

## “LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y EL FEDERALISMO EN CONTEXTOS PLURINACIONALES. DIEZ ELEMENTOS ANALÍTICOS PARA UNA DISCUSIÓN TEÓRICA\*”

Por Ferrán Requejo,  
Catedrático de Ciencia Política  
Universidad Pompeu Fabra (Barcelona)

*Je hay toute sorte de tyrannie, et la parliere, et l'effectuelle*  
(Detesto toda forma de tiranía, tanto la de las palabras  
como la de los hechos)

Montaigne, *Essais*, Libro III, VIII

*El federalismo está diseñado para impedir la tiranía sin  
impedir la gobernación.*

Daniel Elazar, *Exploring Federalism*

En ciertas federaciones democráticas liberales (o políticas regionalmente descentralizadas) hay una coexistencia entre varios *grupos nacionales*. Entre las características *nacionales* de estos grupos que conviven en una situación política determinada, podemos mencionar el hecho de que sus miembros se reconocen como tales, porque comparten algunos rasgos culturales. También comparten cierto sentido de distintividad histórica en relación a otros grupos. Están situados en un territorio más o menos claro, y manifiestan una voluntad de mantener su distintividad en la esfera política. Cuando hay diferentes grupos nacionales conviviendo dentro de la misma federación o estado regional, lo denominamos una federación multinacional (o un estado regional multinacional). Este es, por ejemplo, el caso de Bélgica, Canadá, la India, o España. Éstas son federaciones plurinacionales, o políticas regionales descentralizadas con retos institucionales y reguladores distintos de aquellos a

los que se enfrentan federaciones uninacionales tales como Alemania, Austria o Australia<sup>1</sup>.

En la primera sección de este capítulo, describiré brevemente algunos elementos analíticos y morales pertenecientes a la actual revisión de la legitimidad democrática liberal dentro de los contextos plurinacionales que son relevantes para el federalismo democrático. La segunda sección tiene que ver principalmente con la noción de *pluralismo de valores* como teoría política del liberalismo político. Entiendo pluralismo de valores como la teoría de la estructura de la normatividad moral en las democracias liberales. Defiendo la conveniencia más grande de pluralismo de valores sobre sus teorías rivales cuando una está intentando revisar el liberalismo democrático desde la perspectiva del pluralismo cultural y nacional.

## **1. Liberalismo político y democracias plurinacionales: algunos defectos analíticos y morales.**

### **A) Aspectos analíticos**

#### **1.1 La desconexión entre los diferentes tipos de análisis teóricos**

Podemos decir, en términos generales, que ha habido poca relación entre los análisis de federalismo, democracia y las varias clases de nacionalismo. Por una parte, en estudios federales comparativos, no siempre se hace la distinción

---

<sup>1</sup> A esta distinción básica entre federaciones uninacionales y plurinacionales, se opone a veces otra distinción que resulta ser sumamente relevante para la importancia de la calidad regulatoria e institucional de las democracias liberales dentro del contexto de pluralismo cultural: aquella relacionada con la existencia de minorías indígenas, a veces descrita como grupos “nacionales” (Primeras Naciones). Este es el caso de Brasil, los Estados Unidos de América, o, una vez más, Canadá. En este capítulo, sólo consideraremos el federalismo en relación a la primera distinción hecha. En todo este volumen, los términos *multinacional* y *plurinacional* se usan de forma indistinta.

entre sistemas federales que son democráticos o no democráticos, o entre aquellas que son uninacionales o plurinacionales. Y por otra parte, los análisis del nacionalismo generalmente no enjuician las relaciones con la democracia en gran profundidad; mientras que las teorías de la democracia –especialmente aquellas de carácter más filosófico-, no han puesto suficiente atención en el análisis de los sistemas federales o de las realidades plurinacionales empíricas.

## **1.2 Pluralismo nacional y democracia**

Aunque se puede decir que el *pluralismo cultural* es una tendencia general de las democracias liberales actuales, el *pluralismo nacional* ciertamente no lo es. Es una realidad que no es compartida por todas las democracias. Sin embargo, a pesar del hecho que el pluralismo nacional es una cuestión relacionada con la calidad de algunas democracias, sólo en épocas recientes ha recibido la atención suficiente en la teoría democrática. Al menos tres cuestiones normativas e institucionales deben plantearse en estas democracias: el reconocimiento constitucional y la regulación del pluralismo nacional y los derechos de las minorías; el autogobierno de las minorías de entidades nacionales; y el marco institucional de la política.

## **1.3 Pluralismo nacional y federalismo**

Comparando la organización política de las *democracias federales*, no encontramos mucho sobre federaciones democráticas plurinacionales. Básicamente, están Canadá, Bélgica, la India y –en menor medida- España (la cual no es, técnicamente hablando, una federación). Enfrentados por lo tanto a estos casos, debemos ser especialmente cuidadosos al formular juicios, evitando inferencias basadas en información limitada, y absteniéndonos de conclusiones generales. Aquí la cuestión básica es aquella de cómo *integrar* en la esfera pública las diversas realidades nacionales dentro de la misma democracia federal. Los distintos grupos nacionales se caracterizan

habitualmente por diferencias reales y perceptibles (demográficas, lingüísticas, salariales, culturales, relativas al derecho civil, etcétera) que tienen consecuencias para su percepción de sí mismos, para la forma en que ellos mismos se ven, y para las formas en las cuales eso no corresponde a aquellas de otros grupos. También debemos tener en cuenta otros factores, tales como el hecho de si las poblaciones con distintas identidades nacionales están entremezcladas territorialmente o no, y la importancia de la 'identidad nacional dual' en relación a la 'entidad federada' y a la 'federación'.

#### **1.4 Normativa y pluralismo nacional**

En todas las democracias liberales y federales, los encargados de tomar decisiones a menudo se encuentran frente a una pluralidad de objetivos legitimadores competentes y frente a criterios basados en diferentes perspectivas funcionales o morales (liberales, democráticas, nacionales, técnicas, etcétera). La eficacia, la estabilidad, la participación política o la protección liberal de derechos y libertades individuales y colectivos, son objetivos competentes clásicos en todas las democracias federales que presentan relaciones más complejas y más entrelazadas en las federaciones plurinacionales que en las federaciones uninacionales.

#### **1.5 Pluralismo nacional, globalización y políticas supraestatales (p.e. la Unión Europea)**

Las naciones sin estado<sup>2</sup> como Quebec, Cataluña, Flandes, el País Vasco o Escocia, ilustran la coincidencia parcial entre la globalización y el pluralismo nacional en las democracias occidentales. En el contexto europeo, hay algunas dificultades en el análisis teórico y empírico cuando nos ocupamos de conceptos como la responsabilidad democrática en la red de toma de

---

<sup>2</sup> Los términos *naciones sin estado* y *minorías nacionales* se usan de forma indistinta.

decisiones supraestatales, o de la noción de *Ciudadanía Europea* (Maastricht 1992, Convención Europea 2002-2003). El federalismo está directamente influido por estos procesos supraestatales. De hecho, en las teorías de la democracia liberal, la ciudadanía se ha desarrollado y se ha enfocado desde la perspectiva del estado. Diluyendo el monopolio estatal del principio de territorialidad y el dualismo competitivo entre los procesos de la construcción de la nación estatales y no estatales, son necesarios dos requisitos para implementar dichos procesos: 1) una nueva integración institucional y democrática del pluralismo nacional en un contexto económico y político más globalizado, y 2) una revisión de la dualidad unitaria-secesionista (o unidad y secesión) en los procesos de construcción de la nación.

### **B) Aspectos morales**

La globalización y el pluralismo cultural y nacional constituyen los dos principales retos para las democracias liberales y para el federalismo hoy en día.<sup>3</sup> Ambos son importantes para el federalismo. En términos generales, la cuestión de la multiculturalidad y, más directamente, la cuestión de la plurinacionalidad ha planteado una nueva agenda de cuestiones para el debate democrático. Estos asuntos ya no están restringidos al lenguaje de los derechos individuales y a las nociones de libertad, igualdad y pluralismo del mismo modo que el liberalismo político tradicional ha desarrollado estas nociones. De hecho, podemos decir que esta nueva agenda ha implicado la discusión de elementos clave para una *teoría especial* de la legitimidad democrática y del federalismo en contextos plurinacionales que sobrepasa el enfoque tradicional de ver los desechos de las minorías nacionales como injustos, discriminatorios y moralmente arbitrarios.

---

<sup>3</sup> Para la relación entre liberalismo democrático y nacionalismo, ver también: Kymicka 2001, Requejo 1999<sup>a</sup>, Guibernau 1999, MCKim-McMahan 1997, Caney-George-Jones 1996, Canovan 1996, Norman 1996, Keating 1996, MacCormick 1996, Miller 1995, Smith 1995, Tamir 1993, Nodia 1992.

Entre las posiciones culturales y morales que el enfoque tradicional suele desplegar, destacan las siguientes:

### **1.6 Desigualdad versus diferencia**

Las teorías tradicionales de la democracia liberal, por regla general consideraban la esfera pública de justicia desde la perspectiva del paradigma de igualdad (igualdad versus desigualdad), en detrimento del paradigma de la diferencia (igualdad versus diferencia). En las sociedades plurinacionales es el concepto de igualdad en sí mismo el que se vuelve más plural que en las sociedades uninacionales. Si las diferencias culturales y nacionales son ignoradas o marginadas, las minorías no serán tratadas igualmente en relación con las mayorías, y perderán reconocimiento y autorespeto. De hecho, estas minorías son tratadas desigualmente aunque sus derechos civiles, políticos y sociales de ciudadanía estén garantizados. La yuxtaposición de los dos paradigmas de igualdad y diferencia es fundamental en el caso de los movimientos nacionales que son históricos y territoriales. Eso implica un nuevo enfoque a las mismas nociones de dignidad y pluralismo. La integración política de las minorías nacionales ahora se está reconociendo cada vez más por la mayoría de los expertos como una demanda que debe ser reconocida dentro de las que son “tan solo” democracias plurinacionales.

### **1.7 La concepción “monista” del “demos”**

Una de las cuestiones nunca resueltas por las diferentes teorías liberales de la democracia es aquella del *demos* a las cuales se refiere. En la mayoría de las concepciones de la democracia liberal eso es algo que está implícitamente definido de antemano por el estado-nación. Sabemos que en el mundo empírico, las *demos* de los sistemas democráticos, incluidos los de las federaciones, por regla general no han sido establecidos desde las reglas de

procedimiento de las democracias liberales, sino desde un proceso histórico lleno de guerras, conquistas, anexiones, exterminio o marginación de pueblos enteros, etcétera, que están lejos de ser unas bases sólidas para la legitimación de la democracia liberal. Además, esas bases generalmente justifican las reglas constitucionales en términos universales e imparciales, a pesar de la asunción implícita e inevitable de valores culturales particulares ligados a una democracia específica y al fingido interés “nacional” de sus *demos*. Bajo esta perspectiva, el reto de las democracias plurinacionales es “una política, varios *demos*”. De hecho, las teorías de la democracia tradicionalmente han sido teorías del *estado* democrático, y por regla general han sido concebidas como basadas en un *demos* uniforme. Las democracias plurinacionales muestran la necesidad de revisar, tanto por razones morales como funcionales, algunas de las asunciones tradicionales “estatistas” que los grupos hegemónicos nacionales a menudo han impuesto bajo algunas versiones homogeneizadoras de las nociones de la “democracia ciudadana” y la “soberanía popular”.

### **1.8 La marginalización de la dimensión “ética”**

Dentro de las teorías de la legitimidad democrática, la existencia de al menos tres dimensiones de racionalidad práctica ha tendido a prevalecer: la pragmática (o instrumental), la “ética” y la “moral”. La primera se dirige hacia la satisfacción de las metas y objetivos. En la esfera política se caracteriza por la negociación y el compromiso, y sus valores principales o principios directores son la efectividad, la eficiencia y la estabilidad. Desde esta perspectiva, un acuerdo federal que satisficiera a todas las partes implicadas de acuerdo con la perspectiva ética y moral, pero que fuese inestable, no podría describirse como un buen acuerdo. “Ético”, racionalmente está ligado a la interpretación de valores e identidades culturales específicos que proveen un marco para una normatividad particularista inevitable; mientras haya una normativa especial de valores (“normativa-marco”, o conjunto de valores), o una interpretación

específica de una normatividad más general (o “universal”). Esta es una racionalidad que está prescriptivamente caracterizada por la interpretación contextual. Esta integración ética debe tenerse en cuenta al regular los símbolos, instituciones, autogobierno, o los mecanismos de representación en una federación multinacional. Si su regulación se basa principalmente en los componentes culturales de sólo una de las colectividades nacionales y excluye o margina a las otras, será también difícil llamarlo una buena regulación federal. Esto implica que casi todos los ciudadanos de la federación se sientan “cómodos”, en términos de identidad (y autoestima), independientemente de la colectividad nacional a la que ellos, sobre todo, sienten que pertenecen: la federación de uno de los estados miembros. Finalmente, la racionalidad “moral” está dirigida a la “imparcial” y equitativa resolución de conflictos por medio de un número de principios que aspiran a reconocimiento “universal”, independientemente del contexto en que dichos principios son aplicados. Un buen acuerdo federal debe incorporar una dimensión *moral* claramente democrática liberal. En otras palabras, una dimensión que respete y garantice derechos humanos transculturales, así como los otros principios reglados por Ley (los principios de legalidad, constitucionalidad, la separación de poderes, elecciones frecuentes y competitivas, libertades civiles, etcétera).

