

Plurinacionalisme i federalisme

Alain-G. Gagnon

Catedràtic de Ciència Política, Universitat del Quebec a Mont-real

Els Estats que evolucionen en l'esfera democràtica han de trobar avui dia respostes convincents amb l'objectiu de respondre a un dels reptes més grans de l'època actual, el reconeixement institucional de les comunitats polítiques nacionals. La imposició de la identitat nacional va clarament en contra de la major part de les prediccions fetes pels politòlegs d'inspiració cosmopolitista i es manté com un tema ineludible al qual s'ha de prendre la mesura i en torn al qual cal trobar acomodaments "raonables" i "justos". Això és encara més urgent perquè el repte que aporta la plurinacionalitat als Estats establerts es fa més complex en l'actualitat amb la vinguda d'onades d'immigrants als Estats democràtics més pròspers que són objecte d'una gran concupiscència. L'aportació dels immigrants al teixit social d'Estats ja tocats per la diversitat nacional, com és el cas de Bèlgica, el Canadà, Espanya o el Regne Unit, sovint capfica i, de vegades, desestabilitza l'equilibri de les relacions que es mantenen entre les nacions majoritàries i les nacions minoritàries¹. I és en aquest context que els Estats plurinacionals, en un primer moment, han de revitalitzar les relacions que prevalen entre les nacions fundadores, o en el cas d'Espanya les nacions històriques, i la nació majoritària i, en un segon moment, pensar

El federalisme constitueix una forma avançada de la democràcia, ja que permet de fragmentar l'autoritat i, per aquest fet, la sobirania estàtica, perquè sigui més compatible amb les exigències dels grups nacionals que formen els Estats nació

en la cohabitació entre els grups procedents de la immigració i les nacions que constitueixen l'Estat nació per mantenir i nodrir el lligam de confiança entre cada una de les parts socials i polítiques. Aquí es tracta d'una relació amb la història que no podem obviar i d'una relació amb el futur que cal marcar en una certa mesura al voltant d'elements portadors. Pensem en l'enriquiment dels valors i de les pràctiques democràtiques, en l'afirmació de la igualtat entre homes i dones, la diferenciació entre el que és privat i el que és públic i en la igualtat de condicions.

No hi ha una panacea que respongui al desafiament de la diversitat nacional, en particular en aquesta època de grans migracions en què diversos fonaments morals dels Estats constituïts es posen a prova amb freqüència². De ben segur que hi ha una eina de la "ciudadanització" que contribueix a convertir les persones en ciutadans de ple dret, però ja ens hem centrat en aquest sentit en altres estudis³. Tot essent sensibles a la importància de construir la ciutadania compartida dels immigrants que s'estableixen en nous territoris, posarem èmfasi en aquest text en la importància d'instaurar fórmules de natura autènticament federal per facilitar

la convivència en el si dels Estats plurinacionals. La fórmula federal constitueix, segons nosaltres, un sistema que ha funcionat en el capítol de la bona gestió dels conflictes comunitaris per diverses raons que es poden resumir de la manera següent: valoració del reconeixement dels grups nacionals, recerca de l'equilibri entre unitat i diversitat, defensa que permet protegir la integritat de les comunitats nacionals en un conjunt territorial ampli i un enriquiment de la representació a diverses escales⁴.

1. Té un gran interès la lectura de l'obra publicada sota la direcció de Ricard Zapata-Barrero (dir.), *Immigració i autogovern*, Barcelona, Proa, 2007.

2. Stephen Castles i Mark J. Miller (dir.), *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World*, 4a ed., Nova York, Guilford Press, 2008.

3. Alain-G. Gagnon, «La réforme des institutions au Canada: de la délibération au repli bureaucratique» a Serge Jaumain (dir.), *La réforme de l'État... et après? L'impact des débats institutionnels en Belgique et au Canada*, Brussel·les, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 1997, p. 105-122.

