

La utilitat i els reptes del federalisme al segle XXI

Guy Laforest

Professor titular. Departament de Ciència Política. Universitat Laval

Jean-François Caron

Estudiant de doctorat. Departament de Ciència Política. Universitat Laval

1. Introducció

Fa cent anys, Europa i el món es preparaven per afrontar la commoció de la Primera Guerra Mundial. En el nostre univers, construït sobre el ritme frenètic de la globalització, de la governança complexa, de la sofisticació tecnològica i del calidoscopi de les identitats plurals i intricades, queda clar que no podem anticipar-nos de cap manera a tot el que ens té preparat el segle XXI. En aquest article esperem reflexionar sobre la utilitat del federalisme en els temps que s'acosten i destacar els principals reptes i problemes que hauran d'afrontar aquesta forma d'organització política i aquesta cultura de la governança, fent èmfasi en els problemes i les innovacions de l'última dècada. Abans d'emprendre la marxa, farem algunes observacions sobre l'esperit i el marc filosòfic en què ens centrarem.

El gran intel·lectual quebequès Fernand Dumont va escriure que la història trenca gradualment les institucions que crea, però això no esborra la possibilitat de tenir-la en consideració (Dumont: 1987, p. 231). Amb aquest objectiu, pensem que cal seguir Isaiah Berlin, per a qui el pitjor dels mals és el dogmatisme doctrinari, fins i tot amb bona intenció moral. En la vida política, recorda Berlin, "hem de lliurar-nos a un sistema de concessions mútues; les regles, els principis i els valors han de cedir els uns als altres en diferent grau, en situacions particulars" (Berlin: 1987, p. 31). Aquesta seria, segons ell, la primera condició d'una societat acceptable. Per tant, el federalisme no és una finalitat en si mateix; cal veure'l com un mitjà per a l'obtenció i el floriment d'una societat acceptable, autènticament humana. Això implica una societat que col·locarà en una posició fonamental la consciència individual –autoestima, esforç, preocupació pels altres–, els equilibris institucionals necessaris que es requereixen per limitar el poder de l'Estat amb l'objectiu d'aconseguir la igualtat d'oportunitats i de la justícia distributiva, la igualtat legal i simbòlica en les relacions entre majoria i minories, una cultura del seny



Els autors de l'article opinen que el federalisme és una forma de governança política de les societats modernes
Foto: Gregory Goodwin

Professor titular del Departament de Ciències Polítiques de la Universitat Laval (Canadà). Hi treballa des de 1988, després d'haver fet els estudis de doctorat a la Universitat McGill (Canadà) i d'haver impartit classes durant dos anys a la Universitat de Calgary (Canadà). Els seus principals camps d'especialitat i de recerca són el pensament polític modern, la història intel·lectual comparada del Canadà anglòfon i del Quebec francòfon, i les polítiques constitucionals al Canadà, les teories del federalisme i del nacionalisme. Cal destacar la publicació dels llibres *Trudeau et la fin d'un rêve canadien* (Septentrion, 1992), *De l'urgence* (Boréal, 1995), *Pour la liberté d'une société distincte* (Presses de l'Université Laval, 2004). Ha col·laborat en nombroses empreses col·lectives de recerca, en particular sobre el pensament de Charles Taylor, el dèficit constitucional canadenc i l'estudi del federalisme. En el món de la política, va ser durant dos anys president de l'Acció Democràtica del Quebec, de l'any 2002 al 2004. El 2009 va ser professor convidat al Departament de Ciències Polítiques de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona.

i la responsabilitat per a la ciutadania i la classe política en espera, segons la bona fórmula de Paul Ricoeur, d'una memòria històrica justa i feliç, la promoció d'una esfera pública que encoratgi la reflexió crítica, la promoció dels debats oberts sobre els futurs possibles per a aquesta societat. Considerem que l'esperit que engloba tot això és una ètica modesta de la sol·licitud i de la responsabilitat. Reconeixem que aquest esperit pertany a l'herència de les democràcies liberals i, en aquest marc, situarem la nostra reflexió sobre el federalisme.