Las teorías de la democracia liberal han tendido a considerar las regulaciones normativas desde la perspectiva de las racionalidades de la pragmática y de la moral. Las consideraciones éticas de una naturaleza histórica y lingüística, entre otras, que influyen en las identidades nacionales, han tendido o bien a ser marginadas o relegadas a la esfera privada (identidades nacionales de minorías territoriales), o bien simplemente han sido aceptadas implícitamente como una especie de horizonte hermenéutico de la esfera pública (identidades nacionales mayoritarias o hegemónicas). Las instituciones políticas no han sido culturalmente neutrales, sino que han tendido hacia identidades y modelos culturales de la mayoría nacional o de los grupos hegemónicos. Una conclusión mínima es que desde premisas liberales ha habido una tendencia a aceptar y



defender, desde la esfera pública, una forma implícita de “comunitarianismo” de estado de una naturaleza “nacional”.

### **1.9 La defensa de los procesos de la construcción de la nación en todas las democracias liberales**

Todas las democracias liberales, en la práctica, han defendido y continúan defendiendo los particularismos culturales de una naturaleza, lingüística, histórica, etcétera. En las democracias plurinacionales, hay una coexistencia de diferentes procesos de construcción de la nación que por lo menos son parcialmente competitivos entre sí mismos. Probablemente, habrá consecuencias políticas para una noción de construcción de la nación basada en la aplicación de un lenguaje legitimizador “universalístico” a un grupo estatal particular que en sí mismo posee una pluralidad de grupos nacionales.<sup>4</sup>

Resumiendo, el debate que ha tenido lugar durante la última década ha mostrado los límites culturales de las teorías liberales tradicionales y la parcialidad de las interpretaciones teóricas y aplicaciones prácticas de valores como la libertad, igualdad, autonomía, pluralismo o dignidad en el federalismo multinacional. En realidad, siempre argüimos desde la posición de herencias culturales que tienen rasgos tanto de tipo universal como particular y que moldean las identidades individuales que, en gran parte, vienen a nosotros preformadas. Entendido bajo este punto de vista, la mayoría de reivindicaciones hechas por los nacionalismos democráticos sin estados (es decir, catalán,

---

<sup>4</sup> Ver Linz 1993. En el campo del pensamiento político, para una crítica de la legitimación “liberal” colonial e imperialista en los escritos de pensadores como Locke y Mill, ver Parekh 1995. Para una discusión más amplia del multiculturalismo y la democracia liberal, ver también Carens 2000, Kymlicka-Norman 2000, Williams 1995, Kymlicka 1995, Tully 1994, Spinner 1994, Raz 1994b, Taylor 1992, Young 1990. Para un análisis panorámico del concepto de ciudadanía democrática dentro del ámbito de la teoría política, ver Kymlicka-Norman 2000 y Norman-Kymlicka 1994.

escocés o quebequés), representan una profundización de las suposiciones universales del liberalismo político, y especialmente de los valores de igualdad, libertad y pluralismo. La tarea clave es comprender que, en una democracia multinacional, coexiste un conjunto plural de esferas públicas, así como diferentes procesos de construcción de la nación. Esto es una idea que afecta a las actuales discusiones de si el federalismo, o algunas de sus variantes, ofrece un adecuado marco de trabajo desde el cual proceder a una integración práctica y constitucional de las políticas plurinacionales en las cuales diversos procesos de formación del estado comparten el mismo escenario. De este modo, la regulación política y constitucional de este específico tipo de pluralismo se convierte así en una demanda de la misma normatividad liberal y federal al comienzo del siglo XXI.

## **2. Pluralismo de valores y legitimidad política**

### **A) Pluralismo de valores: dos estrategias analíticas y cuatro tipos de teorías**

Comencemos con dos observaciones de una naturaleza más general. En primer lugar, cuando uno intenta “perfeccionar” las democracias liberales, tanto ética como funcionalmente, en relación con el pluralismo cultural y nacional, se pueden utilizar dos estrategias:

- a) En la primera, podemos situarnos dentro de la tradición teórica del liberalismo, para ser capaz de señalar los límites, sesgos, prejuicios e interpretaciones parciales que muestra, tanto en sus aspectos éticos y antropológicos, como en sus aspectos constitucionales e institucionales, tales como el federalismo. Esta perspectiva nos permite llevar a cabo una revisión teórica con la finalidad de refinar los mismos valores liberales y la legitimación de las democracias, así como permitirnos

exponer un número de propuestas para una reforma práctica que son más convenientes para redefinir los valores liberales.<sup>5</sup>

- b) En la segunda, podemos utilizar la tradición liberal como uno de muchos enfoques, con la finalidad de conformar políticas democráticas que vayan más allá del liberalismo occidental y que están más en consonancia con la diversidad normativa, lingüística, histórica y cultural de las sociedades contemporáneas.

En términos de teoría política, la primera estrategia intenta crear una teoría liberal del pluralismo cultural y nacional. La segunda estrategia está diseñada para producir una teoría multicultural más ambiciosa de la democracia y el liberalismo político.<sup>6</sup>

En segundo lugar, es posible identificar cuatro tipos generales de teoría, incluyendo al liberalismo, en relación a cómo se comprende la estructura interna de la normatividad moral –en otras palabras, su ontología básica es:

- 1) Teorías monistas
- 2) Teorías culturalmente pluralistas

---

<sup>5</sup> El debate, de hace pocos años, entre liberalismo político y pluralismo cultural, entre otras cosas, nos insta a: 1) mantener que la “sociedad bien ordenada” no debería incluir sólo temas políticos y económicos (libertades y recursos) , sino también temas concernientes a la integración política (derechos culturales, reconocimiento y, donde fuera relevante, las instituciones del autogobierno, y dominio compartido ); 2) desconfiar de aquellas teorías morales o teorías de “justicia” que son fuertemente deductivas en naturaleza (teorías superadas), cuando una trata de valores, intereses, identidades y contextos heterogéneos. Aunque aceptemos que la justicia es el principal objetivo a alcanzar en el escenario público –lo cual de ningún modo está claro-, no parece haber un modo racional, y que no sea controvertido, de demostrar sus “principios” o sus reglas de prioridad.

<sup>6</sup> Un ejemplo del contraste entre estas dos estrategias intelectuales se puede encontrar en el debate entre B. Parekh y W. Kymlicka en *Constellations* 4/1, 1997.

- 3) Teorías pluralistas sin valores ordenados jerárquicamente (pluralismo de valores)
- 4) Teorías pluralistas con valores ordenados jerárquicamente

Por *teorías monistas* entiendo aquellas que defienden que sólo un modo de vida es el mejor. Un modo de vida que se basa en un valor que se considera que es una prioridad y que es preferible a cualquier otro modo de vida. El monismo moral normalmente comprende que su posición es: 1) la más “racional” o humana, 2) de una aplicación universal, tanto para los miembros de cualquier colectivo dado como para la humanidad como un todo, y 3) está basada en una concepción de “naturaleza humana”, la cual le da una superioridad ontológico-moral sobre cualquier otra diferencia de un origen cultural y nacional que individuos o grupos muestran. Según este tipo de teorías, la buena vida no se puede vivir de forma diferente a lo que se defiende: no hay buenos modos de vida equivalentes (por ejemplo, Platón, o las interpretaciones habituales de las religiones monoteístas).

Por el contrario, las *teorías pluralistas culturalmente* establecen la imposibilidad de cualquier antropología (o ética) que no pueda tener en cuenta las características culturales que definen grupos e individuos. Inevitablemente, cualquier concepción del buen modo de vida dependerá más de las culturas particulares de un grupo de individuos dado, que de cualquier característica que puedan compartir (los miembros de ese grupo) entre todos ellos. La humanidad misma y sus respuestas morales son plurales. Las culturas, y sus “centros de gravedad” (Herder) concretos, normalmente se entiende aquí que son autónomas, globales, separados, valiosos, estáticos, y más o menos, grupos homogéneos que deben ser preservados por cada colectivo (ejemplos: Vico, Herder).

Por otra parte, las *teorías pluralistas sin valores ordenados jerárquicamente*, o el pluralismo de valores, defienden la existencia de una multiplicidad de valores

heterogéneos que no pueden reducirse a un único valor, ni a un orden permanente y universal de prioridades para todos los individuos y para todos los casos (obviamente, I. Berlin es aquí la principal referencia<sup>7</sup>). Finalmente, las *teorías pluralistas con valores ordenados jerárquicamente*, aceptan tanto la heterogeneidad de una serie de valores que no se pueden reducir a un único valor, como la posibilidad de establecer una prioridad permanente y universal de estos valores heterogéneos para todos los individuos (por ejemplo, la prioridad lexicográfica entre los dos principios de Rawls). En este sentido, esas teorías se refieren una vez más a un tipo de concepción de la naturaleza humana y la “racionalidad”. Es importante señalar que el liberalismo político se ha basado principalmente, filosóficamente hablando, tanto en principios monistas como en principios pluralistas, con o sin una escala fijada de valores. Estas posiciones son, lógicamente, exclusivas en términos filosóficos.

De aquí en adelante, nos situaremos en la estrategia (a) mencionada más arriba, y en la opción “pluralismo de valores” (tipo 3). Por una parte, la razón para adoptar la estrategia (a) de la revisión interna del liberalismo se basa en nuestro interés general y en la revisión y la reforma del federalismo liberal en los contextos plurinacionales. El objetivo general es doble: perfeccionar la perspectiva normativa del liberalismo cuando hay más de una *demos* nacional dentro de una única democracia, y establecer una institucionalización más adecuada para la integración del pluralismo nacional que aquella que ofrece el federalismo tradicional. En términos generales, y utilizando las principales democracias plurinacionales occidentales como nuestro punto de referencia (Canadá, Bélgica, el Reino Unido y España), parece que la falta de acuerdo en lo que se entiende por democracia liberal en un contexto multinacional, no tiene tanto que ver con los diferentes modos de vida como con aspectos concernientes a la identidad nacional de los individuos.

---

<sup>7</sup> Información sobre Berlin y su obra está disponible en [www.wolfson.ox.ac.uk/berlin/](http://www.wolfson.ox.ac.uk/berlin/)

Por otra parte, la razón para adoptar el pluralismo de valores como una perspectiva meta-ética del liberalismo político se basa en su gran capacidad de proveer una versión del liberalismo político que es más sensible a los bienes, valores e identidades del pluralismo nacional y cultural. Esta versión contrasta con la monista “philosophia perennis” que tanto ha influido en la moral y la filosofía política desde la Grecia clásica hasta nuestros días<sup>8</sup>. En principio, esta base permite una posición más abierta y menos dogmática, a la hora de establecer cualquier tipo de diálogo o deliberación, que aquella permitida por las teorías alternativas. Un diálogo que está precedido por la dificultad de encontrar un lenguaje que sea moralmente neutral y aceptable para todos<sup>9</sup>. Además, el pluralismo de valores acepta la inevitabilidad del desacuerdo en aquellas situaciones prácticas en las que una serie de valores que son a la vez deseables pero contradictorios coinciden; valores que no pueden ser sintetizados, ni fácilmente priorizados<sup>10</sup>. Finalmente, esta prudencia teórica más grande del pluralismo de valores quiere decir, en principio, que éste está interesado en experiencias prácticas y en políticas comparativas (por ejemplo, en las instituciones y prácticas del federalismo)<sup>11</sup>.

Cuando uno se sitúa en la perspectiva (a) (3), la primera condición será demostrar si existe o no compatibilidad entre el liberalismo político y el pluralismo de valores. El mismo Berlin advierte que no hay una ligazón lógica

---

<sup>8</sup> Berlin insiste en que el monismo está en la base de todo extremismo. Ver Berlin 1998. La referencia clásica es Berlin 1969. Ver también Ignatieff 1998 (lista de errores disponible en [www.wolfson.ox.ac.uk/](http://www.wolfson.ox.ac.uk/)), Gray 1995, Galipeau 1995.

<sup>9</sup> Berlin 1976.

<sup>10</sup> Como Berlin subraya, en política siempre será importante saber que hay “regiones” en las que los jardineros obtienen mejores resultados que los botánicos, Berlin 1954.

<sup>11</sup> El pluralismo de valores es perfectamente conciliable con pedidos parciales de bienes y valores establecidos para sujetos y contextos específicos. Esto es, el pluralismo de valores es conciliable con valores -especialmente, pero no totalmente- ordenados jerárquicamente. Esta es una de las funciones potenciales para procesos prácticos de la democracia deliberativa.

entre ambos. Siguiendo el mismo camino berliniano, esto nos lleva a la existencia o no de algún tipo de prioridad normativa para la libertad – previamente definida- en el liberalismo político. En mi opinión, los argumentos de Berlin en favor de la compatibilidad no son totalmente concluyentes, pero son más persuasivos cuando tratamos con las dimensiones políticas y prácticas del pluralismo de valores en las diversas sociedades culturales y nacionales. En cualquier caso, el pluralismo de valores es una perspectiva que:

- 1) Nos advierte sobre el *plural* interno y la naturaleza *agónica* de la moralidad y la política, algo que las teorías kantianas, las teorías utilitaristas y otras teorías monistas intentan evitar (yo pienso que inútilmente).
- 2) Pone de relieve que criterios legitimadores en política no siempre están relacionados con una perspectiva *moral* universal y no contextual, sino con algunas perspectivas *éticas* particulares y contextuales.
- 3) Que estos criterios legitimadores no sólo están basados en *valores* – aunque estén incluidos valores funcionales, como eficiencia y estabilidad-, sino con *intereses* colectivos parciales, e *identidades* particulares nacionales y culturales.