4. Podem fer referència aquí a Alain-G. Gagnon, *Quebec y el federalismo canadiense*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, col·l. «Politeya», 1998 i, més recentment, a la meua obra *Més enllà de la nació unificadora: al·legat en favor del federalisme multinacional*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 2008 (l Premi Josep Maria Vilaseca i Marcet).

Alain-G. Gagnon

És catedràtic al Departament de Ciència Política de la Universitat del Quebec, a Mont-real, des de 2003. Durant el 2010 té la càtedra d'excel·lència al si de la Facultat de Dret Internacional, Dret Eclesiàstic i Filosofia de Dret de la Universitat Carlos III de Madrid. Els seus treballs principals en català són: Gagnon, Alain G. [coord.]. *Quebec: Estat i societat*. Barcelona: Pòrtic, 2005. Gagnon, Alain G. [coord.]. *El federalisme canadenc contemporani*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, 2007. Gagnon, Alain G.; Iacovino, Raffaele. *Federalisme, ciutadania i el Quebec*. Barcelona: Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, Pòrtic, 2007. Gagnon, Alain G. *Més enllà de la nació unificadora: al·legat en favor del federalisme multinacional*. (Premi Josep Maria Vilaseca 2007) IVAP - IEA, 2009.



Actuarem en dos temps; primer, passarem d'una distinció entre el federalisme territorial i el federalisme plurinacional per, tot seguit, identificar els principals reptes que les nacions minoritàries cal que constatin en un moment en què la pressió s'intensifica per reduir la diversitat a la mínima expressió: la diversitat individual.

Federalisme territorial contra federalisme plurinacional

William H. Stewart va consagrar un important article científic a la identificació de metàfores i de models que permetessin dissenyar les formes revestides per la noció de federalisme amb la intenció de bastir una gran teoria. L'empresa, malgrat que útil, era bastant àrdua. L'autor l'aborda de forma inclusiva i inventaria tot el que pot incorporar l'epítet "federal". D'aquesta manera, censa ni més ni menys que 326 metàfores i models⁵. Aquesta desembocadura sobre un oceà de definicions que se solapen, malgrat ser útil per a un principi de taxonomia, diu molt poc sobre les grans escoles de pensament d'aquest camp. El propòsit aquí se circumscriurà més, ja que la nostra mirada no recaurà sobre les 326 metàfores i models identificats per Stewart, sinó sobre una simple diada. El que Stewart guanya en extensió som conscients que ho perd en intenció. Així doncs procedirem de forma inversa i, d'aquesta manera, retindrem les nocions de federalisme territorial i de federalisme plurinacional per descriure les dues principals escoles en competència en el camp dels estudis sobre el federalisme. El filòsof canadenc Will Kymlicka destaca de manera clara el límit entre aquestes dues formes quan precisa que "el federalisme es consideraria no només com un mitjà que permet a una única comunitat nacional compartir i distribuir els seus poders [el federalisme territorial], sinó també com un instrument que serveix per tenir en compte la voluntat d'autonomia de les minories nacionals [el federalisme multinacional]"⁶.

El federalisme territorial

El federalisme territorial posa l'accent en la distribució dels poders en el conjunt d'un Estat federal determinat i destaca les responsabilitats rellevants tant del govern central com dels òrgans provincials (els lands, cantons, etc.), així com d'ambdues instàncies. Aquells que s'inspiren en aquest model insisteixen bastant en la capacitat dels uns i dels altres de governar de forma eficaç i es preocupen poc del fet que això pot crear tensions en un context de diversitat nacional, com sol passar. Aquesta forma de presentar les coses pot atiar tensions importants entre els ordres de govern, cosa que contribuirà a alinear els membres de les comunitats nacionals en l'origen del pacte federal de les institucions posades en marxa.

5. William H. Stewart, «Metaphors, Models, and the Development of Federal Theory», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 12, núm. 2 (1982), p. 5-24.