2. Sentit i utilitat del federalisme

El federalisme és una forma de governança política de les societats modernes. Sota aquest angle polític, permet combinar les aspiracions a l'autonomia, la separació i la llibertat dels components amb els desigs d'unitat, solidaritat i interdependència. Des del punt de vista jurídic, l'Estat federatiu està ancorat en el principi de la sobirania compartida i les competències legislatives entre dos ordres de govern autònoms o no subordinats entre si. Pel que fa a l'àmbit social, diríem que la societat federal parteix del reconeixement del pluralisme i de l'heterogeneïtat de la societat. En el transcurs dels últims deu anys, en especial sota el lideratge personal de Ronald Watts i l'institucional del Fòrum de Federacions, diverses investigacions han permès aprofundir en la diversitat interna de la governança federal, elaborar estudis comparatius profunds sobre bona part de les dimensions que implica –marc constitucional, competències legislatives, regles fiscals, pluralisme identitari– i així s'han delimitat el conjunt de característiques institucionals i els aspectes lligats a la cultura política que s'han de posar en marxa i han de ser respectats perquè prosperi l'esperit del federalisme (Watts: 2007). Però més enllà de les institucions i de les dimensions culturals tan valorades pels politòlegs, el federalisme clama un cert sentit ètic, en relació amb les observacions anteriors de Berlin en la introducció. Denis de Rougemont, a la *Lettre ouverte aux Européens* (Carta oberta als europeus), ha destacat en gran manera aquest sentit ètic:

“Proposo d'anomenar problema federalista una situació en què s'enfronten dues realitats humanes antinòmiques, però també valuoses i vitals, de manera que la situació no es pugui inscriure ni en la reducció d'un dels termes ni en la subordinació de l'un a l'altre, sinó només en una situació que englobi, satisfaci i transcendeixi les exigències de l'un i de l'altre” (De Rougemont: 1976, p. 205).

Tant el politòleg quebequès Alain-G. Gagnon com el filòsof polític català Ferran Requejo han reflexionat des de fa uns dotze anys sobre les diferents cares de la utilitat del federalisme (Gagnon: 1993; Requejo: 1998). Pel que fa al que és essencial, les seves mirades sintètiques no han quedat antiquades. En teoria, com recorden, el federalisme està admirablement ben adaptat a les exigències de la governança complexa del nostre món globalitzat. En efecte, permet combinar els avantatges de la unitat amb els de la conservació de la diversitat, les experiències de l'autonomia i les de la solidaritat/interdependència, l'atracció de la centralització i la de la descentralització. És una forma de governança flexible, adaptable, construïda sobre tot un seguit d'equilibris precaris, en tensió, que obliguen els governants i els ciutadans a revisar constantment els seus judicis, a demostrar així un sentit de compromís i de tolerància (Levy: 2007; Weinstock: 2005). En teoria, sempre, el federalisme encarna bé aquesta idea d'una ètica pública de la responsabilitat i de la sol·licitud que ens hem exigint. Quan es divideix la sobirania i es multipliquen els



centres de decisió, el federalisme protegeix la llibertat de les persones i la seva creativitat, instaura frens a la tirania de la majoria (o de les majories). Mentre protegeix l'autonomia i la separació de les comunitats de proximitat, encoratja i crea també hàbits de solidaritat a partir d'un teixit social molt real de les comunitats de base i aquests hàbits de solidaritat són immensament útils per a la gestió adequada d'un bé comú cada vegada més global al segle XXI (Burrelle: 2005, p. 41). Quan es pluralitzen i es multipliquen les esferes de la deliberació, una vegada més sobre la base tan real de les comunitats de proximitat, el federalisme pot contribuir a una educació molt edificant de la ciutadania, que consolidi els valors i la cultura democràtics i lluiti contra les tendències a la fragmentació, al cinisme i a l'anomia polítiques que Charles Taylor va associar a un dels grans mals de la modernitat (Taylor: 1992). En els nombrosos estats caracteritzats pel pluralisme nacional, el federalisme pot oferir unes eines de govern que serveixin per gestionar, reduir i reformular, segons les necessitats, totes les tensions associades a la diversitat de les adhesions. Les principals obres de Gagnon i Requejo en el transcurs de l'última dècada s'han consagrat també a aquesta dimensió (Gagnon i Lacovino: 2007; Requejo: 2005). Les recuperarem a l'hora d'avaluar els reptes actuals del federalisme. En el camp de les polítiques públiques, el federalisme impulsa la in-