La conclusión es que es más difícil ser persuadido de la posibilidad práctica de pluralismo y disidencia dentro de un régimen en el cual la libertad individual negativa, incluso en su “concepto de oportunidades”, y una *salida* de los modos de vida dominantes de una sociedad no están garantizados<sup>12</sup>. La libertad

---

<sup>12</sup> Ver Crowder 1998, Weinstock, 1997. Gray coherentemente recomienda ir de los modelos legitimadores kantianos a los hobbesianos en política. Lo que se necesita no es un conjunto de valores comunes en la sociedad, sino un conjunto de instituciones que sean capaces de enfrentarse a valores e intereses rivales. De hecho, dice, el estado liberal nació de la búsqueda de un acuerdo de *modus vivendi*. Insiste también en que Hobbes no necesariamente ha de defender una perspectiva absolutista con la finalidad de mantener la paz, en contraste con la crítica de C. Schmitt a la teoría de Hobbes de ser “demasiado liberal”, cuando mantiene la



negativa pertenece a la esencia histórica y organizacional de esta clase de democracias. El pluralismo de valores destaca el hecho de que las democracias liberales representan una sedimentación histórica, institucional, y práctica de las instituciones, reglas procedimentales y procesos de toma de decisiones; el cual ha demostrado su compatibilidad práctica con estos objetivos. En cualquier caso, la adopción de la perspectiva del pluralismo de valores como la base para la estructura moral del liberalismo político favorece la adopción de una actitud menos arrogante por los defensores de éste último que con lo que normalmente ocurre con las teorías monistas y con las teorías pluralistas totalmente ordenadas jerárquicamente dentro de la tradición liberal.

### 3. Pluralismo lingüístico y legitimidad política

Quisiera subrayar aquí dos facetas de la legitimidad democrática, a saber: a) la convicción de que no hay teoría política, ni siquiera tradición política, que pueda atribuirse tal legitimidad exclusivamente a sí misma, y b) el reconocimiento de la relación que existe entre diferentes tipos de lenguajes políticos *narrativos* y la construcción de identidades personales y colectivas<sup>13</sup>

---

distinción entre la sociedad y el estado. Ver Gray 2000 cap. 4. Sin embargo, yo creo que los límites de cualquier política práctica legítima son guiados por la necesidad de proteger el valor de libertad negativa que Berlin tenía en mente. Bajo esta perspectiva, el liberalismo sigue manteniendo la fuerza legitimadora *práctica* “negativa” basada en evitar el mal antes que practicar el bien en las instituciones y en la vida práctica, que está presente en los enfoques de Berlin, y (parcialmente) en los de Stuart Mill. Esto es algo más que mera coexistencia. Ver también Oakeshott 1975.

<sup>13</sup> Esta relación parece ser independiente del hecho que tales lenguajes mantienen dentro de ellos conceptos de una vocación más universal o más particular. El término “identidad” se refiere aquí tanto a las características que singularizan a un individuo o a un grupo en relación a otros individuos o grupos, como a las características “autorreferenciales” (narrativas) establecidas por ambos tipos de entidades.



a) Legitimizar la normatividad no se refiere sólo a la moralidad de los valores. Como mencionábamos más arriba, la normatividad de las democracias incluye las dimensiones pragmáticas, éticas y morales. Enfrentadas a este pluralismo normativo, las principales teorías políticas (liberalismo, conservadurismo, socialismo, comunitarianismo, nacionalismo, etcétera) han tendido a elegir un elemento particular o una combinación de ambos por medio de una pluralidad de enfoques filosóficos (deontológicos, consecuencialistas, particularistas, perfeccionistas, etcétera). De esta manera, cada una de estas teorías tiende a :

- 1) Dar prioridad a un número de cuestiones específicas sobre legitimación política
- 2) Utilizar un marco conceptual particular
- 3) Concentrarse en bienes, valores, intereses e identidades concretos
- 4) Proponer soluciones específicas para las cuestiones que han sido seleccionadas como las más relevantes en la esfera política: la libertad individual y la limitación del poder; la igualdad social y la crítica del capitalismo; el desarrollo de la virtud cívica y sus relaciones legitimadas con la comunidad política; la estabilidad política y la cohesión social basada en sentimientos compartidos, valores y costumbres; o el reconocimiento y fomento de diferentes identidades consideradas como prioridades por los individuos de cualquier grupo dado.
- 5) Interpretar de una forma diferente, marginar, o fracasar completamente al tener en cuenta las cuestiones, conceptos, valores y referencias institucionales defendidas por las teorías rivales<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> En adición a esta *estrategia de omisión*, Charles Taylor ha subrayado acertadamente el propósito de Berlin de “Dos conceptos de libertad” frente a lo que podemos llamar la *estrategia de redefinición*: “intentar matizar con delicadeza el conflicto entre la libertad y otros objetivos – solidaridad, justicia, armonía social, igualdad-, diciéndonos a nosotros mismos que estos otros objetivos son internos a la definición de libertad propiamente entendida... Este tipo de

La ausencia de una única teoría de legitimidad democrática nos sitúa dentro de la pluralidad normativa. Esta es una cuestión que ha sido analizada, entre otros, en la historia y en los estudios lingüísticos por Q. Skinner y J. Pocock, entre otros<sup>15</sup>. El lenguaje siempre estructura aquello que deseamos enfatizar en la base de ciertas reglas situadas más allá de los simples deseos de los interlocutores. Comprender una teoría política implica comprender las cuestiones clave destacadas, y los *actos de habla* que se usan en un contexto dado<sup>16</sup>. Aquí comprendemos la legitimización de los lenguajes de la política más como un contexto que como un texto. De este modo, como ya hemos dicho, todas las grandes tradiciones de la teoría política –liberalismo, socialismo, republicanism, conservadurismo, pluralismo cultural-, al enfatizar ciertos temas dentro de la esfera política, usan toda una serie de herramientas conceptuales y analíticas concretas que construyen una *narrativa* dada sobre las relaciones políticas, y proponen actitudes o soluciones dadas, con la finalidad de proveer respuestas a estos temas que cada teoría ha seleccionado por ser de la más grande importancia en el escenario público.

Todas estas tradiciones políticas cubren un *velo de silencio* sobre una parte significativa de estas áreas enfatizadas por otras tradiciones políticas. Nos encontramos frente a lo que son, en efecto, teorías parciales que por una parte, subrayan y a la vez promueven aspectos específicos de la legitimidad democrática; pero por otra parte, quitan valor o incluso ocultan el hecho de ver otros aspectos de esta legitimidad cuando tales aspectos resultan ser ajenos a las “reglas” (Wittgenstein) de su narrativa particular.

---

disparates se remonta a Platón, al menos... El conflicto es matizado con delicadeza por redefinición”, Taylor 2001.

<sup>15</sup> Skinner 2001, 1991, 1988; Pocock 1985, 1984

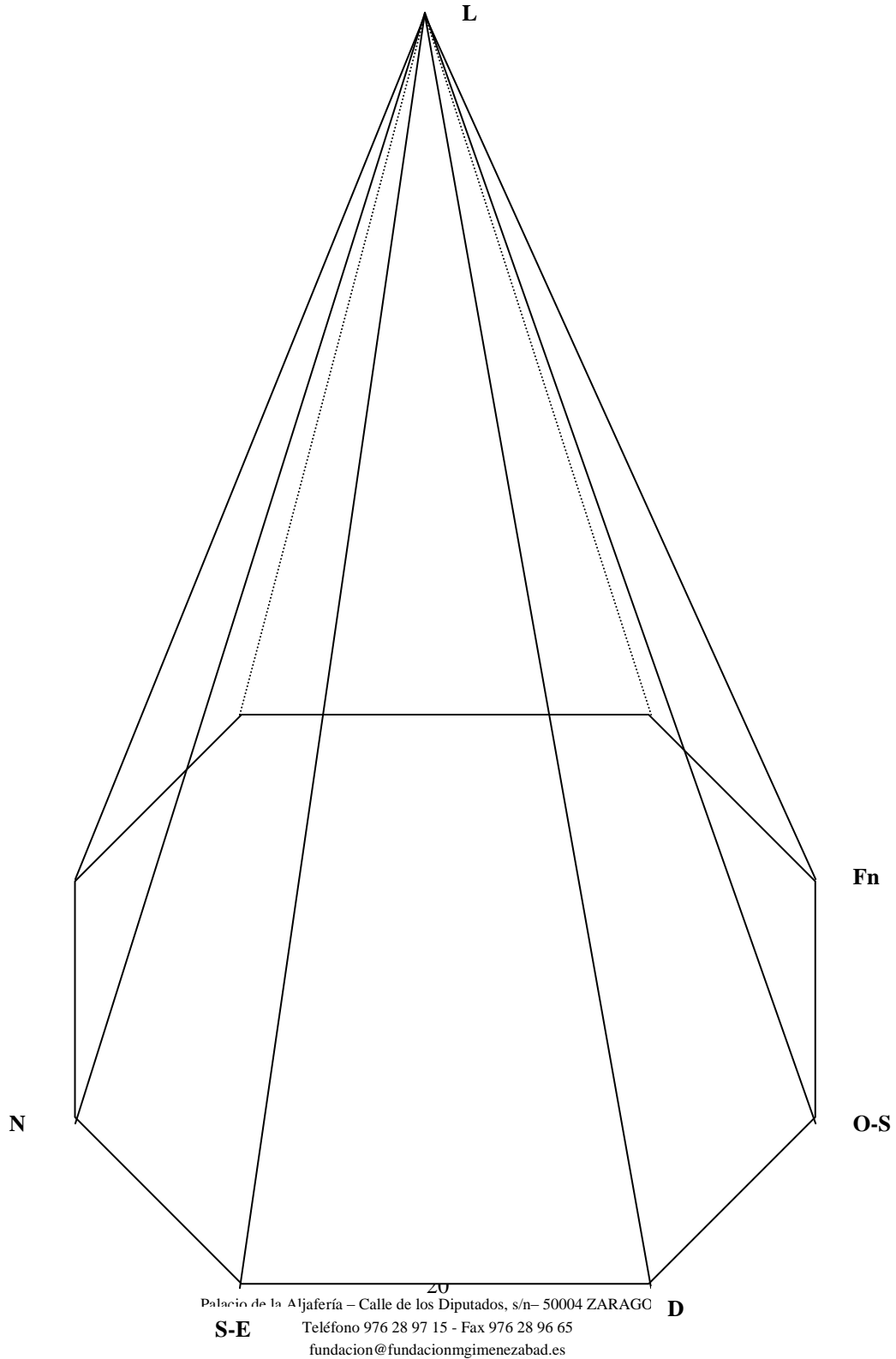
<sup>16</sup> Searle 1995, cap. 1-5; Pitkin 1972, XII-XIV

En términos puramente descriptivos, el pluralismo lingüístico y normativo inevitable y deseable<sup>17</sup> que existe en los procesos de legitimación democrática, puede ser visto desde el punto de vista de los *nueve polos lingüísticos y normativos*, desde los cuales las principales tradiciones políticas han concebido la legitimidad política en las democracias liberales (independientemente de la perspectiva y de los enfoques teóricos internos adoptados): el liberal (L) (esfera de los derechos individuales, separación de las esferas privadas y públicas, limitación y control legal del poder), el democrático (D) (igualdad de ciudadanía, participación y control “popular” del poder), el socioeconómico (SE) (producción y distribución de bienes y servicios), el orden social (OS) (paz interior y seguridad exterior), el nacional (N) (identidad/es colectiva/s como unidad/es política/s), el cultural (C) (religioso, lingüístico, étnico, etcétera), el federal (Fd) (autogobierno territorial y gobierno central compartido), el funcional (Fn) (estabilidad, eficiencia, eficacia), y el post-materialista (P) (medio ambiente, paz, etcétera). Cada polo sintetiza un *tipo general* de cuestiones, conceptos, valores, instituciones y referencias que las teorías generalmente desarrollan, combinan (y marginan) de modos diversos.

---

<sup>17</sup> Este capítulo sólo se refiere a la inevitabilidad del pluralismo y no a su conveniencia en las actuales democracias de hoy en día. Para el tratamiento de este tema, ver Parekh 2000.

## LEGITIMASING NORMATIVE POLES IN LIBERAL DEMOCRACIES



Las aristas y las diagonales de la base de la pirámide ilustran las relaciones y las tensiones entre dos de estos polos. Por ejemplo, el choque clásico entre las perspectivas normativas liberales y las democráticas que se ha desarrollado en algunas de las teorías políticas de los dos últimos siglos. Otras relaciones se han desarrollado teóricamente mucho más recientemente<sup>18</sup>. También hay tensiones dentro de cada polo normativo (entre las libertades y las igualdades dentro del polo liberal, por ejemplo, e incluso entre las mismas libertades<sup>19</sup>).

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, las tensiones entre las perspectivas democráticas y las sociales, o entre las liberales y las nacionales. Dependiendo de los valores, cuestiones, etcétera, bajo consideración, podemos también situar las teorías, los actores políticos, el discurso, etcétera, en la pirámide como un mapa topográfico. Sin embargo, tomar el pluralismo de valores como la perspectiva metapolítica más prometedor en relación con el liberalismo político es sólo una mera consideración teórica cuya aplicación práctica debería ser evaluada cuidadosamente ya que se incluyen muchos otros factores normativos y contextuales. Sería incoherente deducir del pluralismo de valores que cada decisión política individual debería tomarse de acuerdo con los principios sólo decididos por el encargado de tomar las decisiones (gobiernos, parlamentos, cortes, etcétera). Es más probable que tal práctica introduzca elementos de arbitrariedad e inseguridad política y jurídica que algunos principios tales como la defensa de los “derechos humanos”, el constitucionalismo y el imperio de la Ley intentan evitar. Por ejemplo, en muchos contextos, defender el “decisionismo de los jueces” con toda probabilidad tendría consecuencias extremadamente negativas para el funcionamiento de las democracias liberales y para su misma normatividad. Lo que uno debería hacer es contemplar el pluralismo de valores como una concepción del liberalismo democrático existente que introduce actitudes más abiertas al cambio de perspectiva que las meta-concepciones opuestas, cuando uno tiene que tomar decisiones sobre cuestiones relacionadas con el pluralismo cultural y nacional. Esto probablemente influiría en las actitudes y prácticas tanto de los encargados de tomar las decisiones como de la opinión pública. Sin embargo, el punto sustancial básico de comienzo debería focalizarse en la realidad política, cultural e institucional ya existente en las democracias liberales. Aquí, pluralismo de valores es una manera prometedor de refinar la normatividad de la democracia liberal en contextos plurinacionales y reformar sus instituciones políticas y sus procesos de toma de decisiones.

