueix els representants de manera més propera a la representació per població.
- Són elegides de maneres diferents.
- Poden tenir poders molt diferents o força similars.

No hi ha cap patró consistent entre federacions en aquests assumptes. Tanmateix, en règims parlamentaris, la cambra baixa és normalment la cambra de confiança que determina qui forma el govern.

Principis de representació

Gairebé totes les federacions tenen una cambra alta els membres de la qual en certa manera són representants de les unitats constituents. La pervivència d'aquestes cambres altes en les federacions es troba associada a la idea que tant la població com les unitats constituents són part del que constitueix una federació i totes dues dimensions necessiten ser reflectides en les institucions centrals.

La representació a la cambra alta es basa habitualment en una representació igualitària de cada unitat constituent, si bé moltes federacions tenen distribucions que tenen en compte les diferències en població (per exemple, unitats grans que tenen dos o tres cops el nombre de representants de les unitats més petites). Unes quantes federacions elegeixen alguns membres de la cambra alta com a representants de les unitats constituents i altres com a representants d'una o més circumscripcions alternatives (una llista nacional; una comunitat no geogràfica).

Quan són elegits directament, els membres de la cambra alta normalment tenen mandats més llargs que els membres de la

66 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

cambrà baixa i el seu districte electoral és sovint la unitat constituent sencera, mentre que els membres de la cambrà baixa provenen de districtes més petits. Això dona un caràcter polític diferent als membres elegits a les dues cambres. En algunes federacions, els membres de la cambrà alta són indirectament elegits pels òrgans legislatius de les unitats constituents (o, en uns pocs casos, per una combinació d'elecció directa i indirecta). Els membres de les cambres altes, ja siguin elegits directament o indirecta, normalment juguen un paper relativament petit en la representació dels interessos i els punts de vista dels governs de les unitats constituents.

La cambrà alta que té una funció federal més distintiva és probablement el Bundesrat a Alemanya, el qual no és electe: els delegats dels Länder són nomenats pels seus governs i oficialment dirigits pels seus ministres o presidents. La legislació que afecta els Länder (actualment prop del 40 per cent de tota la legislació) ha de ser aprovada pel Bundesrat, cosa que significa que el govern central necessita una majoria ponderada d'aquests governs per tal d'aprovar les lleis. El Bundesrat esdevé així un element central en les relacions intergovernamentals. La naturalesa cooperativa del federalisme alemany ha donat a ambdós nivells de govern una participació enorme en el control dels altres governs, amb la consegüent interrelació entre els partits federals i dels Länder.

Finalment, en moltes federacions, hi ha també previsions normatives que donen un pes extra a la representació de les unitats constituents més petites a la cambrà baixa. Aquestes poden garantir un mínim (o fins i tot un màxim) nombre de representants a la cambrà baixa. Generalment, aquesta ponderació extra per a les unitats més petites ocorre molt menys freqüentment en cambres baixes que en cambres altes, però pot ser significativa, essent el Brasil l'exemple més paradigmàtic. Tant a les cambres altes com a les baixes els representants electes tendeixen a votar més seguint línies de partits que no pas línies regionals: l'avançatge de la representació extra de les unitats més petites és que pot ajudar a desequilibrar la balança electoral cap als partits que aquestes afavoreixen.

Representació en les cambres altes i baixes en algunes federacions

Argentina, Austràlia, Brasil, Nigèria, Mèxic, Rússia, Sud-àfrica, Suïssa i els *Estats Units* tenen un mateix nombre de membres en la seva cambra alta per a cada unitat constituent plena. *Àustria, Bèlgica, Canadà, Etiòpia, Alemanya* i l'*Índia* tenen una representació desigual per unitat constituent, donant pes a les diferències de població. *Espanya* representa totes les províncies peninsulars per igual, però varia la representació de les Comunitats Autònomes segons la població. *Mèxic* dóna a tots els estats una representació igual, però elegeix una quarta part dels senadors a nivell nacional per representació proporcional.

La majoria de federacions elegeixen els membres de la seva cambra alta directament, però algunes (*Àustria, Bèlgica, Índia, Espanya*) els elegeixen tots o alguns indirectament. Les cambres altes russa i sud-africana tenen representants nomenats per l'executiu i el legislatiu de les unitats constituents. Els governs dels Länder alemanys nomenen les delegacions al Bundesrat. A *Malàisia*, els parlaments estatals nomenen el 38% dels membres de la cambra alta, mentre que les minories nomenen la resta. *Canadà* no ha tingut mai èxit en la reforma del seu senat no electiu en el qual el govern federal nombra senadors no electes amb mandat fins als 75 anys d'edat. A *Suïssa* i *Etiòpia*, els òrgans legislatius de les unitats constituents decideixen com trien els seus representants a la cambra alta nacional. *Veneçuela* no té cap cambra alta.

El pes real dels representants de les unitats constituents més petites varia força a cada federació. *Brasil* representa un extrem, en el que els senadors d'estats que sumen un vuit per cent de la població obtenen un 50% dels escons. A *Rússia* la unitat més petita és la 1/450 part de la unitat més gran i ambdues tenen la mateixa representació a la cambra alta. Algunes federacions tenen també previsions especials pel nombre de representants de les unitats constituents a la seva cambra

baixa. *Brasil* destaca un altre cop en el grau de limitació del nombre de representants de l'estat més gran, el de São Paulo, per garantir un nombre mínim pels estats més petits.

Poders de les cambres altes

No hi ha cap patró consistent relatiu als poders assignats a les cambres altes en les federacions. En algunes federacions tenen tots els poders de la cambra baixa més alguns poders addicionals especials; per exemple, sobre tractats, declaracions de guerra o alts nomenaments. A l'altre extrem, algunes cambres altes són poc més que cambres de revisió, amb poders limitats per esmenar o retardar el procediment legislatiu (i possiblement subjectes a la possibilitat de superació de l'oposició de la cambra alta per part de la cambra baixa).

La gamma de regulacions inclou aquelles que estableixen l'abast dels poders d'una cambra alta (tipus de legislació i acció de govern en la qual pot intervenir) i la força d'aquests poders (veto, retard, dret de forçar una sessió conjunta d'ambdues cambres per tal de resoldre un bloqueig —la qual cosa afavoreix la cambra baixa, generalment més nombrosa). Algunes cambres altes són dissenyades per desenvolupar també una funció en assumptes federals, com ara la legislació que afecta les unitats constituents o certs drets o minories específiques. Mentre que gairebé totes les federacions tenen algun tipus de cambra alta (Veneçuela no), moltes d'aquestes tenen poders menors o una dèbil legitimitat a causa de la manera com són elegits els seus membres.

Poders de les cambres altes en algunes federacions

El Senat dels *Estats Units* té tots els poders de la Cambra de Representants, però pot aprovar en solitari certs nomenaments clau, declaracions de guerra i tractats. Les cambres altes d'*Argentina*, *Austràlia*, *Brasil* i *Suïssa* tenen un poder de veto absolut sobre tota la legislació (tanmateix, a Austràlia,

un bloqueig pot ser trencat per una sessió conjunta d'ambdues cambres després de una elecció especial). El Bundesrat *alemany* té un veto sobre els assumptes que afecten els Länder (actualment al voltant del 40% de les lleis) i un veto suspensiu en altres assumptes. Les cambres altes *índies* i *nigerianes* tenen un veto que només pot ser anul·lat per majoria en una sessió conjunta d'ambdues cambres. Les cambres altes d'*Àustria*, *Malàisia* i *Espanya* tenen només un poder de veto suspensiu. El Senat *canadenc* té extensos poders legals però, a causa de la seva manca de legitimitat política, usa només els seus poders principalment per revisar i retardar la legislació. La cambra alta d'*Etiòpia* no juga cap funció en la legislació del dia a dia, però pot refusar un pressupost en virtut del seu poder d'assignació fiscal als estats; també dirimeix les disputes entre estats i actua com a intèrpret d'última instància de la constitució.

Partits polítics

Els partits polítics són bàsics per al funcionament de les federacions. El caràcter dels partits i del sistema de partits reflecteix la diversitat política de la població i la militància política, però també es veu influït significativament per les lleis electorals i els acords constitucionals. Les federacions varien des de tenir un sol partit dominant a dos o més partits importants o molts partits. Normalment els partits que operen a nivell federal estan vinculats a partits dins de les unitats constituents, encara que hi ha excepcions.

En els sistemes federals, el sistema de partits i el règim electoral, si bé habitualment no formen part de la constitució, tenen un paper cabdal en la determinació de com una constitució escrita opera a la pràctica. Així, els partits polítics poden canviar de manera molt més ràpida que una constitució escrita, i el funcionament i el caràcter d'algunes federacions ha canviat dràsticament a mesura que ha evolucionat el sistema de partits polítics, fins i tot

70 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

encara que la constitució formalment pugui romandre inalterada. Això ha estat particularment cert en països que han evolucionat d'un partit dominant —com el del Congrés a l'Índia o el PRI a Mèxic— cap a un sistema de partits més plural i competitiu.

Les dues principals variants de sistemes electorals són, d'una banda, els sistemes de representació proporcional i, de l'altra, els sistemes majoritaris. Hi ha també règims mixtos.