Quan es divideix la sobirania i es multipliquen els centres de decisió, el federalisme protegeix la llibertat de les persones i la seva creativitat, instaura frens a la tirania de la majoria (o de les majories)

novació i l'enginy, ja que multiplica els laboratoris socials i polítics i afavoreix l'emulació entre els diferents governs implicats, amb tota legitimitat en els camps respectius de competència, per als ciutadans (Gagnon: 1993, p. 34; Pratte: 2007, p. 275). En efecte, aquesta emulació existirà entre els diferents estats federats, que rivalitzaran en imaginació entre si en una gran quantitat de camps, però també existirà entre el govern central de la federació i els seus homòlegs federats. Aquí la idea de base s'associa a la de Maquiavel en Discursos, en què els conflictes, les tensions, els tumults i els principals "humors" –*umori*– vol que tinguin globalment un efecte positiu per a la salut i la llibertat del conjunt de la comunitat política. En un règim federal, els diversos ordres de govern poden actuar directament per als ciutadans, cadascun a la seva manera i tant en els camps de competència individuals com en els compartits. El federalisme va més enllà d'admetre que això produirà tensions, fins i tot propugna aquesta dimensió agònica.

En la reflexió sobre el federalisme, com en la major part dels camps de la filosofia política, podem sentir la presència conjunta d'una disposició idealista i d'una actitud més realista (Noël: 2006). La citació precedent de Denis de Rougemont ho il·lustra a la perfecció. D'una banda, de manera realista, aquest últim reconeix l'existència en les nostres societats de valors i fenòmens antinòmics que no sabrien veure's reduïts l'un a l'altre. D'altra banda, escriu també que la solució s'ha de trobar en l'àmbit de les construccions teòriques i les institucions que engloben, satisfan i transcendeixen les exigències de les dues polaritats. Això s'apropa al telos idealista de la fusió dels horitzons que trobem en la filosofia hermenèutica. Ara bé, si el segle XX ens ha ensenyat alguna cosa és que els conflictes i les tensions són consubstancials a la vida política, en especial en els règims de la democràcia liberal. Per tant, cal abandonar els somnis de transcendència d'un cert federalisme temptat pel messianisme i l'escatologia per acontentar-nos amb les esperances més modestes, i més assequibles, dels règims federals acceptables i de les societats acceptables segons la fórmula de Berlin. Seguint aquest esperit tractarem la qüestió dels reptes i els problemes actuals del federalisme.

3. Reptes i problemes del federalisme

En un assaig recent sobre la pertinença contemporània de la idea federal, Ronald Watts exposa tres innovacions en l'evolució dels sistemes i els règims d'inspiració federal (Watts: 2007, p. 15-16). Primer, subratlla la tendència de l'aparició i després la consolidació dels règims híbrids, que combinen elements de la doctrina federal amb la sobirania compartida, la idea confederal associada a la delegació limitada de responsabilitats de manera central per als socis que conserven sobirania plena. Segons Watts, la Unió Europea és un exemple d'aquesta configuració híbrida. Deixarem a d'altres l'encàrrec d'abordar els reptes que seran els seus en el transcurs de la propera dècada. Watts afegeix que cada vegada més països dotats d'una constitució federal, i entitats federades, participen en el joc institucional i en el diàleg d'una sèrie d'entitats supranacionals. Tota la qüestió del govern per nivells o escales múltiples és la que han d'afrontar simultàniament els reptes de la transparència democràtica,