6. Will Kymlicka, *La voie canadienne. Repenser le multiculturalisme*, Montreal, Boréal, 2003, p. 222.



El repte que aporta la plurinacionalitat als Estats establerts es fa més complex en l'actualitat amb la vinguda d'onades d'immigrants als Estats democràtics més pròsperes
Foto: Gregory Goodwin

El federalisme territorial sol tenir una gran consideració en els països que comparteixen una cultura política, valors comuns, una memòria històrica, grans gestes militars i herois comuns. En general, es diu que és el cas de les federacions alemanya, nord-americana, australiana, brasilera o mexicana. En cadascun d'aquests casos, el govern central ha aconseguit imposar la seva força i legitimitat per sobre d'altres governs. De vegades, va ser difícil i va costar moltes vides, com és el cas dels Estats Units, que van crear la seva federació esclafant un moviment secessionista. És obvi que aquesta forma aixecaria avui dia diverses denúncies, en especial per raons humanitàries.

En els Estats federals, el govern central ha pretès sovint destacar una visió territorial per no subministrar instruments de mobilització als grups nacionals que poguessin ser dominants en determinades regions. Això es fa mitjançant diverses estratègies que van des de la instauració de polítiques dites d'interès nacional (pres en el sentit de la nació majoritària) fins a la instauració de cartes de drets i llibertats que donen a tots els ciutadans confosos uns drets idèntics. Com és natural, aquestes mateixes cartes són sovint el reflex dels valors del grup majoritari, així les nacions minoritàries en el si d'un Estat determinat es veuen penalitzades.

En resum, el federalisme territorial no pretén esborrar les diferències nacionals sinó ignorar-les i intentar convertir el grup nacional principal en la referència per excel·lència. Això duu a pràctiques inquietants, tal com destaca Will Kymlicka en parlar del cas dels Estats Units. En la construcció de la federació americana, la nació majoritària va acceptar "conferir l'estatut d'Estat només als territoris on els grups nacionals no constituïen més que una ínfima minoria. En alguns casos, com el de la Florida, s'hi va arribar per un traçat de les fronteres que reduïa la importància de les tribus ameríndies o dels grups hispànics. En altres casos, com el de Hawaii o al sud-oest, es va retardar l'accés a l'estatut d'Estat fins que els colons anglòfons no van desbordar en nombre els antics ocupants"⁷.

7. Will Kymlicka, «Le fédéralisme multinational au Canada: un partenariat à repenser» a Guy Laforest i Roger Gibbins (dir.), *Sortir de l'impasse: les voies de la réconciliation*, Montreal, Institut de Recherche en Politiques Publiques, 1998, p. 23.

El federalisme plurinacional

Ja d'antic, va haver-hi protagonistes del federalisme que podien defensar la diversitat nacional i les diverses formes de fer i de veure. Les obres de Daniel Elazar tenen en aquest capítol una gran importància⁸. Elazar és sens dubte qui ha analitzat millor la instauració del federalisme a llarg termini.

En l'estela de diverses obres de Daniel Elazar sobre els orígens de l'ideal federal, ens hem adonat que el federalisme constitueix una eina eficaç que facilita la gestió de les tensions comunitàries perquè incita els actors a posar en peu un sistema de govern més refinat que respongui les expectatives de les comunitats nacionals en el capítol d'una partició justa dels poders i una representació igualitària.

L'èxit del federalisme plurinacional depèn en bona part de la capacitat del grup majoritari d'obrir-se a les negociacions i a les exigències de les nacions minoritàries⁹. La implantació d'aquesta nova forma de federalisme contribuiria, segons nosaltres, a fer que les nacions minoritàries avancesin de forma estructural molt més.

Així mateix, més que negar la diversitat nacional, com es dona en el context del federalisme territorial, el federalisme plurinacional tendeix a respectar i a valorar l'autonomia comunitària.