- Els sistemes de *representació proporcional* tendeixen a estar basats en circumscripcions relativament grans, on els electors escullen entre molts diverses llistes de partits, entre les quals pot haver molta varietat. Un aspecte fonamental en aquests règims és el llindar mínim o percentatge de vot necessari per elegir un representant. En alguns casos, aquest és un percentatge definit del vot nacional (per exemple, cinc per cent). En altres casos, és senzillament fruit del nombre de representants que són elegits en aquella circumscripció: com més representants, més petit és el percentatge de vot necessari per tal d'aconseguir ser elegit.
- Els *sistemes majoritaris* tendeixen a estar basats en circumscripcions uninominals en les que el candidat amb més nombre de vots (una majoria) és el guanyador. En alguns casos, els dos candidats més votats participen en una segona ronda de votacions per tal de determinar el guanyador.
- Els *sistemes mixtos* elegeixen alguns membres de manera majoritària a través de circumscripcions uninominals i altres en funció del repartiment de vots entre els partits. L'efecte global de representació en l'òrgan legislatiu és, en general, dominat per la proporcionalitat.

Històricament, les federacions amb *common law* i antecedents constitucionals britànics han tendit a tenir lleis electorals majoritàries, mentre que les federacions continentals amb *civil law* han optat per règims proporcionals, però hi ha nombroses excepcions. Així, les eleccions directes dels presidents han de fer-se per alguna variant d'un sistema majoritari, fins i tot si el sistema proporcional és l'usat en els òrgans legislatius. Algunes

federacions usen regles electorals diferents per les cambres alta i baixa, quan ambdues són elegides directament.

Normalment es diu que els règims proporcionals duen a sistemes de partits més fragmentats que no pas els sistemes majoritaris, però això depèn en gran mesura de les normes concretes (com el percentatge de la barrera electoral) i de les característiques de la base electoral dels diferents partits. Per això en algunes federacions amb sistema proporcional hi ha només dos o tres partits significatius. Tanmateix, és estrany en un sistema proporcional que un partit obtingui prou vots per tenir una majoria clara en l'òrgan legislatiu, i, per tant, a les federacions parlamentàries amb un sistema proporcional normalment acostuma a haver-hi governs de coalició multipartidistes.

Els règims majoritaris sovint fan possible que un partit que no arribi a obtenir una majoria de vots pugui obtenir una majoria d'escons. Per això les federacions parlamentàries amb lleis electorals majoritàries sovint tenen governs d'un sol partit (encara que el partit al poder pugui canviar amb certa regularitat). Tot i que els sistemes electorals majoritaris generalment donen als partits amb majors vots un nombre d'escons desproporcionadament gran, això depèn en gran mesura de la distribució regional dels vots. Els partits més petits que es troben regionalment concentrats poden també beneficiar-se dels sistemes majoritaris. En federacions com l'Índia i el Canadà, partits d'àmbit regional sovint tenen un percentatge d'escons superior al de vots, augmentant la importància de les demandes regionals (o ètniques, religioses o lingüístiques) a escala nacional.

Un aspecte determinant en una federació és la base electoral dels diferents partits polítics. Els partits poden tenir vincles, més forts o més febles, amb classes, religions, ètnies o regions; poden ser molt específics o tenir una base àmplia. Habitualment, el repte de dirigir una federació és més gran si els partits d'àmbit regional són molt forts.

Sistemes de partits en algunes federacions

Si bé dos partits han dominat la política dels *Estats Units* des

72 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

de fa més d'un segle (cap tercer partit ha perdurat), les seves bases electorals i el seu caràcter ha canviat considerablement, sobre tot al sud, que va començar a separar-se dels demòcrates arran de la Llei de Drets Civils a la dècada de 1960. El sistema de partits *australià*, també dominat per dos partits, ha estat extraordinàriament estable. El sistema de partits *canadenc* ha mostrat molta més volatilitat, amb oscil·lacions importants en el suport rebut pels dos partits principals i amb partits regionals o nacionalistes que han tingut llargs períodes d'importància. El sistema *alemany* ha estat relativament estable amb dos grans partits, però cada cop més sovint apareixen partits més petits al voltant de la defensa de temes concrets (medi ambient) i a causa de la unificació amb l'Alemanya de l'Est.

Índia i *Mèxic* foren durant molt de temps dominats per un sol partit a ambdós nivells de govern. Índia ara té un sistema altament fracturat que requereix grans coalicions multipartidistes per tal de formar un govern, mentre que els últims presidents de Mèxic han hagut de treballar amb un congrés controlat per l'oposició. A *Sud-àfrica*, el Congrés Nacional Africà continua dominant ambdós nivells de govern. La recent història de la política electoral de *Nigèria* ha vist un partit gran i una fracturada però significativa oposició. *Espanya* té un sistema competitiu de dos partits principals, però tots dos han de confiar en partits més petits, d'àmbit regional, per tal de formar govern. L'antic sistema de partits *belga*, basat en la divisió esquerra-dreta, s'ha fracturat seguint línies comunitàries, si bé les coalicions tendeixen a creuar les divisions entre comunitats. El sistema *suís*, basat en el consens i les coalicions amples, està essent posat a prova per l'ascens del Partit Popular de Suïssa. La democràcia a *Argentina* ha estat interrompuda per períodes de règims militars, i el sistema de partits és volàtil, reflectint el caràcter presidencial de la seva política. A *Rússia*, un partit presidencial dominant ha sorgit d'un sistema de partits anteriorment fracturat.

Previsions normatives relatives a les minories

Independentment dels seus sistemes de partits, les federacions difereixen en les seves aproximacions a la incorporació de minories regionals i ètniques dins de les institucions centrals de presa de decisions. La inclusió pot reflectir el poder de les minories en la construcció de coalicions, pot ser un assumpte de cultura o pràctica política, o pot ser imposada per la constitució. Donar a les minories una veu real a les institucions centrals pot ser important per tal de promoure l'harmonia social i l'estabilitat política.

Hem vist que la composició d'unitats constituents en una federació pot ser important per a donar poders i acomodar poblacions concentrades territorialment amb una identitat forta i pròpia. Tanmateix, fins i tot si tal població suposa una majoria regional en una unitat constituent, pot no identificar-se amb la federació sencera si té el sentiment de no sentir-se correctament tractada i inclosa en les institucions polítiques i administratives centrals de la federació.

Les federacions varien en el grau en què aquestes minories troben una veu política efectiva dins les institucions centrals, ja sigui via partits polítics o altres mitjans. Algunes federacions tenen una visió de la política relativament més consensuada, mentre que altres tenen una visió més majoritària (sota el principi de què «el guanyador s'ho endu tot»). Les diferències entre països responen a la seva cultura política, però també a les seves institucions. Una qüestió fonamental és si els sistemes presidencials o parlamentaris estan ben dissenyats per tal de facilitar i acomodar la inclusió de minories dins del govern central:

- Els sistemes presidencials impliquen un guanyador com a cap de govern, però poden tenir pràctiques o regles per tal d'assegurar que el govern i l'alta administració representen àmpliament el país. El poder d'un president pot ser limitat si l'òrgan legislatiu és independent —especialment si els partits de l'oposició són importants— i està dotat de poders reals per si mateix. Les federacions ètnicament més diverses no tenen règims presidencials (Nigèria n'és una notable excepció).

74 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

- Els sistemes parlamentaris poden ser majoritaris, especialment amb règims de majories i circumscripcions uninominals on un partit pot obtenir una majoria per si sol. Tanmateix, fins i tot llavors els grans partits de govern sovint tenen una representativitat àmplia de manera que una minoria pugui formar part de la seva base electoral. Els sistemes parlamentaris també poden tenir molts partits petits, de vegades basats en comunitats ètniques, religioses o lingüístiques i llavors la qüestió és com formar un govern de coalició.

Acolliment de minories en els governs centrals d'algunes federacions amb diversitat ètnica, lingüística o religiosa

Canadà té un règim parlamentari majoritari, però la minoria franco-canadenca normalment ha jugat un paper important en qualsevol govern. El govern de l'*Índia* està format cada cop més per grans coalicions, incloent-hi molts partits petits que representen comunitats diferents. *Suïssa* té un sistema molt consensuat on tots els principals partits formen conjuntament el govern. La constitució *belga* requereix per formar govern coalicions que creuin les línies lingüístiques. Els governs parlamentaris *espanyols* tendeixen a requerir el suport de com a mínim un partit d'àmbit regional conjuntament amb un dels dos grans partits nacionals. El règim presidencial de *Nigèria* requereix que el president i el vicepresident provenguin sempre de regions diferents (i a la pràctica de religions diferents) i que el govern inclogui un membre de cada estat.

Més enllà de les institucions polítiques centrals, en un sistema es pot promoure (o desencoratjar) la participació o representació de la minoria en l'exèrcit, el cos de funcionaris públics i els tribunals. Les llengües minoritàries poden rebre l'estatus de llengües oficials de manera que els ciutadans d'aquella minoria puguin ser atesos pel govern central o els tribunals en la seva llengua i, en alguns casos, de manera que puguin treballar en aquestes institucions en la seva llengua.

Capítol 7

Els pilars normatius del federalisme

La base constitucional del federalisme

Una governabilitat federal efectiva ha de basar-se en una constitució escrita i en l'estat de dret. La constitució estableix el marc bàsic i els principis de la federació i pot tenir una importància simbòlica a l'hora de reforçar la unitat o la discòrdia dins del país. Les constitucions varien molt en la seva extensió, especificitat i accessibilitat.

Les constitucions escrites són essencials en les federacions per tal d'establir el marc dins del qual cada nivell de govern opera. Com a mínim la constitució ha d'establir certes institucions clau i la distribució de responsabilitats dins del sistema federal.