Jean-François Caron

Estudiant del Doctorat en Ciències Polítiques de la Universitat Laval. La seva investigació se centra en l'estudi del federalisme, el multiculturalisme, el nacionalisme i les identitats polítiques. La seva tesi doctoral porta per títol «Les condicions de la unitat en les federacions multinacionals: cap a un esperit federal patriòtic i agònic». Ha publicat diversos textos a les revistes *Nationalism & Ethnic Politics* i *Politique et sociétés*, i al *Bulletin d'histoire politique*. També és professor adjunt de la Facultat de Filosofia de la Universitat Laval i del Departament de Ciències Humanes de la Universitat del Quebec, a Chicoutimi.

l'eficàcia en el seguiment de les relacions intergovernamentals i la imputabilitat recíproca en la presa de decisions. Finalment, Watts veu amb bons ulls la tendència a acceptar un cert grau d'asimetria en la participació de les entitats federades en la direcció de les relacions internacionals i els organismes supranacionals en general. Des d'aquesta perspectiva, podríem posar com a exemple el Canadà, que va acceptar el 2006 en un acord amb el Quebec la participació –totalment asimètrica– d'aquest últim en una organització internacional d'importància com la Unesco (Laforest: 2010). Ens basarem en aquest últim punt per examinar un dels primers reptes contemporanis, com és la gestió de les identitats plurals.

Començarem per aquest repte, ja que sabem que és clau tant per a Catalunya com per al Quebec. Tanmateix, diríem que a escala planetària, després dels atemptats de l'11 de setembre de 2001, la importància relativa en els debats ha disminuït una mica per deixar lloc als reptes relatius a la seguretat. En un famós text sobre les polítiques d'identitat, la diversitat i el reconeixement, el filòsof James Tully ha concretat que el calidoscopi identitari contemporani està format per una pluralitat d'identitats per si mateixes plurals, obertes a influències externes, en estat de negociació constant i, per tant, immerses en processos permanents de transformació. Creu que això no porta necessàriament al desordre, a l'anarquia ni a un relativisme complet, en la mesura que està demostrat que les persones poden estar en diverses generacions convençudes del diàleg democràtic de la pertinència del manteniment i l'adhesió d'una de les seves principals fonts identitàries, per exemple l'arrelament lingüístic, cultural i nacional. Sobre això, esmenta els exemples d'Escòcia i Catalunya. Pel que fa a les lluites identitàries i les dimensions adequades de les constel·lacions identitàries del pensament, Tully està en contra del fixisme, el monisme i la recerca de l'autenticitat. Promet identitats a les quals "es donarà més suport que imposició, raonables més que no raonables, capacitants més que discapacitants, dotades d'efectes llibertadors més que opressors" (Tully: 2003, p. 519). No obstant això, no n'hi ha prou amb la teoria normativa per explicar els avenços recents en matèria de gestió del pluralisme identitari a la pràctica dels règims federals.

Si agafem com a exemple el Canadà, les comunitats polítiques i intel·lectuals dels estats multinacionals provoquen les seves pròpies tradicions interpretatives quant al règim federal en què viuen (Weinstock: 2005). Sobre aquest punt, com a regla general, veurem en aquesta obra les diferències importants entre les tradicions interpretatives de les comunitats nacionals majoritàries i les de les comunitats nacionals minoritàries. Sobre la qüestió dels grans equilibris del federalisme, les majories privilegien la unitat, la solidaritat/interdependència basada en criteris d'eficàcia, rendiment i uniformitat en la justícia, així com la integració social, mentre que les minories privilegien l'autonomia, la asimetria i la seva pròpia habilitació simbòlica i legal. Un dels grans reptes del federalisme en l'època contemporània consisteix, per tant, a crear, en el pla de la cultura política i l'educació a la ciutadania, contrapesos a les tendències dominants tant en l'àmbit de les majories com en el de les minories. Cal animar aquestes últimes a apostar menys exclusivament per l'autonomia i més per la solidaritat/interdependència, però aquests esforços seran en va si, alhora, no adoptem una sèrie de mesures per fer que les majories respectin i valorin l'autonomia i la llibertat política de les minories nacionals. Els debats teòrics sobre el federalisme multinacional han aportat potser el que havien d'aportar. Ara cal insistir més en l'àmbit de l'educació a la ciutadania federal i els contrapesos institucionals. En les obres respectives sobre les teories del federalisme, Dimitrios Karmis i Wayne Norman evoquen aquesta dimensió quan escriuen que, en els estats multinacionals, cal promoure "un sentit d'identitat i lleialtat sa de tots els ciutadans tant per a la seva subunitat com per a l'Estat federal" (Karmis i Norman: 2005, p. 17). Creiem que això exigirà una altra generació d'obres que aprofundeixin en la història intel·lectual per comprendre millor la complexitat i la riquesa de les tradicions interpretatives del federalisme de les comunitats nacionals majoritàries i minoritàries, que identifiquin, en cadascuna, les bases més susceptibles d'ajudar a renovar el seu diàleg davant els dilemes actuals.