La noció de federalisme plurinacional no suggereix que hi hagi tibantors constants entre les comunitats nacionals, tot i que es poden produir, com és producte de la deliberació democràtica. El federalisme plurinacional convida els actors a fer diverses coses com ara:

- tractar d'obtenir compromisos acceptables per portar més lluny la complicitat entre els actors;
- negociar consens per trobar el terreny d'entesa possible més gran;
- compartir la sobirania entre els Estats membres i l'Estat central;
- actuar amb respecte mutu de les comunitats nacionals tenint en compte la continuïtat històrica de les comunitats nacionals que hi siguin presents;
- establir, per fer servir l'expressió de Daniel Innerarity, una ètica de l'hospitalitat¹⁰ gràcies a la qual "les identitats es constitueixen en una relació de reciprocitat".

Aquests diferents compromisos recorden que la tasca de posar al capdavant i perpetuar el federalisme plurinacional comporta un alt nivell de dificultat i exigeix per part de la nació majoritària una forta capacitat d'abnegació encara que seria més fàcil, normalment, fer ús de l'obligació, sigui quina sigui per negar-se a veure l'Estat com l'expressió de diverses sobirania; sigui quina sigui per apel·lar la llei del nombre per obligar l'altre, o sigui quina sigui per tergiversar i així desanimar l'altre en la seva cerca de reconeixement. En la propera part, ens centrarem en els principals reptes que les nacions amb institucions federals compartides han de fer front perquè es pugui instaurar un clima de confiança i de respecte mutu.

Les nacions minoritàries i les nacions majoritàries en tensió

L'enfonsament del bloc comunista a la fi de la dècada de 1980 i el posterior desmembrament de molts dels Estats que formaven la Unió Soviètica, Txecoslovàquia i Iugoslàvia es va produir en un moment en què l'Europa Occidental perseguia un projecte de construcció i ampliació. La divisió de l'imperi soviètic i la creació de nous Estats a l'Est era un senyal que el mapa geopolític no havia acabat d'evolucionar i que les fronteres convingudes anteriorment es podien redissenar. Un cop es van consumir els divorcis entre els antics formadors del bloc de l'Est, l'Oest es va veure reforçat potser en el pla militar però inquiet en l'interior a causa de les seves pròpies minories nacionals, que exigien que es fes més cas als capítols de l'exercici democràtic i de la presa en consideració de les identitats nacionals i altres formes identitàries.

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

9. Per a una exploració centrada en les realitats nacionals del Canadà, Espanya, els Estats Units, França i el Regne Unit, consulteu Alain-G. Gagnon, André Lecours i Geneviève Nootens (dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains: identité, mémoire, pouvoir*, Montreal, Québec Amérique, col·l. «Débats», 2007.

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





Aquest era el cas, entre d'altres, d'Escòcia, Catalunya i, a l'Amèrica del Nord, del Quebec precisament. Totes aquestes entitats nacionals, hem de recordar, evolucionen en el si d'Estats federals o, com a mínim, en vies de federalització.

Alguns han deixat entreveure que el desmembrament de l'URSS, Txecoslovàquia i Iugoslàvia es va deure al fet que érem en presència d'Estats federals. Ara bé, aquests tres Estats només tenien de federal el nom, ja que, com ens recorda el polític John McGarry¹¹, aquests tres Estats plurinacionals eren règims autoritaris, centralitzats i amb poc respecte per les minories nacionals que vivien en aquests territoris.

Ens pot sorprendre que, un cop aquests tres règims van patir una pèrdua d'autoritat i una erosió de la legitimitat, les minories nacionals van triar separar-se dels Estats i negar massa sovint la seva existència o preocupar-se massa poc pel seu futur?

Però què passa amb les nacions minoritàries que avancen en el si d'Estats -ja siguin unitaris, federals o híbrids- que evolucionen en l'esfera de les democràcies liberals avançades? El nombre d'Estats nació ja formats és molt inferior al nombre de nacions existents i reconegudes. Així doncs, l'important és identificar les vies de reconciliació que permetin acomodar aquestes últimes de tal manera que no es vegin forçades a prendre formes que trobarien alienes. A aquest respecte, Michael Keating fa una constatació aclaridora en tenir en compte la inadequació entre el nombre d'Estats i el nombre de nacions, així destaca que

“la recerca de principis generals que definirien la nació i les condicions sota les quals les nacions es podrien veure facultades per a l'autogovern s'ha demostrat inconcloent. En el seu lloc, és un tema de reconciliació de les exigències per a la nació i els drets que les acompanyen”.