Les constitucions federals varien enormement. Les federacions més antigues normalment tenen constitucions més breus que aquelles creades a partir de mitjans del segle vint. Aquestes constitucions més velles foren escrites abans del govern modern i sovint diuen poc o res sobre responsabilitats importants per als governs d'avui en dia com ara la gestió mediambiental. A més, la seva atribució de competències pot estar fortament basada en uns quants principis genèrics (per exemple, les competències residuals, l'interès nacional, la clàusula de comerç i intercanvi) la interpretació dels quals pot haver evolucionat de forma molt diferent a les intencions originals dels redactors de la constitució. Les constitucions més curtes tendeixen a ser més flexibles que aquelles amb llistes molt detallades de poders per als diferents nivells de govern.

Hi ha una àmplia capacitat d'elecció en relació amb allò que s'especifica en una constitució i allò que es deixa per a les lleis ordinàries. Això pot portar a debats importants perquè els partidaris de determinades previsions poden voler constitucionalitzar-les per

tal que rebin un reconeixement simbòlic, la protecció derivada del seu caràcter constitucional, o totes dues coses. Les previsions constitucionals al voltant de la definició del país, el reconeixement de nacionalitats minoritàries i els drets lingüístics i religiosos poden ser molt importants a l'hora d'unir o dividir una població al voltant de la constitució. En constitucions més recents, hi ha sovint llargues seccions de drets socials i econòmics. Idealment hi hauria d'haver un ampli consens al voltant de les previsions constitucionals ja que és la «lei fonamental»: aquesta és la raó per establir majories qualificades per a la reforma constitucional.

Arbitratge constitucional

L'existència de dos nivells independents de govern en una federació crea la necessitat d'un àrbitre constitucional per tal de resoldre conflictes sobre les seves respectives competències constitucionals. Aquesta funció s'assigna habitualment als tribunals.

Una constitució federal ha de proporcionar un mètode per a resoldre possibles conflictes sobre els poders legals d'ambdós nivells de govern. Un ciutadà o una empresa pot obeir només una de dues lleis contradictòries. Els conflictes legals poden sorgir de diferents maneres:

- Quan ambdós nivells de govern tenen competències legislatives concurrents sobre una matèria, es pot disposar que les lleis d'un nivell prevalguin en casos de conflicte; per això algunes constitucions indiquen quin nivell preval. Normalment, quan s'adopta aquesta solució, la primacia recau en les lleis del nivell central, però hi ha excepcions (per exemple, al Canadà les lleis provincials en matèria de pensions prevalen).
- Ambdós nivells de govern poden establir lleis que entren en conflicte i defensar les seves respectives lleis en tant que derivades de competències diferents. Per exemple, el govern central podria tenir competències sobre comerç intern i el govern de la unitat constituent tenir-ne en matèria de pro-

- pietat i, per tant, seria possible que ambdós nivells aproves-
sin normes en conflicte sobre aquestes matèries. En tal cas,
resoldre el conflicte requereix determinar quina competència
—comerç intern o propietat— és la més rellevant.
- De vegades no hi ha cap conflicte real entre dues lleis, però un govern o un agent privat pot objectar que una llei aprovada per un altre govern supera el seu àmbit competencial.
 - De vegades l'objecció està basada en què la llei contravé un dret constitucionalment establert.

Un poder judicial fort i autònom és crucial per a l'estat de dret. En la majoria de federacions, el poder judicial, en particular el tribunal més alt o Tribunal Constitucional, té l'autoritat definitiva per resoldre les disputes constitucionals. Resoldre aquestes disputes pot posar, de vegades, un alt tribunal en una posició difícil en haver de refusar una acció o llei que un govern fort considera important.

Com a mínim dues federacions no donen tots els aspectes d'arbitratge sobre la constitució al seu alt tribunal. La federació suïssa, la qual es basa en el concepte que en última instància la sobirania recau en les persones, decideix la validesa de les lleis federals (és a dir, no cantonals) controvertides mitjançant referèndums. A Etiòpia, la Casa de la Federació, elegida pels òrgans legislatius estatals, té l'autoritat final, si bé subjecta al consell legal dels jutges.

Poders especials i d'emergència no federals

En algunes federacions, els poders centrals poden suspendre disposicions constitucionals normals en circumstàncies especials, com ara emergències. Si bé estan justificats en limitades circumstàncies, aquests poders poden ser objecte d'abús per tal de burlar l'esperit del govern constitucional. L'evolució política d'algunes federacions ha constret l'ús d'aquests poders o els ha convertit en obsolets.

Algunes federacions han estat considerades quasi-federals perquè els seus governs centrals tenen poders extraordinaris per

intervenir en l'àmbit competencial de les unitats constituents. Poden prendre la forma d'un poder d'emergència, a través del qual el govern central pot suspendre el govern d'una unitat constituent, o poden ser un poder general directiu, un poder de suspensió, o de revocació de concessions. En cada cas, es planteja la qüestió de quines tècniques constitucionals podrien limitar l'ús per part del govern central d'aquests poders: els tribunals podrien tenir una funció en jutjar la situació d'emergència o bé l'ús del poder podria requerir el consentiment del poder legislatiu, encara que això pot tenir una efectivitat limitada si els aliats del cap de govern controlen la cambra legislativa; la constitució sud-africana és probablement la que més s'ha desenvolupat a l'hora d'especificar proteccions. Amb els anys, països originalment quasi-federals, com el Canadà i l'Índia, han evolucionat allunyant-se de l'ús d'aquests poders. Tanmateix, també han estat usats extensament per debilitar algunes federacions, com és el cas d'Argentina.

Poders d'emergència i suspensió en algunes federacions

Constitucionalment, el govern central *canadenc* pot revocar la legislació provincial abans que sigui publicada i declarar qualsevol funció o activitat de competència federal, però a la pràctica aquests poders no s'utilitzen. A l'Índia, un govern estatal pot ser destituït i substituït per ordre presidencial. Encara que aquest poder fou pretès per a emergències o per trencaments del govern constitucional, fou usat amb propòsits partidistes, i actualment està subjecte a un major control per part dels tribunals i la cultura política índia. Sota la nova constitució de *Nigèria*, el president pot declarar una emergència en un estat i suspendre el seu govern per un període determinat, la qual cosa s'ha produït una vegada. A *Rússia*, el president té amplis poders per declarar un estat d'emergència en una part del país i suspendre lleis de les unitats federals que contravinguin la constitució, les lleis federals, tractats, o els drets i les llibertats fonamentals. *Argentina* ha vist més de 175 intervencions federals en afers provincials, inclo-

ent la destitució de governs, però els tribunals han declinat pronunciar-se en aquest assumpte, que ells consideren polític. El govern federal del *Pakistan* pot anomenar governadors provincials, aprovar la dissolució d'una assemblea provincial per part del governador; establir governs provincials provisionals, i imposar directrius a una província. La constitució *sud-africana* permet al govern central dictar instruccions a una província o assumir directament una responsabilitat provincial quan la província viola les seves obligacions legals o constitucionals; però en cas que això passi de manera continuada, aquestes actuacions són presentades a la cambra alta i requereixen la seva aprovació i revisió periòdica.

Reforma constitucional

Les constitucions federals estableixen majories i procediments especials per a la seva reforma, sovint requerint alguna mesura de consentiment per part de l'òrgan legislatiu o la població de les unitats constituents. Conseqüentment, les constitucions poden ser difícils d'esmenar i freqüentment es cerquen alternatives al canvi constitucional formal per tal d'adaptar les federacions a les circumstàncies canviants.

Les democràcies normalment estableixen majories i procediments especials per tal de reformar la constitució. Això és particularment cert en el cas de les federacions, on el principi federal comporta reconèixer un paper a les unitats constituents en la reforma constitucional, especialment en aquelles federacions que sorgeixen de la decisió conjunta d'estats anteriorment independents, i no tant en el cas de federacions que anteriorment eren estats unitaris. Les federacions sovint atorguen a les unitats constituents un veto absolut sobre certs assumptes que els afecten directament, canvis notables en les seves fronteres o fusions amb altres unitats. Les federacions varien molt quant al consens necessari per tal de canviar els poders de totes les unitats constituents: pot anar d'una majoria simple fins a una virtual unanimitat.

El consentiment per a les reformes constitucionals normalment implica al poder legislatiu i a l'executiu, però també pot establir-se el requisit d'una majoria simple o qualificada en una votació en referèndum. A més, les unitats constituents poden tenir un paper més petit, o fins i tot no tenir cap paper, en relació amb les esmenes que no els afecten directament. Les unitats constituents normalment són lliures de reformar les seves pròpies constitucions, on els canvis estan permesos dins d'allò acotat per la constitució federal.

Les regles per a la reforma sovint han fet que les constitucions siguin difícils de canviar i la política de reforma constitucional pot arribar a ser molt problemàtica. Com a conseqüència, les federacions freqüentment cerquen alternatives a la reforma constitucional.

Reformes constitucionals en algunes federacions

La constitució dels *Estats Units* requereix l'aprovació de dos terços dels membres d'ambdues cambres nacionals i de tres quartes parts dels estats. *Brasil* requereix el 60% en ambdues cambres, però, donat el predomini de senadors dels estats petits, això és un llindar elevat. *Espanya* requereix majories qualificades en les dues cambres, però cap paper de les comunitats autònomes. *Àustria* normalment requereix només una majoria qualificada en la cambra baixa o una majoria nacional en un referèndum. *Bèlgica* té un complex procediment que culmina en la necessitat d'una majoria de dos terços en ambdues cambres (i per tant, requereix *de facto* un substancial consens entre ambdues comunitats principals). *Rússia* normalment requereix supermajories en ambdues cambres i dos terços dels subjectes de la federació. *Sud-àfrica* requereix majories qualificades en la cambra baixa més el consentiment de sis de les nou províncies per a les reformes que les afecten. *Austràlia* requereix una doble majoria en les votacions en referèndum nacional per fer canvis en la constitució federal: una majoria nacional més la majoria en quatre dels sis estats.