La definició clàssica del federalisme descansa sobre la idea que es tracta d'un estat on hi ha almenys dos ordres de govern. Ara bé, en vista de les pràctiques de les societats federals actuals, podem dir que es tracta més aviat d'un Estat en el qual només hi ha dos ordres de govern sobirans en les seves competències legislatives en virtut de la Constitució. Això relega les regions i els municipis a un nivell jurídic i polític subordinat. En el transcurs de l'última dècada, sobre un fons d'acceleració dels processos i els fluxos de la mundialització –pensem per exemple en el repte de la immigració en ciutats com Barcelona o Montreal–, els règims federals s'enfronten a les demandes de les ciutats globals que volen convertir-se en actors de primer ordre en la governança de l'Estat i les relacions intergovernamentals, en especial pel que fa a les qüestions relatives a la pobresa, la seguretat i la integració intercultural. En efecte, les ciutats globals volen més recursos econòmics i capacitats d'acció sobre els ciutadans, però en el fons no volen veure's al marge de les discussions relatives al seu poder i el seu futur entre els principals ordres de govern. Volen participar de manera completa en la governança complexa del món globalitzat. Afegeixen una nova dimensió a l'arquitectura de la governança per nivells o àmbits múltiples de què parlava Ronald Watts.

Els Estats Units ocupen un lloc molt important, sens dubte hegemònic, en la història del federalisme i de la seva interpretació. En el transcurs de l'última dècada, s'han pogut observar en aquest país dues tendències contradictòries. D'una banda, immediatament després dels atemptats de l'11 de setembre de 2001, la rigidesa i la complexitat de compartir els poders en el federalisme americà clàssic s'han posat en qüestió per als que haurien volgut convertir el Govern central en el principal, per no dir l'únic, actor autoritzat per agafar les regnes i tots els mitjans necessaris per lluitar contra el terrorisme (Donohue i Kayyem: 2002). D'altra banda, altres experts han pogut esdevenir un contrapès a aquesta afirmació en suggerir que compartir els poders als Estats Units s'hauria de reequilibrar perquè el Govern central es concentrés en determinades qüestions essencials i assumís menys microgestió en camps com la sanitat, l'educació, els assumptes municipals o els serveis socials (Nivola: 2007). Veiem, en una de les primeres pàtries del federalisme, que els debats continuen vius, les tensions fonamentals entre forces centrípetes i centrífugues es mantenen, si no es metamorfosen. Els equilibris precaris, inestables, continuen sent la característica fonamental de federalisme del segle XXI.