<sup>19</sup> Esto es algo que no está desarrollado en algunas teorías totalmente ordenadas jerárquicamente como aquellas de Rawls.

Esta complejidad normativa y lingüística, que está presente en los procesos de legitimación de las democracias de hoy en día, también respalda la adopción de la perspectiva teórica del pluralismo de valores sencillamente por las razones aristotélicas de ética y “prudencia” epistemológica. Ninguna de estas teorías –“liberales” o “republicanas”- es capaz de sintetizar estos polos normativos; ninguno es superior en todos los aspectos teóricos y prácticos de moralidad y legitimación política para otorgarle el derecho de ser la única voz autorizada para el desarrollo de una “sociedad bien ordenada”. Esta es una cuestión que, como Berlin también argumentó, el liberalismo puede incorporar a su teoría, poner en práctica a través de la pluralización de sus bases normativas e institucionales; y dejar más espacio para acuerdos del tipo de “modus vivendi”, particularmente en aquellas sociedades que son más plurales cultural y nacionalmente.

b) La segunda faceta, la interrelación entre narrativa e identidad, ha sido también resaltada en años recientes por escritores tan dispares como R. Rorty, M. Walzer, Ch. Taylor o H. Arendt<sup>20</sup>. El punto central básico es el papel de las creencias y valores en la construcción de las identidades modernas a través de una concepción narrativa de la identidad, situada más allá de las concepciones abstractas e individualistas de un carácter más formal, que son normales en los enfoques habituales al liberalismo democrático. Esta interrelación concierne tanto a las identidades particulares que definen qué somos –y que en gran medida no elegimos-, y los modos de teorizar sobre dichas identidades, a los que los tiempos modernos han dado origen<sup>21</sup>.

Al comienzo del siglo XXI, sabemos que la tradición liberal ha sido (y, añadiríamos, afortunadamente) la tradición hegemónica en este proceso de

---

<sup>20</sup> Rorty 1989, Walzer 1987, Taylor 1989, Arendt 1993

<sup>21</sup> Mitchell 1980, Hinchman-Hinchman 1997

construcción. Pero sabemos también que las democracias liberales son ‘productos’ históricos que, en la práctica, han sido contruidos y concebidos por el estado. Las teorías modernas de la democracia son, fundamentalmente, teorías del *estado* democrático. El inherente “*estatismo*” de tales teorías es una característica que difícilmente puede ser ‘neutral’ cuando llega a considerar el pluralismo en la concreción institucional, o cuando se procede a evaluarlo desde la base de los términos emancipatorios sugeridos por las teorías políticas contemporáneas, y muy especialmente por las teorías que tienen su raíz en el liberalismo.

#### 4. Dos enfoques liberales

Uno de los puntos centrales en las actuales revisiones del liberalismo democrático dentro de los contextos plurinacionales, como Bélgica, Canadá, el Reino Unido o España, está basado en las consecuencias prácticas que han sido expuestas sobre el ‘estatismo’ de las democracias empíricas y su nacionalismo inherente. Aquí generalmente nos encontramos enfrentados a un contraste entre la teoría liberal y la práctica liberal. De hecho, *en la práctica*, todas las democracias liberales han sido realidades nacionalistas. Sin embargo, en algunas de las concepciones *teóricas* democrático liberales, la relación entre liberalismo y nacionalismo ha sido presentada como una relación entre posiciones irreconciliables. Esto está basado en la comprensión de las dos concepciones como representantes de posiciones políticas generales que están basadas en valores, conceptos y en una lógica interna que simplemente están en contraste: cualquier intento de reconciliar las dos posturas estaría condenado al fracaso. Sin embargo, esta es una noción que se está volviendo cada vez más obsoleta, especialmente en las circunstancias contemporáneas predominantes mayoritariamente en tanto en cuanto lo son (predominantes) por la globalización y por el nacionalismo plural. En el contexto actual, el debate ya no es entre el *liberalismo democrático* de un lado, y el *nacionalismo* en el otro, sino que más bien lo es entre dos formas básicas y esenciales de comprender

el liberalismo democrático y el nacionalismo en sí mismos o, si se prefiere, entre dos variantes diferentes de liberalismo democrático cuando se plantea frente a la globalización y el pluralismo nacional.

En relación con “la cuestión nacional”, la primera variante defiende un concepto basado, esencialmente, en los derechos individuales de un tipo ‘universal’, o en una idea ‘no discriminatoria’ de igualdad para todos los ciudadanos, y en una serie de mecanismos procedimentales que regulan principios institucionales y los procesos colectivos de toma de decisiones. Es una forma de liberalismo político que desconfía de la misma noción de *derechos colectivos*, y que hace que dicho concepto sea susceptible a su vez de dar lugar a riesgos autoritarios. La segunda variante añade a estos elementos aquellos de la protección y el desarrollo, en las esferas públicas y constitucionales, de ‘diferencias’ específicas culturales y políticas por parte de diferentes grupos nacionales viviendo dentro de la misma democracia. Sostiene esta variante que la ausencia de reconocimiento político y constitucional, y de un gobierno ancho de miras, resulta en un sesgo discriminatorio contra las minorías nacionales y en favor de las mayorías nacionales, y que esto, en consecuencia, viola el principio de igualdad. Según esta posición la primera variante del liberalismo político provee incentivos para limitar las diferencias nacionales de las minorías a la esfera privada, aceptando todo el tiempo las características culturales nacionales de la mayoría (idioma, historia, tradiciones, etcétera), como una realidad “común” implícita dentro de la esfera pública de la política<sup>22</sup>.

El Liberalismo 2 ha tendido a enfatizar el hecho de que el lenguaje, marcadamente universal, en favor de los derechos individuales de los

---

<sup>22</sup> Como hacen Walzer y Taylor, llamamos a estas dos variantes liberalismo 1 y liberalismo 2. Desde luego, es significativo que, en políticas plurinacionales, los partidarios del *liberalismo 1* son mayoría en Ottawa, Toronto, Londres o Madrid; mientras que los partidarios del *liberalismo 2* se pueden encontrar con más probabilidad en ciudades como Montréal, Edimburgo o Barcelona.



ciudadanos, de igualdad y no discriminación utilizado por aquellos que están a favor del Liberalismo 1, en la práctica ha llevado a la discriminación y a la marginación de las características nacionales no coincidentes con aquellas de la mayoría, o de los grupos hegemónicos nacionales dentro de la política. Para las minorías nacionales, el precio a pagar por la igualdad de ciudadanía ha sido a menudo una situación de desigualdad en términos de personalidad lingüística y cultural en la esfera pública. En otras palabras, la ciudadanía no viene al mismo precio cultural para todos y cada uno de los diferentes grupos de la nación dentro de las políticas democráticas liberales. Según este enfoque, los derechos, las instituciones y las reglas procedimentales incluidas en los *mínimos morales* a los que aspira el Liberalismo 1, han implicado, de hecho, la aceptación en la práctica de toda una serie de derechos y valores *colectivos* y *particulares*. Estos están ciertamente muy lejos de la *neutralidad cultural* y del lenguaje *universal* por regla general reivindicado por el estado en defensa de los partidarios de esta versión del liberalismo democrático.

Si una de las críticas tradicionales dirigidas al liberalismo político –y hechas tanto desde posiciones socialistas como conservadoras-, ha sido aquella del contraste entre las ideas descritas en la teoría liberal, y las que de hecho se llevaban a cabo por estas políticas llamadas a sí mismo “liberales”; entonces hoy tales críticas se amplían desde los componentes puramente *sociales* o *socioeconómicos* hasta incluir los componentes *culturales* que se van a encontrar en las democracias liberales. En términos más filosóficos, podemos decir que la narrativa expuesta, o planteada, por el Liberalismo 1, no tiene suficientemente en cuenta lo que dan a entender exactamente las dimensiones *lingüísticas* citadas anteriormente en esta discusión. Y esto, entonces, daña ciertos aspectos del proyecto emancipatorio trazado por esta versión del liberalismo político.

Por otra parte, lo que se demanda en los contextos plurinacionales por el Liberalismo 2 es, en particular, la posibilidad de darse cuenta más claramente

de los valores de la libertad, igualdad y dignidad individual, que forman el núcleo central del proyecto emancipador del liberalismo contemporáneo, por medio de una integración efectiva de las diferentes realidades nacionales conviviendo dentro de la misma democracia. Esto es, para perfeccionar las democracias plurinacionales en ambos sentidos, *moral y ético*, tendría que ser la inclusión, en la regulación práctica de estos valores abstractos, de las distintas identidades colectivas nacionales las que vayan integrando la individualidad de los ciudadanos dentro de una y única política. Esta es una cuestión que con frecuencia está oculta en la concepción de una esfera pública nacional básica asumida por el Liberalismo 1, bajo conceptos culturalmente homogéneos, como “soberanía nacional”, “soberanía popular”, o “igualdad ciudadana”.

Creo que el paso de Liberalismo 1 a Liberalismo 2 puede presuponer un ensanchamiento del pluralismo con el objetivo de incluir ciertas dimensiones culturales y nacionales que, hasta ahora, han sido infravaloradas o grandemente marginadas en las tradiciones liberales y democráticas del pensamiento político contemporáneo. Este es un ensanchamiento que, de hecho, está facilitado por el mismísimo lenguaje ‘universalista’ utilizado por la narrativa de la tradición liberal. Aspira a ampliar el contenido semántico de algunas nociones liberales tales como aquellas del pluralismo, igualdad, o libertad, y –al mismo tiempo- a socavar las limitaciones y los prejuicios de sus manifestaciones basadas en el *estatismo* y en el *nacionalismo* mantenidas en la práctica por las democracias liberales. En otras (y más “post-modernas”) palabras, mientras que el Liberalismo 1 está bien situado en el momento de integrar la primera de las dos facetas de la narración mencionada en el capítulo anterior (la no existencia de monopolios dentro de lenguajes, como contempla la legitimidad democrática de las sociedades occidentales), el Liberalismo 2 plantea la segunda consideración y, lo que es más, la conecta con la primera: el carácter inevitablemente construido (conformado o prefigurado) de toda identidad, individual o colectiva. De esta forma, podemos decir que el

Liberalismo 1 tiende a moverse con más facilidad en el área de las reflexiones *semánticas*, puesto que éstas no cuestionan las relaciones de poder dentro del contexto lingüístico en el cual tales reflexiones deberían realmente estar situadas; mientras que el Liberalismo 2 se pone él mismo dentro de un área que es más propiamente el dominio de la *pragmática* lingüística, ya que cuestiona la unicidad y la homogeneidad de ese contexto<sup>23</sup>.

En esencia, pues, la defensa de las diferencias nacionales y sus *políticas de reconocimiento* dentro de la esfera política, presupone una versión más precisa de una forma de universalismo capaz de ejercer un papel más abierto y crítico en relación con las realidades existentes y globalizadas<sup>24</sup>. Es en este sentido que yo creo en la importancia de un universalismo que no sea entendido como una conquista cerrada, o como algo que haya sido alcanzado mediante valores interpretados puramente a la luz de un único tipo de narrativa, sino más bien como una perspectiva sin fin que permite combatir las “patologías” que a veces acompañan a los diversos (y distintos) tipos de nacionalismos (estatales y no estatales). En realidad, siempre argumentamos desde la posición de herencias culturales que incluyen ambos rasgos: de tipo universal y particular y que, en gran parte, vienen a nosotros pre-formadas. Adoptar una verdadera posición “cosmopolita” en un contexto multinacional, significaría hacer la postura moral adoptada inevitablemente *una postura general*, y hacer eso no sobre la base de la ‘tolerancia’, sino más bien en la base del *respeto* por la pluralidad de los marcos de trabajo hermenéuticos de referencia.

---

<sup>23</sup> Obviamente, los posibles conflictos que puedan surgir entre los valores y los derechos de una naturaleza *colectiva* y aquellos de una clase *individual* –una distinción que a menudo está menos clara en la realidad- tendrán que ser resueltos a través de mecanismos institucionales similares a aquellos que resuelven conflictos que surgen en el área de los derechos individuales mismos.

<sup>24</sup> Análisis de las democracias y la globalización en Resnick 1997, Axtmann 1996, Archibugi-Held 1995

Entendido bajo este punto de vista, la mayoría de reivindicaciones hechas por los nacionalismos democráticos de minorías nacionales (es decir, catalán, escocés o quebequés), representan una profundización de las suposiciones universales del liberalismo político, y especialmente de los valores de igualdad, libertad y pluralismo<sup>25</sup>. En una democracia multinacional, la tarea clave es comprender que coexiste un conjunto plural de esferas públicas, así como diferentes procesos de construcción de la nación. De este modo, la regulación política y constitucional de este específico tipo de pluralismo se convierte así en una demanda de la misma normatividad liberal y federal al comienzo del siglo XXI.