Algunes federacions tenen regles de reforma diferents per diferents seccions de la seva constitució: així el *Canadà* té com a mínim cinc regles, i per a alguns aspectes requereix un consentiment unànim. Així mateix l'*Índia* té també regles diferents per seccions diferents: la inusual no-participació dels estats en els canvis de les seves fronteres fou una decisió deliberada en considerar-se que caldria fer aviat ajustaments a les fronteres estatals.

Drets en les constitucions federals

Moltes constitucions federals contenen previsions normatives relatives als drets que poden ser invocats davant de les lleis o les accions de govern. Els drets poden ser polítics, civils, socials, lingüístics o econòmics. Poden ser importants com a símbols polítics. Poden ser aplicats igualitàriament a tota la federació o ser específics d'una unitat constituent o una població. En moltes federacions la interpretació dels drets és una funció central dels tribunals.

Si bé les federacions estan basades en la distribució de poders entre ambdós nivells de govern, aquests poders generalment estan limitats per les previsions constitucionals referents als drets. Així, la funció legislativa en matèria penal pot ser limitada per diversos drets, mentre que en matèria educativa pot ser limitada pel dret constitucional de determinada població a tenir educació o escoles en la seva pròpia llengua o religió. La constitucionalització dels drets pot ser una part important d'un acord federal perquè proporciona garanties específiques quan els poders són transferits al govern central o als governs de les unitats constituents en crear-se la federació.

La protecció dels drets de les minories pot ser un element especialment important en aquest aspecte. Les constitucions són símbols importants a l'hora de definir un país, i la regulació de drets pot ser particularment important. Les previsions de drets de les minories en particular poden ser una font d'orgull i unitat o de discòrdia dins d'un país. Moltes normes relatives a drets s'apliquen

igualment a tots els nivells de govern en una federació, però altres, especialment els drets de les minories, poden ser bastant diferents en territoris diferents. Així mateix, algunes unitats constituents tenen les seves pròpies constitucions que contenen drets i normes que poden diferir d'aquells reconeguts en la constitució nacional.

Hi ha una varietat enorme en les classes de drets continguts en les constitucions, així com la manera com són expressats. Els drets clàssics són polítics (p. ex., llibertat d'expressió, associació, premsa, i religió) i de llibertat (p. ex., protecció contra la detenció i arrest arbitrari, procediment degut). Poden ser econòmics (propietat). Algunes constitucions federals també inclouen drets particulars pel que fa a religions o llengües específiques (llengua de govern, escoles confessionals). Algunes constitucions també protegeixen drets d'igualtat (contra qualsevol tipus de discriminació). Algunes tenen declaracions ambicioses de drets econòmics i socials (p. ex., a l'ocupació), els quals poden ser vistos a vegades més com a objectius que no pas com a drets exigibles a causa dels recursos limitats del govern, especialment en països pobres. *Brasil* té molts drets altament específics, com ara la prohibició de l'embargament de la propietat familiar rural per deutes o el dret a un plus salarial per nocturnitat. Unes quantes federacions han constitucionalitzat drets especials de les poblacions aborígens o indígenes. La constitució de *Bòsnia i Hercegovina* incorpora instruments dels drets humans internacionals.

Les interpretacions dels tribunals de les normes sobre drets poden tenir implicacions molt àmplies per al funcionament d'una federació. Constitucions més velles habitualment tenen llistes de drets més clàssiques i concises, mentre que constitucions més noves (o aquelles recentment esmenades) tenen llistes més llargues que cobreixen no només drets clàssics, sinó també altres drets importants per a certs grups.

Funció i caràcter dels tribunals

Donada la importància de la interpretació judicial de la constitució, la legitimitat dels tribunals és una qüestió clau. Es veurà afectada per

la manera com els jutges són nomenats i la funció que els tribunals assumeixen. Hi ha debats freqüents sobre quina és la funció més apropiada per al poder judicial ja que els jutges no són responsables davant la població. Els procediments judicials necessaris per a la resolució de disputes cal que siguin equilibrats també per procediments polítics.

La majoria de federacions tenen procediments per assegurar que els candidats a jutges (especialment en els alts tribunals) són avaluats per les seves competències professionals. En algunes federacions, especialment en règims presidencials, les nominacions judicials requereixen ser revisades per, com a mínim, una cambra legislativa. Algunes consulten les unitats constituents en tals nomenaments i fins i tot requereixen el seu consentiment. En un bon nombre de federacions, en l'alt tribunal hi ha una reserva de places formal o informal a jutges de determinades unitats constituents, llengües o tradicions jurídiques (en països amb més d'un sistema judicial). Finalment, la independència judicial és normalment protegida per una especial garantia del lloc de treball —dificultant molt la possibilitat de revocar un jutge durant el seu mandat. Uns bons salaris poden fer els jutges menys susceptibles a suborns.

Hi ha sempre alguna dimensió política en el nomenament dels jutges, de manera que l'equilibri d'un tribunal pot ser influït per la visió política i les preferències d'aquells que seleccionen els jutges. L'alternança de partits en el govern tendeix a produir tribunals més equilibrats, així com a establir procediments per tal d'assegurar una alta competència professional. Cap alt tribunal és immune a les acusacions de parcialitat, així que és important tenir una base de credibilitat i legitimitat, especialment quan es tracten casos controvertits. Mentre que algunes federacions són molt reeixides en això, en altres, la independència o la competència dels tribunals es considera feble, i fins i tot fortament influenciable per l'executiu o susceptible a suborns.

Independentment de quina sigui la configuració dels òrgans judicials, un sistema judicial pot veure's sotmès a tensió en tractar casos molt controvertits. Les lluites polítiques sobre l'avortament i els drets civils als *Estats Units* han estat àmpliament discu-

84 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

tides als tribunals. A l'Índia, els ciutadans frustrats estan fent cada cop més apel·lacions als tribunals en assumptes com la contaminació de l'aire i la població de micos a Delhi, assumptes que impliquen tant aspectes polítics com legals. De vegades un tribunal pot prendre decisions costoses en aquests assumptes sense tenir la responsabilitat d'implementar-les.

En algunes federacions, la funció dels tribunals en alguns assumptes és limitada perquè les controvèrsies són resoltes per un altre òrgan (per exemple, la comissió d'aigües a l'Índia) o perquè els acords importants són polítics, no legals (per exemple, acords federals-provincials al Canadà), o els governs són requerits per solucionar les disputes, fins i tot per sobre de la constitució, a través de procediments polítics abans de recórrer als tribunals (per exemple, a Sud-àfrica).

Capítol 8

Política i relacions intergovernamentals

Interdependència i interacció

Totes les federacions presenten una considerable interdependència entre governs. La manera com els polítics, els funcionaris públics, els ciutadans i altres actors interessats intenten influir més enllà del seu territori es troba al cor de la vida política de cada federació.

La interdependència és inevitable i significativa en totes les federacions. És particularment remarcable en federacions on els governs de les unitats constituents desenvolupen majoritàriament lleis o polítiques definides legislativament a nivell federal, allà on hi ha àmplia concurrència o responsabilitat conjunta en moltes àrees, i allà on les unitats constituents depenen fortament del finançament del govern central.

Les federacions poden tractar aquesta interdependència a través de mecanismes formals, fins i tot constitucionalitzats, o acords informals *ad hoc*. Els caps de govern i els ministres poden dominar, o bé pot ser el poder legislatiu qui jugui un paper més important. Els partits polítics poden ser rellevants també. Poden existir diversos nivells de consulta, coordinació i cooperació. Això variarà no només entre federacions i matèries, sinó també entre assumptes de caire polític i assumptes de pràctica administrativa. Totes les federacions presenten mecanismes de cooperació i conflicte. En assumptes controvertits, el govern central pot intentar influir sobre els governs de les unitats constituents a través dels seus poders financers o normatius, mentre que aquestes poden denegar el seu consentiment si això és legalment possible. Tots dos poden intentar guanyar suport públic per tal d'avançar en els seus objectius.

Funcions dels poders executiu i legislatiu

Un executiu fort tendeix a enfocar les relacions intergovernamentals cap a un federalisme executiu, mentre que un poder executiu més dèbil comporta un major protagonisme per al legislatiu. Si bé els règims parlamentaris habitualment tenen executius més forts que els règims presidencials, no hi ha cap regla estricta. La funció i la força dels executius o dels legislatius poden canviar significativament, fins i tot sense que les institucions siguin formalment modificades, especialment a causa de canvis en el sistema de partits polítics.

En federacions modernes, l'executiu té normalment una posició dominant respecte del legislatiu. Això és sovint cert en règims parlamentaris ja que els partits necessiten el control i el suport del parlament per tal de formar govern. Però els governs de règims parlamentaris poden ser dèbils perquè no tenen una majoria estable o per estar constituïts per una coalició feble. Els règims presidencials preveuen una distribució de poders entre executiu i legislatiu, i això pot anar en detriment del poder executiu, amb el poder legislatiu jugant un paper independent i implicat directament en relacions amb els governs de les unitats constituents (que pressionen políticament els membres de les cambres). Ara bé, alguns règims presidencials poden tenir també executius forts, especialment quan el partit presidencial és disciplinat i controla el congrés. D'altra banda, en alguns casos, com a *Argentina*, la presidència té importants poders de naturalesa quasi legislativa.