Les expectatives de les nacions minoritàries es cobriran de forma satisfactòria en la mesura en què aquestes últimes no veuran les seves preferències simplement subordinades a les de la nació majoritària. En aquest sentit, l'ús de la fórmula federal pot contribuir a apropar les comunitats i a enriquir el vincle de confiança intercomunitària o intracomunitària. Això no obstant, aquest procés podria tenir lloc amb tres condicions. En primer lloc, que els representats de la nació majoritària i les nacions minoritàries posin en marxa una autèntica deliberació; en segon lloc, que la nació majoritària eviti de fer ús dels seus poders coercitius (amenaces velades i intimidatòries de tot tipus, tribunals de justícia, exèrcit, etc.) amb fins dissuasoris i de tancament de l'altre, i, en tercer lloc, que les nacions minoritàries no amenacin de trencar les negociacions en tot moment, sinó que acceptin mantenir un lligam agònic amb el seu homòleg. En la mesura que aquestes condicions es respectin, i això no hauria de suposar greus problemes en el context d'una democràcia liberal avançada, el federalisme plurinacional ofereix, segons nosaltres, les condi-

11. John McGarry, «Le fédéralisme peut-il contribuer à concilier la diversité ethnique et nationale», *Fédérations*, vol. 4, núm. 1 (març 2004), p. 3.



El Canadà, la Gran Bretanya o Espanya no poden ignorar avui dia el repte de la diversitat nacional
Foto: Gregory Goodwin

ons òptimes en vista d'una gestió responsable i equitativa dels Estats nació tal com es presenten avui dia.

Ara cal posar-se en guàrdia. Importa als actors presents de no convertir-se en defensors d'una visió medieval del poder. En efecte, una visió que es limitaria a presentar el poder com a expressió d'un bloc monolític no respondria a les exigències de la democràcia contemporània. Ara tenim més que mai l'obligació d'engegar un "esforç d'educació en el pluralisme"¹².

En aquest sentit, el federalisme constitueix una forma avançada de la democràcia, ja que permet de fragmentar l'autoritat i, per aquest fet, la sobirania estàtica, perquè sigui més compatible amb les exigències dels grups nacionals que formen els Estats nació. Això ens remet a l'aportació, massa sovint negligida, de Lord Acton en els debats sobre les teories de la unitat i la llibertat. Presentem a continuació un extracte revelador de la postura d'aquest últim que aclarirà la discussió en gran manera:

"la presència de nacions diferents en una mateixa sobirania [...] permet de tenir una garantia contra l'esclavitud que es desenvolupa amb l'estendard d'una autoritat única, en equilibrar els interessos, multiplicar les associacions i donar al tema la discreció i el suport d'una opinió conjunta [...]. La llibertat comporta la diversitat i la diversitat protegeix la llibertat pel fet d'aportar les formes d'organitzar-la"¹³. El federalisme plurinacional ofereix vies que les minories nacionals han d'explorar. D'una banda, afavoreix el reconeixement de les nacions minoritàries i els permet autogovernar-se a escala de la seva pròpia nació i, d'altra banda, constitueix un escut contra tots els intents d'intrusió en els camps de la competència rellevant de les entitats que els constitueixen, mentre es valora una ciutadania de proximitat.

El Canadà, la Gran Bretanya o Espanya no poden ignorar avui dia el repte de la diversitat nacional. En cada un dels casos, la nació majoritària està convidada a fer avançar els intercanvis intercomunitaris tot respectant les tradicions dels uns i dels altres en vista de l'establiment de règims polítics més distesos. En aquest sentit, el Tribunal Suprem del Canadà va poder contribuir a un cert acostament entre la nació quebequesa i la nació canadenc a l'agost de 1998 quan va presentar la remissió sobre el dret del Quebec a la secessió. En aquests dies previs a la presentació de la decisió del Tribunal Constitucional espanyol sobre la renovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, serà interessant veure com els jutges conclouran el debat.