## **5. Universalismo y particularismo en las democracias plurinacionales**

La consideración de los prejuicios y defectos señalados en los primeros capítulos –la concepción monista del *demos*, la marginación de la dimensión ética de la racionalidad práctica, la exclusión del paradigma de la diferencia y la existencia de procesos de formación de la nación en todas las democracias– supone la revisión del papel de la universalidad normativa en la legitimización democrática y de su relación con valores de una naturaleza más particular. Esto significa que ya no es pertinente considerar como mutuamente exclusivo el contraste entre una forma de universalismo basada en componentes igualitarios de “dignidad” humana y una forma de particularismo basada en los elementos que los individuos adquieren a través de procesos de socialización.

En una sociedad pluralista, mientras que los valores universalistas son parte de las identidades de los individuos particulares; los valores particulares nacionales y culturales influyen en el concepto mismo de dignidad. Por lo tanto, las críticas, muchas veces acertadas, que el universalismo liberal con

---

<sup>25</sup> Ver el análisis de Keating y Loughlin para un enfoque en un tono similar respecto a los actuales nacionalismos democráticos de las minorías, Keating 2001, Loughlin 2001

frecuencia ha dirigido a posiciones particularistas, en tanto que tienden al conservadurismo y a carecer de unas referencias claras de toma de decisiones; deberían complementarse con las críticas no menos precisas de particularismos arraigado culturalmente pretendido en el universalismo tradicional: la falta de realismo en relación con los vínculos normativos que los individuos mantienen con los grupos y colectividades a que pertenecen y, por encima de todo, en relación con la inevitabilidad práctica de defender un conjunto de particularidades culturales específicas en el nombre de su alegado universalismo.

Por otra parte, la distinción entre las normatividades universalistas y particularistas debería distinguirse, en sí misma, de la aplicación de los dos tipos de normatividad. En los procesos de legitimación democrática, ni la universalidad coincide con la imparcialidad, ni la particularidad con la parcialidad<sup>26</sup>. En otras palabras, es esencial tener en cuenta la distinción entre una *forma imparcial* de poner en práctica tanto una normatividad universalista como una normatividad particularista basadas en la uniforme implementación de las normas y criterios para todos los individuos y grupos del colectivo; y una *forma parcial* de llevar a cabo esta implementación dirigiéndola a unas personas y grupos específicos que integran el colectivo<sup>27</sup>.

Así, es posible establecer la existencia de cuatro combinaciones posibles entre estos dos pares de conceptos. La tabla situada más abajo sintetiza la relación entre los diferentes tipos de normatividad legitimizante (universal o particular) y

---

<sup>26</sup> Ver Nagel 1991, Miller 1995 cap. 3, Stocker 1992 y Parfit 1984 III

<sup>27</sup> Este último tipo de implementación puede observarse en las políticas de discriminación positiva o de acción afirmativa dirigidas a diferentes grupos sociales dependiendo de su género, clase social, lenguaje, etcétera. Además, esta implementación puede ser de naturaleza transitoria con la finalidad de lograr la *igualdad* con el resto del colectivo, o de una naturaleza permanente, para proteger y desarrollar las diferencias culturales del grupo de minorías en relación con la mayoría del colectivo.

sus formas de aplicación (imparciales o parciales) en las democracias plurinacionales.

<b>TABLA 1.-Tipos de normatividad legitimizadora en las democracias plurinacionales</b>			
		<b>Normatividad universalista</b>	<b>Normatividad particularista</b>
		<i>Legitimación basada en valores e intereses unidos a la “dignidad” de cualquier ser humano en la política.</i>	<i>Legitimación basada en valores e intereses unidos a las “diferencias” culturales de colectivos o de grupos específicos en la política.</i>
<b>Formas de aplicar la normatividad</b>	<b><i>Imparcial</i></b> <i>Aplicación uniforme de reglas y criterios para todos los grupos e individuos</i>	Legitimación de los “derechos humanos” individuales de naturaleza cívico-participatoria, socio-económica y cultural en una política específica (Teorías kantianas, perfeccionistas y utilitaristas)  (Liberalismo1)	Colectividades nacionales + reconocimiento político + autogobiernos nacionales (Estados, colectivos de minorías nacionales).  Legitimación de derechos y valores específicos (individuales y colectivos), regulación de las instituciones políticas y de las políticas internas de las colectividades nacionales  (Liberalismo 2)
	<b><i>Parcial</i></b> <i>Aplicación de reglas y criterios en favor de grupos e individuos específicos</i>	Legitimación de políticas internas de discriminación positiva (de género, clase social, lengua, etc)  (Políticas transitorias) (Políticas permanentes)	

En el caso de las democracias plurinacionales como Bélgica, Canadá, el Reino Unido o España, la perspectiva del Liberalismo 1, que es *filtrar* aquellos particularismos culturales que son incompatibles con el universalismo de “lealtad a la humanidad” (Rorty), debe ser complementado por la perspectiva del Liberalismo 2 para *desparticularizar* los prejuicios o sesgos políticos estatistas nacionales que los grupos hegemónicos culturales han impuesto sobre todos los ciudadanos. De este modo, las democracias plurinacionales muestran formas plurales de identidad nacional que son básicas para que las diferentes formas en las cuales la dignidad individual y la autoestima se expresen.

## **6. Federalismo, federaciones y pluralismo nacional**

La cuestión relativa a si el *federalismo* es un camino prometedor a tomar para conseguir la integración política del *pluralismo nacional* dentro de una democracia liberal sigue siendo una cuestión abierta. Esta cuestión ha recibido un incesante interés en la investigación, en épocas recientes, en los campos de la teoría política y los estudios comparativos. Casi ninguna de las federaciones plurinacionales (o estados regionales plurinacionales) están libres de problemas estructurales. Canadá, la India y España, por mencionar sólo tres, tienen aún que llevar a cabo una articulación constitucional satisfactoria que sea aceptable para todos los partidos políticos en los casos de Quebec, Cachemira, Punjab, el País Vasco o Cataluña. Todo ello a pesar de las dosis de asimetría constitucional construidas en estos casos<sup>28</sup>.

En esta segunda parte, vinculo el pluralismo de valores con las federaciones plurinacionales. El objetivo es discutir si una forma revisada de federalismo desde la perspectiva del pluralismo de valores es adecuada para establecer un

---

<sup>28</sup> Por el contrario, Bélgica es un caso reciente de federación asimétrica –con tendencias “confederales”- que parece ofrecer una integración aceptable de su pluralismo nacional interno.



modo justo y adecuado de integración del pluralismo nacional. Obviamente, interrogarse (o plantearse la cuestión) acerca de cuáles son las oportunidades del federalismo es plantear una cuestión más amplia que interrogarse solamente acerca de las federaciones. La existencia de otros tipos de acuerdos federales (confederaciones, federaciones, estados asociados, etcétera), nos permite responder de forma diferente contemplando las posibilidades de integración política que cada una ofrece en relación a las sociedades plurinacionales. Si parece conveniente revisar algunas de las bases teóricas del liberalismo democrático en las sociedades plurinacionales, será también conveniente revisar el tipo de federalismo vinculado a este liberalismo democrático.

El reciente debate entre el liberalismo político y el pluralismo nacional ayuda a llevar a cabo dos cosas: 1) una mejor comprensión de las limitaciones culturales de la tradición liberal, tanto en la teoría normativa como en las prácticas institucionales de las democracias, incluyendo el federalismo; y 2) comprender mejor y sin los prejuicios culturales e ideológicos de antaño, los mismísimos valores “universales” del liberalismo democrático.

## **7. El sistema federal como modelo efectivo para la integración de las sociedades plurinacionales**

En referencia a los elementos que se han resumido anteriormente, ahora podemos hacernos la cuestión siguiente: ¿Es el sistema federal un modelo efectivo para la integración de las sociedades plurinacionales según los modelos (revisados) de la democracia liberal?

El federalismo ha sido visto tradicionalmente como uno de los instrumentos institucionales más idóneos por los que organizan territorialmente aquellos grupos políticos caracterizados por un alto grado de complejidad social. Daniel Elazar, uno de los más renombrados estudiosos del federalismo, ha observado

que más de un tercio de todos los países hacen uso de algún tipo de *acuerdo federal* para su organización territorial, hasta el punto de ir tan lejos como para hablar de una “revolución federal” universal. Sin embargo, esto no quiere decir que todos esos países sean estados federales o federaciones en un sentido estricto. En un estudio mucho más reciente, Ronald Watts ha sostenido que sólo el 13% de los estados actuales son, de hecho, federales<sup>29</sup>. Para comprender mejor esta diferencia es necesario distinguir, según la literatura actual existente sobre el tema, entre federalismo, acuerdos federales y federaciones<sup>30</sup>.

El *federalismo* es en lo fundamental un concepto normativo que hace referencia a la organización territorial de una comunidad política y en la que hay dos esferas de gobierno que combinan los principios de *autogobierno más autogobierno compartido*, o en otras palabras, los principios de autogobierno y gobierno compartido<sup>‡</sup>. La idea básica es que comunidades políticas diferentes se unen por la institución de un *pacto*. Los *acuerdos federales*, por otra parte, suponen un concepto mucho más descriptivo y, sobre todo, un amplio surtido de prácticas institucionales. Las actuales políticas comparativas identifican cuatro tipos básicos de acuerdos federales: estados regionales, federaciones simétricas, acuerdos federales asimétricos, y confederaciones. Otras variedades menos comunes de acuerdos federales son ligas, condominios, o agencias funcionales con tareas compartidas.

## 8. Los cuatro tipos básicos de acuerdos federales

---

<sup>29</sup> Ver Elazar 1987: 6; 1991: XIV; Watts 1999: 4

<sup>30</sup> Griffiths-Neremberg 2002, Watts 1999, cap. 1, De Villiers 1985

<sup>‡</sup> En el original: “...and in which there are two spheres of government that combine the principles of *self-rule plus shared-rule* or, in other words, the principles of self-government and shared government.” (*Nota del traductor*)

a) **Estados regionales.** En los estados regionales, la organización territorial de dos niveles es el resultado de un proceso garantizado constitucionalmente de descentralización política de un estado unitario previo. Al contrario de la mayoría de las federaciones históricas (Los Estados Unidos de América, Suiza, Alemania), que se formaron por la adición de unidades inicialmente independientes, en los estados regionales hay un único centro político que descentraliza en un momento dado. En otras palabras, la suma de las regiones que son el objeto del proceso de descentralización no es equivalente a la totalidad del territorio del estado. Además, la regionalización sólo involucra a los poderes legislativo y ejecutivo y por lo general no afecta al sistema judicial. Tampoco hay aquí mecanismos que permitan que estas regiones estén dotadas de autogobierno político para participar en la reforma de la constitución; que posean importantes recursos fiscales propios, o que les permitan tomar sus propias decisiones económicas. El mejor ejemplo de estado regional es Italia desde la Segunda Guerra Mundial.

b) **Federaciones simétricas.** Estas son las manifestaciones del federalismo mejor conocidas, y las más estudiadas. Hablando en términos generales, desde una perspectiva comparativa, por regla general se admite que las federaciones simétricas muestran cinco características: En primer lugar, la existencia de un gobierno de dos niveles, donde ambos tienen poderes legislativos, ejecutivos y judiciales con respecto a sus propias competencias. Además, para ejercer estos poderes, las unidades federadas tienen autonomía fiscal. En segundo lugar, hay mecanismos que canalizan la participación de las unidades federadas en los procesos de toma de decisiones al nivel federal. Aunque el tipo de participación varía de país a país, generalmente hay una segunda cámara cuyos representantes son elegidos según criterios territoriales. En tercer lugar, a causa de la estructura de gobierno de dos niveles, siempre existe la posibilidad de conflicto a causa de las competencias. Es por esta razón que las federaciones tienen una especie de árbitro institucional, generalmente una corte suprema o una corte constitucional, cuyo

trabajo incluye la resolución de estos conflictos. En cuarto lugar, el acuerdo sobre el que se basa la federación no puede ser reformado unilateralmente. En otras palabras, toda reforma constitucional debe tener el consentimiento tanto de la federación como de la mayoría de las unidades federadas. La quinta y última característica que tiene una federación es la existencia de mecanismos que facilitan y promueven la comunicación y la cooperación tanto verticalmente (entre el nivel federal y las unidades federadas) como horizontalmente (entre las mismas unidades federadas).

Estas federaciones se denominan “simétricas” debido al alto grado de uniformidad que existe en las relaciones entre las unidades federadas, y sobre todas ellas, entre el gobierno federal y las unidades federadas. El ejemplo clásico de una federación simétrica es la federación de los Estados Unidos, que se creó en 1787 para reemplazar una estructura confederada previa. El éxito de esta transformación ha hecho de la federación de los Estados Unidos un modelo extremadamente influyente para la organización territorial de un número de países por todo el mundo. No todos los acuerdos federales, sin embargo, se caracterizan por este tipo de relaciones simétricas.

c) **Acuerdos federales asimétricos.** Aquí debemos distinguir entre *federaciones asimétricas* por una parte y *acuerdos asimétricos específicos* por otra.

**c.1) Federaciones asimétricas.** Las federaciones asimétricas no son muy diferentes de las federaciones simétricas en lo que concierne a su estructura institucional. Difieren en el tipo de relaciones que las unidades federadas mantienen entre sí mismas y, sobre todo, de las relaciones entre el poder central o, en otras palabras, del gobierno federal y las unidades federadas. Mientras que en las federaciones simétricas estas relaciones son de una naturaleza extremadamente uniforme, en las federaciones asimétricas éstas

son completamente heterogéneas. Hay varias razones para adoptar estas simetrías *de jure* (o constitucionales), pero siempre están basadas en diferencias *de facto* que existen en la sociedad de la federación.

El concepto de asimetría, inicialmente desarrollado por Charles Tarlton (1965), ha sido tema de renovado interés por los especialistas sólo en las últimas dos décadas y no es sorprendente que éste se haya presentado en los países democráticos que muestran diferencias nacionales en la composición de sus poblaciones (Canadá, la India, Bélgica y España). Se dice con frecuencia que la introducción de elementos asimétricos en la organización territorial de un estado puede ser útil cuando se está estableciendo reconocimiento jurídico y constitucional de las diferencias *de facto* que existen en las sociedades plurinacionales.