El règim de partits és determinant. En aquelles federacions en què els partits estan inserits en els dos nivells de govern, els dirigents nacionals del partit poden tenir una gran influència sobre els candidats i els dirigents de les unitats constituents; també pot succeir que els barons regionals, amb la base del seu poder a les unitats constituents, siguin promotors de líders per al partit a nivell central. L'*Índia* i *Mèxic* tingueren un sol partit dominant amb un fort control central i tots dos han evolucionat cap a un règim multipartidista amb partits més descentralitzats (fins i tot encara que l'*Índia* és parlamentària i *Mèxic* presiden-

cial-parlamentari) i un executiu debilitat. *Sud-àfrica* i *Etiòpia* tenen un partit centralitzat que *de facto* domina la política de les unitats constituents. Els partits alemanys d'ambdós nivells estan estretament vinculats a causa del paper dels Länder en el govern central i molts assumptes intergovernamentals importants són resolts tant dins dels partits com entre governs. Fins i tot en federacions amb sistemes de partits molt integrats, els polítics d'un nivell tenen un electorat i uns interessos diferents respecte dels companys de partit de l'altre nivell: algunes d'aquestes diferències poden ser resoltes dins del partit, altres dins dels fòrums intergovernamentals.

Canadà i els *Estats Units* són federacions els partits de les quals tenen dèbils vincles entre els dos nivells. Però els partits canadencs a cada nivell són força disciplinats i els seus executius són forts, així que és potser el cas clàssic de federalisme executiu entre governs. Els partits americans són molt menys disciplinats i els executius més dèbils, així que les relacions intergovernamentals es basen en gran mesura en la pressió per part dels governs estatals i en una multitud d'esforços individuals de diferents grups de pressió, sense gairebé cap mena d'estructura de federalisme executiu.

Cambres altes en les relacions intergovernamentals

Les cambres altes sovint han estat considerades com a cambres federals, ja que la seva composició d'alguna manera reflecteix factors regionals. A la pràctica, poques són realment importants de cara a les relacions intergovernamentals. Tanmateix, poden influir en el pes relatiu de les unitats constituents en les institucions centrals, especialment quan la cambra alta té poders significatius i la seva composició afavoreix les unitats constituents petites.

A *Alemanya*, la cambra alta està formada per representants dels governs de les unitats constituents. El Bundesrat formalment porta el federalisme executiu al procés legislatiu, amb re-

presentants dels governs dels Länder que voten en assumptes que els afecten directament. *Sud-àfrica* ha adoptat en gran part aquest model amb els governs provincials que són representats al Consell Nacional de les Províncies, però, fins ara, la seva funció s'ha vist limitada a causa del domini del Congrés Nacional Africà a tots els governs.

Les cambres altes que són indirectament elegides (pels òrgans legislatius de les unitats constituents) generalment tenen una funció relativament menor en les relacions intergovernamentals (al contrari que en altres assumptes) perquè envien representants tant del partit de govern com dels partits de l'oposició (encara que els primers puguin representar la posició del seu govern). Quan els membres de la cambra alta són elegits directament per la població, tendeixen a votar més en funció d'interessos de partit que no pas d'interessos regionals i a ser força independents dels governs de les respectives unitats constituents. Naturalment, de vegades, líders de partit a un nivell poden influir en l'elecció de determinats candidats a l'altre nivell, i llavors usar-los per perseguir objectius intergovernamentals. Així mateix, alguns dirigents de govern poden tenir una capacitat d'influència que poden exercir sobre membres d'altres institucions. Malgrat això, les cambres altes tenen una funció limitada en les relacions intergovernamentals com a tals. On poden tenir un impacte federal més gran és en federacions que donen una representació igualitària a les unitats constituents o una sobrerrepresentació de les unitats constituents més petites a la cambra alta, i aquesta té poder material. Aquesta situació pot afavorir les unitats més petites en els processos de decisió central.

Institucions i processos

Les federacions fan servir diverses institucions i processos per a les relacions intergovernamentals. Aquestes poden ser formals, o fins i tot constitucionals, però sovint són informals. La majoria de les federacions dirigeixen les relacions intergovernamentals a través de molts tipus d'instruments polítics i legals.

El focus principal de les relacions intergovernamentals es troba sempre en les relacions verticals entre el govern central i les unitats constituents. Les relacions horitzontals entre unitats constituents tendeixen a ser menys importants i desenvolupades, enfocades sovint a la cooperació regional entre algunes unitats constituents. En algunes federacions (*Suïssa, Canadà*), les unitats constituents tenen mecanismes per promoure el desenvolupament de posicions comunes a defensar davant el govern central, però això pot ser difícil quan els interessos divergeixen.

La majoria de federacions es caracteritzen per tenir una xarxa densa de relacions entre governs: entre caps de govern, ministres, altres càrrecs electes, alts funcionaris, assessors polítics i administradors locals. Al nivell més alt, en la majoria de governs centrals i d'unitats constituents hi trobem profundament implicats tant el cap del govern com alguns ministres clau.

- Els caps del govern normalment tenen una oficina de relacions intergovernamentals propera a ells (bé dintre de la seva oficina o inserida en un ministeri concret). A moltes federacions hi ha reunions regulars entre caps de govern, que poden ser útils a l'hora de resoldre assumptes i enfortir relacions.
- Els ministres de finances sempre juguen una funció important en el federalisme fiscal i en altres assumptes econòmics. Els seus ministeris normalment tenen personal específic per a aquesta funció. Freqüentment, els enllaços entre els funcionaris dels ministeris de finances estan altament desenvolupats.
- Altres ministres, a ambdós nivells, estaran més o menys compromesos en funció dels seus interessos.

Estats Units és un cas excepcional en no haver-hi cap sistema estructurat de federalisme executiu, especialment entre caps del poder executiu. Altres règims presidencials a Llatinoamèrica i a *Nigèria* normalment tenen algun tipus d'acord estructurat.

Els líders polítics principals tendeixen a dirigir els assumptes més rellevants. Per tenir èxit en les seves reunions, és important que estiguin ben preparats i que les seves decisions s'implementin. Així, per sota d'ells, es produeixen tot tipus de relacions: de

vegades per determinar els detalls d'una política, altres vegades per tractar amb temes administratius. Els mecanismes de suport d'aquestes relacions cobreixen tota una àmplia gamma de possibilitats organitzatives, normatives i polítiques. Algunes federacions han adoptat innovacions organitzatives que atrauen l'atenció internacional. Per exemple, *Austràlia* té una comissió independent de subvencions amb una àmplia plantilla destinada a avaluar la capacitat i les necessitats fiscals dels estats i fer recomanacions en matèria de subvencions; un consell de préstecs per aprovar préstecs estatals; i el Consell de Governos Australians, el qual reuneix Primers Ministres i altres ministres amb l'assistència d'un secretariat. Els cantons suïssos han creat un consell cantonal per tractar assumptes entre ells, però també per coordinar les seves posicions respecte del govern central. Tanmateix, l'experiència suggereix que l'èxit de qualsevol institució permanent d'aquest tipus depèn fortament del context polític i de les qüestions que es tractin.

Federalisme coercitiu versus federalisme consultiu

En algunes federacions, el govern central és força dominant i pot ser coercitiu en les relacions amb les unitats constituents. En altres, hi ha més igualtat i un major èmfasi en la consulta i els acords negociats. Mentre totes les federacions presenten elements tant de cooperació com de conflicte entre governs, el clima polític de les relacions intergovernamentals difereix àmpliament entre federacions.

En algunes federacions, el nivell central té importants competències legislatives (moltes de tipus concurrent) o un fort poder de despesa, així que pot ser força unilateral en matèria legislativa, o usar transferències condicionades per induir les unitats constituents a obeir. Les unitats constituents poden intentar utilitzar les relacions intergovernamentals per limitar aquests poders, però el seu èxit dependrà de la seva habilitat per aconseguir suport polític. Els *Estats Units* presenten moltes caracterís-

tiques de federalisme coercitiu, i, atesa la relativa absència d'institucions intergovernamentals, els estats han de confiar fortament en pressionar dins del Congrés per tal de promoure els seus interessos. Algunes federacions altament centralitzades, com és el cas de *Malàisia*, tenen poc diàleg intergovernamental estructurat a causa de la debilitat de les unitats constituents.

En altres federacions, el govern central està més limitat i ha d'adoptar una aproximació més consultiva i cooperativa. Normalment això reflecteix l'important poder polític dels governs de les unitats constituents i potser fortes divisions regionals dins del país (*Canadà, Índia*). En alguns casos (*Alemanya, Suïssa, Sud-àfrica*) hi ha una cultura de cooperació, la qual fins i tot pot ser un principi constitucional, encara que Alemanya demostra com aquesta cultura pot veure's desgastada pel conflicte entre partits polítics. *Canadà, Austràlia, l'Índia, Mèxic* i el *Brasil* tendeixen a tenir una política força conflictiva, molt arrelada en el funcionament de les seves institucions i en les característiques de les seves societats, però en tots els casos hi ha assumptes on ambdós nivells de govern veuen un interès comú per arribar a un acord.

Capítol 9

Unitat i diversitat

El repte de la unitat

La unitat és un repte o una qüestió clau en moltes federacions, particularment en aquelles amb divisions d'identitat importants degudes a diferències de classe, lingüístiques, ètniques o religioses, entre altres. El repte fonamental de la unitat pot existir tant en estats federals com no federals. En alguns casos, el desafiament adopta la forma d'un moviment separatista.

Hem vist que les federacions són extremadament variades en les seves institucions i en la seva composició social.

- Algunes són relativament *homogènies* i els ciutadans comparteixen un fort i dominant sentiment d'identitat nacional. En aquestes federacions, la unitat no és un assumpte important i les forces socials de la federació sovint fan pressió per a una major centralització.
- Altres són molt *diverses* i els ciutadans s'identifiquen amb grups molt diferents, que tenen punts de vista o objectius contradictoris. En alguns casos, els membres d'un determinat grup poden veure la seva identitat com a incompatible amb la identitat nacional, creant tensions al voltant de la qüestió de la unitat nacional. Això és especialment cert allà on hi ha població diversa concentrada regionalment.