Els autors de l'article consideren un repte clau que la cultura política lligada al federalisme sigui promoguda en els programes d'educació a la ciutadania federal
Foto: Gregory Goodwin



En general, la bibliografia sobre el federalisme tendeix a estar dominada per les perspectives institucionalistes. Després d'uns quinze anys, en especial pel que fa al federalisme multinacional, el camp del pensament polític ha mostrat un gran dinamisme. Nosaltres apostem perquè, en el límit d'una nova dècada, la utilitat del federalisme haurà de ser defensada més enllà dels cercles de governants, experts i universitaris, que són els primers públics d'un organisme com el Fòrum de Federacions. Creiem que, d'ara endavant, els esforços més grans s'haurien de consagrar a una verdadera pedagogia del federalisme davant de la ciutadania. Atesa la sofisticació tecnològica i les urgències politicoburocràtiques del segle XXI –seguretat i medi ambient–, els objectius d'eficàcia i rendiment s'oposen de vegades a la valoració dels diàlegs complexos que incorpora la pràctica del federalisme. La cultura política lligada a aquest últim, que hem intentat delimitar en aquest article, ha de ser promoguda sistemàticament en els programes d'educació a la ciutadania federal. En definitiva, aquest és potser el repte més important del federalisme per al segle XXI.

Bibliografia

- Berlin, Isaiah. *Le bois tordu de l'humanité*. París: Albin Michel, 1987.
- Brouillet, Eugénie. *La négation de la nation : l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2005.
- Burelle, André. *Pierre-Elliott Trudeau : l'intellectuel et le politique*. Montréal: Fides, 2005.
- Donohue, Laura K.; Kayyem, Juliette N. "Federalism and the battle over counterterrorist law: state sovereignty, criminal law enforcement and national security". *Studies in Conflict & Terrorism*, 2002, vol. 2, n. XXV, p. 1-24.
- Dumont, Fernand. *Le sort de la culture*. Mont-real: L'Hexagone, 1987.
- Gagnon, Alain-G.; Lacovino, Raffaele. *Federalism, Citizenship and Québec*. Toronto: University of Toronto Press, 2007.
- Gagnon, Alain-G. (dir.). *El federalisme canadenc contemporani: fonaments, tradicions i institucions*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2007.
- Gagnon, Alain-G. (dir.); Tully, James (dir.). *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Gagnon, Alain-G. "The political uses of federalism". A: Burgess, Michael (dir.); Gagnon, Alain-G. (dir.). *Comparative federalism and federation: competing traditions and future directions*. Toronto: University of Toronto Press, 1993, p. 15-32.
- Karmis, Dimitrios (dir.); Norman, Wayne (dir.). *Theories of federalism: a reader*. Londres: Palgrave Macmillan, 2005.
- Laforest, Guy. *The meaning of Canadian federalism in Québec: critical reflections*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2010 (propera publicació).
- Levy, Jacob. "Federalism, liberalism and the separation of loyalties". *American Political Science Review*, 2007, vol. 3, n. CI, p. 459-477.
- Nivola, Pietro S. "Rediscovering federalism". *Issues in Governance Studies*. Brookings Institution, 8 de juliol de 2007, p. 1-19.
- Noël, Alain. "Democratic deliberation in a multinational federation". *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2006, vol. 3, n. IX, p. 419-444.
- Pratte, André (dir.). *Reconquérir le Canada: un nouveau projet pour la nation québécoise*. Montréal: Les Éditions Voix Parallèles, 2007.
- Requejo, Ferran. *Multinational federalism and value pluralism*. Londres/Nova York: Routledge, 2005.
- *Federalisme, per a què?* Barcelona: L'Hora del Present, 1998.
- Rougemont, Denis de. *Lettre ouverte aux Européens*. París: Albin Michel, 1976.
- Taylor, Charles. *Grandeur et misère de la modernité*. Mont-real: Bellarmin, 1992.
- Tully, James. "Identity politics". A: Ball, Terence (dir.); Bellamy, Richard (dir.). *Cambridge history of twentieth-century political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 517-533.
- Watts, Ronald. *The federal idea and its contemporary relevance*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 2007.
- Weinstock, Daniel. "The moral psychology of federalism". A: Gaudreault-Desbiens, Jean-François (dir.); Gélinas, Fabien (dir.). *Le fédéralisme dans tous ses états : gouvernance, identité et méthodologie*. Mont-real/Brussel·les: Éditions Yvon Blais / Éditions Bruylant, 2005, p. 209-226.