Antes de pasar a los acuerdos asimétricos específicos, me gustaría hacer dos comentarios sobre el concepto de asimetría. En primer lugar, todas las federaciones muestran *de facto* diferencias entre sus unidades federadas. Es por esta razón que es habitual distinguir entre *asimetría política* y *asimetría constitucional*<sup>31</sup>. En cada federación, las unidades federadas muestran diferencias de población, territorio, recursos económicos, recursos naturales, etcétera. Estas diferencias pueden tener importancia política mientras puedan afectar al peso de una unidad federada dentro de la federación. En este sentido, los estudios comparativos han demostrado que las grandes disparidades con respecto a las asimetrías políticas dentro de una federación tienden a producir todavía más inestabilidad. Este es el caso, por ejemplo, de una federación en la que una de las partes federadas contenga más de la mitad de la población total. Las asimetrías constitucionales, por otra parte, no están presentes en todas las federaciones, y remiten a las diferencias de estatus (o autogobierno) para cada parte federada. Esto implica llevar a cabo el principio

---

<sup>31</sup> Watts 1999:63, Webber 1994.

de división de poderes de una forma que no es uniforme para todas las sub-unidades. Un ejemplo específico de asimetría constitucional se puede encontrar en el caso de la federación canadiense, en la que la provincia de Quebec tiene competencias en el área de la política de inmigración. Otro ejemplo bastante más general, y que permite la caracterización del estado como una federación asimétrica, es la constituida por la federación belga posterior a la reforma de 1993.

El segundo aspecto a tener en cuenta cuando hablamos de asimetría es la distinción entre la asimetría constitucional y la asimetría producida por el ejercicio del autogobierno. La garantía federal de tener un cierto nivel de autogobierno es, en sí, un generador potencia de diversidad entre las sub-unidades federadas. No obstante, esto no debería confundirse con la asimetría constitucional, que es una diversidad establecida dentro de los *mecanismos de entrada*, -esto es, las reglas de juego de la federación-; y no sólo con los *mecanismos de salida* -es decir, en los diferentes resultados producidos por el ejercicio del autogobierno. Las diferencias basadas en el ejercicio del autogobierno son comunes a todas las federaciones -sean éstas asimétricas o no-, e incluso en los estados regionales descentralizados. De este modo, si las sub-unidades federadas tienen competencia política, por ejemplo, en la cuestión de política ambiental, es obvio que sus políticas bien podrían diferir grandemente la una de la otra. En el caso de, por ejemplo, reducir los niveles de tráfico urbano, ciertas sub-unidades federadas darían prioridad a la construcción de carriles-bici; otros promoverían el uso del transporte público, mientras que otros más decidirían no hacer absolutamente nada. Este tipo de diversidad es intrínseca al funcionamiento liberal del sistema federal, y es el resultado del ejercicio práctico del autogobierno político por las diferentes sub-unidades de la federación <sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Ver Webber 1994, Peeters 1995 y Fossas-Requejo 1999 para los casos de Canadá, Bélgica y España, respectivamente. Ver también Aranoff 1999

**c.2) Acuerdos asimétricos específicos.** Aquí es preciso distinguir entre federaciones y estados asociados. Ambas prácticas federales normalmente vinculan un territorio pequeño con otro mucho mayor, respetándose un alto grado de autogobierno del primero, que tiene una influencia extremadamente restringida en los asuntos del segundo. La diferencia entre ambas radica en el hecho de que mientras en el caso de las federaciones, como Puerto Rico y Estados Unidos, este acuerdo no puede ser disuelto sin el consentimiento de ambas partes; en los estados asociados cada uno de los firmantes puede cancelar el acuerdo unilateralmente, siempre que respete los procedimientos que fueron fijados cuando dicho acuerdo fue establecido.

**d) Confederaciones.** Mientras las federaciones son el resultado de un acuerdo dentro de una tradición constitucional, las confederaciones son establecidas a través de un acuerdo internacional entre estados previamente independientes que deciden unirse con el fin de alcanzar cierto número de objetivos específicos comunes. Estos objetivos a menudo incluyen una mayor integración económica o el reforzamiento de la seguridad militar. En consecuencia, las confederaciones no “constituyen” un nuevo estado, sino que dependen por completo de los estados miembros para su funcionamiento. Las decisiones que se toman en el nivel confederal únicamente tienen un efecto indirecto sobre los ciudadanos de los estados que forman la confederación. Además, a diferencia de lo que normalmente ocurre en las federaciones en términos de sus relaciones con las unidades que las forman, los estados miembros de las confederaciones siempre pueden abandonar el acuerdo confederal si así lo desean, siempre que respeten los procedimientos establecidos para ello. La tabla inferior recoge ejemplos actuales de estos cuatro tipos de acuerdos federales<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Para la explicación de por qué España se encuentra en la columna de los estados regionales, ver el capítulo 6, sección 1





Estados regionales	Federaciones simétricas	Acuerdos federales asimétricos / Federaciones asimétricas	Federaciones	Estados Asociados	Confederaciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Italia</li> <li>• Portugal</li> <li>• España*</li> <li>• Reino Unido</li> </ul> <p>*con rasgos federales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sudáfrica</li> <li>• Alemania</li> <li>• Argentina</li> <li>• Australia</li> <li>• Austria</li> <li>• Brasil</li> <li>• Estados Unidos</li> <li>• Méjico</li> <li>• Suiza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bélgica</li> <li>• Canadá</li> <li>• La India</li> <li>• Malasia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dinamarca-Islas Farøe</li> <li>• Finlandia-Islas Alautianas</li> <li>• Reino Unido-Jersey</li> <li>• Estados Unidos-Puerto Rico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Francia-Mónaco</li> <li>• La India-Bhután</li> <li>• Italia-San Marino</li> <li>• Holanda-Las Antillas</li> <li>• Nueva Zelanda-Islas Cook</li> <li>• Suiza-Liechtenstein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidad de Estados Independientes</li> <li>• Comunidad del Caribe</li> </ul>

En relación con si es probable que un estado plurinacional pueda articularse satisfactoriamente por medio de acuerdos federales, o por medio de modelos regionales de descentralización política, mi respuesta es que es difícil esperar tal cosa si permanecemos dentro del marco institucional de los estados regionales o de las federaciones simétricas. Estas últimas nos han mostrado cómo tienen la capacidad de crear y consolidar una realidad uninacional, pero su institucionalización en contextos plurinacionales ha tendido a ser mucho más precaria en términos de legitimación. De hecho, el pluralismo considerado en las teorías clásicas del federalismo no guardaba relación con el pluralismo cultural. Creo que una posible vía de escape hacia una regulación federal más estable en sociedades con un demos plurinacional viene dada por la introducción de acuerdos asimétricos y confederales que rompen con el nacionalismo estatista de las federaciones uninacionales tradicionales<sup>34</sup>. Queda todavía pendiente la cuestión de si hay algún tipo de acuerdos federales capaz de articular estados con identidades territoriales y nacionales complejas, desde una perspectiva liberal de reconocimiento político. Este es actualmente uno de los más importantes desafíos planteados al federalismo<sup>35</sup>.

#### **9. Federalismo plurinacional y pluralismo de valores.**

A diferencia de otros fenómenos asociados con el pluralismo cultural (la inmigración, los grupos indígenas), es a veces posible observar una armonía o similitud entre los valores morales y estilos de vida de los miembros de los diferentes colectivos nacionales dentro de las democracias occidentales. Esta es una clase de pluralismo que es más bien el producto de características y relaciones que tienen que ver con la historia, la cultura, el territorio, y, por encima de todo, el poder, de estos colectivos. Inevitablemente, y a diferencia

---

<sup>34</sup> *Una perspectiva general empírica en Burgess-Gagnon 1993, Eleazar 1991.*

<sup>35</sup> *Webber 1994, Burgess 1996, Seidle 1994, Jeffery-Savigear 1991, MacCormick 1996, Boismenu 1996, Milne 1991. Una primera referencia acerca del concepto de federalismo asimétrico en Tarlton 1965.*

de otros movimientos culturales, ambos colectivos nacionales mayoritarios y minoritarios son el producto de procesos de construcción nacional que en cierta medida tienen que competir entre ellos, en el momento en el que tratan de tomar decisiones colectivamente dentro de un mismo territorio (división de poderes, uso de símbolos políticos, instituciones, presencia en la escena internacional, lenguas, fiestas nacionales, currícula educacionales, etcétera.).

Hacer uso del pluralismo de valores como perspectiva teórica de las federaciones liberales plurinacionales tiene al menos dos ventajas sobre las perspectivas teóricas rivales:

1) En lo que respecta al liberalismo político, permite investigar y definir constitucionalmente la libertad individual y la colectiva así como el mutuo reconocimiento entre diferentes colectivos o demoi nacionales de forma más abierta. Desde un principio, menos cosas serán excluidas de la agenda política y el diálogo entre los diferentes partidos no estará basado en teorías deductivas que también manifiestan sesgos teóricos y una falta de información concerniente a los aspectos más relevantes de lo que es específicamente la legitimación política. De este modo, por ejemplo, la legitimación de la libertad colectiva no será coto exclusivo del estado como sujeto colectivo. El pluralismo de valores también promoverá la perspectiva práctica de alcanzar acuerdos entre actores que son más escépticos de la capacidad de las teorías, pero que no desean dañar un núcleo normativo mínimo que consideran más abierto a la interpretación cultural que en otras manifestaciones del liberalismo y el constitucionalismo<sup>36</sup>.

2) En lo que concierne al federalismo, el pluralismo de valores permite una recuperación más fácil de la lógica liberal y federal del pacto a la hora de establecer el contenido del autogobierno, el gobierno compartido y los procesos

---

<sup>36</sup> Estatismo es una posición que está también presente en el liberalismo y en la mayor parte de los nacionalismos minoritarios. Ver Canovan 1996, Miller 1995, Norman 1996, Tamir 1993.

de reforma a cargo de colectivos nacionales diversos que son incapaces de mostrar algún tipo de jerarquía normativa entre ellos<sup>37</sup>. Esto hace que sea más fácil cambiar llegada la ocasión las reglas constitucionales si ni las unidades nacionales federadas ni la federación tiene la posesión exclusiva de su interpretación unilateral. Estas unidades pueden mostrar una forma de simetría cuando aspiran a la construcción estatal y a la construcción nacional que va más allá de lo que las federaciones han disfrutado hasta el fin del siglo XX<sup>38</sup>.

Ambos aspectos tienen que ver con el predominio de la libertad, tanto individual como colectiva en este caso, en el pluralismo de valores visto como una perspectiva propia del federalismo liberal. Obviamente hay otros valores y principios básicos de naturaleza legitimadora (las diferentes interpretaciones de la igualdad política, el respeto a las minorías, el constitucionalismo, etcétera.). Sin embargo, en el caso que estamos tratando aquí la libertad colectiva juega un papel similar a la libertad individual negativa de Berlin en orden a garantizar que se evita la coacción externa indeseada, añadiéndose la positiva dimensión

---

<sup>37</sup> *El federalismo es también una perspectiva institucional y normativa dinámica que permite tomar en consideración la crítica que hace Taylor al enfoque de Berlin porque éste “parece haber expuesto el conflicto de bienes como si estuviera inscrito en los bienes mismos. Mientras que yo creo que surge de la complejidad y de las limitaciones de la vida humana”, Taylor 2001:117. Los valores y sus relaciones agónicas son históricas. Esto permite una renovación de los pactos políticos y los “contratos” dentro de las políticas democráticas que están en la base de una renovación normativa e institucional del federalismo. Como argumenta Colin Walters, “A Berlin le gustaba más cuando la gente se quedaba como estaba que cuando creían positivamente saber a dónde iban, que era cuando se tornaba más probable que estuvieran equivocados”, Walters 1999.*

<sup>38</sup> *Como ya se ha mencionado, esto no le impide a uno recomendar tener cuidado en lo que respecta a posibles conclusiones sobre el federalismo plurinacional dado el pequeño número de casos existentes en política comparada, de casos de pueblos mezclados, así como los sesgos y diferencias mutuas expuestas por la mayoría de los enfoques teóricos acerca del nacionalismo, el federalismo y el liberalismo.*

participatoria que define el gobierno compartido de las federaciones. Una vez más, “perfeccionar” el funcionamiento en la práctica de las democracias federales de origen liberal implica actuar así tanto en un sentido ético que afecta a cómo uno interpreta los valores y principios legitimadores, entre los cuales se encuentra la libertad en contextos plurinacionales, como en un sentido funcional de la acción de gobierno, a resultas de una gestión eficaz de los conflictos. O, dicho de otro modo, tomando prestada la expresión de Lincoln, que ha sido citada por Elazar, perfeccionar el federalismo significa mejorar la manera en que juzga a los individuos (así como a los colectivos nacionales y a las federaciones mismas, añadiría yo) “con todas sus imperfecciones”<sup>39</sup>. Sin embargo, ambos objetivos –mejorar la normatividad y el gobierno- pueden resultar ser contradictorios en la práctica. Entonces será necesario, si es posible hacerlo en las federaciones, adoptar algún tipo de solución equilibrada basada en procedimientos que reflejan la integración del pluralismo nacional presente en la política.