El moviment irlandès per la *Home Rule* a la *Gran Bretanya* del segle dinou, una llarga guerra civil al *Sudan del Sud*, el terrorisme sorgit al País Basc sota el règim de Franco a *Espanya* i l'actual insurgència dels *Tamils rebels* a *Sri Lanka* són tots ells exemples

94 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

d'importants desafiaments a la unitat en països unitaris. Els *Estats Units*, *Nigèria* i el *Pakistan* durant les seves guerres civils, *Espanya*, que un cop descentralitzada continua tenint terrorisme, i el *Canadà*, que féu front a un moviment separatista al Quebec, són exemples de federacions fent front al desafiament de la unitat. Mentre que el risc de separatisme s'associa sovint amb el federalisme, històricament els moviments separatistes han estat importants també en molts països unitaris.

Repressió de la diversitat

Els principals reptes a la unitat poden ser contrarestats amb polítiques de repressió, exclusió i assimilació, però aquestes sovint empitjoren el problema i generen una espiral de violència.

Alguns governs, especialment els no democràtics, responen als desafiaments a la unitat provant d'assimilar les diverses subpoblacions a la dominant, o bé reprimint les seves llibertats polítiques. Si bé històricament algunes polítiques assimilacionistes han tingut èxit a l'hora d'integrar una minoria a la població més gran (per exemple, en adoptar la llengua majoritària) el cert és que aquestes polítiques comporten el risc de crear un fort ressentiment i un sentiment d'alienació. Alguns grups, habitualment d'immigrants, poden acceptar algunes polítiques assimilacionistes, per exemple, en relació amb la llengua majoritària, que, en canvi, trobarien resistència per part de grups establerts des de fa temps dins d'un país. Si un grup pateix polítiques repressives, esdevé profundament alienat i veu poca perspectiva d'una resolució pacífica, la situació pot desembocar en violència.

Acceptació de la diversitat

Les democràcies, incloent les federacions, que s'enfronten a un desafiament a la unitat, poden promoure una política positiva en relació amb

la nacionalitat per tal que els ciutadans sentin que aquella és compatible amb les seves altres identitats importants, dins d'un clima de tolerància i acolliment. Acceptar la diversitat com un valor nacional pot reforçar la unitat.

La unitat a llarg termini d'una democràcia requereix que una majoria substancial dels seus ciutadans tingui un sentiment d'identitat nacional i una vinculació al país. Això és menys probable quan un grup important de la població creu que la identitat nacional entra en conflicte amb els seus forts sentiments regionals, ètnics, religiosos o lingüístics per exemple, perquè la població està seriosament infrarepresentada en el govern, la seva religió es troba discriminada, o bé no es respecta o no es permet emprar la seva llengua.

Freqüentment el desafiament a la unitat implica no només atendre les preocupacions dels grups minoritaris, sinó també promoure una cultura política de tolerància i acollida entre les comunitats majoritària i minoritàries. Algunes majories han definit el seu país en termes que les reflecteixen només a elles, excloent les comunitats minoritàries. Com a mínim, una cultura més positiva és promoure la tolerància i l'acolliment de les diferències, però serà encara més eficaç si hi ha una acceptació col·lectiva de la diversitat com a part del caràcter nacional, amb símbols i polítiques que estiguin en consonància amb les diverses corrents de la societat. L'Índia, Nigèria, Etiòpia, Canadà, Suïssa i Sud-àfrica són totes elles exemples de federacions on l'aproximació a la promoció de la unitat ha implicat l'acceptació de la diversitat.

L'èxit en desenvolupar aquesta cultura pot ser difícil si els polítics o els dirigents de les diverses comunitats (majoritàries o minoritàries) cerquen fomentar l'hostilitat i la por entre els grups. Una majoria dominant, com ara un grup religiós o lingüístic, pot ser reticent a cedir els seus privilegis històrics. *Iugoslàvia* n'és un exemple tràgic. El lideratge positiu pot ser vital, com mostren els exemples de Mandela, Gandhi i Nehru.

Una aproximació equilibrada a la diversitat

L'acceptació de la diversitat requereix una aproximació equilibrada de building-out i building-in. El concepte de building-out implica acomodar les demandes de poder regional. El concepte de building-in implica assegurar que les minories clau són integrades en els símbols, les institucions i les polítiques del govern central, així com en altres previsions constitucionals.

Crear o enfortir governs regionals controlats per la població local pot facultar una població regional per prendre decisions que són importants per a ella. També permet a aquestes poblacions veure el seu particular caràcter reflectit en les institucions governamentals locals. Aquestes són les característiques essencials d'un acolliment i una cultura federal que permeti coexistir en harmonia a comunitats polítiques regionals i nacionals.

Igualment, una política que faculti els governs de les unitats constituents a excloure les principals minories regionals dins de les institucions centrals implica el risc d'accelerar la dinàmica de desintegració en un país. Si els principals grups identitaris no es veuen correctament representats en les institucions centrals, es poc probable que mantinguin o augmentin el seu sentiment d'identitat nacional i és més probable que recolzin una major descentralització —o la secessió.

Building-out: descentralització

El building-out implica crear o facultar a les unitats constituents regionalment definides per respondre a les demandes d'una població territorialment concentrada, i que això estigui en l'essència dels acords federals. Tanmateix, hi ha assumptes pràctics: dins d'una federació establerta pot ser difícil crear unitats noves; les fronteres regionals rarament inclouen una població massa homogènia, i per tant pot haver-hi minories significatives dins de les regions; hi pot haver un límit al nombre d'unitats regionals que realment es puguin crear; algunes poblacions amb un fort sentiment identitari distintiu poden estar geo-

gràficament disperses; i finalment acords fortament asimètrics poden ser difícils de mantenir.

L'estabilitat de moltes federacions, especialment les més heterogènies, com l'Índia, el Canadà i Suïssa, ha depès de la descentralització de la seva forma federal de govern. Tanmateix, una vegada que una federació pren forma, les normes constitucionals poden fer difícil redibuixar les fronteres per tal de crear unitats constituents noves. L'Índia n'és l'excepció més notable: ha redibuixat el mapa dels seus estats i periòdicament crea estats nous. Suïssa va crear el cantó nou de Jura després de celebrar un referèndum. Les fronteres actuals de Nigèria foren dràsticament redibuixades pels règims militars usant procediments no constitucionals.

A més, algunes federacions, com l'Índia, Nigèria i Etiòpia, tenen molts més grups lingüístics i ètnics que no pas unitats constituents: no és pràctic imaginar que tots els grups petits puguin tenir la seva unitat constituent pròpia (encara que alguns estats indis tenen subunitats constituents amb poblacions de majoria distinta.) A més, les poblacions no viuen ordenadament en parcel·les geogràfiques; així, doncs, fins i tot unitats constituents que tenen una població diferenciada poden no comptar amb la totalitat d'aquella població en el país. Així mateix, les unitats constituents normalment tenen una o més minories significatives dins del seu territori. Finalment, alguns grups ètnics, lingüístics o religiosos bastant diferents poden trobar-se tan àmpliament dispersats pel territori que no hi ha cap possibilitat de constituir-se en la població majoritària dins d'una unitat constituent. Així, la creació d'unitats constituents noves pot ser part d'una resposta a la diversitat, però no pot ser la resposta total.

En alguns casos, una part de la federació desitja una major descentralització que la resta, la qual cosa obre la possibilitat d'acords asimètrics. Tanmateix, aquests poden ser difícils de sostenir si inclouen poders constitucionals significativament diferents per a diferents unitats constituents, especialment quan la unitat que rep els poders especials és relativament gran.

Building in: un centre representatiu

El building in promou la unitat realçant el reconeixement i la funció dels grups de població principals dins de les institucions del govern central i proporcionant protecció per a les minories.

Una aproximació equilibrada a un desafiament a la unitat normalment inclou mesures de *building-in*, per assegurar que una determinada població amb una identitat diferenciada es troba correctament reconeguda i representada en les institucions centrals i en la constitució del país.

Una aproximació equilibrada podria incloure:

- *Definir el país o la comunitat nacional* amb els símbols nacionals acceptats per a tots (drets, bandera, etc.) i la inclusió apropiada dels símbols, història, religió i llengua dels grups principals (i no definint el país únicament en termes de la població majoritària).
- *Promoure certs programes nacionals* (per exemple, un mercat comú, un sistema de salut nacional, un sistema de pensions nacional) que siguin comunment vistos com a projectes nacionals unificadors i de benefici mutu.
- *Garantir que els principals grups de població estiguin correctament representats i tinguin suficient poder en les institucions centrals*: pràctiques formals o informals poden assegurar una composició representativa en el govern, en els cossos de funcionaris, en l'exèrcit; en casos extrems (per exemple, postconflictuals) es pot negociar la possibilitat que les principals comunitats comparteixin poders en el govern central.
- *Protegir les minories dins de les unitats constituents*: les federacions sovint tenen minories i majories diferents a nivell nacional i a nivell d'unitat constituent; protegir les minories dins de les unitats constituents (cuidant aspectes com la llengua, religió, escolarització, atenció pública, etc.) pot ser part d'un equilibri de drets i garanties per a tota la federació.