Ara bé, els tribunals de darrera instància tenen com a primera obligació no prendre part pel govern central o pels Estats membres, sinó més aviat actuar com "una jurisdicció suprema cridada a conclou-

12. Podem remetre al text de Jean-Marc Larouche, George Leroux, Jean-Pierre Proulx i Louis Rousseau, «Critique nationaliste: erreur de lecture», *Le Devoir*, Montreal, (16 de desembre de 2009), p. A-5.

13. John Emerich Acton, «Nationality» a Gertrude Himmelfarb (dir.), *Essays on Freedom and Power*, Glencoe, Free Press, 1949, p. 185. Traducció lliure.



re els conflictes de competència susceptibles d'iniciar-se entre [els Estats membres] i el poder central o entre ells mateixos"¹⁴. En altres paraules, el tribunal de darrera instància disposa de diverses prerrogatives però en cap moment ha de ser partidista o acabaria per posar en dubte la seva legitimitat.

Les democràcies liberals avançades, per les seves formes més fines de concebre la sobirania i d'imaginar-ne la implantació, constitueixen llocs rics d'innovació política. Tot i això, els reptes als quals s'enfronten les nacions minoritàries¹⁵ són múltiples: la continuïtat històrica, la recerca de reconeixement, l'afirmació identitària, les exigències de dignitat i de llibertat, l'afirmació cultural, la capacitat d'acolliment dels immigrants, la prosperitat econòmica, la inserció en les xarxes internacionals, etc. Per trobar respostes que permetin acostaments entre



Els reptes als quals s'enfronten les nacions minoritàries són múltiples: la continuïtat històrica, la recerca de reconeixement i l'afirmació cultural, entre altres

Foto: Gregory Goodwin

les nacions majoritàries i les nacions minoritàries, cal concebre la posada en marxa de determinats reequilibraments en el capítol dels poders compartits, tenir en compte les preferències polítiques de les comunitats nacionals que formen la comunitat política que correspon a l'Estat nació i que permetin donar vida a la condició federal essencial en l'adveniment de les societats pluralistes.

Conclusió

La fórmula federal posseeix qualitats intrínseques evidents i del tot essencials per a l'estabilitat dels règims polítics, ja que permet d'apostar pel respecte i la renovació de les comunitats nacionals. És en aquest sentit que la capacitat de reconeixement de les nacions majoritàries quant a les nacions minoritàries ha de contribuir a enriquir el vincle de confiança intercomunitària sense el qual és difícil de projectar relacions estables i respectuoses entre els socis en l'origen del pacte que institucionalitza les relacions fundades en bases lliurement consentides.

Els Estats plurinacionals que evolucionen en el si de les democràcies liberals avançades han de respondre de forma justa a les exigències de reconeixement que emanen de les nacions minoritàries. Massa sovint, la nació majoritària tendeix a reproduir les relacions de força i té massa poc en compte les reivindicacions legítimes de les nacions minoritàries. En aquesta època, el que importa és donar veu als debats intercomunitaris, fer que l'altre es comprometi seguint els seus propis termes i fer assolir, reprenent l'expressió de Daniel Innerarity, una ètica de l'hospitalitat que permeti a tots sentir-se plenament lliures en l'espai plurinacional que comparteixen.

14. Rusen Ergec, «Les aspects juridiques du fédéralisme» a André Alen, et al. (dir.), *Le fédéralisme, approches politique, économique et juridique*, Brussel·les, De Boeck-Wesmael, 1994, p. 42. Agraïm a François Laplante-Lévesque, ajudant de la càtedra de recerca del Canadà en estudis quebequesos i canadencs, per haver cridat la nostra atenció vers aquesta important obra.

15. Per a un estudi d'una gran riquesa sobre les nacions minoritàries, cal remetre a l'obra de Montserrat Guibernau, *The Identity of Nations*, Londres, Polity, 2007.