La creciente complejidad de un mundo siempre más plural y globalizado exige una mayor complejidad a los acuerdos federales en las entidades políticas democráticas. Una de las ventajas históricas que muestran la mayoría de los diferentes tipos de acuerdos federales, incluyendo a las federaciones, es su flexibilidad y adaptabilidad potenciales a diferentes realidades específicas. De hecho, la política comparada desde el final de la Segunda Guerra Mundial nos muestra que la adaptabilidad es un requerimiento esencial para la estabilidad y

---

<sup>39</sup> Elazar 1987:86. *Berlin señala que el sentimiento de pertenencia a una nación es totalmente natural y no puede ser condenado o criticado en sí mismo. Sin embargo, en su forma de “extremismo patológico que puede conducir a horrores inimaginables” es absolutamente incompatible con el pluralismo de valores. Ver “Pluralism” in Berlin 1998. Enfrentados con la insistencia en el valor de la igualdad propio de las tradiciones democráticas, tanto Berlin como Elazar coinciden en considerar la libertad (negativa para el primero) como el valor más*

el éxito de los acuerdos federales establecidos<sup>40</sup>. Esta adaptabilidad también se extiende al grupo de federaciones plurinacionales que, a pesar de compartir ciertos rasgos comunes, también exhiben importantes diferencias de naturaleza histórica, cultural, constitucional y de partidos políticos. Las siguientes observaciones no se refieren, por lo tanto, a ningún caso específico. Mi intención es simplemente sostener un tipo de federalismo acorde con las líneas del pluralismo de los valores, con el fin de mejorar la calidad de las federaciones plurinacionales que incluye cinco aspectos en relación con el liberalismo 2: 1) una noción de igualdad más compleja que tiene en cuenta las diferencias nacionales; 2) una concepción pluralista en términos nacionales del demos de la federación; 3) la incorporación de la dimensión “ética” de la racionalidad práctica; 4) la acomodación de una variedad de procesos de construcción nacional que son en parte competidores entre sí; 5) la combinación de normatividades legitimadoras universales y particulares.

## **10. Federalismo plural.**

**En esencia, el federalismo plural basado en el pluralismo de valores incluye tres tipos básicos de acuerdo federal:**

1. Un reconocimiento constitucional y político explícito y satisfactorio aceptable para los principales actores políticos del pluralismo nacional de la ‘federación’.
2. El establecimiento de una serie de acuerdos, probablemente de una naturaleza asimétrica o confederada cuando sea preciso o cuando hay un número mayor de unidades federadas que de minorías nacionales, para alcanzar un alto grado de autogobierno nacional de las minorías nacionales de la federación. El objetivo de estos acuerdos es la defensa

---

*importante para las democracias liberales y para el federalismo liberal y democrático, respectivamente. Ver Berlin 1969 and Elazar 1987, ch 3.*

política y el desarrollo de tales colectivos nacionales, en relación tanto con la federación como con la escena internacional.

3. Una regulación plurinacional del gobierno compartido de la federación y de sus procesos de reforma (incluyendo potenciales cláusulas de secesión constitucional nacional con claras reglas procedimentales), que sea capaz de integrar el pluralismo nacional presente en la política.

El primer tipo de acuerdo está basado más en la perspectiva del reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad, esto es, no está necesariamente vinculado al federalismo, mientras que los otros dos tienen más que ver con el autogobierno nacional de (algunas) unidades federadas y el gobierno compartido de la federación<sup>41</sup>.

La aplicación de estos tres tipos de acuerdo federal cubre cinco áreas básicas: la simbólica-lingüística; la institucional; el área de responsabilidades y poderes; la fiscal-económica y la internacional. De este modo, la interrelación de los tres tipos de acuerdo y las cinco áreas de aplicación da lugar a quince posibles intersecciones. En el área simbólico-lingüística, por ejemplo, los dos primeros tipos de acuerdo (la regulación de la plurinacionalidad en un nivel federal, y acuerdos asimétricos o confederales) incluyen cuestiones como la regulación del plurilingüismo en la denominación de la federación, en el sistema monetario, en los documentos personales de identidad (pasaportes, etcétera), la cuestión de la representación internacional para los equipos deportivos nacionales, el uso de banderas, himnos, etcétera, dentro de los diversos territorios nacionales, la regulación lingüística concerniente a los registros

---

<sup>40</sup> Ver Watts Kincaid 2002, 1995, Burgess-Gagnon 1993, Elazar 1991

<sup>41</sup> No se trata, por tanto, de comparar un modelo federal global de carácter esencialmente "asimétrico" con otro modelo (también global) de tipo simétrico. Más bien, el asunto es combinar ambos tipos, y –en el caso de entidades políticas nacionalmente plurales– valorar los territorios en los cuales han de ser aplicados. Ver McGarry 2002, McRoberts 1997, Fossas-Requejo 1999.



civiles y de la propiedad, etcétera. Otras intersecciones entre los tipos de acuerdos federales plurales y las áreas susceptibles de regulación serían las regulaciones asimétricas en las esferas institucionales y de responsabilidad. Esto podría requerir regulaciones específicas tales como el sistema electoral y de partidos políticos, segundas cámaras que regulen el derecho de veto de los parlamentarios de las minorías nacionales sobre ciertos asuntos, y un bicameralismo especializado y simétrico, así como el papel potencial de la plurinacionalidad en el proceso de reforma constitucional. La regulación de la composición de la Corte Suprema o Constitucional y la federalización del poder judicial tendrían también que ser abordados<sup>42</sup>.

Las regulaciones específicas en estas quince intersecciones variarán de una federación plurinacional a otra. Sin embargo, dado que el objetivo básico del federalismo plural es la integración política de colectividades nacionales diversas en una democracia única y de alta calidad, requerirá en todos los casos, la articulación de reglas y procedimientos basados en garantías políticas para el reconocimiento y autogobierno nacional de los grupos nacionales minoritarios. Está destinado más bien a mantener la unidad de sociedades plurinacionales ya existentes que a allanar el camino a otras nuevas en proceso de desarrollo<sup>43</sup>. La flexibilidad es una de las ventajas del federalismo

---

<sup>42</sup> *En este sentido, a la hora de analizar las federaciones plurinacionales la principal contraposición no es entre federaciones “centralizadas/descentralizadas”, ni entre “simétricas/asimétricas” o entre federaciones “en trance de unirse/que aguantan unidas” (Stepan 1999, Linz 1997), sino, simplemente, entre federaciones uninacionales y plurinacionales. Las mismas instituciones, derechos estatales, o poderes en la escena internacional y la doméstica no son igual de apropiados para estos dos últimos casos. Dado que los principales objetivos de la democracia liberal difieren en las federaciones uninacionales y en las plurinacionales, la situación más probable es que es que necesiten distintos acuerdos constitucionales en las esferas de los derechos, instituciones y poderes. En el siguiente capítulo ofrezco un ejemplo de este modelo para el caso español. Un análisis de la política exterior de algunas federaciones se encuentra en Michaud 2002.*

clásico. En esta etapa sería apropiado considerar algunas de las conclusiones derivadas del análisis del federalismo comparativo.

1 ) La política comparativa nos muestra, en primer lugar, que las federaciones plurinacionales normalmente han sido reacias a permitir el reconocimiento explícito del pluralismo nacional en sus acuerdos constitucionales. En realidad, este reconocimiento es menos común en estas federaciones que la regulación de altos niveles de autogobierno en algunas de sus unidades federadas. La razón de esto puede tener que ver con el monismo, que es un rasgo de la concepción estatista y nacionalista de la política también en la tradición federal contemporánea. El colectivo político, la “unión federal”, es entendida normalmente como una unidad más que como una expresión de la pluralidad nacional<sup>44</sup>. Un hecho que repercute en la constitucionalización de las normas

---

<sup>43</sup> *En este diseño institucional es importante comprobar el grado de reconocimiento político y de autogobierno nacional en la práctica finalmente alcanzados por las unidades nacionales federadas de acuerdo con diferentes patrones institucionales: el sistema de partidos existente en la federación y en la entidad federada, el sistema de gobierno presidencial-parlamentario, la coincidencia o no las mayorías en las cámaras alta y baja, el sistema de designación de los miembros de la corte suprema o constitucional, etcétera. Una importante cuestión a debatir en años venideros es la de la secesión: ¿debería haber una regulación constitucional de mecanismos procedimentales que permitieran a grupos nacionales secesionarse de una federación plurinacional? Esto incluye cuestiones como la mayoría requerida en tales casos, reglas de procedimiento, las implicaciones a escala temporal, posibles compensaciones económicas, etcétera. En principio, parecería que mantener la unidad de una federación no implica una superioridad moral. El hecho de compartir los valores de la democracia liberal no indica, en sí mismo, nada acerca del deseo de los grupos nacionales de vivir juntos dentro de la misma unidad política. En relación con la secesión nacional, ver Norman 2001, Moore 1998, Lehning 1998, Buchanan 1997, McKim-McMahan 1997, MacCormick 1996, Philpott 1995, Margalit-Raz 1994.*

<sup>44</sup> *Una excepción es Etiopía, cuya constitución establece que: “Nosotros las Naciones, las Nacionalidades y los Pueblos de Etiopía ... ratificamos la Constitución de la República Federal de Etiopía”, definiendo estos términos como “un grupo de gente que tiene o comparte en gran*

internas de los sistemas federales, así en la forma de interpretar la libertad propia del liberalismo (negativa y positiva), más en términos individuales que grupales.

**2 )** El debate en los últimos años ha hecho ver cómo la igualdad formal de ciudadanía basada en una formulación idéntica de los derechos cívicos, políticos y sociales fracasa a la hora de garantizar el reconocimiento de la plurinacionalidad y por lo tanto su integración política. La ciudadanía no está disponible al mismo precio cultural, en términos de autoestima y autoimagen, para todos los ciudadanos de la federación. Además, en algunos casos (Canadá, España) los nacionalismos hegemónicos de la federación tienden a menudo a negar su carácter plurinacional en favor de una concepción pluricultural y plurilingüística de dicha federación que es a menudo considerada como uninacional.

**3 )** A pesar de la dificultad de producir índices comparables e incontrovertibles del nivel de no-centralización y descentralización de diferentes federaciones, los resultados de estudios comparativos y de diferentes casos muestran un gradiente menor para las federaciones plurinacionales en cuanto a diferencias en el autogobierno que para las federaciones en general. Los mismos resultados también muestran niveles mayores de asimetría constitucional<sup>45</sup>. La interpretación de lo que “debería ser” el nivel de autogobierno de un colectivo nacional dentro de una federación plurinacional es una cuestión para el debate político de cada caso en particular. Sin embargo, un autogobierno federado, que en este caso es un autogobierno nacional federado, debería tener los suficientes recursos simbólicos, institucionales, legislativos, ejecutivos, judiciales y financieros para proceder al establecimiento de políticas

---

*medida una cultura común, o costumbres similares, una inteligibilidad común de lengua, la creencia en una identidad común o relacionada, y que habitan predominantemente en un territorio continuo e identificable” Ver Tewfik 2001.*

<sup>45</sup> Watts, 2002, 1999 ch 3, 4, 6, 8,; Stephan 1999, De Villiers 1995

hegemónicas de la democracia liberal de construcción nacional. Si no es este el caso, no será posible asegurar el correcto tratamiento de la libertad colectiva dentro de la federación. Esto incluye responsabilidades, por ejemplo, en la esfera de los asuntos exteriores, o, si se aplica, sobre la política de inmigración.

**4 )** Hay acuerdo entre la mayor parte de los analistas del federalismo a la hora de considerar la importancia de las relaciones intergubernamentales y de las instituciones que garantizan la participación de las unidades federadas para el correcto funcionamiento de la federación. Del mismo modo que los principios de “cooperación” y “subsidiaridad” quizá quiebren la lógica de la división de poderes federal<sup>46</sup>, un enfoque totalmente confederal de la relación entre las unidades federadas y el poder central o una relación muy competitiva entre las unidades mismas es a menudo una amenaza extraoficial pero permanente para la continuidad de la federación. En lo que respecta a los estados plurinacionales, es más sencillo desarrollar un “federalismo de la confianza” (o minimizar un “federalismo de la desconfianza”) si tanto las reglas de participación de los colectivos nacionales en las instituciones de la unión como la posibilidad de cambiarlas incluyendo la secesión son una de las consecuencias potenciales del derecho de los colectivos a la autodeterminación. Ambos aspectos representan manifestaciones de la libertad colectiva de las unidades nacionales en las federaciones.

**5 )** En lo que concierne a las federaciones plurinacionales, además de las ventajas asociadas a la competencia entre las unidades federadas, es preciso considerar las ventajas ligadas a la integración de diferentes procesos de construcción nacional. Ambas ventajas, sin embargo, puede que no sean siempre compatibles en la práctica. La flexibilidad de un sistema federal depende de su capacidad para adaptar el equilibrio entre el autogobierno de las unidades federadas y el nivel de cooperación y la presencia de la federación en

estas unidades de acuerdo con la evolución de la vida política. De hecho, todas las federaciones cuentan con mecanismos de cooperación entre los dos niveles de gobierno, por razones relativas a la unidad de la federación y por razones que se basan en responsabilidades compartidas. Por la misma razón, introducir la posibilidad de “acuerdos horizontales” constitucionales entre unidades federadas en áreas específicas (educación, medio ambiente, cultura, áreas de política exterior o fiscal, etcétera) representa otro ejemplo de esta flexibilidad para adaptar el federalismo a los objetivos de la democracia liberal en contextos de pluralismo cultural o nacional. En federaciones plurinacionales parece conveniente, sin embargo, establecer una división de poderes que asegurará un alto grado de autogobierno para aquellas unidades que muestran características nacionales específicas<sup>47</sup>.