La política lingüística és sovint molt sensible. Un dels grans avantatges del federalisme en països lingüísticament diversos

és que permet a diferents llengües predominar en àrees geogràfiques diferents (*building out*), però cal també atendre les preocupacions lingüístiques de les minories tant a nivell nacional com d'unitat constituent (*building in*). A la pràctica, la política lingüística és sovint altament complexa, amb molts acords especials. En algunes federacions (*Índia, Nigèria, Malàisia, Etiòpia*) a més de preveure les llengües locals, una llengua no indígena podria ser adoptada com a llengua vehicular comuna que fos vista com a més neutral (l'anglès, per exemple, ja que també té l'avantatge de ser una llengua important en l'àmbit internacional). El *Pakistan* ha adoptat l'urdú, la llengua d'una minoria petita, com a llengua oficial, encara que l'anglès i el panjabi conserven molta importància; i *Indonèsia*, si bé no és una federació, també va escollir fer de la llengua d'una minoria petita la llengua oficial, l'indonesi.

Les majories poden ser reticents a acceptar la necessitat d'acomodar les llengües minoritàries, tant com les minories poden ser insistents en l'acolliment. Cada país ha de trobar el seu equilibri propi. Sovint (*Canadà, Índia, Suïssa, Etiòpia*) alguns drets lingüístics, tant a nivell central com d'unitat constituent, estan protegits en la constitució federal. En altres casos, aquests drets són objecte de regulació legal o de la pràctica administrativa i es deixen a criteri de cada nivell de govern. La filosofia que hi ha darrere de les polítiques lingüístiques difereix entre les federacions: algunes emfasitzen els drets dels individus allà on siguin; altres vinculen els drets lingüístics a territoris particulars (o a branques de govern).

Aspectes de política lingüística en algunes federacions

L'*Índia* té 40 llengües amb més d'un milió de parlants i 18 llengües constitucionals: l'hindi (llengua materna del 18% i parlada per més del 40%) n'és la principal llengua indígena; l'anglès és important com a llengua vehicular. Els estats poden escollir quina llengua constitucional és oficial i proporcionar serveis en la llengua oficial o en altres llengües. *Nigèria* té tres llengües indígenes principals que són oficials,

però té com a mínim 450 llengües més; l'anglès és la llengua principal del govern i de l'educació, encara que les llengües locals poden ser usades; alguns drets de ciutadania, per exemple, en l'àmbit de la justícia, es basen en la llengua entesa en comptes de la preferida. *Etiòpia* té dues llengües indígenes principals, així com 11 llengües menors i moltes més de tribals: no hi ha una llengua oficial i totes gaudeixen, en principi, d'igual reconeixement. L'anglès és també usat en l'educació i el govern. L'amhàric és la llengua de treball del govern federal i d'alguns governs estatals; cada estat escull la seva llengua o llengües de treball. *Sud-àfrica* té dues llengües europees i nou llengües indígenes significatives, cap de les quals no la parla més d'una quarta part de la població. L'anglès és la llengua dominant, encara que les llengües locals són fomentades per a l'ús oral en l'administració local i parcialment en l'ensenyament. A *Malàisia* el malai és la llengua materna del 62% de la població i és la llengua oficial, encara que l'anglès predomina com a llengua d'ús en el govern i els tribunals; els drets lingüístics de les minories són molt limitats. *Suïssa* té tres llengües oficials i una llengua nacional, totes a nivell federal, amb 19 cantons monolingües, tres bilingües i un cantó trilingüe: als cantons monolingües tots els serveis públics i l'educació són exclusivament en la llengua local. *Bèlgica* també emfasitza els drets lingüístics territorials, i tant les comunitats de parla flamenca com les de parla francesa proporcionen serveis només en la seva llengua; Brussel·les i el govern federal són bilingües. *Canadà* és oficialment una federació bilingüe i a New Brunswick el dret d'accedir als serveis federals en la pròpia llengua existeix quan el nombre de persones usuàries ho justifica. Altres províncies garanteixen diversos drets per a les minories. La llei canadenca inclou requisits lingüístics per a l'etiquetatge dels productes comercialitzats. A *Espanya*, el castellà és l'única llengua nacional que «tots els espanyols tenen el deure de conèixer i emprar»; és la llengua materna de tres quartes parts de la població. Hi ha set llengües de «nacionalitats», la més gran de les quals, el català, és la pri-

mera llengua del 60% dels catalans. Català i valencià (denominacions de la mateixa llengua), gallec i basc són les úniques llengües de «nacionalitats» que poden ser cooficials amb l'espanyol a les seves comunitats autònomes respectives, amb règims de drets i deures variables.

Unitat postconflictual

Crear una unitat en entorns postconflicte planteja especials reptes. El federalisme pot ser part d'un pla o estratègia de pau.

La majoria de les federacions que han perdurat en el temps van sorgir pacíficament. *Suïssa* n'és d'alguna manera l'excepció: esdeingué una federació després d'un breu conflicte entre els cantons de la confederació anterior. Un bon nombre de federacions han experimentat períodes de violència interna: les guerres civils per la secessió als *Estats Units* i *Nigèria*; la revolució *mexicana*; els diversos conflictes *argentins*; el terrorisme sorgit al País Basc a *Espanya*. Les societats es troben, generalment, profundament dividides després d'aquests conflictes i pot ser necessari un llarg període per tal de normalitzar la vida política, però en tots els casos mencionats la qüestió de la secessió està resolta, o bé molt atenuada.

En aquests darrers anys, hi ha hagut diversos experiments d'introduir acords federals com a part de plans de pau després d'un conflicte: *Bòsnia i Hercegovina*, el *Sudan*, la *República Democràtica del Congo* i l'*Iraq* han adoptat institucions federals o s'han compromès a fer-ho, si bé la implementació ha estat difícil i les situacions romanen fràgils. El federalisme actualment està essent considerat al *Nepal* després del final de la insurgència maoista, i com a possible solució al conflicte de *Sri Lanka*. Malgrat que els acords federals contenen certa lògica en aquests casos, el repte és aconseguir el nivell de confiança o acolliment mutu necessari per tal de permetre a les institucions polítiques funcionar amb un cert grau d'estabilitat.

La qüestió de la secessió

No hi ha cap aproximació constitucional estàndard per a tractar la possibilitat de secessió. Moltes constitucions federals exclouen aquesta possibilitat, però hi ha excepcions. Desenvolupar procediments democràtics per a la secessió planteja qüestions importants.

Moltes federacions tenen preceptes constitucionals afirmant l'eterna unitat del país o impeding la possibilitat de secessió. Els *Estats Units* (una «unió indestructible»), *Mèxic*, *Brasil*, *Nigèria*, *l'Índia* i *Espanya* («unitat indissoluble») en són exemples. (A *Espanya* l'autorització per convocar referèndums l'ha de donar l'Estat, per tant les CCAA no podrien per elles mateixes convocar un referèndum ni amb fins secessionistes ni amb qualsevol altre.) En altres casos, com els d'*Austràlia*, *Alemanya* i *Suïssa*, la constitució no diu res sobre aquesta qüestió. La constitució d'*Etiòpia* és inusual en proporcionar un dret formal a la secessió, encara que aquest punt roman controvertit i no exercit. El *Sudan* proporciona la possibilitat d'un referèndum per a la independència del Sudan del Sud després de deu anys, el període interí de pau acordat, durant el qual hi ha un poder compartit i uns acords federals.

La llei internacional contempla el dret de secessió com a legítim únicament en casos d'abús sever dels drets humans d'una població i en casos de descolonització. La comunitat internacional és normalment hostil a la secessió perquè pot desestabilitzar les relacions internacionals. A l'Àfrica, on les fronteres polítiques tallen tants grups ètnics, un dret a la secessió podria socavar l'estructura estatal de tot el continent. Malgrat això, hi ha hagut casos de secessió o dissolució de països en les dècades recents, incloent els casos de l'*USSR*, *Iugoslàvia*, *Txecoslovàquia*, el *Pakistan* i *Malàisia* (de fet, l'expulsió de *Singapur*).

El dret a la secessió planteja un dilema per a les federacions democràtiques. Aquest dret pot comportar les seves pròpies tensions ja que qüestiona la solidaritat de la comunitat nacional i pot suposar un risc de xantatge regional. Les federacions estan basades en la idea que els ciutadans pertanyen tant a la comuni-

tat nacional com a la comunitat regional (unitat constituent). Al llarg del temps es poden prendre moltes decisions, compromisos i acords per tal de promoure la continuïtat del país arreu del territori. D'altra banda, una majoria clara a favor de la secessió planteja un assumpte crític per a una federació. El Tribunal Suprem del *Canadà* va dictaminar que, en una província, un vot clarament majoritari en una qüestió clarament favorable a la secessió atorgaria el dret a la província de perseguir l'esmentada secessió a través de negociacions, sense que hi hagi cap conclusió predeterminada per llei. Les negociacions necessitarien reconciliar els drets de dues majories legítimes i les seves últimes conclusions serien polítiques. El tribunal reconegué una figura diferent al dret a la secessió, però donà un pes moral a un vot clar per a la secessió. El 2006, *Montenegro* s'independitzà de *Iugoslàvia*, amb un llinar, prèviament acordat, del 55% del vot favorable.

Capítol 10

Reflexions sobre el federalisme

Fortaleses i límits del federalisme

El federalisme té un lloc important en el món com a eina per a la governabilitat democràtica. Ha estat posat a prova en un gran nombre de pròsperes i duradores democràcies. Tanmateix, el federalisme pot no garantir la democràcia o el bon govern més del que pot fer-ho un govern unitari.