**6 )** La participación dentro de la unión puede lograrse a través de varias técnicas e instituciones del federalismo ya clásicas: procesos e instituciones conjuntas; una segunda cámara que defiende los derechos de la minoría a través, por ejemplo, del derecho de veto concedido a dichas minorías; una corte suprema o constitucional cuya composición y funciones incluyen el pluralismo nacional de la federación, etcétera. Por otra parte, el caso de la reforma constitucional a iniciativa de los diferentes colectivos nacionales y, sobre todo, el derecho de autodeterminación representan una ruptura mayor para las federaciones teniendo en cuenta la aversión del constitucionalismo federal al concepto mismo de pluralismo nacional y al derecho de autodeterminación para cualquier otro colectivo que no sea el estado mismo. Sin embargo, aunque el debate de los últimos años sobre esta última cuestión ha dado lugar a discusiones, de naturaleza principalmente funcional, basadas

---

<sup>46</sup> See Bertelsmann Commission 2000, Bermann 1994, Rubin-Feeley 1994

<sup>47</sup> F. Scharpf, en un análisis de la relación entre las prácticas políticas federales y los sistemas multipartidistas, ha insistido en que “la estructura decisoria por común acuerdo recuerda a una trampa que, bajo sus propias reglas decisorias, no puede ser cambiada por los actores que están atrapados en ella”, Scharpf 1995:28

en la estabilidad y la gobernabilidad del sistema, este debate también parece indicar que no hay razones normativas definitivas que se opongan a la regulación de este derecho en el caso de federaciones plurinacionales (incluyendo cláusulas de secesión)<sup>48</sup>.

7 ) Además, incluso la importante decisión tomada por la Corte Suprema de Canadá en 1998 (Consulta sobre la Secesión) respalda la legitimidad de los “pueblos” de una federación plurinacional para proponer un cambio en la constitución, así como el deber de los otros miembros de entrar en un proceso de negociación que, o bien reajusta la federación a través de cambios en la política de reconocimiento de la plurinacionalidad o en la división de poderes, o bien que dé como resultado la secesión, o que establezca un resultado en algún lugar entre ambos puntos. La Consulta de la Corte también establece la necesidad de una serie de reglas procedimentales que no impiden el desarrollo del proceso de reforma (procedimiento de enmienda simplificado). Como sabemos, la Corte Suprema señala cuatro procesos inherentes a la constitución canadiense y a su proceso de reforma –el federalismo, la democracia, el imperio de la ley y el constitucionalismo, y la protección de las minorías-, añadiendo, también en una muestra de pluralismo, que ninguno de ellos predomina por encima de los otros y que en este tipo de federación el marco jurídico nunca puede considerarse cerrado.

De esta forma, de acuerdo con esta Consulta, la mera existencia de una serie de autogobiernos y acuerdos federales no puede verse en sí misma como una garantía suficiente y como expresión de la libertad democrática de un colectivo plurinacional. Todo esto parece indicar que probablemente no sea una buena idea que las reglas básicas de los estados democráticos que afecten a

---

<sup>48</sup> Aquí obviamente me estoy refiriendo a procesos de la democracia liberal federal en los que la libertad individual debe estar garantizada. Ver Tully 2001, 1994, McKim-McMahan 1997, Moore 1998, Buchanam 1997, Beiner 1999, McRoberts 1997, MacCormick 1996, Kymlicka-Norman 2000, Guibernau-Hutchinson 2001, Gibbins-Laforest 1998, Beiner 1999

colectivos, incluyéndose a los federales, sean las mismas para las democracias liberales uninacionales y para las plurinacionales. Este punto ha sido rechazado algunas veces por el constitucionalismo democrático tradicional a la hora de interpretar las nociones de libertad, igualdad y pluralismo, y cuando iguala arbitrariamente la política democrática con un *demos* nacional único. De hecho, la Consulta establece la legitimidad del derecho de autodeterminación de los pueblos de una federación plurinacional. Podemos decir, además, que este derecho se regula desde una perspectiva federal más que nacionalista: quedan prohibidas constitucionalmente las decisiones unilaterales por una parte u otra; la obligación de negociar debe llevarse a cabo de acuerdo con las reglas institucionales y procedimentales<sup>49</sup>. Y también podemos decir que la Corte canadiense ha tomado un camino hermeútico que le lleva de las regulaciones formales y escritas de la *federación* a los valores no escritos del *federalismo*.

Obviamente, una buena integración democrática de la plurinacionalidad no puede consistir simplemente en la mera adaptación de un 'modelo formal', sino que requiere también un contenido político y una regulación constitucional que emane de la noción de *plurinacionalismo*. Cuando la realidad nacional de una federación es asimétrica, la regulación de las asimetrías federales no constituye en sí misma una garantía de integración para las asimetrías nacionales de hecho. Tal regulación representa una precondition necesaria para la integración constitucional, pero en sí misma no puede garantizar las condiciones suficientes para dicha integración. A pesar de este hecho, sin embargo, podríamos decir, basándonos en las condiciones sociales e históricas de las sociedades plurinacionales, en la ausencia de regulaciones constitucionales que reconozcan la *plurinacionalidad*, y sin que haya regulaciones asimétricas o confederadas en el campo del autogobierno, que es particularmente difícil obtener una solución federal satisfactoria de la 'cuestión



nacional' –o de las diferentes 'cuestiones nacionales'- en términos de lo que las democracias liberales demandan a una realidad a un tiempo plural y compleja.

Por otra parte, la rigidez de los procedimientos de reforma constitucional a menudo obstaculiza el funcionamiento de las instituciones y la creación de nuevos procedimientos de decisión política dentro de las federaciones, especialmente de aquellos que únicamente pueden ser aplicados a algunas de las entidades federales. En este caso, en lugar de utilizar procedimientos formales de reforma sería mejor establecer mecanismos generales como el “opting in” [elegir entrar] y el “opting out” [elegir quedarse fuera, retractarse]<sup>50</sup>, que no precisan de reformas constitucionales y que se pueden establecer sin dañar el equilibrio fiscal y económico de las unidades federadas, muestren estas últimas características nacionales específicas o no. De esta forma, la relación entre el poder federal y las diferentes entidades federadas terminará incluyendo probablemente más mecanismos asimétricos que aquellos que son reconocidos formalmente en el marco legal de la federación<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> *El mecanismo procedimental de Opting in (“Elegir entrar”) consiste en el establecimiento por parte del gobierno federal de programas específicos y corresponde a las entidades federadas decidir tomar parte en ellos o no. En los procedimientos de Opting out (“Elegir quedarse fuera”), algunas entidades federadas podrían decidir no tomar parte en un programa federal, recibiendo el pago de lo que el gobierno central se hubiera gastado en la en la unidad federada si hubiera tomado parte en dicho programa. Canadá ha llevado a cabo estos procedimientos en varias áreas en los últimos tiempos. Como señala R. Watts “en las últimas décadas los cambios de largo alcance en la estructura y el funcionamiento de la federación canadiense se han abierto paso por medio del impacto de circunstancias fiscales y de las interacciones normales entre las políticas de los gobiernos federal y provinciales, más que por medio de enmiendas constitucionales formales ... Más aún, tal adaptación aumentativa no constitucional puede que sea mucho más fácil de lograr cuando se evita la instancia más elevada de deliberación política mega-constitucional.” (Watts 1999: 122-3)*

<sup>51</sup> *Esto parece más probable, sin embargo, en las áreas relacionadas con el autogobierno que con las áreas relacionadas con el reconocimiento de la plurinacionalidad. En todo caso, la racionalidad en la práctica de estos procedimientos más informales es una cuestión empírica*



En términos generales podríamos decir que la lógica y los valores liberales, democráticos, funcionales y nacionales son, en conjunto, deseables para la calidad de una federación democrática plurinacional; pero ellos no son siempre unívocos, ni intentan siempre alcanzar los mismos objetivos<sup>52</sup>. Las protecciones liberales de derechos y libertades individuales, la participación democrática, la eficiencia o la estabilidad son objetivos que están presentes en las políticas federales clásicas. En las federaciones plurinacionales nos encontramos con desafíos adicionales cuyo objetivo final es formar una “mejor unión democrática”, evitando las consecuencias en ocasiones sesgadas desde el punto de vista cultural o perversas ligadas a los enfoques del *liberalismo 1* tradicional. En contextos plurinacionales, lo que se demanda básicamente es que se permita el desarrollo de los valores de libertad, igualdad y dignidad individual de forma cuidadosa, y que estos valores debieran ser realizados mediante la integración efectiva de las diferentes realidades nacionales que coexisten dentro de una misma democracia<sup>53</sup>.

En resumidas cuentas, lo que se necesita en las federaciones plurinacionales es una nueva forma de constitucionalismo en el cual el derecho a la

---

*en la cual es importante distinguir entre aquellos procedimientos diseñados para llevar a cabo la descentralización de la federación y aquellos diseñados para integrar la plurinacionalidad de la federación. En algunos casos, estos dos objetivos no pueden ser alcanzados por medio de las mismas técnicas federales. Esta dualidad de objetivos ha sido objeto de confusión en la práctica en algunos procesos de federaciones plurinacionales descentralizadoras. Para un análisis del caso español, ver Requejo 2000, 1999b.*

<sup>53</sup> *En términos rawlsianos, se trata de algo que debe incluirse en las “esencias constitucionales” y la “justicia básica” de la sociedad. El mismo Berlin señaló que el nacionalismo nace, muy a menudo, de un sentido de la dignidad humana ultrajada y herida, y del deseo de reconocimiento. Él hizo hincapié también en que la demanda de ser tratado como un igual está en el núcleo de las revoluciones sociales y nacionales y que representa la versión moderna del reconocimiento – “violento, peligroso, pero respetable y justo”, I. Berlin, “Rabindranath Tagore and the Consciousness of Nationality” (1961), in Berlin 1996*

autodeterminación encarna la libertad colectiva de los grupos nacionales tanto en su aspecto negativo de defensa de la personalidad colectiva como en su aspecto positivo de la participación en un proceso general de toma de decisiones que puede desembocar en diferentes resultados constitucionales como consecuencia de la negociación con los otros miembros de la federación.

Esto no pone en cuestión las potenciales virtudes del federalismo en las democracias plurinacionales<sup>54</sup>. Estos procesos pueden ser regulados implementando normas de difícil cumplimiento en caso de secesión –tiempo, mayorías, referenda, desequilibrios económicos, etcétera- con el fin de evitar o reducir problemas de funcionamiento o su utilización chantajista no razonable a cargo de elites políticas<sup>55</sup>. Como vimos en capítulos anteriores, ninguna teoría política de la justicia o la democracia es capaz de sintetizar esta complejidad de perspectivas y de niveles teóricos y prácticos. Por esto es crucial asegurar la igualdad entre las posiciones de poder de los distintos partidos en la negociación. El pluralismo lingüístico y normativo de esta negociación, las diferentes lógicas o tipos de racionalidad que rigen las cuestiones normativas y los asuntos asociados con el gobierno, así como los diferentes usos del lenguaje presentes en la negociación significan que los acuerdos a alcanzar serán inevitablemente del tipo del *modus vivendi*, al menos parcialmente, incluso cuando el lenguaje legitimador, los derechos, instituciones y procesos sean estrictamente los propios de la democracia liberal<sup>56</sup>. Obviamente, desde esta

---

<sup>54</sup> Ver *Simenon-Conway 2001; Linz 1997, 1993*

<sup>55</sup> Ver *Norman 2001*

<sup>56</sup> De acuerdo, con *J. Elster*, cuando los partidos están lejos de llegar al consenso, el proceso puede incluir dos tipos de intercambio verbal: la discusión y la estricta negociación, así como un acto no verbal –votar, *Elster 1998*. En lo que concierne al principal objeto de este capítulo, tendrán lugar los tres elementos, el primero y el segundo entre las elites y el primero y el tercero entre los ciudadanos. En este último caso, la discusión podría aparecer como decisiva a

perspectiva la configuración de los procedimientos de reforma y los resultados variarán de acuerdo con las características específicas de cada federación plurinacional (historia, economía, liderazgo político, la existencia de entidades supraestatales como la Unión Europea, relaciones internacionales, etcétera.). Las respuestas serán plurales, pero nunca definitivas. Sin embargo, de esta manera es posible salvaguardar una interpretación de la libertad colectiva que es más próxima al pluralismo nacional y a la lógica del tipo de federalismo soslayado por las federaciones contemporáneas<sup>57</sup>. La naturaleza experimental del federalismo continúa siendo una de sus mayores ventajas en este caso.

Si el federalismo comparado nos enseña algo es la deseabilidad de establecer marcos normativos e institucionales que sean apropiados para cada caso específico. Pero en orden a realizarlo es también deseable superar las barreras conceptuales y prácticas y los sesgos que la combinación del liberalismo político tradicional y el federalismo ha creado en el constitucionalismo contemporáneo. Desde un punto de vista teórico, creo que adoptar una perspectiva de pluralismo de valores facilita encontrar vías para establecer una integración política del pluralismo nacional en las democracias liberales contemporáneas. Por lo tanto, creo que sería exacto decir de Berlin lo que Nelson Riddle, quien en 1959 adaptó las canciones de George Gershwin para un disco de Ella Fitzgerald, dijo del compositor de Nueva York: “Escribió ayer la música del mañana” .

---

*la hora de debatir la existencia o no de un deficiente reconocimiento del pluralismo nacional de la democracia federal así como de la conveniencia o no de cambiar las reglas federales del juego (referenda), mientras que la negociación será una tarea estrictamente de las elites en el poder en ese momento.*

<sup>57</sup> Esta posición implica el predominio del principio de igualdad entre los grupos nacionales cuando se intenta garantizar sus libertades colectivas sobre el principio de igualdad formal de las sub-unidades de la federación. Ver Webber 1994 and Fossas 2001. Un análisis del debate acerca del lenguaje, la consticionalidad y la cuestión de una “mayoría clara” en el Clarity Act [Acta de Claridad], en Rocher-Verrelli 2001