Mentre que el federalisme és clarament una forma provada de govern, comparteix moltes de les forteses i debilitats d'altres formes de govern democràtiques. El federalisme no és immune al conflicte, la corrupció o el trencament de l'ordre democràtic. Tanmateix, és clarament apropiat per a les circumstàncies de molts països, especialment democràcies enormement poblades o extenses o amb poblacions molt diverses. Un grapat de federacions establertes des de fa molt de temps, com els *EUA* i *Austràlia*, han esdevingut més centralitzades a causa de les comunicacions modernes, la coordinació de polítiques i la pressió de la globalització, però altres, com el *Canadà*, *Índia* i *Suïssa* s'han mantingut o han esdevingut bastant descentralitzades.

La rellevància creixent del federalisme

La creixent atenció que està rebent el federalisme està motivada per l'expansió de les formes de govern democràtiques, pel creixement de les polítiques identitàries en alguns països, per nous experiments agrupadors de països anteriorment sobirans, i per l'intent de trobar fórmules de govern estables en situacions postconflicte.

Tota una sèrie de factors està fent el federalisme més pertinent en el món modern. Potser el factor fonamental és la generalització de la democràcia, la qual està donant vida a federacions a partir d'anteriors règims autoritaris o bé creant pressions federalistes en alguns estats anteriorment unitaris. El federalisme també està essent utilitzat en situacions postconflicte en les quals hi ha fortes forces internes o externes contràries a la secessió.

Condicions per a l'èxit federal

El federalisme treballa millor allà on hi ha un ampli respecte per l'estat de dret, una cultura de tolerància i acolliment entre els grups de població, i importants elements d'identitat compartida. Els acords institucionals poden ser determinants per tal d'aconseguir estabilitat.

Mentre que algunes federacions han sobreviscut traumes molt profunds, no hi ha cap dubte que una federació funciona millor en una societat que respecta l'estat de dret i la independència dels tribunals. En societats altament diverses es requereix una cultura política de tolerància i acolliment. En federacions amb marcades particularitats regionals de tipus ètnic, lingüístic o religiós l'estabilitat pot veure's reforçada si la cultura va més enllà de la mera tolerància de la diversitat assumint activament la diversitat com a part del que defineix el país i li dona valor. Els acords institucionals poden ajudar les societats a gestionar els seus conflictes, però no n'hi ha prou amb les institucions: cal un ampli compromís de la societat amb l'esperit de la diversitat.

Els líders polítics poden ser importants en aquest punt: divideixen la societat, com féu Milosevic a *Iugoslàvia*, o construeixen un esperit nacional compartit, com feren Gandhi i Nehru a l'*Índia* i Mandela a *Sud-àfrica*? Diversos experiments federals fracassaren en el passat, però aquests eren casos típics de democràcies immadures, amb poca història com a país compartit, o bé una estructura federal de només dues o tres unitats constituents, cadascuna representant comunitats molt diferents. En alguns països altament heterogenis, el federalisme

pot ser l'única forma de govern constitucional compatible amb l'estabilitat democràtica.

Aprentatge a partir del federalisme comparat

No hi ha cap fórmula fàcil per dissenyar o entendre les institucions federals. Però el coneixement comparat de diverses federacions pot ajudar a considerar el diferent paper que poden tenir els acords federals en un context particular.

La política de societats complexes no permet tenir un simple llibre de receptes sobre les aproximacions al disseny institucional. Hem vist que institucions similars poden operar de formes força diferents en diversos contextos polítics o socials. Els mateixos acords federals desenvoluparan un rol molt diferent si són implantats en una societat més homogènia o més diversa. Com passa sovint, la clau de l'èxit es troba en els detalls, de manera que hem de mirar més enllà dels principals acords institucionals —el nombre d'unitats, la divisió de poders, les estructures executives i legislatives— per entendre les normes i pràctiques més detallades que poden haver crescut fins a modelar el seu funcionament real. L'estudi del federalisme comparat pot proveir-nos d'una millor consciència de les qüestions a preguntar, de les connexions a observar, dels impactes probables de certs acords. Ens fa millors observadors i aguditza el nostre criteri.

Agraïments

Aquest llibre mai no s'hauria pogut escriure sense l'ajuda d'algunes obres clau en federalisme. En primer lloc, *Comparing Federal Systems* de Ron Watts, la qual fou una font primària per a molts dels resums i quadres comparatius. Ron, que fou el meu mestre i director fundador del *Forum of Federations*, també ha revisat el text, fent nombroses observacions i compartint generosament els resultats de la seva recerca sobre els acords fiscals en les federacions que ha recopilat com a preparació de la tercera edició del seu llibre clàssic. També m'he beneficiat molt de la feina del programa Global Dialogue del *Forum of Federations*, que ha produït fins ara quatre volums, així com sis fullets. Altres fonts importants són indicades en els suggeriments per a una lectura d'aprofundiment. El text de l'esborrany fou llegit per un nombre d'amics erudits, els quals feren comentaris valuosos: Miguel Ángel Cabellos, David Cameron, Harvey Lazar, Peter Leslie, Richard Simeon i Marie-Joelle Zahar. El personal i membres del Fòrum Raoul Blindenbacher, Celine Auclair, Rupak Chattopadyhay i Rod Macdonell contribuïren també amb comentaris i altres ajuts. Ernest Hillen i Marta Tomins realitzaren una gran tasca d'edició i Marta proporcionà un enllaç d'incalculable valor amb David Stover, d'Oxford University Press Canada. Yash Ghai i Jill Cottrell a Katmandú mostraren el seu entusiasme inicial per traduir un primer esborrany al nepalès. La meva esposa, Charlotte Gris, proporcionà el model per a una prosa clara... i moltes coses més.

Lectures d'aprofundiment

Hi ha una extensa literatura sobre el federalisme. La selecció següent se centra en publicacions relativament recents amb una perspectiva comparada.

Amoretti, Ugo M. i Bermeo, Nancy, eds. *Federalism and Territorial Cleavages* (Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2004)

Bird, Richard i Stauffer, Thomas, eds. *Intergovernmental Fiscal Relations in Fragmented Societies* (Institute of Federalism: Fribourg, Switzerland, 2001)

Blindenbacher, Raoul i Koller, Arnold, eds. *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other* (McGill-Queen's University Press: Montreal, 2003)

Boadway, Robin i Shah, Anwar, eds. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* (World Bank: Washington, DC, 2007)

Burgess, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice* (Routledge: London, 2006)

Elazar, D.J. *Exploring Federalism* (University of Alabama Press: Tuscaloosa, 1987)

Gibson, Edward L., ed. *Federalism and Democracy in Latin America* (Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2001)

Griffiths, Ann L., ed. *Handbook of Federal Countries, 2005* (McGill-Queen's University Press i Forum of Federations: Montreal, 2005)

Heuglin, Thomas O. i Fenna, Alan. *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* (Broadview Press: Peterborough, Ontario, 2006)

International Social Science Journal. *Special Issue on Federalism* (2001)

112 FEDERALISME: UNA INTRODUCCIÓ

- Kincaid, John i Tarr, G. Alan, eds. *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries* (McGill-Queen's University Press: Montreal, 2005)*
- Le Roy, Katy i Saunders, Cheryl. *Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries* (McGill-Queen's University Press: Montreal, 2006)*
- Majeed, Akhtar; Watts, Ronald L. i Brown, Douglas M. *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries* (McGill-Queen's University Press: Montreal, 2006)*
- Publius. *The Journal of Federalism, Special Issue: The Global Review of Federalism* (2002)
- Shah, Anwar, ed. *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives* (McGill-Queen's University Press: Montreal, 2007)*
- Tarr, G. Alan; Williams, Robert F. i Marko, Josef, eds. *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights* (Praeger: Westport, 2004)
- Ter-Minassian, Teresa, ed. *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (International Monetary Fund: Washington, DC, 1997)
- Watts, Ronald L. *Comparing Federal Systems*, 2^a edició (McGill-Queen's University Press: Montreal, 1999). Ha aparegut una tercera edició a finals del 2007.
- Watts, Ronald L. *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study* (McGill-Queen's University Press: Montreal, 1999)

* Indica un volum del *Forum of Federations* i la *International Association of Centres for Federal Studies* pertanyent a la col·lecció *A Global Dialogue on Federalism*. Els volums *Foreign Relations in Federal Countries* (Hans J. Michelmann, ed.) i *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries* (Nico Steytler, ed.) estan en preparació. Hi ha fullets curts per acompanyar tots aquests volums, publicats pel *Forum of Federations* i disponibles a la seva pàgina web www.forumfed.org. La pàgina web també conté molts articles sobre federalisme, incloent material d'alguns dels volums citats anteriorment.

Lectures d'aprofundiment per al cas espanyol

D'entre les moltes referències possibles, se citen aquí alguns treballs que oferiran al lector una perspectiva de conjunt i l'adreçaran, en cada àmbit concret, a altres lectures més específiques:

Aja Fernández, E. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. 2ª ed. (Alianza Editorial: Barcelona, 2003)

Aja Fernández, E. i Viver Pi-Sunyer, C. «Valoración de 25 años de autonomía». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69, 2003, pàgs. 69-113.

Fernández Farreres, G. *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico* (Iustel: Madrid, 2005)

Moreno Fernández, L. *La federalización de España. Poder político y territorio* (Siglo XXI: Madrid, 1997)

Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2ª ed. (Iustel: Madrid, 2007)

Ortega Álvarez, L. (dir.). *La reforma del Estado autonómico* (CEPC: Madrid, 2005)

Pérez Tremps, P. i Aja Fernández, E. «Tribunal Constitucional y organización del Estado Autonómico», dins: *La justicia constitucional en el Estado autonómico* (Tirant lo Blanch: València, 2000)

VVAA. *El funcionamiento del Estado autonómico*. 2ª ed. (INAP/MAP: Madrid, 1999)